



# Cadernos do IUM



## REINVENTAR AS ORGANIZAÇÕES MILITARES

Coordenação:

Tenente-coronel de Administração Militar Pedro Manuel Carriço Pinheiro



Novembro 2021





**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

REINVENTAR AS ORGANIZAÇÕES MILITARES

**Coordenador**

Pedro Manuel Carriço Pinheiro

Tenente-coronel de Administração Militar

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)  
Novembro de 2021



Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- Papers, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, workshops, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

#### **N.ºs Publicados:**

- 1 – Comportamento Humano em Contexto Militar  
Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAFS” para a configuração do constructo  
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas  
Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso
- 3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas comerciais  
Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão
- 4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança (Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)  
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Rui Vieira  
Professora Doutora Teresa Rodrigues
- 5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África  
Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

- 6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico  
Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues
- 7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia  
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins  
Tenente-Coronel Navegador António Luís Beja Eugénio
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação  
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Tenente-Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate  
Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves  
Tenente-Coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira
- 10 – O Fenómeno dos “*Green-on-Blue Attacks*”. “*Insider Threats*” – Das Causas à Contenção  
Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 11 – Os Pensadores Militares  
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins  
Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso
- 12 – *English for Specific Purposes no Instituto Universitário Militar*  
Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira
- 13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso  
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins  
Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro
- 14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia  
Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira
- 15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016  
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Adalberto José Centenico  
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
- 16 – Cultura, Comportamento Organizacional e Sensemaking  
Coordenadores: Coronel Piloto-Aviador João Paulo Nunes Vicente  
Tenente-Coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar
- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas  
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves

- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas  
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea  
Alferes Piloto-Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada  
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueiro Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências  
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo  
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)  
Coordenadoras: Tenente-Coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*  
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017  
Coordenador: Tenente-Coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975  
Coordenadores: Coronel Tirocinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago  
Tenente-Coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017  
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues  
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 26 – O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafio  
Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 27 – Órgãos de Apoio Logístico de Marinhas da OTAN  
Coordenador: Capitão-tenente de Administração Naval Duarte M. Henriques da Costa
- 28 – Gestão do Conhecimento em Contexto Militar: O Caso das Forças Armadas Portuguesas  
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 29 – A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038. Combate de alta Intensidade ou Operações de Segurança Marítima?  
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno José de Melo Canelas Sobral Domingues



- 30 – Centro de Treino Conjunto e de Simulação das Forças Armadas  
Coronel Tirocinado de Transmissões Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro
- 31 – Avaliação da Eficácia da Formação em Contexto Militar: Modelos, Processos e Procedimentos  
Coordenadores: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro  
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 32 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações da Guiné-Bissau (1963-1974).  
Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate  
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago  
Tenente-coronel de Administração Domingos Manuel Lameira Lopes
- 33 – O Direito Português do Mar: Perspetivas para o Séc. XXI  
Coordenadora: Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (2.<sup>a</sup> edição, revista e atualizada)  
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos  
Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 34 – Coreia no Século XXI: Uma península global  
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues  
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 35 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume I  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 36 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume II  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 37 – As Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais  
Coordenador: Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 38 – A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana. Vertente Operacional e Logística  
Coordenador: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago  
Major de Transmissões Luís Alves Batista  
Major de Material Tiago José Moura da Costa

- 39 – Pensar a Segurança e a Defesa Europeia. Atas do Seminário 09 de maio de 2019  
Coordenador: Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 40 – Os Desafios do Recrutamento nas Forças Armadas Portuguesas. O Caso dos Militares Contratados  
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 41 – Inovação na Gestão de Recursos Humanos nas Forças Armadas Portuguesas: Os Militares em Regime de Contrato. Atas das Comunicações do *Workshop* de 28 de janeiro de 2019  
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 42 – Sistemas de Controlo de Gestão: Modelos, Processos e Procedimentos  
Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
- 43 – Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19  
Auditores Nacionais do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020
- 44 – Gestão Estratégica: Contributos para o Paradigma Estrutural da Marinha Portuguesa  
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro
- 45 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume I)  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 46 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume II)  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 47 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume III)  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 48 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados  
Coordenadores: Brigadeiro-general Lemos Pires  
Tenente-coronel Ferreira da Cruz  
Tenente-coronel Pinto Correia  
Tenente-coronel Bretes Amador
- 49 – A Vulnerabilidade em Infraestruturas Críticas: Um Modelo de Análise  
Tenente-coronel Santos Ferreira

50 – Função de Combate Proteção

Coordenadores: Coronel de Infantaria Paulo Jorge Varela Curro

Major de Cavalaria Rui Miguel Pinho Silva

51 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados

Coordenadores: Coronel de Cavalaria (Reformado) Marquês Saraiva

Tenente-coronel GNR Marco Cruz

Tenente-coronel ENGEL Silva Costa

Major Engenheiro Reis Bento



**Como citar esta publicação**

Pinheiro, P M C. (Coord). (2021). *Reinventar as Organizações Militares*. Cadernos do IUM, 52. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

---

**Diretor**

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

---

**Editor-chefe**

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

---

**Coordenadora Editorial**

Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

---

**Capa – Composição Gráfica**

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

---

**Secretariado**

Primeiro-marinheiro Rodolfo Miguel Hortência Pereira

Assistente técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

---

**Propriedade e Edição**

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: [cidium@ium.pt](mailto:cidium@ium.pt)

<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

---

**Paginação, Pré-Impressão e Acabamento**

Sumário Colorido

Rua de Palames, Edifício Caravelas 1º esq.

2970-703 Sesimbra

Tel: (+351) 932 696 712

E-mail: [sumariocolorido@gmail.com](mailto:sumariocolorido@gmail.com)

---

ISBN: 978-989-54940-7-1

ISSN: 2183-2129

Depósito Legal: 484035/21

Tiragem: 90 exemplares

---

© Instituto Universitário Militar, novembro, 2021.

**Nota do Editor:**

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

## **ÍNDICE**

### **INTRODUÇÃO 1**

### **REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS 3**

*Major de Infantaria João Paulo Vilar do Souto*

*Tenente-coronel TOCART João Paulo Ferreira Lourenço*

*Major de Artilharia Albino José Pinheiro de Jesus*

*Major de Infantaria Ricardo Vieira Azevedo Estrela*

### **OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA DOS MILITARES 59**

*Major de Infantaria da GNR Pedro Miguel Alves Barrete*

*Major de Infantaria da GNR Luís Manuel Ferreira Fernandes*

*Capitão-tenente de Administração Naval Bruno Alexandre Soares Mercier*

*Major de Infantaria Sérgio Miguel Gorjão Marques*

### **CENTRO CONJUNTO DE FORMAÇÃO – CASO DE ESTUDO DA ESCOLA DE CONDUÇÃO MILITAR 115**

*Major de Infantaria Adolfo Henrique de Assis Ferreira dos Reis*

*Capitão-tenente Fuzileiro Ernesto António de Jesus Alves*

*Major de Cavalaria Humberto Gourdin de Azevedo Coutinho Rosa*

*Major de Infantaria da GNR Pedro Miguel Falcão Raposo*



## INTRODUÇÃO

Este livro é fruto do trabalho dos auditores do Curso de Estado-Maior Conjunto 2020/2021 (CEMC 20/21), do Instituto Universitário Militar, no âmbito da avaliação na Unidade Curricular de Gestão das Organizações.

Neste contexto académico, tendo em linha de vista os objetivos do curso e a experiência necessária a um Oficial de Estado-Maior, decidi lançar um desafio aos auditores do curso: reinventarem as organizações militares.

A ideia surgiu, em primeiro lugar, do livro “Reinventar a Administração Pública”, elaborado sob a orientação do Vice-Presidente americano Al Gore e publicado em 1996, o qual apresenta o relatório sobre o estado da Administração Pública Americana e as opções fundamentais tidas para a sua reforma, naquela época, no sentido da implementação da “Nova Gestão Pública” – filosofia de gestão pública em voga.

Tendo como ideia fundamental, as novas filosofias de gestão, de que é exemplo a “Nova Governança Pública”, foi lançado o repto de escolherem uma organização militar, avaliarem o seu estágio de desenvolvimento, em termos de gestão, e proporem, à imagem do livro do Vice-Presidente Al Gore, opções que considerem fundamentais para a reforma dessas organizações.

Como forma de sistematizarem o seu trabalho, foram constituídos grupos de quatro auditores aos quais foi solicitado que, de forma integrada, escolhessem a organização a estudar e o fizessem em quatro áreas complementares: Modelo organizacional; Modelo de Gestão Estratégica; Modelo de Mudança Organizacional a adotar; Modelo de controlo a utilizar.

De entre os dez trabalhos realizados pelo curso, os quais tiverem grande qualidade, face ao espaço disponível, foram escolhidos três: O primeiro que aborda a temática das Repartições de Relações Públicas Militares e a sua integração estratégica; o segundo que se debruça sobre os serviços de assistência na doença dos militares, vulgo ADM; e um terceiro artigo que analisa a formação de condução nas Forças Armadas propondo um centro conjunto de formação.

Por fim saliento o esforço desenvolvido por todos os auditores do CEMC 20/21 na realização dos trabalhos, apresentando análises e propostas muito válidas e oportunas, sendo este livro um tributo ao seu trabalho.





## **REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS**

*PORTUGUESE ARMED FORCES PUBLIC AFFAIRS AND  
COMMUNICATIONS DIVISION*

**João Paulo Vilar do Souto**

Major de Infantaria  
souto.jpv@ium.pt

**João Paulo Ferreira Lourenço**

Tenente-coronel TOCART  
lourenco.jpf@ium.pt

**Albino José Pinheiro de Jesus**

Major de Artilharia  
jesus.ajp@ium.pt

**Ricardo Vieira Azevedo Estrela**

Major de Infantaria  
estrela.rva@ium.pt

### **RESUMO**

A comunicação, tem um papel cada vez mais importante para as organizações, devendo mesmo ser considerada como um instrumento chave para o seu sucesso. Desta forma, as Forças Armadas Portuguesas devem possuir uma estrutura comunicacional que permita ter uma estratégia de comunicação bem definida e que sirva para fortalecer e projetar a sua imagem, permitindo a sua aproximação e uma maior interação com o seu público, criando uma maior atratividade da organização. Neste sentido, o objeto de estudo deste trabalho é propor um modelo de uma estrutura de comunicação, que melhor contribua para uma estratégia comunicacional que reflita a história e valores da instituição, por forma a contribuir para a construção e manutenção de uma imagem que legitime as Forças Armadas Portuguesas como uma referência nacional e internacional. Depois de identificadas as áreas estruturantes de um sistema de comunicação que contribuam para exponenciação da comunicação e melhoria da imagem, conclui-se este trabalho com uma proposta de uma estrutura de comunicação, que satisfaça os objetivos e propósitos das Forças Armadas Portuguesas.

**Palavras-chave:** Comunicação, Relações Públicas, Comunicação Organizacional, Forças Armadas.

## **ABSTRACT**

*Communication, has an increasingly important role for organizations, and it should even be considered as a key instrument for their success. For that reason, the Portuguese Armed Forces must have a structure that allows them to have a well-defined communication strategy, in order to strengthen and to project their image, focus on getting closer and more interact with their audience, creating a more attractive organization. In this sense, the object of study of this essay is to propose a model of a communication structure, which best contributes to a communicational strategy that reflects the history and values of the institution, in order to contribute for the construction and maintenance of an image that shows the Portuguese Armed Forces as a national and international reference. After identifying the structuring areas of a communication system that contribute to the exponentiation of communication and image improvement, this essay has as conclusion a proposal for a Communication Structure that satisfies the objectives and purposes of the Portuguese Armed Forces.*

**Keywords:** *Communication, Public Relations, Organizational Communication, Armed Forces.*

## **1. INTRODUÇÃO**

As Forças Armadas Portuguesas (FFAA) enquanto órgão da Administração Central Direta do Estado, procura acompanhar as reformas da Administração Pública, no âmbito da sua modernização, por forma a estarem preparadas para as mudanças do paradigma da sociedade.

Vivendo numa sociedade em constante mudança, a área da comunicação configura-se como um meio imprescindível para qualquer organização (Kunsch, 2009).

Com o fácil acesso às novas tecnologias e às novas formas de comunicar, as organizações podem utilizar essas ferramentas para informar o público sobre as virtudes e os acontecimentos positivos da organização. Porém, da mesma forma que se comunica um aspeto positivo, também um simples incidente pode transformar-se num evento de repercussões que poderá afetar a reputação das organizações (EMFA, 2020).

Fruto das responsabilidades incumbidas às FFAA, é natural que tenham preocupação na forma como se relacionam com o público em geral, evitando que a comunicação fuja ao controlo das chefias, para isso recorrem a estruturas de comunicação e relações públicas (EMA, 2015).

Para tal, deve existir uma política de comunicação que reflita a identidade

e o posicionamento da instituição, diretamente relacionadas com a sua história e valores, tendo por base o seu Planeamento Estratégico. Essa política terá que contribuir para legitimar a organização como uma referência nacional e internacional, procurando harmonizar a identidade, a personalidade e o comportamento da instituição, visando transmitir confiança, sentido e a razão da sua existência (EMFA, 2020).

Assim, à luz da nova filosofia de gestão da Administração Pública e de acordo com as novas políticas orientadoras da Administração Central do Estado, faz todo o sentido estudar um modelo tipo de uma estrutura de comunicação e relações públicas para as FFAA, que sendo uma área que hoje se reveste de extrema importância para as FFAA, sirva para a fortalecer e projetar a imagem das FFAA, permitindo a sua aproximação e maior interação com o público, melhorando a sua imagem, criando uma maior atratividade da organização e uma melhor comunicação, interna e externa à própria organização, além de atribuir as ferramentas e meios necessários para preparar as FFAA a responder de forma eficaz e eficiente a possíveis crises.

Desta forma, o presente trabalho tem como objeto de estudo a análise e proposta de um modelo para uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas das FFAA. Procurando desta forma, um modelo de comunicação coerente e eficaz, para fortalecer e projetar as FFAA permitindo a sua aproximação e uma maior interação com o público, melhorando a sua imagem, criando uma maior atratividade da organização e uma melhor comunicação, interna e externa à própria organização.

Neste sentido, a investigação será delimitada nos domínios espacial, concetual e temporal (Santos & Lima, 2019). No domínio espacial, a investigação será delimitada às FFAA, tendo em vista a análise das estruturas de comunicação do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), da Marinha, do Exército (EXE) e da Força Aérea Portuguesa (FAP), por forma a propor um modelo tipo de uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas nas FFAA. Relativamente ao domínio concetual, a investigação será delimitada à análise de fontes bibliográficas que permitam analisar e propor alterações que visem melhorar o modelo de comunicação e relações públicas que sirvam para fortalecer e projetar a imagem da FFAA, permitindo dessa forma criar uma partilha de informação interna e externa à organização e na melhoria de gestão de crises. Quanto ao domínio temporal, o presente estudo encontra-se limitado a partir de 2017, ano em que foi feita a última reestruturação de uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas nas FFAA, neste caso no EXE, até à atualidade.

O objetivo geral (OG) desta investigação será propor um modelo tipo de

uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas para as Forças Armadas, concorrendo para ele quatro objetivos específicos (OE), que correspondem a cada um dos capítulos deste trabalho:

**OE 1** – Propor um modelo organizacional da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas, que satisfaça as suas necessidades;

**OE 2** – Propor um modelo de gestão estratégica da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas;

**OE 3** – Propor um modelo de mudança organizacional da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas;

**OE 4** – Analisar os métodos de controlo a utilizar na Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas

## **2. MODELO TIPO DE UMA REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS DAS FORÇAS ARMADAS**

### **2.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

A forma como as organizações comunicam, atualmente, com a sociedade, numa era cada vez mais mediatizada, condiciona significativamente a maneira como são percecionadas pelo público em geral, necessitando de interagir de forma rápida e significativa (Estado-Maior da Armada [EMA], 2015).

Segundo a Marinha Portuguesa,

hoje, mais do que nunca, vive-se na era da comunicação universal onde as sociedades se tornaram mais mediatizadas, ávidas da força do direto e do sensacionalismo. Estes fatores condicionam de forma significativa a ação de todos os atores sociais. O grau de interação entre as organizações e a sua envolvente produz efeitos de tal forma rápidos e significativos para o futuro destas que, por vezes, é impossível apreender e compreender os seus resultados efetivos (EMA, 2015, p. 1-1).

A comunicação, deve ser considerada como um instrumento chave para as organizações, constituindo-se como uma estratégia na forma como se relaciona com os seus públicos-alvo, com o objetivo de melhorar e preservar a sua imagem. Segundo Bueno (2005), a comunicação deverá estar incluída na estratégia de qualquer organização, dada a importância que tem no relacionamento com os públicos-alvo e também na vantagem competitiva que confere. Sendo para Ribeiro (2008), um instrumento essencial para garantir a eficácia e eficiência de uma organização.

As organizações devem possuir mecanismos para construir e melhorarem a imagem corporativa, além de assegurar que os seus próprios elementos sejam potenciadores e contribuintes na construção dessa imagem (Estado-Maior da Força Aérea [EMFA], s.d.).

Destrate, e tendo em consideração que na atualidade, o ambiente informacional é caracterizado por um ciclo de notícias de 24 horas por dia, sete dias por semana, a transmissão correta das mensagens, de forma precisa e oportuna, é de vital importância e essencial para a correta percepção e compreensão das políticas, imagens e ações desenvolvidas pelas FFAA (Ministerio de Defensa, 2017).

Assim, à luz da filosofia da gestão da Administração Pública e de acordo com as políticas orientadoras da Administração Central do Estado, faz todo o sentido estudar um modelo tipo de uma estrutura de comunicação e relações públicas para as FFAA, que sirva para a fortalecer e projetar a sua imagem, permitindo a sua aproximação e maior interação com o público, melhorando a sua imagem, por forma a criar uma maior atratividade da organização e uma melhor comunicação interna e externa, além de atribuir as ferramentas e meios necessários para preparar as FFAA a responder de forma eficaz e eficiente a possíveis crises.

Face ao exposto, institui-se como objeto de estudo deste trabalho, propor um modelo organizacional de uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas (RCRP) das FFAA, que melhor contribua para uma estratégia de comunicação que reflita a sua história e os seus valores, por forma a contribuir para a construção e manutenção de uma imagem que legitime as FFAA como uma referência nacional e internacional.

Tendo em atenção o objeto da investigação, esta será delimitada nos domínios espacial, concetual e temporal (Santos & Lima, 2019). No domínio espacial, a investigação será delimitada às estruturas de comunicação das FFAA. Relativamente ao domínio concetual, a investigação será delimitada à análise de fontes bibliográficas. Quanto ao domínio temporal, será limitada a partir de 2017, ano da última reestruturação numa RCRP nas FFAA, neste caso no Exército Português (EXE).

Constitui-se como objetivo geral (OG) deste artigo, propor um modelo organizacional da RCRP das FFAA, que satisfaça as suas necessidades. Sendo identificados dois objetivos específicos (OE) que concorrem para o OG:

OE1 – Analisar a comunicação organizacional.

OE2 – Identificar as dimensões base para um sistema de comunicações nas FFAA.

Com vista a atingir os objetivos apresentados, a questão central (QC) levantada, que conflui diretamente para o OG é, qual o modelo organizacional para o futuro de uma RCRP?

Da QC derivam as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Qual a importância da comunicação organizacional?

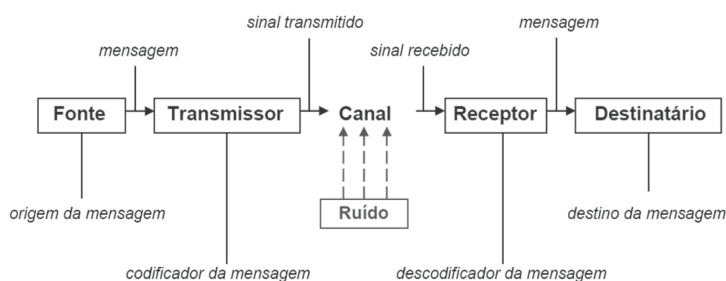
QD2 – Quais as dimensões base para um sistema de comunicação nas FFAA?

## 2.2. ESTADO DA ARTE

Para enquadrar o tema em análise, abordar-se-á neste subcapítulo os conceitos de comunicação e de relações públicas, que dão nome à repartição que se pretende identificar, e ainda o conceito de comunicação organizacional.

### 2.2.1. Comunicação e Relações Públicas

Comunicação, poderá ser entendido como a transmissão de informação, mensagens e conteúdos, entre mais do que uma entidade. Segundo Shannon e Weaver (1949, cit. por Silva, 2012) comunicação é a “transmissão intencional de informação entre um emissor e um recetor graças a uma mensagem que circula através de um canal”. Os mesmos autores propuseram um esquema de comunicação, por forma a representar um processo de comunicação (Figura 1).



**Figura 1 – Processo de comunicação**

Fonte: Silva (2012).

Em qualquer comunicação, a fonte é a responsável pela transmissão da mensagem, que utiliza um meio transmissor que codifica a mensagem a transmitir, por via de um canal, que antes de chegar ao destinatário é descodificada pelo recetor. Faz-se ainda referência ao ruído, que é tudo o que possa afetar o canal, perturbando a comunicação. O processo de comunicação quanto menos for afetado pelo ruído, mais eficaz será (Silva, 2012).

A Marinha define comunicação como “todo o ato interativo de troca de informações, emoções, experiências, ideias entre diferentes sujeitos contribuindo para a criação de entendimentos comuns, perceções e realidades partilhadas e reforçando, deste modo, os laços de identificação entre estes” (EMA, 2015, p. 2-1).

É também importante, diferenciar comunicação de informação, que segundo Almeida (2003), informação está relacionada com os conteúdos, que serão transmitidos no processo de comunicação.

Para falar em comunicação, é necessário abordar o conceito de comunicação estratégica, que pode ser definido como uma forma de articular as diferentes ações de comunicação, para alcançar os objetivos estratégicos de uma organização, pensando mais nos objetivos do que nas ações (Durán, 2020).

Relativamente às relações públicas, como parte integrante da comunicação, podem ser vistas como um procedimento estratégico da comunicação organizacional, servindo para apoiar na construção de um bom relacionamento com o seu público, que afeta ou pode ser afetado pela comunicação da organização (Ferrari, 2003). Podendo ser definidas como uma

função de gestão distinta que contribui para estabelecer e manter linhas mútuas de comunicação, compreensão, aceitação e cooperação entre uma organização e os seus públicos (...), servindo de sistema de alarme e de antecipação de tendências que utilizam a investigação e a comunicação como suas principais ferramentas de forma ética e sensata. (Gonçalves, 2013, p. 19)

Desta forma, as relações públicas podem ser entendidas como uma função estratégica para o equilíbrio dos interesses do cliente junto da organização, com o propósito de construir um bom relacionamento ou também gerir conflitos (Furquim, 2016).

### **2.2.2. Comunicação Organizacional**

Tendo em consideração a evolução mundial, principalmente na vertente tecnológica e digital, que obrigou as organizações a adaptarem-se, por forma a acompanharem esta evolução e as conseqüentes mudanças da sociedade, onde se engloba opinião pública e as suas necessidades (Furquim, 2016). Esta evolução alterou a forma de comunicar das organizações, invertendo a tradicional forma de comunicar, tornando-se um processo interativo, onde o recetor da mensagem, deixa de ter um papel passivo e passa a tornar-se também emissor, isto é, a organização emite a sua mensagem e espera uma resposta do seu público (recetor) quase em tempo real, estabelecendo assim, uma maior interação com o seu público, de forma mais direta (Kunsch, 2016).

Segundo Kunsch (2016, p. 44), comunicação organizacional é uma “disciplina que estuda e processa o fenómeno comunicacional dentro das organizações e todo o seu contexto político, económico e social. (...) envolve os processos comunicativos e todos os seus elementos constitutivos”.

Desta forma, a comunicação organizacional é considerada como uma ferramenta essencial para o crescimento e desenvolvimento das organizações, ocupando uma posição de relevo dado o seu carácter estratégico (Carrillo, 2014). Que segundo Furquim (2016) é abrangente e complexo, englobando e integrando



todas as áreas da organização.

Como referido, a comunicação organizacional integra todas as áreas da comunicação, que no caso das FFAA é indispensável referir a comunicação interna, externa e de crise.

A comunicação interna, inclui todo o fluxo de informações dentro da instituição. Cada funcionário da organização é parte integrante da equipa, trabalhando em conjunto para uma série de objetivos comuns. Para cumprir esses objetivos com eficácia, as informações devem fluir livremente pela instituição. Devendo os funcionários ser conhecedores do que espera deles, dos seus objetivos e, também, da própria missão da organização. Comunicações internas eficazes, responsabilizam e envolvem os funcionários na missão da empresa. A comunicação interna deficiente, por outro lado, pode deixar os funcionários confusos, desprovidos de identidade e, por vezes, rescindir com a organização (Karanges *et al.*, 2015). Sendo que nas FFAA, a retenção dos efetivos é na atualidade um fator crítico para a organização.

Na comunicação externa, as relações públicas são fundamentais, incluem atividades contínuas para garantir que a organização tenha uma imagem pública forte. As atividades de relações públicas passam por fazer a sociedade compreender a organização, a sua missão e a razão da sua existência. A comunicação é uma forma de moldar e definir a imagem de uma instituição para a comunidade. Comunicações externas, como boletins informativos, histórias nos Órgãos de Comunicação Social (OCS) e comunicados de imprensa, permitem que o público conheça o trabalho da organização, os esforços ambientais e outras atividades relacionadas à imagem, os quais servem para fortalecer as relações públicas de uma instituição (UKEssays, 2018).

A comunicação de crise é um dos elementos mais importantes, quando surge um problema grave numa organização e existe a urgência de informar o público dos fatos, antes de se tornar notícia. É fundamental comunicar de forma eficaz com os funcionários (interna), bem como com a sociedade (externa) e também com os OCS (de crise). Um dos objetivos da comunicação de crise deve consistir no fornecimento de informações oportunas, precisas e claras para evitar imprecisões e rumores (Bararia, 2018).

### **2.3. MODELO DE ANÁLISE**

Para o presente trabalho, estabeleceu-se como modelo de análise o modelo apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Modelo de análise**

Conceito	Dimensões	Variáveis	Indicador	Instrumentos
Comunicação Organizacional	FFAA	Comunicação	Interna	Entrevistas estruturadas e análise documental
			Externa	
			Crise	

## 2.4. METODOLOGIA E MÉTODO

### 2.4.1. Resumo da Metodologia

A metodologia seguida, resumida no Quadro 1, segue uma orientação ontológica objetivista, analisando que os fenómenos sociais e os seus significados são verdadeiros e independentes dos atores sociais, relegando para um plano secundário os factos que não sejam possíveis de serem observados. Quanto à posição epistemológica, será positivista, uma vez que defende a utilização dos princípios, ferramentas e técnicas das ciências naturais às ciências sociais, permitindo desta forma, gerar hipóteses, serem testadas e desenvolver leis (Santos & Lima, 2019).

**Quadro 1 – Quadro resumo da metodologia de investigação científica a seguir**

Filosofia		Raciocínio	Estratégia	Desenho de Pesquisa	Horizonte Temporal	Recolha e Análise de dados
Ontologia	Objetivismo	Indutivo	Qualitativa	Estudo de caso	Transversal	Análise de documentos
Epistemologia	Positivismo					Entrevistas Estruturadas

Foi adotado um método de raciocínio indutivo, no qual qualquer generalização será efetuada a partir da observação de factos particulares, associada a uma estratégia de investigação qualitativa.

Relativamente ao desenho de pesquisa será adotado o estudo de caso, procurando recolher informação detalhada sobre as RCRP das FFAA, através da qual se procura transmitir uma ideia geral do objeto de estudo com a proposta de um modelo a adotar pelas FFAA (Santos & Lima, 2019).

Quanto ao horizonte temporal, adotar-se-á o estudo transversal, pois pretende-se investigar acontecimentos relacionados com características fixas do objeto de estudo, designadamente a imagem e a estratégia de comunicação interna e externa (Santos & Lima, 2019, p. 33).

## 2.4.2. Método

### 2.4.2.1. Participantes e procedimentos

O percurso escolhido terá por base o pensamento indutivo, através da análise documental e de entrevistas estruturadas a especialistas sobre esta temática, sendo constituído por duas fases.

Na primeira fase, realizou-se a pesquisa de informação, através da análise documental, dos regulamentos enquadrantes das estruturas de comunicação e relações públicas das FFAA e uma revisão bibliográfica, com a finalidade, de definir o “estado da arte”, os objetivos e respetivas questões e o percurso metodológico a seguir, culminando com a estrutura guia do trabalho.

Na segunda fase, foram utilizados como métodos de recolha a realização de entrevistas estruturadas, aos intervenientes chave, na área da comunicação e relações públicas nas FFAA (Quadro 2) e ainda, análise documental para a observação dos dados e discussão dos resultados.

**Quadro 2 – Relação de entrevistados**

	<b>Posto e Nome</b>	<b>Função na Organização</b>
<b>A</b>	Capitão de Fragata Serafim Reis	Chefe da Repartição de Relações Públicas do Estado-Maior General das Forças Armadas
<b>B</b>	Capitão Tenente Nádia Rijo	Chefe do Serviço de Comunicação, Informação e Relações Públicas da Marinha
<b>C</b>	Coronel César dos Reis	Chefe da Repartição de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo do Exército
<b>D</b>	Coronel Manuel Costa	Chefe da Repartição de Comunicação e Relações Públicas da Força Aérea
<b>E</b>	Mr. Chris Riley	Chefe da NATO Strategic Communications Centre of Excellence

### 2.4.2.2. Instrumentos de recolha e técnica de tratamento de dados

Nesta investigação, foram utilizados essencialmente dois instrumentos de recolha de dados, a análise documental e entrevistas estruturadas (Santos & Lima, 2019).

A análise documental, baseou-se essencialmente em fontes primárias, nomeadamente, despachos, diretivas, publicações doutrinárias e publicações bibliográficas sobre as estruturas de comunicação nas FFAA e sobre comunicação organizacional, enquadrando desta forma a temática que se pretende abordar.

Foram também, realizadas entrevistas estruturadas às entidades referidas no Quadro 2, onde se obteve informação que permitiu dar resposta e valorizar o objeto em análise.

## 2.5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 2.5.1. Dimensões base para um sistema de comunicações da FFAA

De acordo com a especificidade e a análise realizada aos sistemas de comunicação das FFAA, com ênfase para a Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021 e a Diretiva para o Sistema de Comunicações do Exército 2019-2021, que referem que o Sistema de Comunicações do Exército é o “conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todas as entidades setoriais, unidades, estabelecimentos e órgãos atuem articuladamente e de um modo integrado sob uma Autoridade Técnica e Funcional da Comunicação, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica” (Exercito Português [EXE], 2020a, p. 4; EXE, 2020b, p. 5). Tendo como finalidade contribuir para a melhoria da credibilidade, aceitação, reconhecimento e reforço da visibilidade das missões nas suas diferentes dimensões, para assim aumentar a atratividade e fortalecimento da imagem institucional (EXE, 2021).

Desta forma, e tendo a referência da Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército, onde foi feita uma análise aos públicos-alvo e uma avaliação estratégica, que culminou com a identificação das áreas de esforço de um Sistema de Comunicações. As áreas de esforço, são duas dimensões base que norteiam o planeamento e a execução das iniciativas e atividades de comunicação das FFAA: a dimensão estratégica e a dimensão processual (EXE, 2020b).

#### 2.5.1.1. Dimensão Estratégica

De acordo com uma análise realizada pelo Exército, dos *stakeholders* e da avaliação estratégica ao seu sistema de comunicação, foram identificados três vetores estratégicos (Figura 2) para orientar e exponenciar toda a atividade de comunicação: as já referidas áreas da comunicação, a comunicação externa e interna e ainda a gestão integrada e otimizada da comunicação (EXE, 2020b).



**Figura 2 – Vetores Estratégicos**

Fonte: EXE (2020b).

No vetor estratégico comunicação externa, está diretamente relacionada com o nível da imagem institucional das FFAA, e se esta permite influenciar a opinião pública em geral acerca das suas atividades, missões e valores, por forma a garantir que o conhecimento, reconhecimento e aceitação do papel que as FFAA têm a nível nacional e internacional. E tendo em consideração o quadro atual, por forma a atrair e a reter os jovens nas FFAA, como também de demonstrar “a relevância e distinção de servir Portugal como Militar (EXE, 2020b). A comunicação externa, trata das relações com os públicos-alvo exteriores à organização, com ênfase para os OCS, classe política e ainda líderes de opinião (EMA, 2015). Sendo considerada como fundamental para que a instituição mostre transparência e abertura com os públicos-alvo, por forma a incrementar a “visibilidade e o reforço da reputação como uma instituição de âmbito nacional” (EMFA, s.d.).

No vetor estratégico comunicação interna, como o próprio nome indica, está diretamente relacionada com o interior das FFAA. Para o qual se deve garantir uma eficiente e eficaz comunicação, por forma a aumentar os níveis de motivação e de coesão interna, dado que são fulcrais para o bom desempenho das FFAA. Segundo o EXE “não há boa comunicação externa, sem que exista primeiro uma boa comunicação interna” (EXE, 2020b). A comunicação interna, é o tratamento dos públicos-alvo internos da organização, na procura da congregação de todos num objetivo comum (EMA, 2015). Desta forma, pode-se entendê-la como o privilegiar da “partilha de informação, de momentos e de acontecimentos com os nossos militares e civis, dos quais devem ser conhecedores, evitando-se a especulação interna” (EMFA, s.d.).

No vetor estratégico gestão integrada e otimizada da comunicação, serve para fazer face ao ambiente comunicacional atual, que é caracterizado pela sua enorme variedade de meios de comunicação, como pelas diversas formas de difusão. Assim,

e dada a ambiguidade e as características do ambiente comunicacional da atualidade, a gestão integrada e otimizada de comunicação é um meio para controlar e mitigar as dificuldades e desafios da atualidade, por forma a assegurar uma comunicação devidamente estruturada e coerente de toda a organização (EXE, 2021).

Para Kunsch (2009), que define que a comunicação organizacional é composta por quatro áreas de comunicação: a comunicação institucional; comunicação comercial/marketing/vendas; comunicação interna; e comunicação administrativa. Refere que a comunicação integrada permite a atuação em sinergia das diferentes áreas da comunicação, em prol de um objetivo comum. Faz-se referência à definição que Schultz (2004, cit. por Silva, 2018) usa para comunicação integrada *“integrated marketing communication is a strategic business process used to plan, develop, execute and evaluate coordinated, measurable, persuasive brand communication programs over time with consumers, customers, prospects, employees, associates and other targeted, relevant external and internal audiences”*.

#### 2.5.1.2. Dimensão Processual

Nesta dimensão, depois de analisados os planos de comunicação das FFAA existentes, os Quadros Orgânicos (QO) dos Ramos e do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e a Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército, são identificadas as áreas ou disciplinas estruturantes de um sistema de comunicação, que contribuem para a sua exponenciação. Para o presente trabalho são consideradas as áreas ou disciplinas estruturantes apresentadas na Figura 3: assessoria de imprensa; comunicação de crise; relações públicas e organização de eventos; produção de conteúdos e divulgação institucional; monitorização, pesquisa e análise; gestão estratégica e da qualidade (EXE, 2020b).



**Figura 3 – Processos estruturantes**

Fonte: Exército Português (2020b).

Nas relações públicas e organização de eventos, a sua área de ação está diretamente ligada na interação e relacionamento com as mais diversas entidades externas e com estruturas homólogas, exceto OCS, bem como no planeamento, coordenação e execução de eventos e cerimónias com projeção institucional (EXE, 2020b). Segundo a Marinha, as relações públicas consistem no “esforço deliberado, planeado e continuado com o fim de alcançar, promover e conservar uma boa imagem (compreensão, credibilidade e empatia) da Marinha junto dos seus diversos públicos” (EMA, 2015, p. 2-12). Sendo ainda de considerar, que faz a gerência da comunicação entre a organização e o seu público, com o principal objetivo de criar, construir e preservar uma boa imagem da organização (EMFA, s.d.).

Na assessoria de imprensa, a sua área de ação está diretamente ligada no relacionamento, análise e nos procedimentos a ter com os OCS, isto é, todo o tipo de relacionamento com os OCS. Sendo nesta disciplina que está enquadrado o apoio ao Chefe de Estado-Maior dos Ramos e do EMGFA, em assunto relacionados com OCS, mais propriamente o apoio do Porta-Voz (EXE, 2020b).

Na comunicação de crise, a sua área de atuação está relacionada com atividades de comunicação em situações consideradas de crise. Tendo em consideração que em situações de crise, os desenvolvimentos e as consequências são incertas, as FFAA têm de estar preparadas para responder atempadamente e de forma planeada, estruturada e coordenada, por forma a controlar ou minimizar os possíveis efeitos da crise na imagem institucional e na sua reputação (EXE, 2020b), que pelo seu impacto, podem acarretar grandes prejuízos na imagem institucional (EMA, 2015).

Na produção de conteúdos e divulgação institucional, a sua área de atuação está diretamente ligada com a gestão e alimentação das redes sociais, da intranet e internet. Nesta área faz-se a produção e a gestão dos conteúdos comunicacionais que alimentam as redes sociais, a intranet e internet (EXE, 2020b). Ou seja, é a divulgação de toda a informação passível de ser divulgada, como acontecimentos, atividades, missões, entre outros conteúdos, através dos mais diversos meios de comunicação, em vigor e na atualidade, por forma a manter o público informado e melhorar a imagem institucional (EMA, 2015).

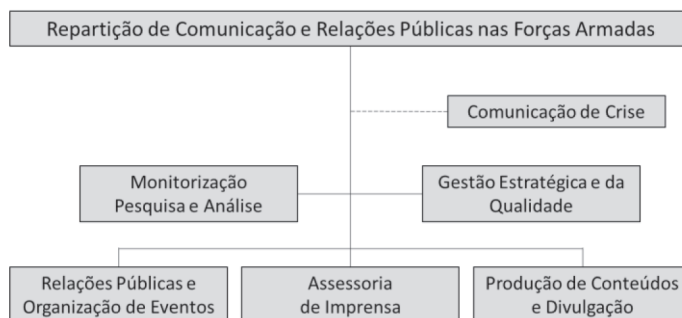
Na monitorização, pesquisa e análise, a sua área de atuação é o estudo de todo o ambiente informacional, a avaliação das atividades da comunicação institucional, a gestão da informação, monitorização dos canais de comunicação e a elaboração de relatórios sobre a situação comunicacional e informacional. Esta disciplina é um processo transversal a todo o sistema de comunicação, que tem como principal objetivo o estudo de todo o sistema informacional e noticioso, através de processos de monitorização, pesquisa e análise (EXE, 2020b).

Por fim a gestão estratégica e da qualidade, é também um processo transversal a todo o sistema de comunicação, tendo como área de atuação o acompanhamento e avaliação da aplicação do sistema, identificando melhorias aos processos estruturantes e se necessário propor a sua atualização. Sendo também responsável pelo planeamento das estratégias a usar nas diversas campanhas de comunicação e dos “procedimentos de gestão estratégica e da qualidade (EXE, 2020b).

### 2.5.2. Modelo tipo de uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas

De acordo com o exposto nos pontos anteriores e tendo em consideração as dimensões base para um sistema de comunicação das FFAA, onde foram identificados os vetores estratégicos e as disciplinas para um sistema de comunicação das FFAA, neste subcapítulo propõe-se o modelo tipo para uma RCRP para as FFAA.

Tendo em consideração os planos de comunicação existentes nas FFAA, os QO dos Ramos e EMGFA, a Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército e de acordo com as áreas estruturantes descritas nas dimensões base das FFAA, o modelo tipo de uma RCRP para as FFAA proposto, está representado na Figura 4.



**Figura 4 – Estrutura tipo de RCRP nas FFAA**

Fonte: Adaptado de EXE (2020a).

Desta forma a RCRP será chefiada por um Coronel/Capitão-de-Mar-e-Guerra, sob a dependência direta do Chefe de Gabinete do Chefe do Estado-Maior do EMGFA/Ramos e será constituída organicamente por seis secções, sendo que uma delas é apenas ativada à ordem. As secções orgânicas da RCRPP são as seguintes: Relações Públicas e Organização de Eventos; Assessoria de Imprensa; Produção de Conteúdos e Divulgação; Monitorização, Pesquisa e Análise; Gestão Estratégica e da Qualidade; e a Comunicação de Crise.



Sendo a Secção de Comunicação de Crise, uma secção apenas ativa à ordem e em caso de necessidade ou crise, constituída por elementos das restantes secções já identificadas, e com as suas tarefas devidamente atribuídas. Para que, em caso de ativação, esta possa estar pronta a conduzir a comunicação de crise, em prol da boa imagem da instituição.

Cada uma das secções é chefiada por um Tenente-Coronel/Capitão-de-Fragata, sendo que as áreas de atuação ou tarefas atribuídas a cada uma das secções, são as tarefas já referidas no ponto anterior das dimensões base para um sistema de comunicação das FFAA.

### **3. UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA PARA AS REPARTIÇÕES DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS DAS FORÇAS ARMADAS**

#### **3.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

A gestão pública, atualmente, não é só marcada pela eficiência e eficácia, mas também por outros padrões de gestão empresarial. O governo não força a imposição da sua vontade, opta antes por mediar entre os diversos atores do processo político (Rocha, 2000).

A nova corrente de gestão da Administração Pública, pós-gestionária, forçada pelo aumento de popularidade da anterior, gestionária, procura funcionar de forma autorregulada e hierarquizada, mas ao mesmo tempo de modo horizontal com a colaboração da comunidade, através de mecanismos em rede (Pierre e Peters, 2000, cit. por Rolo, 2010, p 38).

Face ao exposto, este trabalho visa encontrar um modelo de comunicação coerente e eficaz, para fortalecer e projetar as FFAA permitindo a sua aproximação e uma maior interação com o público, melhorando a sua imagem, criando uma maior atratividade da organização e uma melhor comunicação, interna e externa à própria organização.

O seu objeto de estudo será a análise e proposta de um modelo de gestão estratégica para uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas (RCRP) das FFAA.

Os objetivos da investigação consistem na formulação do objetivo geral (OG) e os respetivos objetivos específicos (OE) definindo o que se pretende alcançar com a investigação deste trabalho, decorrente destes, formularam-se a questão central (QC) e questões derivadas (QD) que se apresentam no ponto 3.1.2.

### 3.1.1. Estado da arte

Atento às responsabilidades superiormente atribuídas às FFAA, revela-se por demais necessária a utilização estratégica dos instrumentos de relações públicas e demais estruturas comunicacionais internas, no sentido de ir ao encontro dos objetivos estratégicos da Instituição Militar (EMA, 2015).

Para tal, deve existir uma política de comunicação que reflita a identidade e o posicionamento da instituição, diretamente relacionadas com a sua história e valores, tendo por base o seu Planeamento Estratégico. Essa política terá que contribuir para legitimar a organização como uma referência nacional e internacional, procurando harmonizar a identidade, a personalidade e o comportamento da instituição, visando transmitir confiança, sentido e a razão da sua existência (EMFA, s.d.).

Considerando a relevância da gestão estratégica da moldura humana organizacional para a identidade corporativa e, conseqüentemente, para o produto operacional do tecido corporativo, Fascioni, citando Balmer (2006), releva a necessidade de promover uma abordagem inclusiva que ressalve os valores e a filosofia organizacional e uma salutar relação com os seus públicos, sendo fundamental a motivação do capital humano interno para a identidade corporativa e, assim, alcançar o posicionamento desejado no mercado informacional.

A comunicação depende, em grande parte, do contexto em que é realizada (cultura vigente). Assim sendo, o conhecimento profundo do meio social envolvente é fundamental para a eficácia do ato comunicacional. Pode-se dizer até que “a Comunicação é a interação social através de mensagens” (Fiske, 1998).

Na comunicação organizacional, é indispensável referir também a comunicação interna, externa e de crise.

A comunicação interna, inclui todo o fluxo de informações de e para os indivíduos dentro da instituição. Comunicações internas eficazes, responsabilizam e envolvem os funcionários na missão da empresa. A comunicação interna deficiente, por outro lado, pode deixar os funcionários confusos, desprovidos de identidade e, por vezes, rescindir com a organização, que no caso das FFAA a retenção dos efetivos é, na atualidade, um fator crítico para a organização (Karanges *et al.*, 2015).

Na comunicação externa, as relações públicas são fundamentais, incluem atividades contínuas para garantir que a organização tenha uma imagem pública forte. A comunicação é uma forma de moldar e definir a imagem de uma instituição para a comunidade. Comunicações externas, como boletins informativos, histórias nos Órgãos de Comunicação Social (OCS) e comunicados de imprensa, permitem que o público conheça o trabalho da organização, os esforços ambientais e outras atividades relacionadas à imagem, os quais servem para fortalecer as relações

públicas de uma instituição (UKEssays, 2018).

A comunicação de crise é um dos elementos mais importantes, quando surge um problema grave numa organização e existe a urgência de informar o público dos fatos, antes de se tornar notícia. É fundamental comunicar de forma eficaz com os funcionários (interna), bem como com a sociedade (externa) e também com os OCS (de crise). Um dos objetivos da comunicação de crise deve consistir no fornecimento de informações oportunas, precisas e claras para evitar imprecisões e rumores. Para conseguir isso, os modelos de mensagens devem estar sempre prontos para economizar tempo e energia. Isso pode evitar muitos erros que podem surgir após a ocorrência de uma emergência (Bararia, 2018).

Assim, à luz da nova filosofia de gestão da Administração Pública e de acordo com as novas políticas orientadoras da Administração Central do Estado, faz todo o sentido estudar a estrutura de comunicação e relações públicas das FFAA, propondo um modelo de gestão estratégico que fortaleça e projete a imagem das FFAA.

### 3.1.2. Modelo de análise

Para a realização deste trabalho, delineou-se o modelo de análise apresentado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Modelo de análise**

Objetivo Geral	Propor um modelo de gestão estratégica da Repartiçai de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas				
Objetivos Específicos	Questão Central	Qual o modelo de gestão estratégica para o futuro de um Repartição de Comunicação e Relações Públicas nas Forças Armadas?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
<b>OE1</b> Analisar o modelo de gestão comunicacional da Marinha	<b>QD1</b> Qual o modelo de gestão comunicacional da Marinha?	Comunicação organizacional	Forças Armadas Portuguesas	Comunicação Interna Externa Crise	Entrevistas estruturadas e Análise documental
<b>OE2</b> Analisar o modelo de gestão comunicacional do Exército	<b>QD2</b> Qual o modelo de gestão comunicacional do Exército?				
<b>OE3</b> Analisar o modelo de gestão comunicacional da Força Aérea	<b>QD3</b> Qual o modelo de gestão comunicacional da Força Aérea?				

## **3.2. METODOLOGIA E MÉTODO**

### **3.2.1. Metodologia**

A metodologia seguida neste trabalho de investigação, assenta no raciocínio indutivo, através da análise documental e de entrevistas estruturadas a especialistas sobre esta temática, associada a uma estratégia de investigação qualitativa.

Adotou-se o estudo de caso, recolhendo informação detalhada sobre as RCRP das FFAA, segundo as quais se procurou compreender o objeto de estudo, segundo uma perspetiva interpretativa, através da qual, se procura transmitir uma ideia geral do objeto de estudo com a proposta de um modelo a adotar pelas FFAA (Santos & Lima, 2019, p. 37).

Numa primeira fase, realizou-se a pesquisa de informação, através da análise dos regulamentos enquadrantes das estruturas de comunicação e relações públicas das FFAA e uma revisão bibliográfica, com a finalidade, de definir o “estado da arte”, os objetivos e respetivas questões e o percurso metodológico a seguir.

Numa segunda fase, os métodos de recolha utilizados foram entrevistas estruturadas aos intervenientes chave na área da comunicação e relações públicas (quadro 2), acompanhadas de alguma pesquisa bibliográfica para análise dos dados e discussão dos resultados.

### **3.2.2. Método**

#### **3.2.2.1. Participantes e procedimento**

As entidades, apresentadas no quadro 2, foram contactadas, previamente por telefone, à exceção do Chefe da NATO *Strategic Communications Centre of Excellence*, cujo contacto nunca foi devolvido, disponibilizando-se para responder às questões enviadas posteriormente por correio eletrónico.

#### **3.2.2.2. Instrumentos de recolha de dados**

Nesta investigação, foram utilizados essencialmente dois instrumentos de recolha de dados (Santos & Lima, 2019): Análise de documental; Entrevistas estruturadas.

A análise documental, baseou-se essencialmente em fontes primárias, nomeadamente, despachos, diretivas, publicações doutrinárias e publicações bibliográficas sobre gestão estratégica e mudanças organizacionais, enquadrando desta forma a temática que se pretende abordar – RCRP nas FFAA.

### 3.2.2.3. Técnicas de tratamento de dados

As entrevistas realizadas foram estruturadas num guião e, pela especificidade do tema, pretende-se obter informação qualitativa dos entrevistados, com a finalidade de posteriormente as respostas serem objeto de análise.

## **3.3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **3.3.1. Análise do modelo de comunicação atual**

Após análise às respostas rececionadas, é possível constatar que a estratégia de comunicação das RCRP dos vários ramos das FFAA é estabelecida pelo Chefe de Estado-Maior, estando alinhada com a própria estratégia institucional, sendo determinada a médio/longo prazo.

Relativamente à estratégia de comunicação de crise, verifica-se também uma sintonia entre as FFAA. Quando a situação assim o exige, as RCRP, através de uma comunicação ativa e célere com os OCS, de modo a controlar e superar os efeitos da crise, procuram transmitir mensagens que mitiguem os impactos na imagem e reputação da respetiva instituição.

#### 3.3.1.1. EMGFA

De acordo com o Chefe da Repartição de Relações Públicas do EMGFA, a gestão da comunicação é diária, através das redes sociais, de modo a chegar ao público-alvo, interno e externo, existindo uma proximidade entre a RCRP e o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), na coordenação diária das suas atividades e, em consonância com a Diretiva Estratégica do Almirante CEMGFA.

A divulgação da estratégia do EMGFA é realizada através da Diretiva Estratégica do Almirante CEMGFA, utilizando, como comunicação interna, a transmissão da mesma por todos os militares e a sua publicação no site.

No que concerne à comunicação externa em Forças Nacionais Destacadas (FND), o EMGFA tem a preocupação de incluir um elemento com essa responsabilidade e realizar uma reunião com o porta-voz do Almirante CEMGFA. Na eventualidade de comunicação com OCS ou transmissão de quaisquer mensagens no teatro de operações, as mesmas só acontecem, mediante coordenação prévia com o porta-voz do Almirante CEMGFA e segundo as orientações.

#### 3.3.1.2. Marinha

A estratégia de comunicação da Marinha, segundo a sua publicação “A Comunicação da Marinha” (2015), divide-se em três áreas, a comunicação externa,

a comunicação interna e a comunicação de crise, distintas, mas articuladas entre si na persecução da sua imagem e objetivos estratégicos da instituição.

A comunicação externa na Marinha tem dois objetivos fundamentais, nuclear e de suporte. O nuclear, que almeja alcançar, a promoção e aumento da empatia na sociedade civil, líderes de opinião e na classe governante, evidenciando as suas missões nas vertentes militar, diplomática e económica e, uma garantia suficiente de voluntários de qualidade que contribua para o recrutamento da Marinha. O suporte tem por objetivo a criação de uma marca comunicacional, coesa e visualmente apelativa, em linha com a imagem da Marinha, através da uniformização de imagens e mensagens transmitidas face aos públicos-alvo a atingir (EMA, 2015).

Para a Marinha, a comunicação interna tem um papel determinante na contribuição da sua missão, de forma eficiente e eficaz, elencando vários objetivos, onde se destacam o apoio da missão, a motivação, o incentivo na procura de oportunidades de melhoria, a promoção da coesão e *ethos* naval e a clarificação da estratégia da instituição, evitando a instrumentalização dos seus militares por entidades exógenas. Simultaneamente, deve cultivar o sentimento de pertença dos seus militares e civis, através dos vários instrumentos de disseminação de informação à disposição da Marinha, não menosprezando a comunicação direta e pessoal (EMA, 2015).

A comunicação de crise tem como desidrato, minimizar o impacto e influência negativos que possam afetar a imagem e reputação da instituição. Para tal, baseia-se em quatro princípios, a antecipação, a agilidade, a qualidade informativa e a veracidade. O militar deverá estar sempre preparado para responder o mais célere possível, dentro das 24 horas do evento e com dados reais e verossímeis, principalmente aos órgãos de comunicação social (OCS), que na ausência de informação, podem procurar outras fontes não oficiais e condicionar a imagem da instituição junto do público-alvo e até mesmo o rumo da crise. Para além disso, e associada a qualquer comunicação (externa, interna ou de crise), a qualidade informativa, deverá ser precisa, tranquilizadora e dinâmica (EMA, 2015).

No seu documento enquadrante, a Marinha disponibiliza estratégias de resposta a diversos tipos de crise, em função do que está em causa, de forma ao elemento que tiver de interagir com os OCS saber como se comportar e reagir a determinadas questões.

Para além destas estratégias, existem também diretrizes para a interação com os OCS, técnicas de relacionamento e expressão, participação em entrevistas, receção de OCS a bordo de navios, como preparar uma conferência de imprensa, um comunicado de imprensa e mensagens padrão.

Segundo o Chefe do Serviços de Comunicação, Informação e Relações Públicas da Marinha, a estratégia de comunicação da Marinha está definida de acordo com o público-alvo a atingir, interno, externo, órgãos de comunicação social (OCS) e ainda o governo.

A Marinha utiliza os “...vários canais de comunicação interna, nomeadamente a intranet, os emails institucionais, as mensagens *Military Message Handling System* (MMHS) e, ainda, a Revista da Armada” para a transmissão da sua estratégia (constante na Doutrina Naval, no Planeamento Estratégico da Marinha e nos Indicadores Estratégicos), para além da publicação no portal interno da instituição.

Todos os navios têm um militar que acumula as funções de Oficial de Relações Públicas, responsável pela comunicação externa e de crise. Antes de embarcar, é devidamente preparado para contactos fortuitos com OCS ou situações de crise, encontrando-se em constante ligação com a RCRP.

Considera-se, após análise à legislação e respostas providenciadas pelo Chefe do Serviços de Comunicação, Informação e Relações Públicas que a gestão comunicacional está alinhada com a sua estratégia, visão e missão, comunicando sempre com base em duas premissas, quem se pretende atingir e qual o objetivo da comunicação. A sua estratégia deverá ser realizada a médio longo prazo, mantendo o pressuposto de comunicar mais e melhor junto da sociedade, tendo a perfeita noção que a comunicação realizada antes da pandemia era diferente da que é realizada atualmente. Quer isto dizer, que a gestão comunicacional deve ser constantemente ajustada à realidade, respondendo à QD1.

### 3.3.1.3. Exército

Conforme a Diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021 (2020), o Exército tem a sua estratégia de comunicação definida em três vetores estratégicos (figura 2), a comunicação externa, a comunicação interna e a gestão integrada e otimizada da comunicação do Exército.

A comunicação externa tem duas faces da mesma moeda, a sua imagem e a mensagem propriamente dita. A imagem do Exército é transmitida através das diversas atividades associadas à sua missão que, direta ou indiretamente, influencia o público em geral. A mensagem, por outro lado, tem um carácter mais interativo, dinâmico e como escopo, o aliciamento de jovens no ingresso da carreira militar e, simultaneamente, a retenção dos jovens militares RC/RV, principalmente, através de testemunhos de ex-militares (Estado-Maior do Exército [EME], 2020).

A comunicação interna do Exército tem como repto, reunir e motivar os

seus militares e civis, não só no crescimento da cultura, caráter, disposição e hábito militar, mas também na informação e atualização de temas genéricos e ou específicos da instituição. Para o Exército, a comunicação interna é relevante e de especial importância, nomeadamente, na motivação da sua massa humana, fator chave e imprescindível para a instituição e, na sua coesão, como elemento fundamental para o elevado desempenho organizacional (EME, 2020).

A gestão integrada e otimizada da comunicação é um meio de mitigar o complexo e volátil processo que a comunicação exige ao Exército. A velocidade com que a informação flui atualmente, a demanda exigida pelos públicos-alvo e a imensidão de conteúdos necessários que o Exército necessita de analisar, colocam dificuldades acrescidas no seu acompanhamento e monitorização. Portanto, a integração contribui para o desenvolvimento estruturado, assim como, para a unificação da comunicação institucional, concretizada num controlo supervisionado pela “Autoridade Funcional e Técnica para a área da Comunicação” (EME, 2020).

Destes três vetores estratégicos, surgem os processos inerentes para a sua prossecução, nomeadamente, a assessoria de imprensa, a comunicação de crise, as relações públicas e protocolo, a produção de conteúdos e divulgação institucional, a monitorização, pesquisa e análise e, a gestão estratégica e da qualidade (Figura 3).

A assessoria de imprensa tem por objetivo o relacionamento e interação com os OCS, a ligação aos RCRP das restantes FFAA e assessoria ao Chefe de Estado Maior do Exército, no âmbito dos OCS (EME, 2020).

A comunicação de crise decorre de situações inesperadas, de emergência, de incidentes ou acidentes, com maior ou menor incerteza, cuja mensagem deverá ser transmitida o mais célere possível, de modo a “controlar, limitar, minimizar e ultrapassar os impactos da crise”, tanto, interna como externamente, a fim de atenuar as consequências produzidas por determinado episódio na sua Imagem institucional (EME, 2020).

As relações públicas e protocolo têm por função a responsabilidade pelos eventos e cerimónias internas, a ligação aos restantes RCRP das FFAA e a interação e relacionamento com entidades externas (EME, 2020).

A produção de conteúdos e divulgação institucional tem por objetivo a gestão das redes sociais, internet e intranet, a identidade visual e a gestão centralizada de produtos gráficos, audiovisuais e de multimédia orientados para ações de comunicação, através da sua centralização e produção (EME, 2020).

A monitorização, pesquisa e análise, como o próprio nome indica, tem como responsabilidades o estudo do ambiente informacional, através de uma análise holística e sistemática, avaliando as ações e atividades de comunicação e projeção institucional do Exército (EME, 2020).



Por fim, a gestão estratégica e da qualidade realiza a monitorização, análise e atualização da Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército, com o principal objetivo de identificar oportunidades de melhoria, através de campanhas de comunicação, coordenação de diversos meios de comunicação e processos estratégicos e de qualidade (EME, 2020).

De modo a responder à QD2, a gestão comunicacional do Exército é realizada através dos seus vetores estratégicos, coordenados pelos processos estruturantes, principalmente, pela gestão estratégica e da qualidade, ajustando a comunicação à realidade segundo critérios de qualidade e de melhoria. A sua estratégia de comunicação está bem explícita na Diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021 e pressupõe uma revisão da sua estratégia comunicacional de forma trienal.

#### 3.3.1.4. Força Aérea

A gestão da comunicação na Força Aérea (FA) está centralizada no Gabinete do Chefe de Estado Maior da Força Aérea (GabCEMFA), cuja função é a sua uniformização e consistência do processo comunicacional de todas as Unidades da FA, através do planeamento, conceção, coordenação e avaliação (EMFA, s.d.).

A política de comunicação da FA, à semelhança dos outros ramos das FFAA, também assenta em três tipos de comunicação (externa, interna e de crise), refletindo a sua identidade, história, valores, missão, visão e objetivos, tendo por base a Diretiva de Planeamento Estratégico da Força Aérea e, estabelecendo linhas orientadoras que permitam uma comunicação efetiva com os públicos interno e externo, especialmente com os militares da FA e suas famílias (EMFA, s.d.).

A comunicação externa é a oportunidade que a instituição identifica como elemento chave para se dar a conhecer à sociedade em geral e, aos OCS em particular, a imagem da FA e a sua realidade, através da divulgação de informação selecionada, rigorosa, com mensagens simples, objetivas e adequadas ao público-alvo. Para tal, a FA promove ações como contactos oportunos com os OCS, conferências, estágios, iniciativas culturais, batismos de voo, abertura das suas Unidades, entre outros (EMFA, s.d.).

A FA privilegia a partilha de informação interna, de modo a escutar, perceber e conhecer as expectativas dos seus militares e civis, evitando a especulação, promovendo com isso, a autoestima, a motivação e o sentimento de pertença. A comunicação interna tem como objetivo principal, difundir a estratégia da FA e, simultaneamente, identificar as expectativas dos seus elementos, fomentando, a sua coesão e a adesão à missão da instituição, através do equilíbrio entre ambos, com a promoção de eventos comemorativos, atividades desportivas, reuniões e divulgação

de informação através de e-mail ou portal interno (EMFA, s.d.).

A comunicação de crise é realizada, sempre que possível, pelo chefe da RCRP da FA, o qual deve passar uma imagem de solidariedade da instituição, para com a situação, manifestando o empenho na resolução da mesma, assim como, em evitar ocorrências futuras, pois a capacidade de resposta e a celeridade com que a mesma é realizada, concorrem para o sucesso ou fracasso da instituição lidar com o acontecimento e ações em curso para a sua resolução (EMFA, s.d.).

A informação, numa situação de crise, deve ser transparente e objetiva, sendo um dos meios mais importantes para manter a reputação e imagem da instituição e, simultaneamente, devolver-lhe a sua normalidade. Nestes casos, é importante ter a consciência de que os OCS vão noticiar a situação de crise, pelo que, os factos devem ter origem na instituição (dados oficiais), ao invés de fontes não oficiais que, em último caso, poderão denegrir a reputação da FA (EMFA, s.d.).

De acordo com o Chefe da Repartição de Comunicação e Relações Públicas da FA, apesar da estratégia de comunicação ser determinada pelo Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), face aos desafios apresentados, não existe uma diretiva de comunicação da FA, encontrando-se no Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) a aguardar despacho superior.

A comunicação interna utilizada para a transmissão da estratégia da FA, definida na Diretiva de Planeamento Estratégico do General CEMFA e outras diretivas do GEN CEMFA, resume-se à publicação de documentos no site interno da instituição.

Normalmente, quando as FND são de comando da FA, é norma elementos do RCRP integrarem o contingente, no entanto, quando tal não é possível, existe uma ligação estreita entre o chefe da RCRP e o comandante da FND, em simultâneo, com uma coordenação próxima entre o chefe da RCRP e o Gabinete do CEMFA.

Respondendo à QD3, a gestão comunicacional da FA, à semelhança dos outros Ramos, também assenta nos três vetores da comunicação, primando pela uniformização organizacional. Apesar da Diretiva da FA apostar numa comunicação interna forte, na realidade, resume-se à divulgação de informações por correio eletrónico. A sua gestão comunicacional é realizada a médio/longo prazo com a constante preocupação da sua adequabilidade ao presente.

### **3.3.2. Proposta de modelo de gestão estratégica da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas**

A gestão estratégica da comunicação oferece aos funcionários e líderes organizacionais atividades de comunicação direcionadas para desenvolver a

missão da organização. O termo “estratégico” foi usado pela primeira vez na teoria organizacional na década de 1950 e foi desenvolvido para descrever como as empresas ganhavam e aumentavam sua participação no mercado. O conceito moderno de comunicação estratégica define os objetivos fundamentais da gestão estratégica como “controlo ambiental e manutenção da autonomia da organização” (Hallahan *et al.*, 2007, p. 12).

A comunicação estratégica a longo prazo está também ligada ao poder e às decisões racionais das organizações. Assim, a gestão estratégica inclui os objetivos, formulação e implementação da estratégia e a sua revisão (Hallahan *et al.*, 2007).

A comunicação estratégica pressupõe uma atuação multidisciplinar, envolvendo, para o efeito, áreas científicas complementares como a comunicação organizacional, relações públicas, marketing relacional ou até mesmo gestão, psicologia, sociologia, entre outras, cuja articulação irá promover influenciar, gerir e conquistar as perceções dos diversos *stakeholders* e, assim, alcançar os efeitos corporativos desejados.

Assim, o processo de gestão eficaz do vetor da comunicação e a forma como pode influenciar as perceções dos demais interesses sociais deve “operar de acordo com a estrutura, a cultura, a organização e a tecnologia de comunicação de uma determinada sociedade” (Castells, 2013, p. 24), assumindo o capital humano interno papel principal no desenvolvimento da marca corporativa (Neiva, 2018).

O modelo de gestão estratégico de comunicação deve ser realizado a médio longo prazo com metas e objetivos dimensionais que permitam nesse espaço temporal adequar a estratégia de comunicação à evolução dos tempos, permitindo às RCRP a liberdade necessária para adaptar essa estratégia às situações do dia-a-dia.

A comunicação deverá ter especial incidência na dimensão digital (redes sociais, e-mail, chat, site, entre outros), quer a nível interno quer a nível externo, pois atualmente, um indivíduo com uma publicação digital, chega a muitos mais recetores que uma publicação oficial das FFAA.

Assim, de modo a responder à QC, deve haver, primariamente, uma definição dos objetivos e efeitos estratégicos a alcançar nos respetivos ramos, a médio prazo. Essa definição deverá ser debatida e aprovada no conselho superior dos ramos. Ao nível do ramo, deverá ser formulada uma estratégia comunicacional. Essa diretiva deverá ser implementada pelas U/E/O militares com especial atuação aos que direta ou indiretamente gerem a imagem pública institucional (a função controlo deverá ser realizada ao nível do Estado-Maior). E, deverá ser implementado um grupo de trabalho, com assento anual, onde estariam presentes diversas entidades, nomeadamente, Estado-Maior, Relações Públicas, Academia e Escolas, Centro de Recrutamento e Unidades, com uma avaliação bianual dos objetivos.

#### 4. PROPOR UMA ALTERAÇÃO AO MODELO ORGANIZACIONAL DE UMA REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS DAS FORÇAS ARMADAS

##### 4.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Com este capítulo, procura-se analisar as mudanças organizacionais a introduzir nas Repartições de Comunicação e Relações Públicas das FFAA, com o intuito de conseguir maior eficácia e eficiência destas repartições, naquele que é o seu objetivo, aproximar o público, das instituições castrenses nacionais, cultivando uma boa imagem e aceitação.

Acompanhando este desiderato, foi eleito como objeto de estudo a mudança organizacional.

Para que se possa aprofundar a investigação sobre este assunto, foi formulado um objetivo geral (OG) para a mesma: propor um modelo de mudança organizacional da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas.

Por forma a equacionar uma linha de raciocínio para conduzir este estudo resultaram, do OG, quatro objetivos específicos (OE):

OE 1 – Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP do EMGFA;

OE 2 – Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP da Marinha;

OE 3 – Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP do Exército;

OE 4 – Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP da Força

Aérea.

Orientado pelos OG e OE, foi deduzida a questão central (QC) desta investigação, que será o farol que guiará esta busca pelo conhecimento. Qual o modelo de mudança organizacional a adotar para uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas?

Dela decorrem quatro questões derivadas (QD), que a seguir se elencam:

QD 1 – Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP do EMGFA?

QD 2 – Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP da Marinha?

QD 3 – Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP do Exército?

QD 4 – Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP da Força Aérea?

Pela necessidade de melhor compreender está investigação sobre o modelo de mudança organizacional de uma RCRP das FFAA, é necessário definir alguns conceitos estruturantes e que vão acompanhar todo o raciocínio deste estudo.

No seguimento deste desiderato, é necessário recorrer a alguma bibliografia para melhor compreender conceitos como:

**Modelo** – o recurso a modelos para explicar a natureza, remonta, talvez, a

tempos anteriores a Arquimedes, baseado na construção de modelos explícitos, que podem ser replicados, o Homem procura conseguir fazer previsões, evitando suposições (Epstein, 2008). Os modelos associados à explicação de fenómenos, por norma obedecem a um raciocínio lógico, como por exemplo uma sequência de números, em que se pode determinar o próximo por conhecer a relação entre os anteriores (Chang & Keisler, 1990). Os modelos são construídos baseados em factos, por forma a explicar de forma racional ao público, em geral, a comprovação de determinada hipótese (Guthery, 2008).

**Mudança** – está associado por norma à ideia de melhoria, mudança para uma melhoria, como resultado das alterações das condições existentes, mas também surge muitas vezes associada à ideia de resistência, especialmente em meio organizacional, onde a resistência à mudança é objeto de estudo há muito tempo (Kotter, 2012). A mudança ocorre de forma planeada ou não, alterando uma estrutura existente (Soares, 2017).

**Organização** – “Um sistema socialmente estabelecido pelo conjunto de valores expressos pelos indivíduos que dela fazem parte, sendo assimiladas e transmitidas sucessivamente pelas mesmas” (Kanaane, 1994). É um ser social legítimo onde se servem objetivos comuns (Etzioni, 1989). São manifestações concretas de uma associação de pessoas com papéis e tarefas concretas (Bernardes, 1993).

#### 4.2. METODOLOGIA E MÉTODO

Como não poderia deixar de ser, este estudo de cariz científico, revestiu-se de uma metodologia própria, assente num raciocínio indutivo, “correspondente a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria” (Santos & Lima, 2019, p. 18).

Escolheu-se uma estratégia qualitativa, uma vez que existe “uma relação indissociável entre o mundo real e a subjetividade do sujeito, que não é passível de ser traduzida por números” (Santos & Lima, 2019, p. 27). Foi realizada uma análise documental sobre os documentos existentes nos Ramos sobre comunicação e relações públicas, onde se destacam o PGA (4) A Comunicação na Marinha de 2015, a Diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021, de 2020, e um documento que aguarda despacho superior para promulgação na Força Aérea e que aborda a Política de Comunicação.

Foram ainda, utilizadas entrevistas estruturadas, como método de recolha, visando alguns dos principais elementos na área das comunicações e relações públicas nas FFAA. Estas entrevistas, apoiadas pela análise documental já referida anteriormente, constituíram-se como base fundamental desta investigação.

Na realização deste trabalho, procurou-se seguir o modelo de análise constante no Quadro 4.

**Quadro 4 – Modelo de análise**

Objetivo Geral	Propor um modelo de mudança organizacional da Repartição de Comunicação e Relações Públicas das Forças Armadas				
Objetivo Específico	Questão Central	Qual o modelo de mudança organizacional a adotar para uma Repartição de Comunicação e Relações Públicas?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
<b>OE1</b> Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP do EMGFA	<b>QD1</b> Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP do EMGFA?	Mudança organizacional	Forças Armadas Portuguesas	Estrutura Alterações Obstáculos	Entrevistas estruturadas e Análise documental
<b>OE2</b> Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP da Marinha	<b>QD2</b> Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP da Marinha?				
<b>OE3</b> Analisar o modelo de mudança organizacional na RCRP da Força Aérea	<b>QD3</b> Qual o modelo de mudança organizacional na RCRP da Força Aérea?				

#### 4.3. ANÁLISE DO MODELO ORGANIZACIONAL EXISTENTE

Neste capítulo ir-se-ão analisar os modelos organizacionais existentes nas RCRP das FFAA, comparando-os com o modelo proposto, no capítulo 2, que procurou, em consonância com as dimensões que servem de base aos sistemas de comunicação das FFAA, propor um modelo tipo para uma RCRP.

De forma muito breve, o modelo proposto baseou-se nos vetores estratégicos e nas disciplinas para um sistema de comunicação nas FFAA, em concordância com os planos de comunicação existentes nas FFAA, os QO dos Ramos e EMGFA, a Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército e de acordo com as áreas estruturantes descritas nas dimensões base das FFAA e apresentadas na figura 3.

No que diz respeito ao pessoal, esta RCRP será chefiada por um Coronel/ Capitão-de-Mar-e-Guerra, com a dependência direta do Chefe de Gabinete do Chefe do EMGFA/Ramos, constituída organicamente por seis secções, uma delas é ativada à ordem. As secções orgânicas da RCRPP são as seguintes: Relações Públicas e Organização de Eventos; Assessoria de Imprensa; Produção de

Conteúdos e Divulgação; Monitorização, Pesquisa e Análise; Gestão Estratégica e da Qualidade; e a Comunicação de Crise.

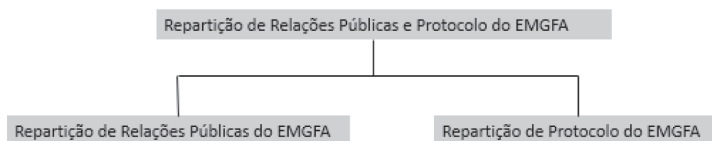
A Secção de Comunicação de Crise é somente ativada em caso de necessidade, associada a uma crise, à custa de elementos das restantes secções, com as suas tarefas devidamente atribuídas.

Cada uma das secções é chefiada por um Tenente-Coronel/Capitão-de-Fragata, com as tarefas atribuídas de acordo com as áreas de atuação respetivas.

#### 4.3.1. EMGFA

A estrutura de relações Públicas e Protocolo do EMGFA existe, tal como a se conhece hoje, desde 2010, quando foi fixada por despacho do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) da altura (Despacho n.º 6/CEMGFA, 2010).

Nesta norma interna, pode-se facilmente perceber que a RCRP do EMGFA é constituída por cinco elementos, onde se destaca um chefe, de posto Capitão-de-Fragata ou Tenente-Coronel, com dois adjuntos, Capitão-Tenente ou Major, um para a área das relações públicas e outro para a área do protocolo (Figura 5).



**Figura 5 – Estrutura da Repartição de Relações Públicas e Protocolo do EMGFA**

Fonte: Adaptado de despacho n.º 6/CEMGFA (2010).

A esta sub-repartição do gabinete do CEMGFA, acometem as responsabilidades de (Despacho n.º 6/CEMGFA, 2010):

- Transmitir a mensagem ou declaração do CEMGFA aos órgãos de comunicação social (OCS), na qualidade de Porta-voz do CEMGFA;
- Promover o esclarecimento sobre os assuntos relacionados com as FFAA;
- Promover a divulgação das atividades das Forças Nacionais Destacadas (FND) e dos militares nacionais dependentes do CEMGFA;
- Divulgar as ações de relevo decorrentes das atividades normais das FFAA e do EMGFA.
- Organizar e programar visitas aos Teatros de Operações onde estão contingentes militares destacados e/ou militares na dependência do CEMGFA;
- Acompanhar a publicação e difusão de notícias relevantes para as FFAA,

difundidas nas imprensas nacional e internacional.

- Organizar e preparar conferências de imprensa;
  - Coordenar a elaboração de *Press Kits* sobre as FND aquando de visitas aos TO de altas entidades e/ou de OCS;
  - Divulgar as atividades diretamente relacionados com o CEMGFA;
  - Supervisionar e coordenar a elaboração e atualização dos conteúdos da página da Internet do EMGFA;
  - Coordenar a criação e manutenção de um arquivo fotográfico atualizado das operações das FND nos diversos TO;
  - Elaborar a resenha de imprensa diária para o CEMGFA;
  - Manter uma ligação permanente com as áreas de Relações Públicas e Assessorias de Comunicação Social da Presidência da República, do Gabinete do Ministro de Defesa Nacional (MDN) e dos Ramos.
  - Coordenar, no âmbito das Relações Públicas, as cerimónias militares que sejam solicitadas pela Presidência da República, MDN ou outras, cuja coordenação seja atribuída ao Gabinete do CEMGFA.
  - Preparar “*Key- Messages*” e “*talking points*” aos militares das FND quando em contacto com elementos dos OCS;
  - Promover o enquadramento dos militares para o exercício das funções de Oficiais de Informação Pública/Oficiais de Relações Públicas das FND;
  - Acompanhar os assuntos relacionados com o emprego das FND e outros assuntos no âmbito das operações;
  - Coordenar as atividades dos operadores da Linha verde das FFAA.
- A estas tarefas atribuídas, no âmbito das relações públicas, acrescentam-se ainda as atribuídas no âmbito do protocolo:
- Coordenar, enquadrar e supervisionar os aspetos protocolares das atividades da responsabilidade do Gabinete do CEMGFA;
  - Receber e enquadrar as delegações que acompanham entidades que visitam o CEMGFA
  - Acionar a correspondência oficial de e para o CEMGFA, que lhe for distribuída.
  - Estabelecer contactos e coordenações iniciais de todas as visitas a Portugal de altas entidades, a convite do CEMGFA, nomeadamente no que concerne ao alojamento, refeições, transporte e outros apoios necessários;
  - Participar na organização de todas as cerimónias militares e visitas na área protocolar;
  - Efetuar o planeamento, coordenação e supervisão inicial das cerimónias militares que sejam solicitadas pela Presidência da República, MDN ou outras, cuja



coordenação seja atribuída ao Gabinete do CEMGFA pelo CEMGFA, no âmbito do protocolo;

- Supervisionar os pedidos de entidades exteriores às FFAA, para participação militar em cerimónias de carácter nacional, designadamente Comemorações do 25 de Abril de 1974, Dia de Portugal, Armistício da Primeira Grande Guerra e Primeiro de Dezembro, entre outras;

- Manter uma ligação permanente com as áreas de Protocolo da Presidência da República, do Gabinete do MDN e dos Ramos;

- Manter uma ligação funcional permanente com o Protocolo de Estado;

- Manter atualizada a lista de entidades civis e militares nacionais e internacionais, nomeadamente lista de *Chief of Defense* da Organização do Tratado do Atlântico Norte, União Europeia e Comunidade de Países de Língua Portuguesa;

- Manter atualizada uma base de dados das fotografias de atividades desenvolvidas pelo CEMGFA.

Tal como elencado na entrevista concedida pelo Capitão-de-Fragata Serafim Reis, Chefe da Repartição de Relações Públicas do EMGFA, destaca-se como principal alteração à estrutura existente, a necessidade deste modelo organizacional ser dotado de uma área de multimédia, “capaz de reforçar as formas de comunicar” do EMGFA, associados a um reforço na área do design, imagem e multimédia.

Com base neste raciocínio, equaciona-se que a alteração ao modelo organizacional na RCRP do EMGFA, se prende com a criação de uma área de produção de conteúdos e divulgação, que possa aumentar o número de conteúdos multimédia produzidos, no entanto para que esses conteúdos sejam mais vocacionados às audiências alvo, sugerindo-se que exista uma área de monitorização, pesquisa e análise dos conteúdos online, identificando assim as possíveis áreas a explorar.

#### **4.3.2. Marinha**

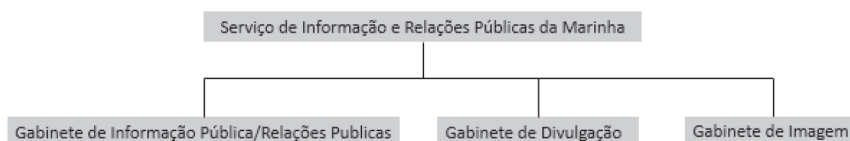
Para conhecer a estrutura de Relações Públicas e Protocolo da Marinha consultou-se um bom documento que existe sobre a comunicação na Marinha do Estado-Maior da Marinha que é “A Comunicação na Marinha PGA4 (A)” (Estado Maior da Armada, 2015).

Com base neste documento é possível concluir que a política de relações com os OCS está bem fundamentada na Marinha. Com base no seu capítulo seis foi possível concluir que a estrutura de relações públicas na Marinha passa por três gabinetes, com responsabilidades nas várias áreas (Estado Maior da Armada, 2015).

O chefe do Serviço de Informação e Relações Públicas responde superiormente ao Almirante Chefe de Estado-Maior da Armada (CEMA),

coordenando todas as ações de relações públicas que impliquem a presença de OCS no cabal cumprimento das políticas definidas pelo Almirante CEMA. Desempenha as funções de Porta-voz do Almirante CEMA quando necessário (Estado Maior da Armada, 2015).

Este serviço tem na sua dependência três gabinetes (Figura 6) que cobrem três áreas particulares, o gabinete de Informação Pública/Relações Públicas que controla todas as ações de informação pública e relações públicas da Marinha. Um gabinete de divulgação, responsável pelas ações de marketing e publicidade na Marinha. E um gabinete de imagem, que apoia a Marinha nos assuntos relacionados com a recolha e produção de todos os elementos áudio e de imagem dos eventos organizados no seio da Armada (Estado Maior da Armada, 2015).



**Figura 6 – Estrutura do Serviço de Informação e Relações Públicas da Marinha**

Fonte: Adaptado de Estado Maior da Armada (2015).

Com base nas leituras realizadas, contando ainda com o apoio da entrevista realizada ao Chefe do Serviço de Comunicação, Informação e Relações Públicas da Marinha, a Capitão-Tenente Nádía Rijo, verifica-se que o modelo organizacional em uso na RPRP é recente, encontrando-se em consolidação, demonstrando até ao momento eficácia e eficiência quer ao nível da comunicação interna quer externa.

No entanto, tal como reconhecido na entrevista, com a finalidade de potenciar a comunicação, deve existir um maior alinhamento entre todos os atores que trabalham a comunicação na Marinha, isto poderia ser conseguido com um reforço de um gabinete vocacionado para trabalhar a área estratégica da comunicação responsável pela sincronização de todos os intervenientes para uma finalidade única.

#### **4.3.3. Exército**

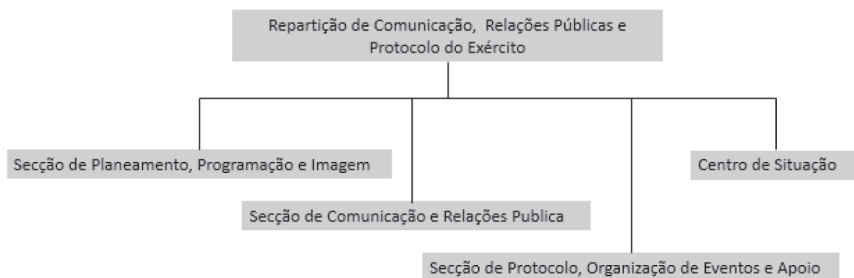
O estudo do modelo de mudança organizacional na RCRP ao nível do Exército, assentou em dois documentos fundamentais, o quadro orgânico do gabinete do general Chefe de Estado-Maior do Exército e a diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021 (EME, 2020).

Com base na análise do quadro orgânico supracitado, é possível

compreender que a Repartição de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo do Exército é chefiada por um coronel, e formada por três secções, chefiadas por tenente-coronel (EME, 2017).

A secção de planeamento, programação e imagem possui elementos dedicados às artes gráficas, a secção de comunicações e relações publicas tem especialistas na área da comunicação, a secção de protocolo, organização de eventos e apoio, é robusta e vocacionada para o protocolo institucional, inclusive cerimónias militares de grande envergadura. A estas secções, junta-se um centro de situação responsável pelas mensagens que são difundidas nas redes, interna e externa (intranet e internet) (EME, 2017).

A esta estrutura (Figura 7) incube as tarefas de realizar a (i) assessoria de imprensa, isto é, garantir o relacionamento e interação com o OCS. A (ii) comunicação em contexto de crise, com o intuito de controlar, limitar, minimizar e ultrapassar os impactos de cenários de crise e atenuar os efeitos na imagem do Exército. (iii) As relações públicas e protocolo, abonando o relacionamento e interação com entidades externas, a par dos procedimentos de relações públicas e protocolo. (iv) A produção de conteúdos e divulgação institucional, acreditando a gestão das redes internas e externas de divulgação, produção de conteúdos gráficos e audiovisuais. (v) A monitorização pesquisa e análise, garantindo o estudo do ambiente noticioso e informativo e a monitorização dos diversos canais e meios de comunicação do Exército. (vi) A gestão estratégica e da qualidade, atuando no acompanhamento, avaliação e atualização das estratégias do sistema de comunicação do Exército, conseguindo a integração e coordenação dos diversos canais e meios de comunicação (EME, 2020).



**Figura 7 – Estrutura da Repartição de Comunicações, Relações Públicas e Protocolo do Exército**

Fonte Adaptado de EME (2017).

Da análise produzida, sugere-se que a mudança organizacional na RCRP do Exército se prenderá com a criação de uma estrutura própria para realização

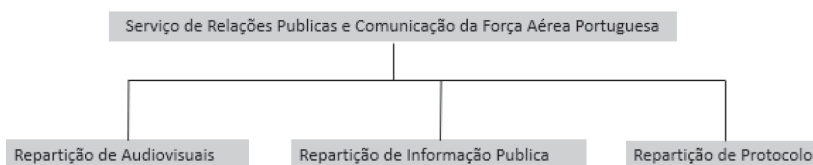
da gestão estratégica e da qualidade, mais vocacionada para funcionar como elemento de controlo da aceitação da mensagem que se pretende passar, e que poderá ser elemento fundamental para se conseguir perspetivar novas estratégias de comunicação.

#### 4.3.4. Força Aérea

A análise do modelo de mudança organizacional na RCRP da Força Aérea foi focada numa proposta de diretiva do general Chefe de Estado-Maior da Força Aérea, que visa a política de comunicação da Força Aérea, a par das respostas à entrevista realizada ao Coronel Bernardo Costa, Chefe da Repartição de Comunicação e Relações Públicas da Força Aérea.

A necessidade que a comunicação representa numa organização hoje em dia, é reconhecida pelo *draft* da diretiva, inclusive pela responsabilidade que tem na potenciação das capacidades e na construção de uma imagem de sucesso no seguimento dos objetivos estratégicos da organização (Estado-Maior Força Aérea, n.d.).

Percebe-se que a estrutura da atual repartição de relações públicas (Figura 8) está focado nos audiovisuais, com capacidades ao nível do designe e assistência técnica nestas áreas para poder melhor responder aos novos desafios atuais na área da comunicação.



**Figura 8 – Esquema de Estrutura do Serviço de Relações Públicas e Comunicação da Força Aérea Portuguesa**

Fonte: Adaptação com base na entrevista do Chefe da Repartição de Comunicação e Relações Públicas da Força Aérea.

A estrutura organizacional da RCRP da Força Aérea foi desenvolvida em colaboração com o atual chefe, pelo que se considera normal, que o mesmo não quisesse atribuir possíveis alterações à estrutura existente. No entanto, fruto das suas palavras, retira-se que existe caminho para alterações relacionados com a capacidade estratégica desta área, bem como o controlo da perceção da imagem por parte das audiências alvo da comunicação.

#### **4.4. PROPOSTA DE MODELO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS DAS FORÇAS ARMADAS**

É censo comum, hoje em dia, o carácter central para uma organização, que é a atividade de se relacionar com público, seja o externo ou o interno. Ora, esta importância só pode ser potenciada por uma RCRP capaz, organizada e estruturada.

No que às FFAA diz respeito, esta necessidade de se relacionar com o público, é reconhecida, as estruturas que tratam estas questões foram analisadas a montante neste trabalho, quando comparadas com a estrutura por nós idealizada para uma RCRP, denota-se que existem lacunas.

Com o intuito de suprimir estas lacunas, devem ser procuradas mudanças organizacionais que acompanhem a busca por uma maior otimização da capacidade de projetar a imagem junto do público, interno e externo.

Estas mudanças prendem-se com a implementação de áreas de criação de conteúdos, em especial multimédia, modernos, atrativos e cativantes, que associam a imagem das nossas FFAA à modernidade que caracterizam outras FFAA congéneres.

O estabelecimento de elementos capazes de definir estratégias capazes de cumprir os objetivos elencados pelas estruturas dirigentes, bem como reter capacidade de analisar se esta estratégia está a cumprir os objetivos estabelecidos, realizando o controlo das atividades de informação pública realizadas, parece ser uma mudança comum às estruturas de RCRP das FFAA.

Por fim, interessa aqui referir a importância que se denota na evolução que tem acompanhado a organização das RCRP das FFAA. Elas revelam o carácter evolutivo destas estruturas, na medida em que os públicos que pretendem alcançar também eles permutam, consideravelmente, ao longo do tempo, pelo que não surpreende se a breve trecho algumas das alterações que parecem ser necessárias venham a ser equacionadas pelas RCRP das FFAA.

### **5. PROPOSTA DE UM MODELO DE CONTROLO A UTILIZAR NUMA REPARTIÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS DAS FORÇAS ARMADAS**

#### **5.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Atualmente, são inúmeros os desafios com que se confrontam a maioria das organizações, devido essencialmente à globalização dos mercados. Esta situação, apresenta um dilema crucial sendo o mesmo de enunciado simples: necessitam de se adaptar e evoluir perante as novas realidades existentes, não comprometendo desta forma a sua posição no mercado. É então necessário tornar as organizações mais competitivas, definindo novas estratégias e acima de tudo é necessário reinventar as

organizações (Instituto do Emprego e da Formação Profissional, 2006).

Neste contexto, e derivado das organizações estarem inseridas num ambiente complexo, exigente e por vezes instável, as suas estruturas deverão evidenciar uma capacidade de flexibilidade e uma rápida adaptação para fazer face às diversas situações que possam ocorrer. Atualmente, o conhecimento é o fator chave para qualquer organização que pretenda obter o sucesso desejável, sendo que devem possuir as valências necessárias para fomentar, desenvolver e mobilizar os seus ativos na prossecução dos seus objetivos. É assim evidente, que as organizações terão que se adaptar a esta nova realidade, permitindo, desta forma, atingir o sucesso (Bica, 2012).

Neste âmbito a missão de uma Repartição de Comunicações e Relações Públicas (RCRP), pertencente a determinada organização assenta no estabelecimento de interligações com os vários públicos, por forma a que este relacionamento entre ambos possa originar vantagens e oportunidades para a organização. Esta relação entre a organização e os diferentes públicos, serve essencialmente para os vários departamentos da empresa, assim sendo, esta deverá gerir e planear da melhor forma possível permitindo assim alcançar todos os seus objetivos (Franco, 2016).

Além disso, comunicar não é só necessariamente informar. Segundo Catarina Amorim (2019):

[...] é também criar relação e, em virtude disso, a comunicação, da perspetiva das Relações Públicas (RP), implica criação de significado partilhado através da ação-intenção, tem cariz estratégico e visa criar e manter relações mutuamente benéficas e duradouras entre a organização e os seus diversos públicos. (Amorim, 2019)

Este capítulo, tem como objetivo a mudança organizacional numa determinada estrutura no seio das Forças Armadas (FFAA), sendo que, para que seja alcançado foi identificado um Objetivo Geral (OG): Analisar os métodos de controlo a utilizar nas RCRP das Forças Armadas (FFAA) e quatro Objetivos Específicos (OE):

**OE1:** Analisar o modelo de controlo na RCRP do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA);

**OE2:** Analisar o modelo de controlo na RCRP da Marinha;

**OE3:** Analisar o modelo de controlo na RCRP do Exército;

**OE4:** Analisar o modelo de controlo na RCRP da Força Aérea (FA).

Com base no OG e nos OE propostos foram identificadas uma Questão Central (QC) e quatro Questões Derivadas (QD), cujas explicações irão permitir alcançar os objetivos propostos. A QC é: Qual o modelo de controlo a utilizar numa RCRP das FFAA?

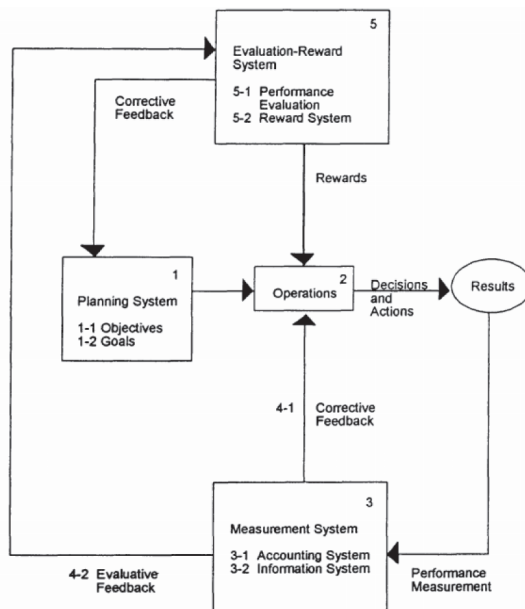
Nesta sequência, foram identificadas as quatro QD:

- QD1:** Qual o modelo de controlo a utilizar na RCRP do EMGFA?
- QD2:** Qual o modelo de controlo a utilizar na RCRP da Marinha?
- QD3:** Qual o modelo de controlo a utilizar na RCRP do Exército?
- QD4:** Qual o modelo de controlo a utilizar na RCRP da FA?

## 5.2. ESTADO DA ARTE

São diversos os autores que abordam este tema. Jordan, Rodrigues e Neves (2015) definem o controlo de gestão como “um conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingirem os objetivos estratégicos da empresa, privilegiando a ação e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação de autoridade e responsabilização”.

Uma organização, deverá criar as condições necessárias para que os seus colaboradores se sintam motivados, por forma a que todos eles se encontrem alinhados com as suas diretrizes. Neste âmbito, Flamholtz (1996) identificou quatro linhas de atuação: (i) ênfase nos objetivos; (ii) integração organizacional; (iii) autonomia com controlo; (iv) implementação do plano estratégico. Estabelece ainda que o controlo de gestão se encontra dividido em cinco processos: (i) Processo planeamento; (ii) Processo operacional; (iii) Processo de medição; (iv) Processo de feedback; (v) Processo de avaliação (Figura 9).



**Figura 9 – Processos do controlo de gestão**

Fonte: Flamholtz (1996).

Além das linhas de atuação e dos processos, existem também instrumentos que são implementados no sentido de efetuar o controle de gestão. Durante muitos anos, todo o processo que envolvia a medição de desempenho era assente essencialmente na aplicação de indicadores financeiros (Bica, 2012).

Segundo Robert Kaplan e David Norton (2001), estes parâmetros, focados essencialmente em aspetos financeiros em prejuízo de dados atuais, originavam que as organizações assumissem rumos desajustados. Segundo os autores, deveriam ser criados instrumentos de controle de gestão que integrem os fatores financeiros e os não financeiros.

Desta forma, é necessário para esta investigação apresentar os instrumentos de controle de gestão que nos últimos anos têm sido aplicados em diversas organizações, nomeadamente: (i) *Tableau de Bord* (TDB); (ii) *Balanced Scorecard* (BSC); (iii) *Dashboard*.

### **5.2.1. Tableau de Bord**

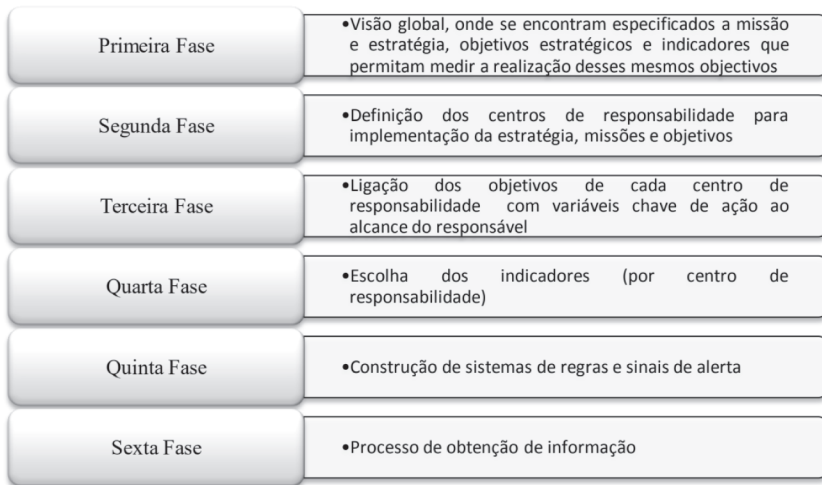
O TDB aparece inicialmente em França nos anos 30, tendo sido desenvolvido por engenheiros que pretendiam aprimorar os processos produtivos e perceber as relações causa-efeito, relacionando as ações tomadas com a performance alcançada, no sentido de melhorar todo o processo de produção (Epstein & Manzoni, 1998).

Para Jordan, Rodrigues e Neves (2015) “Os *tableau de bord*, basicamente, produzem informação de acompanhamento e de controle, facilitam a comunicação e o diálogo a todos os níveis e cumprem a sua missão ajudando o gestor na tomada de decisão”.

Em termos de aplicabilidade, o TDB apresenta um conjunto de objetivos básicos que devem ser aplicados numa organização que opte por implementar este instrumento de controle de gestão: (i) utilizado como meio informativo; (ii) utilizado como uma ferramenta de diagnóstico; (iii) promover o diálogo entre os colaboradores; (iv) utilizado para atribuir responsabilidades; (v) Utilizado para efetuar mudanças ao nível do comportamento dos colaboradores; (vi) facilitador do processo de tomada de decisão (Vinegla, 1998).

Em termos de implementação e metodologia de funcionamento, o TDB na sua conceção utiliza o método Objetivos, Variáveis de Ação e Resultados (OVAR), tendo como base os respetivos objetivos (estabelecidos previamente) e os planos de ação definidos pelos gestores das organizações. Neste método, composto por seis fases (vide Figura 10), existe uma relação entre os objetivos e as variáveis, sendo que estas são controladas pelos gestores no sentido de alcançar os objetivos financeiros e não financeiros (dos Santos, 2010).





**Figura 10 – Fases para a concepção de um TDB**

Fonte: Bica (2012, p. 26).

### 5.2.2. *Balance Scorecard*

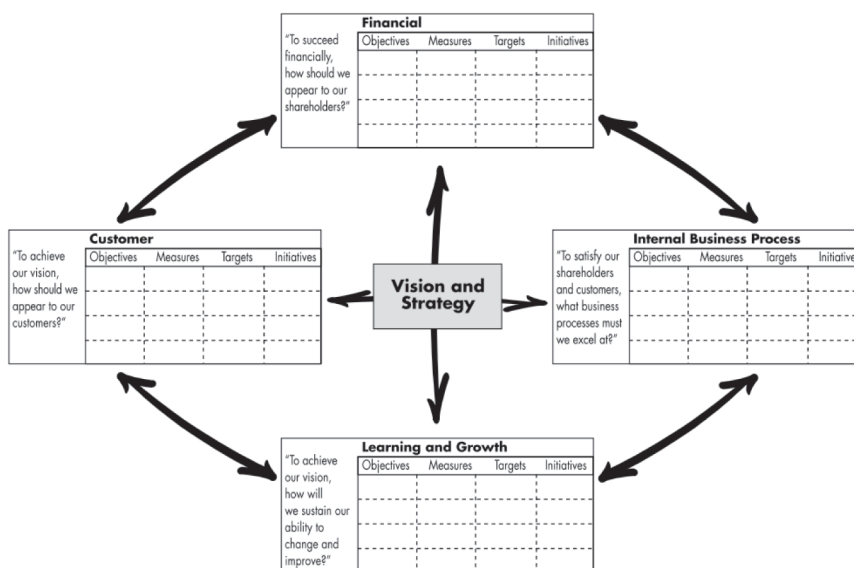
Para Edgar Agostinho (2017) BSC é um instrumento de controlo de gestão organizacional que:

[...] permite uma visão global e integrada do desempenho organizacional através do relacionamento entre informação financeira e não financeira, dividida em quatro perspetivas (financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento), admitindo um equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, possibilitando a tradução da visão e da estratégia de uma forma mais efetiva. (Agostinho, 2017)

Em 1992, Robert Kaplan e David Norton desenvolveram uma investigação tendo como objeto de estudo diversas organizações, onde se propuseram a explorar novos procedimentos de avaliação de performance. Partindo do pressuposto que os indicadores financeiros eram insuficientes, para tornar as organizações competitivas, orientaram a sua investigação no conhecimento dos recursos humanos, nos sistemas de informação e por fim na satisfação do cliente. Repararam que estes três indicadores apresentavam uma cada vez maior relevância no sucesso das organizações, sendo estas imprescindíveis na tomada de decisões estratégicas (R. S. Kaplan & Norton, 1992).

O BSC pode ser utilizado por qualquer organização, sendo um sistema de gestão e de planeamento estratégico, funcionando como ligação entre o controlo operacional e a visão estratégica, o que irá permitir melhorar a comunicação,

quer externa quer interna, e irá também possibilitar a monitorização dos objetivos estratégicos da organização, neste caso concreto, se os mesmos estão a ser alcançados ou não. Esta metodologia pode ser utilizada pelos gestores, orientando os fatores críticos na execução da estratégia da organização, possibilitando desta forma verificar e acompanhar a evolução do negócio e a própria implementação da estratégia, seguindo quatro perspetivas (Figura 11): (i) financeira; (ii) cliente; (iii) processo; (iv) aprendizagem (dos Santos, 2010).

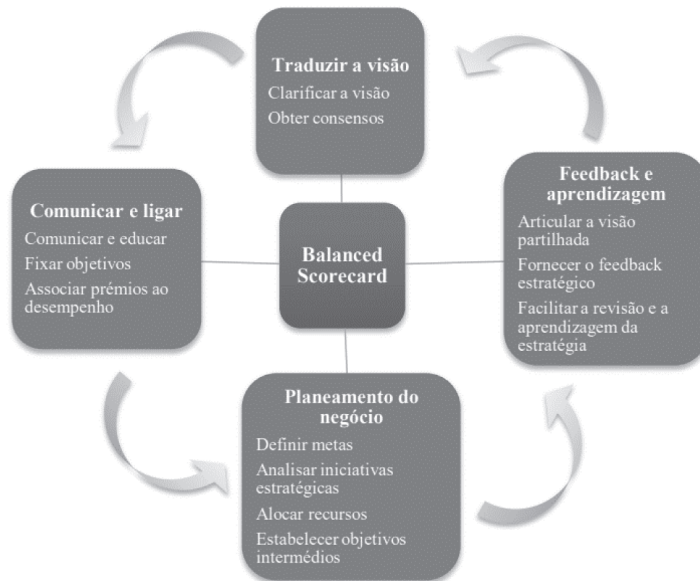


**Figura 11 – As quatro perspetivas de BSC**

Fonte: Kaplan e Norton (2007).

Para Robert Kaplan e David Norton (2007) as quatro perspetivas, identificadas anteriormente, não englobavam as conceções de visão e estratégia, tendo os mesmos, introduzido estes dois conceitos após a verificação que o modelo estava a ser utilizado para gerir a estratégia de uma organização.

Desta forma, é possível então definir BSC como sendo um instrumento de controlo de gestão que permite implementar a estratégia. Desta forma, os autores estabeleceram quatro processos de gestão (Figura 12), por forma a garantir a harmonia entre os objetivos e as iniciativas estratégicas: (i) definir qual a missão, a visão, quais os valores e a qual a estratégia; (ii) agrupar os objetivos da organização aos indicadores estratégicos; (iii) efetuar o planeamento, estabelecendo as metas e os objetivos, estando estes alinhados com as iniciativas estratégicas; (iv) melhorar o feedback e a aprendizagem estratégica (Kaplan & Norton, 2007).



**Figura 12 – Quatro processos de gestão estratégica**

Fonte: Ferreira (2013).

### 5.2.3. *Dashboard*

São diversos os autores que abordam este método. Para Wayne Eckerson (2011), os *dashboard* surgiram pela primeira vez na década de 80 através de aplicações na indústria automóvel. No entanto, a grande maioria dos gestores nunca atribuíram grande relevo a este método, uma vez que os custos inerentes, em termos de manutenção e adaptação, eram extremamente elevados e só estaria disponível para alguns membros da organização que utilizassem este método.

Segundo Stephen Few (2004) o *dashboard* é um painel de instrumento que permite uma exibição visual das informações mais importantes, necessárias para alcançar um ou mais objetivos, organizada e consolidada num determinado ecrã, permitindo desta forma que a informação possa ser monitorizada constantemente. Rui Barros (2013) acrescenta que o *dashboard* permite:

[...] ter uma visão da situação de uma empresa ou de um processo ao longo do tempo, tanto a nível global, como a um nível particular, com maior detalhe, facilitando assim processos de tomada de decisão, em termos estratégicos, analíticos ou operacionais. (Barros, 2013)

O *dashboard* pode ser considerado como um instrumento de comunicação e que se for implementado corretamente, pode ser considerado um brilhante

agente de mudança no seio de uma organização, focado no que é essencial, pode inclusive originar uma profunda alteração do desempenho organizacional. Além disso, fornece, a qualquer nível de uma estrutura (Figura 13), estratégico, tático, operacional e individual, informações oportunas e pertinentes para que as atividades desenvolvidas, dentro de uma organização, possam ser avaliadas por forma a desenvolver ações que permitam atingir os objetivos estratégicos da própria organização (Bica, 2012).

	<b>Individual</b>	<b>Operacional</b>	<b>Tático</b>	<b>Estratégico</b>
<b>Objetivo</b>	Monitorizar o desempenho individual	Monitorizar operações	Medir o progresso	Executar estratégia
<b>Utilizadores</b>	Trabalhadores e gestores das unidades operacionais	Supervisores / Especialistas	Gestores / analistas	Gestores / executivos / staff
<b>Âmbito</b>	Individual	Operacional	Departamental	Empresarial
<b>Informação</b>	Sintética	Detalhada	Detalhada / resumida	Empresarial
<b>Atualizações</b>	Tempo real / diária	Várias vezes ao dia (interativa)	Diária / semanal	Mensal / trimestral
<b>Ênfase</b>	Monitorização	Monitorização	Análise	Gestão

**Figura 13 – Análise comparativa dos diferentes tipos de *dashboard***

Fonte: Vieira (2017).

A implementação de *dashboard* numa determinada organização, permite à mesma obter um conjunto de vantagens e de benefícios para todos os seus colaboradores, inclusive para o exterior, especificamente: (i) redefinição da estratégia; (ii) correta visualização da informação; (iii) incremento da coordenação entre departamentos; (iv) aumento da motivação nos colaboradores; (v) monitorização dos principais indicadores; (vi) redução de custos (Caldeira, 2010).

Segundo Jorge Caldeira (2010), o *dashboard* deve ser um método que permita captar a atenção e a simpatia dos seus utilizadores. Estes devem compreender o que é essencial, deve estar acessível toda a informação importante no sentido de compreender a evolução da atividade e visualizar a introdução das medidas implementadas, por forma a atingir os melhores desempenhos.

### 5.3. METODOLOGIA E MÉTODO

Para alcançar o objetivo desta investigação e responder à QC identificada na introdução – qual o modelo de controlo a utilizar numa RCRP das FFAA? – foi seguida uma estratégia assente num percurso de investigação composto por três fases.

A primeira fase, foi destinada às leituras preliminares referentes aos vários modelos de controlo organizacionais existentes e que podem ser aplicados numa RCRP. Foram ainda, analisados todos os documentos elaborados pelas várias estruturas das FFAA alusivos à temática comunicacional.

Seguidamente e com base nos conhecimentos adquiridos, foi elaborado um conjunto de entrevistas estruturadas, como método de recolha, destinadas aos chefes das respetivas repartições existentes nas FFAA.

Por fim e com base nas respostas às questões colocadas e na análise efetuada, procedeu-se à apresentação de contributos para o conhecimento.

Este trabalho de cariz científico, apresenta uma metodologia específica, assente no raciocínio indutivo que “corresponde a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria”. O percurso da investigação deste trabalho, assenta numa estratégia de investigação qualitativa, sendo que existe “uma relação indissociável entre o mundo real e a subjetividade do sujeito, que não é passível de ser traduzida em números” (Santos & Lima, 2019).

#### **5.4. ANÁLISE DO MODELO DE CONTROLO ORGANIZACIONAL EXISTENTE**

Em qualquer organização, os modelos de controlo implementados são extremamente importantes para a obtenção do sucesso desejável. Todas as organizações podem e devem ter uma visão estratégica, que lhes irá permitir obter uma vantagem competitiva em relação aos seus mais diretos concorrentes, no entanto, se não a conseguirem por em prática a sua própria existência torna-se supérflua (Duque, 2019).

As relações públicas de uma organização, sendo que se pode aqui englobar a RCRP das FFAA, têm como objetivo principal criar ligações entre a própria organização e os diversificados públicos existentes. Esta relação, deverá ser mais acentuada, possibilitando desta forma, obter mais oportunidades para a organização.

Neste sentido, importa, pois, verificar, nas várias RCRP existentes, nos ramos e no EMGFA, se existe ou não algum modelo de controlo que se encontra implementado nas RCRP.

##### **5.4.1. EMGFA**

Em 2010, foi fixada por despacho do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) a atual repartição de relações públicas e protocolo do

EMGFA (Despacho n.º 6/CEMGFA, 2010).

A diretiva estratégica do EMGFA de 2018, estabelece nove objetivos estratégicos, sendo que deverá ocorrer no período entre 2018 a 2021 um “reforço da comunicação e interação horizontal entre órgãos do EMGFA (EMGFA, 2018).

Este departamento, que se encontra inserido no Gabinete do CEMGFA, tem como missão planear, assegurar e coordenar todas as atividades em termos de comunicação interna, externa e de crise (Lauro, 2017).

A diretiva estratégica do EMGFA de 2017, estabelece um conjunto de procedimentos a adotar para os três diferentes tipos de comunicação, pretendendo obter um aumento da visibilidade e a afirmação da instituição na sociedade e garantir o comprometimento dos seus recursos humanos. Neste documento, não é estabelecido qual o modelo de controlo a implementar nesta repartição (Gabinete do CEMGFA, 2017).

Atendendo às respostas enviadas às questões colocadas, constata-se que o EMGFA não aplica nenhum modelo de controlo, sendo que a estratégia de comunicação é definida pelas orientações diretas do Almirante CEMGFA, tendo em consideração as diversas atividades que se encontram a decorrer.

#### **5.4.2. Marinha**

A comunicação na Marinha assenta essencialmente em teorias da comunicação das organizações bem como alguma doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No entanto, para esta instituição, a comunicação é definida como “...um processo dinâmico e bidirecional que visa estabelecer a máxima intercompreensão entre a Marinha e os seus Públicos-alvo (*stakeholders*)” (Estado Maior da Armada, 2015).

Para a Marinha a comunicação é considerada uma atividade estratégica, sendo a mesma dirigida pelo Almirante Chefe Estado Maior da Armada (CEMA), através de um “modelo centralizado na gestão e descentralizado na execução” (Estado Maior da Armada, 2015).

Como se viu, o controlo e a coordenação da comunicação na Marinha é centrado e definido pelo Almirante CEMA, tendo como base as três diferentes áreas: (i) área externa; (ii) área interna; (iii) área de crise. No entanto, a questão relacionada com a gestão da comunicação, planeamento, coordenação e controlo, é executada pelo Serviço de Informação e Relações Públicas (SIRP), estando esta estrutura integrada no gabinete do Almirante CEMA.

Todas as ações de comunicação, que são realizadas na Marinha são executadas pelas próprias entidades intervenientes nas ocorrências, mantendo a SIRP a gestão destas ações (Estado Maior da Armada, 2015).

Com base nas respostas enviadas pelo Serviço de Comunicação, Informação e Relações Públicas (SCIRP), foi possível constatar que a gestão da estratégia da comunicação é feita a médio longo prazo, sendo estabelecidos objetivos dimensionais por forma a atualizar os vários planos de ação. É ainda possível verificar que o SIRP no que concerne à estratégia de comunicação, atua de uma forma dinâmica, sendo o planeamento executado, no entanto, muitas ações planeadas acabam por não serem executadas sendo necessário adotar estratégias que não estavam previstas.

### 5.4.3. Exército

Em janeiro de 2019, foi aprovado pelo Chefe do Estado Maior do Exército (CEME) a Diretiva Estratégica do Exército (DEE) 2019-2021. Neste documento, pode-se verificar que um dos principais desafios para o Exército Português passa por englobar “[...] a imprescindibilidade de bem comunicar e bem relacionar. Comunicar em tempo, pelos devidos canais, de modo descendente, ascendente e para o exterior, de modo a informar com precisão e oportunidade” (Exército Português, 2019).

A DEE, estabelece cinco OE, onde a comunicação é um dos pilares essenciais para consolidar e incrementar a credibilidade do Exército, através da dinamização da comunicação bem como a imagem da instituição, quer interna quer externa. Esta dinâmica deverá ter como linha orientadora uma “estratégia de comunicação com particular incidência no incremento da especialização de estruturas, procedimentos e tecnologias de informação e comunicação para a promoção da ação do Exército e da valia do seu património, ao serviço de Portugal e dos Portugueses” (Exército Português, 2021).

Para o Exército, e ao nível conceptual, o Sistema de Comunicação do Exército (SCE) é definido como sendo um “conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todas as entidades setoriais, unidades, estabelecimentos e órgãos atuam articuladamente e de um modo integrado sob uma autoridade técnica e funcional da comunicação, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica”. O SCE deverá ser projetada no futuro (vide figura 14) em detrimento das contingências e das características do presente, sendo o Gabinete do CEME o responsável pelo planeamento ao nível estratégico e pela autoridade técnica e funcional da comunicação do Exército, tendo como base a “capacidade de comunicar com clareza e rigor os seus propósitos” atingindo desta forma o diversificado público alvo e os diferentes *stakeholders* (Exército Português, 2019).



**Figura 14 – Departamento de comunicação do Exército (nível estratégico)**

Fonte: Exército Português (2019)

Aplicando o modelo denominado por *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT)<sup>1</sup> nos resultados à análise dos *stakeholders*, bem como a avaliação estratégica, o SCE determinou quais as linhas de orientação estratégica que deverão nortear toda a atividade deste sistema. Neste contexto, foram identificados três vetores estratégicos do SCE: (i) comunicação externa; (ii) comunicação interna; (iii) gestão integrada e otimizada da comunicação do Exército (Exército Português, 2019).

Atualmente, a conceção estrutural que se encontra implementada para a comunicação do Exército assenta essencialmente no modelo de gestão BSC, estando presente uma gestão por objetivos, sendo esta assente na suposição de que os colaboradores apresentam um melhor desempenho quando sabem o que a organização espera deles (Exército Português, 2019).

Conforme referido no capítulo três, foi elaborada uma entrevista estruturada, constituída por um conjunto de questões onde era abordada esta temática. No entanto, até ao presente momento não foi possível obter qualquer resposta, não sendo possível referir que este indicador já se encontra implementado ou não.

#### 5.4.4. Força Aérea

No caso da FA, foi tida em consideração uma diretiva em desenvolvimento, datada de 2020. Neste documento é possível constatar qual a política atual referente à comunicação e relações públicas nesta instituição, visando um processo de gestão para atingir uma comunicação de excelência. No caso da FA, todo o processo de comunicação está centralizado no Gabinete do Chefe de Estado Maior da Força Aérea (CEMFA), sendo este responsável pelo planeamento, conceção, coordenação, controlo e avaliação (Estado-Maior Força Aérea, s.d.)

<sup>1</sup> SWOT em português é denominado por forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.



Com base no relatório de atividades da FA de 2019, é possível verificar que são definidos OE que têm como base o planeamento a jusante. Além disso, encontra-se implementada uma estratégia de gestão, norteada pelo objetivos estratégicos visando uma eficiência e de excelência do desempenho da instituição (Força Aérea Portuguesa, s.d.)

O terceiro OE, estabelece que a FA deverá valorizar a comunicação e imagem junto da sociedade, não referindo qual, ou se está pensado a implantação de um modelo de controlo organizacional (Força Aérea Portuguesa, s.d.)

Através das respostas obtidas às questões colocadas, foi possível constatar que a FA não implementa qualquer tipo de controlo ao nível da comunicação, justificando esta decisão que a existência de um documento detalhado, e tendo em consideração o ambiente comunicacional atual, o mesmo seria inibidor de políticas de comunicação adaptadas e adequadas. Para a FA, mais importante que estabelecer um modelo de estratégia de comunicação é estabelecer os objetivos de comunicação.

#### **5.5. PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLO**

Para Inês Anastácio (2015) para qualquer organização, é essencial estabelecer quais os objetivos, sendo esta uma das fases mais críticas da gestão organizacional bem como da comunicação e do plano de relações públicas. Este passo é fundamental, pois são estes objetivos que irão impor “disciplina, conferem coerência e permitem um controlo efetivo da atividade organizacional e da execução dos planos”.

Tendo em consideração os três modelos de controlo estudados nesta investigação e a análise efetuada às várias RCRP das FFAA, a proposta de instrumento de controlo de gestão que poderá ser aplicado nestas repartições seria o BSC, este é o modelo implementado pelo Exército, sendo que esta sugestão se baseia nos seguintes aspetos.

Para desenvolver este modelo, numa primeira fase é necessário estabelecer quatro elementos chave: (i) missão: utilizar a RCRP para contribuir para o aumento da credibilidade da instituição militar junto da sociedade civil e aumentar o grau de comprometimento de todos militares que servem nas FFAA; (ii) valores: todos os intervenientes, que se encontram associados à comunicação, devem ter presente alguns valores como credibilidade, inovação, oportunidade e eficiência; (iii) visão: deverá estabelecer qual o estado final desejável, que neste caso concreto contribuiu para o cumprimento da missão dos três ramos e do próprio EMGFA; (iv) estratégia: estabelecendo três vetores, externa, interna e gestão integrada e otimizada da comunicação.

Seguidamente é necessário definir quais os vetores e objetivos estratégicos, estabelecendo o que a organização deverá realizar para alcançar a sua estratégia e estabelecer os respetivos indicadores, essenciais para a avaliação destes objetivos. No caso do Exército, e com a implementação da estratégia do SCE, foram estabelecidos os vetores e os objetivos estratégicos sendo que para cada um encontram-se identificados os indicadores respetivos.

O passo seguinte passa por integrar os vetores no mapa estratégico, sendo este um elemento essencial na constituição de um BSC, pois é possível verificar a implementação da estratégia através das ligações causa-efeito entre os objetivos.

A próxima etapa deste modelo, consiste em fundamentar os objetivos bem como os respetivos vetores. No caso concreto do exército, foram três os vetores identificados (i) comunicação externa; (ii) comunicação interna; (iii) gestão integrada e otimizada da comunicação do Exército.

Para finalizar a implementação deste modelo é necessário estabelecer as metas e o plano de ação. No primeiro caso, é necessário medir os objetivos através dos indicadores sendo ainda necessário determinar qual o nível de desempenho que se pretende atingir, ou seja, quais as metas a alcançar. No segundo caso, é elaborado um plano de ação contendo toda a informação apresentada anteriormente por forma a atingir os objetivos estratégicos.

## **6. CONCLUSÕES**

Com a evolução da tecnologia, dos meios informáticos e com o aparecimento de diversos meios de comunicação, nas mais variadas plataformas, originou que a informação esteja disponível de forma repentina, 24 horas por dia, sete dias por semana. Esta evolução levou também a uma evolução da sociedade, tornando-a mais exigente. Com estas constantes mudanças e exigências da sociedade, as organizações e neste caso as FFAA, tem na comunicação um instrumento essencial e imprescindível para a criação, manutenção e preservação da sua imagem institucional, devendo esta ser considerada como um instrumento chave para a organização.

Tendo em consideração a importância que a comunicação tem para as organizações, principalmente no relacionamento com os seus públicos-alvo, as FFAA, atendendo às suas características, responsabilidades e missões de que são incumbidas, devem possuir uma estrutura comunicacional que lhes permita controlar a comunicação, garantindo a capacidade de responder de forma oportuna, estruturada e coerente a todas as necessidades comunicacionais, nas diversas áreas da comunicação. Por forma, a assegurar a sua aceitação, reconhecimento e uma boa imagem institucional, junto do seu público-alvo.

Neste contexto, no presente trabalho analisou-se a comunicação organizacional e a sua importância para as organizações, e após uma análise aos planos de comunicação existentes nas FFAA e da Estratégia do Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021, foram identificados os vetores estratégicos e as áreas/disciplinas de um sistema de comunicação das FFAA, com o objetivo de propor um modelo organizacional para o futuro de uma RCRP nas FFAA.

No decurso deste estudo optou-se por reunir bibliografia sobre o tema, aproveitando as boas referências que existem nesta área nos Ramos das FFAA e EMGFA, fizemos ainda um conjunto de entrevistas estruturadas aos atuais chefes das RCRP dos Ramos e EMGFA, com vista a obter perspectivas das diretas vivências na primeira pessoa. Pode-se desta forma compreender melhor o nosso objeto de estudo e os desafios que se deparam hoje, em dia, aos intervenientes na área da comunicação e relações públicas das FFAA.

Assim, concluiu-se que o modelo tipo de uma estrutura organizacional de uma RCRP para as FFAA, deverá abranger todos os vetores estratégicos e as áreas/disciplinas identificadas para um sistema de comunicação para as FFAA. Desta forma conclui-se que a estrutura orgânica de uma RCRP para as FFAA deve estar organizada em seis Secções, chefiadas por um Coronel/Capitão-de-Mar-e-Guerra: Secção de Relações Públicas e Organização de Eventos; Secção de Assessoria de Imprensa; Secção de Produção de Conteúdos e Divulgação; Secção de Monitorização, Pesquisa e Análise; Secção de Gestão Estratégica e da Qualidade; e a Secção da Comunicação de Crise. Como referido, a Secção de Comunicação de Crise, é uma secção constituída por elementos das outras secções, com tarefas e missões devidamente identificadas, que é apenas ativa à ordem, em caso de necessidade e de crise, sendo cada uma das Secções chefiadas por um Tenente-Coronel/Capitão-de-Fragata.

Segundo a análise realizada, considera-se que todas as RCRP relevam os três vetores de comunicação organizacional, interna, externa e de crise, assim como, a gestão estratégica da comunicação ser de médio a longo prazo, mas com especial enfoque à sua adequabilidade permanente com as tendências atuais da sociedade. Concomitantemente, primam pela comunicação de qualidade, sempre com o objetivo de quem é o alvo e qual o objetivo da comunicação.

Neste seguimento, propõe-se um modelo com uma clara definição dos objetivos estratégicos a médio prazo, coordenada superiormente entre os ramos e, posteriormente, os ramos criem a sua própria estratégia comunicacional, em linha com o anterior, divulgando-a amplamente pelas suas unidades. Bianualmente, deverá ocorrer uma avaliação dos objetivos pelos órgãos que direta ou indiretamente comunicam e gerem a imagem pública institucional.

O modelo de gestão estratégica de comunicação deverá ser o mais flexível possível, de modo a adaptar-se e adequar-se às situações que surgem, mais ativo, principalmente nas redes sociais e com maior qualidade, com o escopo de chegar à sociedade.

Do caminho seguido, foi possível também concluir que as mudanças na organização das RCRP das FFAA se prendem com a resolução de algumas lacunas, associadas à rápida mudança do meio comunicacional, como ter áreas dedicadas à criação de conteúdos multimédia cativantes. Relevante ainda, a necessidade de ter equipas capazes de cumprir as estratégias de imagem e marketing existentes, mas acima de tudo, com capacidade para controlar o cumprimento da estratégia atual, enquanto perspetiva a próxima estratégia a seguir.

Em termos de modelo de controlo, dos resultados obtidos, com base na análise efetuada às várias repartições, foi possível verificar que apenas o Exército tem implementado um modelo de controlo na sua RCRP, sendo que o EMGFA, a Marinha e a FA não têm nenhum sistema estabelecido, além disso, não se encontra previsto, através das várias diretivas, que num futuro próximo seja introduzido um modelo que permita efetuar um correto controlo dos objetivos bem como da própria estratégia destas repartições. Desta forma, foi possível propor a implementação do modelo de controlo organizacional BSC, sendo este o modelo que se encontra atualmente implementado no Exército.

Destrate, este trabalho permitiu assim propor um modelo tipo de uma estrutura orgânica de uma RCRP das FFAA, que se constitui como o Sistema de Comunicação para as FFAA, um modelo de gestão estratégica de comunicação, vetores estratégicos para a gestão da mudança e um modelo de controlo organizacional baseado BSC para a avaliação e validação do modelo organizacional proposto.

Concomitantemente e inerentemente, foi possível compreender a importância da comunicação para as organizações e principalmente para as FFAA, recomendando-se, no futuro, alargar este estudo às competências profissionais e/ou formação profissional que os militares integrantes de uma estrutura de comunicação das FFAA devem possuir e também à possível contratação de instituições dedicadas e especializadas na área da comunicação para servir os propósitos das FFAA, assim como à investigação sobre a possível aplicação destes modelos numa outra estrutura ou repartição inserida no EMGFA ou nos ramos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostinho, E. E. A. P. (2017). *Sistema de Controlo de Gestão numa PME Estudo de Caso FEPSA* (Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre). Instituto Superior de Gestão, Lisboa.
- Almeida, V. (2003). *A comunicação interna na empresa*. Lisboa: Áreas Editora.
- Amorim, C. A. (2019). *O Manual de Acolhimento nas Estratégias de Comunicação Interna* (Relatório de estágio do mestrado em gestão estratégica para a obtenção do grau de Mestre). Escola Superior de Comunicação Social, Lisboa.
- Anastácio, I. R. (2015). *As Relações Públicas numa empresa* (Relatório de estágio do mestrado em gestão para a obtenção do grau de Mestre). Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra.
- Anthony, R. N. (1965).
- Bararia, R. (2018). *Significance of Crisis Communications – Internal and External - Reputation Today*. Reputation Today. Retirado de <https://reputationtoday.in/significance-of-crisis-communications-internal-and-external/>
- Barros, R. M. P. C. (2013). *Dashboarding - Projeto e Implementação de Painéis Analíticos* (Relatório de estágio de mestrado em engenharia informática para obtenção do grau de Mestre). Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Departamento de Informática, Guimarães.
- Bernardes, C. (1993). *Teoria geral da administração: a análise integrada das organizações*. São Paulo: Atlas.
- Bhagwati, J. (2004). *In defense of globalization*. New York: Oxford University Press.
- Bica, A. I. R. (2012). *Controlo de Gestão - Uma ferramenta para monitorização dos objetivos operacionais Aplicação à Loja CTT de Portalegre* (Projeto de mestrado em empreendedorismo e gestão de PME). Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Portalegre, Portalegre.
- Bueno, W. C. (2005). A Comunicação empresarial estratégica: definindo os contornos de um conceito. *Conexão-Comunicação e Cultura*, 4(7), 11–20. Retirado de <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/viewFile/146/137>
- Caldeira, J. (2010). *Dashboards - Comunicar Eficazmente a Informação de Gestão*. Lisboa: Edições Almedina.
- Carrillo, M. V. (2014). *Comunicação Estratégica no ambiente comunicativo das organizações atuais*. *Comunicação e Sociedade*, 26(0), 71–80. Retirado de [https://doi.org/10.17231/comsoc.26\(2014\).2025](https://doi.org/10.17231/comsoc.26(2014).2025)
- Castells, M. (2013). *O Poder da Comunicação*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chang, C. C., & Keisler, H. J. (1990). *Model Theory* (3<sup>rd</sup> Ed.). Amsterdam:P. O. Box.

- Despacho n.º 6/CEMGFA. (2010). *Organização do Gabinete do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas* (GABCEMGFA). Lisboa: Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Duque, D. F. (2019). *Sistemas de Controlo de Gestão Caso Pingo Doce* (Relatório de estágio de mestrado em controlo de gestão para obtenção do grau de Mestre). Católica Porto Business School, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Durán, M. C. (2020). *La Comunicación Estratégica? Qué es y Para Qué Sirve?* Em: J. Félix (Ed.). *Comunicação Estratégica - A visão de 23 renomados autores em 5 países*, 66–84.
- Eckerson, W. W. (2011). *Performance Dashboards Measuring, Monitoring, and Managing Your Business* (2.ª Ed.). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Epstein, J. M. (2008). "Why Model?" *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 11(4). Retirado de <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/11/4/12.html>.
- Estado-Maior da Armada. (2015). *A Comunicação na Marinha*. Lisboa: Marinha Portuguesa.
- Estado-Maior do Exército. (2017). *Quadro Orgânico 01.01.01 Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército (GabCEME)*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior General das Forças Armadas. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa: Autor.
- Etzioni, A. (1989). *Organizações Modernas* (8.ª Ed.). São Paulo: Pioneira.
- Exército Português. (2020a). *Diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021*. Repartição de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo. Lisboa: Autor.
- Exército Português. (2020b). *Diretiva para o Sistema de Comunicação do Exército 2019-2021 (Intercalar - julho 2020)*. Repartição de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo. Lisboa: Autor.
- Exército Português. (2021). *Estratégia do Sistema de comunicação do Exército 2019-2021*. Repartição de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo. Lisboa: Autor.
- Ferrari, M. A. (2003). *Relações Públicas e a sua Função Estratégica*. Intercom, Iii, 1–15. Retirado de <http://www.unifra.br/professores/viviane/Esporto e Sociedade.pdf>
- Ferreira, T. C. (2013). *O Balanced Scorecard como Sistema de Gestão Estratégica: O caso ISA* (Trabalho para obtenção do grau de Mestre em gestão). Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra.
- Few, S. (2004). *Dashboard Confusion*. Visual Business Intelligence Enterprise, 1-6.
- Fiske, J. (1998). *Introdução ao Estudo da Comunicação* (4.ª Ed.). Edições Asa.

- Flamholtz, E. (1996). *Effective Organizational Control: A Framework, applications and Implications*. *European Management Journal*, 14(6), 596-611.
- Força Aérea Portuguesa. (sem data). *Relatório de Gestão do ano de 2019*. Lisboa: Autor.
- Franco, J. M. V. (2016). *As Relações Públicas numa organização* (Relatório de Estágio do Mestrado em Gestão, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre). Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Friedman, T. (2007). *The world is flat*. New York: Picador.
- Furquim, K. P. (2016). *A importância das Relações Públicas na Comunicação Organizacional: Análise da Assessoria de Comunicação do Sindilojas*. São Borja: Universidade Federal do Pampa.
- Gabinete do Chefe Estado-Maior General das Forças Armadas. (2017). *Plano de Comunicação das Forças Armadas*. Lisboa: Autor.
- Gonçalves, G. (2013). *Ética das Relações Públicas*. Coimbra: Minerva.
- Guthery, F. S. (2008). *A Primer on Natural Resource Science*. Lewis St. Texas: Texas A&M University Press
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2007). *Defining Strategic Communication*. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3–35. Retirado de <https://doi.org/10.1080/15531180701285244>
- Indian Zero. (2016). *Effects of globalisation on Indian society*. Retirado de <https://sahilgoyal15591.wordpress.com/2016/03/04/effects-of-globalisation-on-indian-society/>.
- Instituto do Emprego e da Formação Profissional. (2006). *Reinvenção das Organizações*. *Dirigir a Revista para Chefias e Quadros*, 96, 1-64.
- IUM. (2020a). NEP/INV - 001 (A1) *Procedimentos relativos à elaboração de trabalhos de investigação realizados no âmbito de cursos que não atribuem grau académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- IUM. (2020b). NEP/INV - 003 (A3) *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisboa: Autor.
- Jordan, H., Rodrigues, J. A., & Neves, J. C. das. (2015). *O Controlo de Gestão – Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores* (10.<sup>a</sup> Ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Kanaane, R. (1994). *Comportamento Humano nas Organizações: O homem rumo ao século XXI*. São Paulo: Atlas.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2007). *Using The Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. *Harvard Business Review*, Jan-Feb, 183-211.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). *The balance Scorecard: Measures that drive performance*. *Harvard Business Review* 70, no. 1 (January–February 1992): 71–79.

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *The Strategy - Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Karanges, E., Johnston, K., Beatson, A., & Lings, I. (2015). *The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study*. Science Direct, 41(1), 129-131. Retirado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0363811114001969>
- Kotter, J. P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Kraut, R., Fish, R., Root, R., & Chalfonte, B. (1990). *Informal Communication in Organizations: Form, Function, and Technology*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kunsch, M. K. (2009). *Comunicação organizacional: linguagem, gestão e perspectivas*. São Paulo: Saraiva.
- Kunsch, M. K. (2016). *Comunicação Organizacional Estratégica: aportes conceituais e aplicados*. São Paulo: Summus.
- Lauro, A. P. (2017). *Relatório de Estágio Curricular – Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Politécnico da Guarda. Escola Superior de Educação, Comunicação e Desporto, Guarda.
- Milhauser, K., & Rahschulte, T. (2010). *Meeting the Needs of Global Companies Through Improved International Business Curriculum*. Journal of Teaching in International Business, 21(2), 78-100. doi: 10.1080/08975930.2010.483912.
- Miller, K. I. (2008). *Organizational Communication*. [versão pdf]. Retirado de <https://doi.org/10.1002/9781405186407.wbieco018>.
- Ministerio de Defensa. (2017). *Directiva de la Ministra de Defensa sobre comunicación estratégica*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Neiva, F. (2018). *Comunicação das Organizações: Um olhar sobre a importância da Comunicação Interna*. Media & Jornalismo, 18(33), 61-73.
- Ribeiro, J. (2008). *Comportamento organizacional*. ANJE Associação Nacional de Jovens Empresários e EduWeb.
- Rocha, J. A. O. (2000). *Modelos de Gestão Pública*. Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Braga, 1, 6-16.
- Rolo, N. M. C. (2010). *Modelos de administração pública e reforma da gestão de recursos*. (Tese de Dissertação de Mestrado em Administração Pública). Instituto Universitário de Lisboa [IUL], Lisboa.
- Santos, L., Lima, J., Garcia, F., Monteiro, F., Silva, N., Silva, J., Santos, R., Afonso, C., & Piedade, J. (2019). *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª Ed., revista e atualizada). Lisboa: Instituto Universitário Militar.



- Santos, N. M. (2010). *Ferramentas e Controlo de Gestão – Um factor de competitividade* (Apresentação trabalho para obtenção do grau de mestre em gestão). Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Silva, A. M. M. (2018). *A Comunicação Integrada em contexto empresarial: o Caso da Altran Portugal*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Silva, P. N. (2012). *Manual de Técnicas de Expressão e Comunicação II*. Retirado de <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8541/1/51070%20Manual%20de%20T%C3%A9cnicas%20de%20Express%C3%A3o%20e%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%20II.pdf>
- Soares, P. A. D. (2017). *Mudança Organizacional: Certificação ISO22000 – Um Compromisso em Melhoria numa PME* (Dissertação para Obtenção do Grau de Mestre em Gestão de Recursos Humanos e Comportamento Organizacional). Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra.
- Teall, H. D. (1992). *Winning with Strategic Management Control Systems*. CMA - the Management Accounting Magazine, 2, 30-33.
- UKEssays. (2018). *External communication*. Retirado de <https://www.ukessays.com/essays/communications/external-communication.php>
- Vieira, M. I. P. (2017). *Monitorização do desempenho através de Dashboards* (Relatório de estágio de mestrado em auditoria empresarial e pública para obtenção do grau de Mestre). Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra.
- Vinegra, A. L. (1998). *El cuadro de mando empresarial: gestión global coordinada y responsable*. Boletín AECA, 47, 54-57.

## OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA NA DOENÇA DOS MILITARES

### *THE HEALTH ASSISTANCE SERVICES TO THE PORTUGUESE MILITARY ARMED FORCES*

**Pedro Miguel Alves Barrete**

Major de Infantaria da GNR  
barrete.pma@ium.pt

**Luís Manuel Ferreira Fernandes**

Major de Infantaria da GNR  
fernandes.lmf@ium.pt

**Bruno Alexandre Soares Mercier**

Capitão-tenente de Administração Naval  
mercier.bas@ium.pt

**Sérgio Miguel Gorjão Marques**

Major de Infantaria  
marques.smg@ium.pt

## RESUMO

A auditoria realizada ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P., pelo Tribunal de Contas, teve como objetivo analisar a performance e a sustentabilidade da organização no triénio 2015-2017. Nessa auditoria foi identificado que o motivo dos elevados encargos suportados pela Assistência na Doença dos Militares residia em atividades que deveriam ser suportadas por receitas do Orçamento de Estado. O presente trabalho pretende promover o processo de mudança dos Serviços de Assistência na Doença dos Militares para um novo modelo organizacional e um novo modelo de gestão estratégica, com a implementação de um modelo de gestão da mudança. De forma a permitir descrever e identificar o atual modelo de organização e de gestão dos serviços de assistência na doença aos militares das Forças Armadas, bem como aplicar o modelo de gestão sustentado na *New Public Governance*, o estudo teve por base uma análise documental assente em legislação, relatórios, publicações e artigos científicos sobre a temática, tendo sido, esta, complementada com uma entrevista semiestruturada. Conclui-se com a proposta de uma nova organização para os serviços de assistência na doença aos militares das Forças Armadas, que passa pela sua integração na estrutura orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas, com o propósito de contribuir para a sustentabilidade dos serviços e melhoramento do sistema de saúde militar, através da aproximação das estruturas ligadas à prestação de cuidados de saúde e de forma a responder às necessidades dos beneficiários.

**Palavras-chave:** Assistência na Doença dos Militares, Mudança organizacional, Modelo de gestão da mudança, *New Public Governance*, gestão estratégica.

## **ABSTRACT**

*The audit carried out by the Court of Auditors, at the Armed Forces Social Services Institute, had the purpose to analyse the organization's performance and sustainability in the 2015-2017 triennium. In this audit it was identified that the reason for the high charges borne by the Military Assistance in the Disease was activities that should have been supported by revenues from the State Budget. This work intends to promote the process of changing Military Assistance in the Disease Services for new organizational and strategic management models, with the implementation of a change management model. In order to describe and identify the current model of organization and management of health assistance services to the military Armed Forces, as well as to apply a management model based on New Public Governance, the study was based on a documental analysis based on legislation, reports, publications and scientific articles on the theme, which was complemented by a semi-structured interview. We conclude with the proposal of a new organization for the health assistance services for military personnel of the Armed Forces, which includes their integration in the organic structure of the General Staff of the Armed Forces, with the purpose of contributing to the sustainability of the services and improvement of the military health system, through the approximation of the structures linked to health care provision and in order to respond to the needs of the beneficiaries.*

**Keywords:** *Military Assistance in the Disease, Organizational change, Change management model, New Public Governance, Strategic management.*

## **1. INTRODUÇÃO**

O Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), foi alvo de uma auditoria de resultados, ao abrigo da lei de enquadramento orçamental, incluída no programa de fiscalização de 2018, do tribunal de contas, que “[...] teve por objeto a performance do IASFA e a sustentabilidade das suas atividades e abrangeu fundamentalmente o triénio 2015-2017.” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11).

### O IASFA:

[...] é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, que prossegue atribuições do Ministério da Defesa Nacional, sob superintendência e tutela do respetivo Ministro. A sua missão, dirigida essencialmente aos militares e seus familiares, desenvolve-se, desde 1995, nas áreas da ação social complementar (ASC) e, desde 2006, da assistência na doença, no âmbito da qual gere o sistema de saúde dos militares, a Assistência na Doença aos Militares (ADM) (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11).

As conclusões e observações desta auditoria foram divididas em quatro diferentes campos, a sustentabilidade do IASFA, a prestação de contas, a sustentabilidade da ADM e a gestão da ASC. Quanto às condicionantes à sustentabilidade do IASFA, é salientada a “falta de alinhamento entre os vários centros de decisão, tendo em vista a sustentabilidade económico-financeira” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11).

Relativamente à prestação de contas e parecer sobre as demonstrações financeiras as conclusões são mais extensas. O texto da auditoria afirma que a situação económico-financeira não é refletida de forma verdadeira e apropriada, e que a distorção mais relevante, constante nestas demonstrações “[...] consiste na sobrevalorização das Transferências e Subsídios Correntes Obtidos” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 12). Acrescenta ainda, a falta de transparência no reporte anual da dívida e o incumprimento das regras para realização de despesa (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 13).

No âmbito da sustentabilidade do subsistema de saúde da ADM, é referido que esta tem suportado encargos “que devem ser financiados pelas receitas gerais do estado” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 14). Acrescenta que, a ADM tem custos, por beneficiário, superiores aos da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), com receitas, por beneficiário, inferiores, com uma taxa de 0,8 beneficiários não contribuintes por cada contribuinte. São referidos também, os problemas associados no apoio aos Deficientes das Forças Armadas (DFA), incluindo apoio social que não deveria ser financiado pela ADM, em que a receita arrecadada dos descontos dos beneficiários associados não cobre as suas despesas. Foi identificada a falta de implementação de procedimentos para garantir “a plena arrecadação de receita e a regularidade da qualidade de beneficiário” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 21). Além da falta de controlo da receita é, também, apontada a falta de controlo na faturação (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 22).

As recomendações incluídas neste relatório são alargadas e orientadas para diversas entidades, desde os Ministros das Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna e Saúde, até ao próprio conselho diretivo do IASFA,

instituto responsável pela gestão da ADM. Estas recomendações têm em vista a correção de processos, relacionados com os custos inerentes a cuidados de saúde que devem ser cobertos pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), com as políticas sociais do estado e com as responsabilidades do estado como empregador. Em repetidos pontos da auditoria, dedicados a diferentes entidades, é sublinhada a necessidade de garantir que a ADM não financie despesas diferentes daquelas para que se destina, como a saúde profissional, a manutenção e prontidão de forças ou os cuidados aos DFA, que correspondem a responsabilidades do estado. Esta preocupação, com o uso dos fundos correspondentes à ADM apenas com as despesas que lhe correspondem, é expressa também no âmbito da ação social complementar (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

Os problemas inerentes à sustentabilidade do IASFA, nas suas diferentes funções, estão patentes ao longo de todo o relatório de auditoria. A ADM materializa particular preocupação pelas despesas que não são sua responsabilidade, mas que têm vindo a ser cobertas através de verbas arrecadadas aos seus quotizados, acumulando, em simultâneo, dívidas junto dos fornecedores de serviços e resultados negativos consecutivos. A sustentabilidade da ADM depende da implementação de correções, regularizando e controlando os pagamentos, separando o que deve ser pago com verbas referentes a pagamentos dos quotizados e verbas referentes a receitas gerais do estado (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

Os serviços de ADM encontram-se organizados numa direção, a qual está integrada no IASFA, entidade a quem incumbe a gestão, conforme resulta do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro alterado pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro. Neste particular, importa identificar que vantagens e desvantagens existem neste modelo de integração no IASFA, contrastando num modelo assente na sua desintegração, constituindo-se como uma entidade autónoma.

De acordo com Rhodes (2007, cit. Martins, Monteiro, Pinto, Carvalho, & Morais, 2015) a governança quando usada como Boa Governança procura que um sistema dê resposta às necessidades da sociedade, empregando da melhor forma os recursos públicos, no respeito de um conjunto de valores como são exemplo a justiça, equidade, imparcialidade, legalidade, legitimidade e transparência.

Assim, atendendo às fragilidades identificadas na referida auditoria importa analisar os modelos organizacional e de gestão atuais, identificando um novo modelo assente na boa governança pública. Este novo modelo deverá ter como foco a sustentabilidade dos serviços de assistência na doença e garantir que os valores da justiça, equidade, imparcialidade, legalidade, legitimidade e transparência são respeitados.

O objeto do estudo do presente trabalho centra-se no modelo de organização e de gestão dos serviços de ADM, tendo como delimitação, em termos de conteúdo, ao modelo organizacional e de gestão estratégica dos serviços de ADM, tendo por base o relatório n.º 4/2019 da auditoria de resultado, temporalmente ao período de 2015 até à atualidade e, em termos espaciais, aos serviços da ADM do IASFA.

Tem-se como Objetivo Geral (OG) reinventar os Serviços da ADM, propondo um novo modelo organizacional tendo por base uma gestão assente no *New Public Governance* (NPG). Para este OG concorrem quatro Objetivos Específicos (OE):

- OE 1: Identificar o atual modelo de organização para os serviços de ADM
- OE 2: Identificar uma estratégia para os serviços de ADM
- OE 3: Identificar o processo de mudança a adotar para a transformação dos serviços da ADM
- OE 4: Identificar o modelo de controlo a aplicar à nova organização dos serviços de ADM

Decorrente do OG resulta a seguinte questão central (QC): Como reorganizar os serviços de ADM?

Desta QC deduziram-se quatro questões derivadas (QD):

- QD 1: Que modelo de organização deve ser adotado para os serviços de ADM?
- QD 2: Que estratégia adotar para os serviços de ADM?
- QD 3: Que processo de mudança deve ser adotado para a transformação dos serviços da ADM?
- QD 4: Qual o modelo de controlo a aplicar à nova organização dos serviços de ADM?

## **2. UM NOVO MODELO ORGANIZACIONAL**

### **2.1. ENQUADRAMENTO**

A ADM é um dos subsistemas públicos de saúde (SPS) que tem por função compartilhar financeiramente os encargos resultantes da prestação de cuidados de saúde aos seus beneficiários (Entidade Reguladora da Saúde [ERS], 2009, p. 13). Este SPS resultou da fusão dos três subsistemas de saúde dos ramos das Forças Armadas (FFAA), com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, que atribui, no artigo 15.º a sua gestão ao Instituto de Ação Social da Forças Armadas (IASFA).

No seguimento de uma auditoria de resultados levada a efeito pelo Tribunal de Contas (TC) ao IASFA, em 2018, foram identificados diversos problemas relacionados com a gestão e a sustentabilidade da ADM (Carpinteiro, Fonseca,

Silveiro, & Costa, 2019). No seguimento desta auditoria, o IASFA elaborou o Plano Estratégico (PE) 2019-2021 referindo no diagnóstico da ADM que “A difícil situação financeira da ADM assume natureza estrutural [...]” (Gabinete de Auditoria do Instituto de Ação Social das Forças Armadas [GAIASFA], 2020a).

Neste particular, importa identificar no modelo atual de gestão e de organização, as suas inconsistências e entender de que forma a aplicação de uma nova organização e gestão aos serviços de ADM, pode contribuir para colmatar as limitações e os problemas deste SPS, garantido a sua sustentabilidade e dando uma resposta eficaz, eficiente e transparente aos beneficiários. Para tal será utilizada e analisada diversa documentação, nomeadamente, relatórios, planos, legislação e artigos científicos, a qual será complementada por uma entrevista dirigida ao responsável pela ADM.

O objeto do estudo do presente trabalho centra-se no modelo de organização dos serviços de ADM, tendo como delimitação temporal o período de 2015 até à atualidade. Em termos espaciais o trabalho limitado a Portugal, à ADM.

Tem-se como Objetivo Geral (OG) do estudo propor um novo modelo organizacional para os serviços de ADM, tendo por base uma gestão assente no NPG. Para este OG concorrem dois Objetivos Específicos (OE):

- OE 1: Identificar o atual modelo de organização e gestão dos serviços de ADM

- OE 2: Aplicar a NPG como modelo de gestão dos serviços de ADM

Decorrente do OG resulta a seguinte questão central (QC): Que modelo de organização deve ser adotado para os serviços de ADM?

Desta QC deduziram-se duas questões derivadas (QD):

- QD 1: Qual o atual modelo de organização e gestão dos serviços de ADM?

- QD 2: Em que medida o NPG pode ser aplicado aos serviços de ADM?

## **2.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

A ADM de acordo com o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro alterado pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro é gerida pelo IASFA. O IASFA “é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio” (IASFA, 2021). As duas grandes áreas de intervenção do IASFA são a ação social complementar (ASC) e a ADM, sendo que esta última apenas passou para a ser responsabilidade do IASFA a partir de janeiro de 2006 (IASFA, 2020, p. 5). No seguimento destas duas áreas de intervenção resultam as principais atribuições: assegurar ações de bem-estar social, no quadro da ação social complementar e assegurar a gestão do sistema de ADM.

Para o presente trabalho foram tidos em consideração diversos documentos, onde se destacam dois documentos basilares. O primeiro documento diz respeito ao relatório, de 2019, da auditoria realizada aos resultados do IASFA, pelo TC, no qual são identificados, como já foi referido, diversos problemas relacionados com a sustentabilidade e gestão dos serviços de ADM. É mencionado que a ADM tem suportado encargos “[...] que devem ser financiados pelas receitas gerais do estado”, bem como o facto de esta ter custos, por beneficiário, superiores aos da Assistência na Doença aos Servidores do Estado (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 14). São evidenciados problemas associados no apoio aos Deficientes das Forças Armadas (DFA), incluindo apoio social que não deveria ser financiado pela ADM (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 14). Foram identificadas as faltas de implementação de procedimentos para garantir “[...] a plena arrecadação de receita e a regularidade da qualidade de beneficiário” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 21) e de controlo da receita e da faturação (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 22). Ao longo de todo o relatório é sublinhada a necessidade de garantir que a ADM não financie despesas diferentes daquelas para que se destina, sendo ainda referido que a sustentabilidade da ADM depende da implementação de correções, regularizando e controlando os pagamentos, separando o que deve ser pago com verbas referentes a pagamentos dos quotizados e verbas referentes a receitas gerais do estado (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

Um segundo documento é o PE 2019/2021 do IASFA que resultou do anteriormente referido, e que pretende dar resposta aos problemas elencados no relatório elaborado pelo TC. Neste documento é referido que a “[...] ADM é aquela que consome maior volume de recursos financeiros, a que gera mais receitas provenientes dos descontos dos seus beneficiários e é aquela que apresenta, também, as maiores dificuldades orçamentais” (GA IASFA, 2020, p. 17). Neste plano é referido que as dificuldades da ADM resultam de “fatores estruturais” que colocam “[...] em causa o equilíbrio financeiro do subsistema público de saúde e contaminam toda a atividade do IASFA” (GAIASFA, 2020, p.17). É ainda mencionado que os problemas estruturais se devem ao facto de “as receitas próprias provenientes dos descontos dos beneficiários, acrescidas das receitas provenientes das transferências do orçamento de Estado para suportar exclusivamente despesas decorrentes da aplicação da Portaria 1034/2009” não serem suficientes para fazer face a todas as despesas que se encontram previstas na Lei para este subsistema (GAIASFA, 2020a, p. 18).

Ao nível concetual importa referir que a ADM é “[...] um dos quatro subsistemas públicos de saúde existente na administração pública [...]” (GAIASFA, 2020, p. 17).



Os SPS são entidades públicas criadas por Lei que:

[...] participam financeiramente nos encargos resultantes da prestação de cuidados de saúde aos seus beneficiários e que asseguram essa mesma prestação a esses mesmos beneficiários, regra geral através de uma rede de prestadores privados de cuidados de saúde com os quais celebraram um acordo ou convenção ou através dos estabelecimentos hospitalares do SNS (ERS, 2009, p. 13).

Quanto à organização esta pode ser definida como um sistema que combina, de forma consciente, as atividades e forças de várias pessoas para atingir um objetivo ou propósito previamente definido, através da atribuição de funções e responsabilidades (Selznick, 1948). Numa “[...] perspectiva mais neoclássica é apenas um grupo de pessoas com um objetivo comum” (Esteves, 2015).

De acordo com Leonard (2018), um modelo organizacional define a hierarquia, o desenvolvimento da equipa e o papel do consumidor na forma como uma empresa atua, podendo estes incorporar uma variedade de estruturas de modelos para responder às necessidades dos consumidores de forma mais eficaz. Para Esteves (2015) o modelo ideal para uma organização varia de acordo com a natureza das operações da mesma e os desafios que enfrenta, podendo o mesmo contribuir para o conhecimento necessário.

Quanto aos modelos de gestão pública apenas serão abordados e referenciados no presente trabalho a *New Public Management* (NPM) e a NPG.

O modelo de gestão pública NPM introduziu no setor público os programas de racionalização empresarial, os quais foram amplamente testados em grandes empresas privadas e têm como ambição alcançar a economia, eficiência e a eficácia, com um maior recurso à contratação (Bravo, 2004, p. 145). Este modelo assume uma perspectiva intraorganizacional (Jorge & Valente, 2019, p. 36) e veio introduzir na administração pública uma gestão com base em objetivos estratégicos e em processos, na redução da dimensão e do número de efetivos, e o recurso ao *outsourcing*. Hood (1991 e 1996, cit. por Cabral, 2013, p. 2645) caracterizou este modelo recorrendo a seis elementos: A ideia de uma gestão profissional, tendo por base a profissionalização da gestão pública; na introdução de uma cultura na organização direcionada para a performance e para as medidas respetivas; No foco dos resultados, isto é, a gestão por objetivos; A partição das grandes unidades administrativas; A adoção da gestão empresarial, assente na privatização de serviços públicos ou assente no princípio do utilizador-pagador; e na “[...] ideia de se fazer mais com menos dinheiro.”

A NPG é um outro modelo de gestão que envolve a ideia de estado plural, em que uma diversidade de atores interdependentes garante a provisão dos serviços Cabral (2013, pp. 2645-2646). Este modelo tem por base uma organização

flexível, em que os processos de equipa de trabalho, de decisão e execução são acordados entre os diversos intervenientes (chefias, funcionários, agentes e parceiros sociais), nos quais se incluem os cidadãos, que passam a ter um aumento da sua participação, quer na implementação de programas, quer na supervisão da qualidade dos serviços (Bravo, 2004, p. 145). O foco principal da NPG são as relações interorganizacionais e a governança dos processos, em que a avaliação dos serviços e dos resultados surge da relação entre as instituições do setor público com o seu ambiente (Cabral, 2013, p. 2646). De acordo com Rhodes (2007, cit. Martins, Monteiro, Pinto, Carvalho, & Morais, 2015) a NPG procura que um sistema dê resposta às necessidades da sociedade, empregando da melhor forma os recursos públicos, no respeito de um conjunto de valores como são exemplo a justiça, equidade, imparcialidade, legalidade, legitimidade e transparência.

### **2.3. METODOLOGIA E MÉTODO**

Decorrente do objeto e dos objetivos previamente definidos, assumiu-se, para o desenvolvimento desta investigação holística, um raciocínio indutivo, inferindo generalizações das observações a efetuar (Bryman, 2012, p. 26). Assim, e com o foco do estudo nos serviços de ADM, concretamente, no modelo de organização e gestão, seguiu-se uma estratégia de investigação qualitativa (Bryman, 2012, p. 27), através de uma revisão de literatura, baseada em diplomas legais, planos e relatórios, onde se destacam o relatório da auditoria de resultados efetuada pelo TC sobre a gestão do IASFA, no triénio de 2015/2017 e PE do IASFA 2019/2021.

Quanto ao desenho de pesquisa este assumiu a natureza de estudo de caso (os serviços de ADM), uma vez que, está presente o aprofundamento de um fenómeno social concreto, que exige uma análise de maior inteligibilidade, através de uma recolha de informação detalhada com o propósito de enformar uma solução mais sustentada, harmoniosa e credível (Bryman, 2012, p. 71; Yin, 2003).

O presente estudo teve como único participante, o Diretor dos Serviços de ADM, ao qual foram dirigidas três questões, cujas respostas servirão para complementar a análise documental. A entrevista foi enviada através de mensagem eletrónica, no dia 01 de março de 2021, ao referido destinatário, tendo sido respondida pela Chefe de Divisão de Gestão de Prestadores, Tenente-coronel de Administração Militar Margarida Maria Rodrigues Santos, no dia 09 de março de 2021.

Na investigação foi utilizada, essencialmente, a análise documental para a recolha de dados. A análise documental assentou em fontes primárias, designadamente, diplomas legais, instrumentos de gestão do IASFA, relatório do TC e artigos científicos relacionados com modelos organizacionais e de gestão do

setor público. Esta análise documental foi complementada com uma entrevista semiestruturada, anteriormente referida.

Para o tratamento dos dados recolhidos foi efetuada uma análise ao conteúdo dos documentos anteriormente referenciados, utilizando a técnica de análise temática ou categorial, a qual consiste no desmembramento do texto em categorias, segundo reagrupamentos analógicos e a análise de relações, com o objetivo de retirar relações entre elementos, procurando a associação destes e as relações que mantêm (Vilelas, 2020). Estas técnicas de análise de conteúdo foram utilizadas nos documentos alvos de análise e nas respostas às questões colocadas em entrevista.

## 2.4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os serviços de ADM, atualmente, encontram-se organizados numa direção, a qual está integrada no IASFA, entidade a quem incumbe a gestão, conforme já foi referido. Segundo M. M. R. Santos (entrevista por email, 09 de março de 2021) o modelo organizacional da ADM assenta numa “estrutura funcional” na medida em que esta é uma das duas Direções de Serviços que existe no IASFA. A ADM subdivide-se em duas unidades orgânicas – Divisões - a “[...] Divisão de Gestão de Prestadores (vulgo convencionado) e Divisão de Gestão de Benefícios e Beneficiários (vulgo regime livre) [...]” (M. M. R. Santos, *op. cit.*). Tal estrutura organizacional é possível verificar na Figura 1.

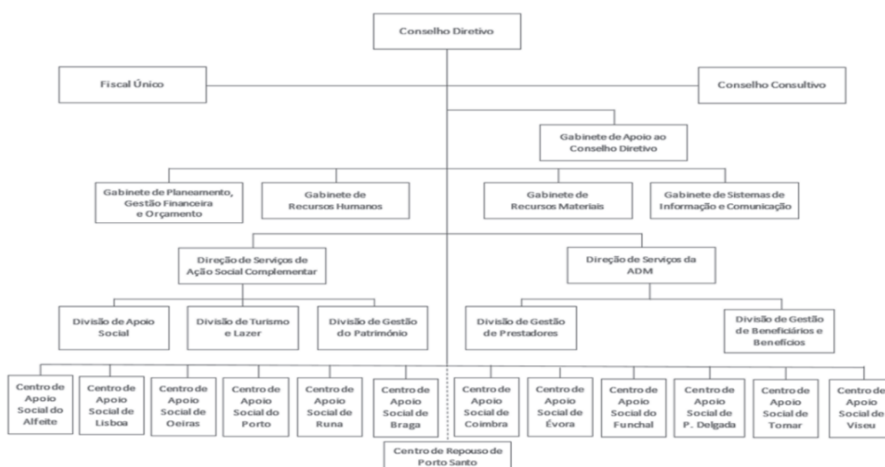


Figura 15 – Estrutura orgânica do IASFA

Fonte: IASFA (2020a).

De acordo com M. M. R. Santos (*op. cit.*), este modelo de organização “[...] gera algum atraso no processo de tomada de decisão e resposta aos inopinados”.

No que diz respeito ao modelo de gestão e atentos aos planos de atividades de 2016 a 2020, relatórios de atividades 2016 e 2018, relatório de gestão de 2016 a 2018 e ao PE 2019/2021, todos do IASFA, é possível verificar que a gestão da ADM segue os princípios do modelo NPM, assente em objetivos estratégicos (OES) e setoriais, nos processos e na contratação de serviços que visam alcançar a economia, eficiência e a eficácia. Através do Relatório de Atividades do IASFA 2018 observa-se que, em 2018, a Direção dos Serviços de ADM (DSADM) sofreu um *downsizing*, isto é, uma redução da dimensão (Bravo, 2004, p. 145), passando de três divisões, para duas divisões, sendo extinta a divisão de assessoria.

A NPM é também evidente ao nível dos processos, uma vez que, quer os planos de atividades do IASFA, quer o PE do IASFA 2019/2021 estabeleceram os objetivos com base em diversas perspetivas, sendo uma delas a “Perspetiva dos Processos”, a qual está presente em três dos seis objetivos definidos, evidenciando-se, assim, a importância que é dada à reestruturação e à organização dos processos. No que diz respeito aos OES, o IASFA estabeleceu seis no PE 2019/2021, no entanto, apenas dois fazem referência à ADM como entidade primária responsável, o OES1 – Melhorar o apoio aos beneficiários e OES 2 – Alcançar o equilíbrio financeiro (GAIASFA, 2020). Na “perspetiva dos processos”, no OES 1 um dos indicadores estratégicos diz respeito ao aumento da cobertura da rede de prestadores de serviços médicos convencionados estabelecidos, o que necessariamente implica um aumento da contratação com outras entidades. Um outro indicador diz respeito à diminuição do tempo de pagamento dos reembolsos de Regime Livre e aprovação de Subsídios de Lares, ambos com metas definidas para serem atingidas. Relativamente ao OES 2 foi estabelecido como indicador estratégico a “[...] concretização do plano de ação equilíbrio financeiro da ADM [...]” (GAIASFA, 2020a, p. 37), o qual se constitui como anexo ao PE 2019/2021, e que apresenta 22 medidas a fim de dar resposta a este OES.

O modelo NPG, é multifacetado e plural, que procura uma eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem (Octavio Penna Pieranti, 2007). Este modelo foca-se em redes interorganizacionais, como formas alternativas para alcançar o interesse público. M.M.R. Santos (*op. cit.*) refere que a NPG pode ser aplicado à gestão da ADM, através da externalização das convenções a uma entidade particular, apontando como exemplo a *Healthcare, AdvanceCare* ou a uma entidade sem fins lucrativos como é o caso da Cruz Vermelha. Tal externalização sendo uma alternativa à rede de convenções dispersa, “[...] teria que garantir a prestação de cuidados de saúde nas valências acordadas

e com a dispersão territorial solicitada [...]” (M.M.R. Santos, *op. cit.*). Ainda de acordo com M.M.R. Santos (*op. cit.*) este modelo poderia trazer a vantagem da “[...] capacidade de garantir a dispersão territorial na prestação de cuidados de saúde, o que atualmente, é impossível na medida em que as convenções assentam, essencialmente, nos grandes grupos que por sua vez se encontram centralizados nos grandes centros urbanos.”. No entanto, é apontado um constrangimento legal que diz respeito ao facto dos serviços de ADM terem que “[...] se reger pelas regras e normas em vigor na ADSE e qualquer alteração pretendida implicaria alteração legislativa [...]” (M.M.R. Santos, *op. cit.*).

Mas, a NPG não se ficaria, em nosso entender, só pela externalização das convenções, mas também, pelo melhoramento da coordenação interorganizacional dos diversos prestadores de serviços de saúde, sejam eles de natureza privada (clínicas e hospitais) pública (Serviço Nacional de Saúde [SNS]) ou dedicada (Hospital das Forças Armadas [HFAR], Centro Clínico da GNR, etc.). Este modelo permitiria chamar os vários intervenientes à participação na tomada de decisão (Klijn, 2012), nomeadamente, os prestadores de serviços e os beneficiários da ADM. De referir que o PE do IASFA 2019/2021 pretende reforçar a aproximação dos beneficiários aos assuntos da ADM, através do atendimento, da disponibilização de “[...] informação sobre direitos e deveres dos beneficiários, termos e condições da assistência, protocolos, rede de convencionados e outros assuntos do interesse dos beneficiários ou relacionados com as suas necessidades específicas [...]” (GAIASFA, 2020a, p. 29). Contudo, importa ir mais além, envolvendo os beneficiários nos processos de decisão, uma vez que estes são os financiadores e os destinatários deste SPS.

Nos diversos instrumentos de gestão do IASFA, constantes no sítio eletrónico, verifica-se que em todos eles existe uma separação da área de ação social, da área da assistência na doença. Em nosso entender o único tronco comum diz respeito aos beneficiários, que são cerca de 120.000 e que, mesmo assim, o IASFA faz questão de referir que são no conjunto da ASC e da ADM (GAIASFA, 2020a) fazendo aqui uma nova referência à separação das duas áreas.

De todos os SPS apenas “[...] a ADM é a única que apresenta um volume e maturidade de dívida acumulada sem igual em nenhum outro SPS [...]” (GAIASFA, 2020a). De referir que no diagnóstico da ADM, constante no PE 2019/2021 são referidos dois aspetos, que nos parecem relevantes destacar para justificar uma eventual separação dos serviços de ADM do IASFA. O primeiro refere que “A difícil situação financeira da ADM assume natureza estrutural [...]” (GAIASFA, 2020a) e um segundo que afirma que o problema financeiro da ADM “[...] está a contaminar toda a capacidade de atuação do IASFA com reflexos na sua imagem institucional e

capacidade mobilizadora [...]” (GAIASFA, 2020a).

Como já foi referido, a ADM tem assumido despesas que não são da sua responsabilidade (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019; M.M.R. Santos, *op. cit.*). M.M.R. Santos (*op. cit.*) refere que a missão do IASFA deve ser a ASC, sendo que a separação dos serviços de ADM, permitiria uma gestão eficaz e eficiente de todos as receitas da ADM e que a alocação em exclusivo, das quotas<sup>2</sup> dos beneficiários, ao pagamento de cuidados de saúde poderá até conduzir a criação de superavit. Uma gestão correta das receitas da ADM permitiria aumentar a capacidade de negociar “[...] com as entidades convencionadas evitando-se a constante denuncia de acordos e valências” (M.M.R. Santos, *op. cit.*).

Está-se em crer que a separação dos serviços de ADM do IASFA iria contribuir para o equilíbrio financeiro da ADM, assegurando a sua sustentabilidade, uma vez que as receitas dos beneficiários deixariam de se constituir, necessariamente, como receitas gerais do IASFA não sendo por isso as mesmas canalizadas para outro fim que não a assistência na doença. Tal posição iria ao encontro do referido por M.M.R. Santos (*op. cit.*) no que diz respeito à consignação das receitas da ADM (quotas) para as atividades relacionadas com os encargos resultantes da prestação de cuidados de saúde aos beneficiários deste SPS, uma vez que as mesmas deixariam de se constituir como receitas gerais do IASFA, evitando-se a “[...] utilização “indevida” dos descontos dos beneficiários para cobertura das despesas com a ASC [...]”.

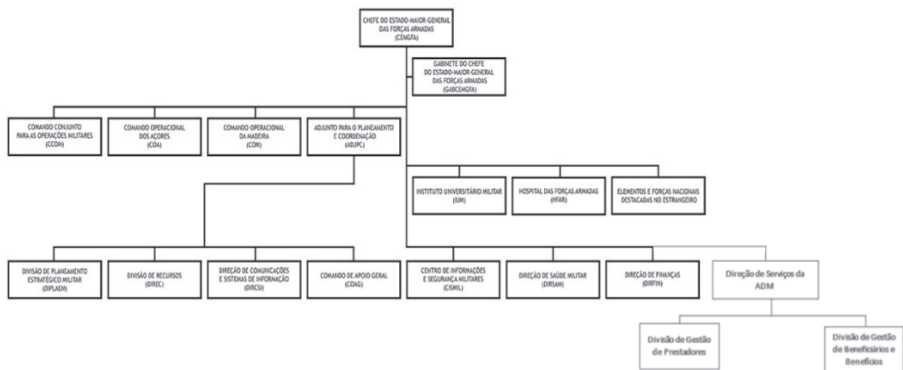
Por outro lado, a separação dos serviços iria trazer coerência à verdadeira missão do IASFA que é a ASC. De referir que a ADM é o único SPS que está integrada num Instituto Público de ASC, o IASFA, que tem como atribuição secundária a gestão destes serviços.

A questão que de seguida se levanta é: Para onde iriam os serviços de ADM e como se iriam organizar? Podem existir várias opções para dar resposta a esta questão, sendo certo, que cada uma delas seria alvo de uma análise mais aprofundada e comparativa, onde fossem indicadas as vantagens e as desvantagens. Todavia, dada a limitação do presente trabalho apenas será apontada aquela que nos parece mais lógica, coerente e que permitiria uma gestão eficaz e eficiente dos serviços de ADM.

No seguimento do anteriormente referido, a reorganização dos serviços de ADM passaria pela sua integração no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) (cfr. Figura 2), constituindo-se como uma Direção, ao mesmo nível da Direção de Saúde Militar (DIRSAM) já existente, mantendo as atuais duas divisões. Este modelo organizacional permitiria aproximar a assistência na doença

<sup>2</sup> Valor dos descontos de 3,5% do rendimento dos beneficiários titulares (GAIASFA, 2020a, p. 19)

do sistema de saúde militar, garantindo assim o reforço da assessoria médica à DSADM, com vista à análise e validação de faturação tal como consta na medida n.º 2 do Plano de Ação Equilíbrio Financeiro (PAEF) na ADM (GAIASFA, 2020b, p. 7). Esta aproximação poderia contribuir, também, para a medida n.º 6 do PAEF na ADM que se refere à regularização dos pagamentos disponibilizados pelo HFAR (GAIASFA, 2020b, p. 10).



**Figura 16 – Proposta do novo modelo de organização dos serviços de ADM**

Fonte: Adaptado da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2021).

Considerando que a DIRSAM tem como atribuição “[...] assegurar o apoio à decisão do CEMGA no âmbito da saúde militar, bem como a direção e execução da assistência hospitalar prestada pelos órgãos de saúde militar, designadamente pelo Hospital das Forças Armadas (HFAR).”, conforme resulta do n.º 1 do artigo 54.º do Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho, seria importante para a DSADM a aproximação a esta, com vista ao melhoramento da coordenação e ligação a uma área comum que é a saúde, ainda que tenham propósitos diferentes. Salienta-se que o sistema de saúde militar tem por missão, “[...] ao nível da assistência hospitalar, prestar cuidados de saúde aos beneficiários da ADM (Subsistema de Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas) – militares nas situações de ativo, reserva e reforma, respetivos familiares e Deficientes das Forças Armadas (DFAs)” (Jorge & Valente, 2019).

Com a integração dos serviços de ADM no EMGFA, estes poderiam beneficiar da assessoria, na administração dos recursos financeiros, e da auditoria dos processos financeiros, que é executada pela Direção de Finanças no EMGFA<sup>3</sup>, através do respetivo serviço.

Mas para que esta reorganização se possa efetivar teriam que ser efetuadas

<sup>3</sup> As atribuições constam no artigo 65.º do Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho

alterações aos diplomas legais, nomeadamente, ao artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro (alterado pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho) isto é, substituir o “IASFA” por “EMGFA”, e às referências da ADM constantes no Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de agosto<sup>4</sup>, (alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2016, de 29 de junho) e no Decreto-Lei n.º 122/2011, de 29 de dezembro, as quais teriam que ser eliminadas nestes diplomas, passando a ser incorporadas no Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro (Orgânica do EMGFA), podendo as atribuições do conselho diretivo do IASFA passar a ser exercidas em conjunto pelo Diretor da DSADM e pelo Diretor da DIRSAM.

### **3. UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO**

#### **3.1. ENQUADRAMENTO**

A auditoria realizada pelo TC chegou a quatro conclusões que incidem nas seguintes problemáticas: condicionantes à sustentabilidade do IASFA, prestação de contas e parecer sobre as demonstrações financeiras, gestão e sustentabilidade do SPS da ADM, e gestão da ASC (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, pp. 11-26).

Quanto à sustentabilidade do SPS da ADM, é mencionado no Relatório da Auditoria (RA) que tem sido a ADM a suportar os encargos que deveriam ser “[...] financiados pelas receitas gerais do estado” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 14). Ainda no referido RA é referido que cada beneficiário dos serviços de ADM, tem custos superiores, comparativamente aos beneficiários dos serviços de Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (ADSE), assim como, toda a problemática associada ao apoio aos Deficientes das Forças Armadas (DFA), onde se inclui o apoio social que não deveria ser financiado pela ADM, constatando-se neste campo que toda a receita adveniente dos descontos efetuados pelos beneficiários associados aos serviços de ADM não são suficientes para fazer face às suas despesas (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 21).

As recomendações incluídas neste RA são alargadas e orientadas para diversas entidades, desde os Ministros das Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna e Saúde, até ao próprio conselho diretivo do IASFA, instituto responsável pela gestão da ADM. Estas recomendações têm em vista a correção de processos, relacionados com os custos inerentes a cuidados de saúde que devem ser cobertos pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS), com as políticas sociais do estado e com as responsabilidades do estado como empregador. Em repetidos pontos da auditoria,

---

<sup>4</sup> Orgânica do IASFA



dedicados a diferentes entidades, é sublinhada a necessidade de garantir que a ADM não financie despesas diferentes daquelas para que se destina, como a saúde profissional, a manutenção e prontidão de forças ou os cuidados aos DFA, que correspondem a responsabilidades do estado. Esta preocupação, com o uso dos fundos correspondentes à ADM apenas com as despesas que lhe correspondem, é expressa também no âmbito da ASC (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

Em suma, constata-se que a sustentabilidade dos serviços de ADM são uma das particulares preocupações plasmadas no RA do TC, a qual está dependente da implementação das devidas correções, carecendo da necessária regularização e controlo dos pagamentos, devendo para tal existir uma clara separação do que deverá ser pago com verbas advenientes do pagamento dos quotizados, do que deverá ser pago com verbas advenientes das receitas gerais do Estado (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

Destarte, e atendendo às fragilidades identificadas, o presente capítulo abordará a gestão estratégica para os serviços de ADM, e terá como objeto de estudo, os serviços de ADM, mais propriamente o seu modelo de gestão estratégica, com o intuito de encontrar soluções de melhoria dos serviços para os seus beneficiários, a qual deverá estar devidamente associada a uma adequada gestão estratégica.

O objetivo geral (OG) é propor uma estratégia de gestão para os serviços de ADM. Para alcançar o OG desta investigação, é necessário atingir os seguintes objetivos específicos (OE):

OE 1. Descrever a atual gestão estratégica dos serviços de ADM;

OE 2. Analisar linhas de ação estratégicas (LAE) para a mudança de modelo organizacional dos serviços de ADM.

O problema em investigação constituiu-se como elemento fundamental da definição do percurso metodológico, considerando que é sobre ele que recai a justificação na necessidade da investigação, derivando do mesmo a formulação da Questão central (QC) e respetivas Questões derivadas (QD), que corporizam os elementos fundamentais deste processo (Santos & Lima, 2019), e associadas respetivamente ao OG e OE formulados anteriormente.

Com o intuito de concretizar o OG, formula-se a seguinte QC, a qual constitui-se como sendo o rumo da presente investigação: Que estratégia adotar para os serviços de ADM?

A partir do OG e dos respetivos OE, e tendo em consideração a QC, foram identificadas as seguintes QD:

QD 1. Como é o atual modelo de gestão estratégica dos serviços de ADM?

QD 2. Quais as LAE para a mudança de modelo organizacional dos serviços de ADM?

### 3.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Pretende-se neste capítulo proceder à definição dos principais conceitos associados à temática, mais propriamente: estratégia, gestão estratégica e planeamento estratégico.

A estratégia é um conceito militar que significa a “arte do general”, que tem a sua origem na palavra grega *strategos*, que significa mais propriamente general (Oliveira, 2007). Segundo Von Bullow citado por Oliveira (2007), a estratégia é definida como sendo a ciência dos movimentos guerreiros que estão fora do campo de visão do general.

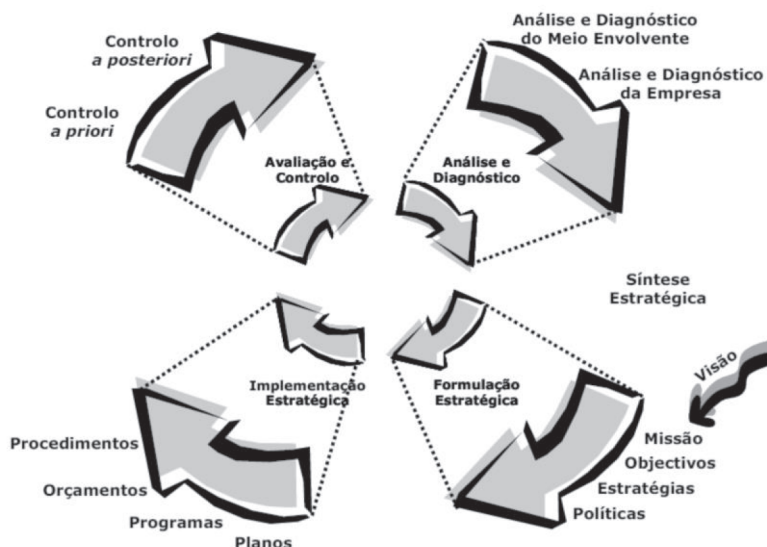
Segundo o General Cabral Couto citado por Abreu (2002), a estratégia é “[...] a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo”, verificando-se claramente um paralelismo entre a estratégia militar e a gestão estratégica ao nível empresarial (Abreu, 2002, p. 20).

Ainda quanto ao conceito de estratégia a mesma pode ser definida como sendo “a criação de um posicionamento único e sustentado, envolvendo um conjunto de atividades diferentes para alcançar objetivos de longo prazo, tendo em conta as capacidades e condicionantes da empresa num determinado meio envolvente” (Dias, 2016, p. 17).

No âmbito do presente trabalho, foi assumida a definição do General Cabral Couto.

Por outro lado, a gestão estratégica é um conjunto de decisões e ações ao nível da gestão que acabam por determinar o desempenho a médio e longo prazo de uma organização, a qual tem quatro fases associadas: a análise do ambiente (interno e externo), a formulação da estratégia, a implementação da estratégia, e por último, a avaliação e controlo (Wheelen & Hunger, 2012, p. 5).

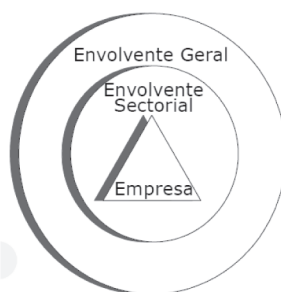
No que diz respeito ao planeamento estratégico, segundo Dias (2016), é “[...] um processo sistemático e integrado de tomada antecipada de decisão que afeta, no longo prazo, a totalidade da empresa com vista a alcançar um futuro desejável (objetivos).”, que engloba as duas primeiras fases da gestão estratégica: análise do ambiente interno e externo e a formulação da estratégia (Dias, 2016) (Figura 3).



**Figura 17 – Fases da gestão estratégica**

Fonte: Dias (2016).

Na primeira fase do processo de gestão estratégica, ou seja, na análise do ambiente (interno e externo) importa extrair os elementos caracterizantes, com base em três níveis de análise (Figura 4): ambiente externo geral, ambiente externo sectorial e ambiente interno (empresa) (Dias, 2016).



**Figura 4 – Níveis de Análise**

Fonte: Dias (2016).

A análise do macroambiente (ambiente externo geral) é efetuada com base em quatro fatores que constituem a denominada análise PEST (político-legais, económicos, socioculturais e tecnológicos) (Dias, 2016).

No que concerne à análise do ambiente externo setorial a mesma engloba

o conjunto das entidades que afetam diretamente e são por ela afetadas, também designadas por *stakeholders* (Dias, 2016).

Para a formulação da estratégia é necessário efetuar a devida reflexão em torno dos elementos resultantes da análise realizada anteriormente, que servirão de base para elaborar a matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), que por sua vez permitirá gerar um conjunto de ideias materializando as opções estratégicas (Dias, 2016).

Já o *Balanced Scorecard* (BSC) é um “sistema de gestão que, numa perspetiva holística, canaliza as energias, competências e conhecimentos específicos detidos pelos colaboradores na direção dos objetivos da empresa, definidos no longo prazo”, procurando traduzir a missão da organização em inúmeras medidas de atuação, com vista a um sistema de gestão e monitorização estratégica (Dias, 2016).

### **3.3. METODOLOGIA E MÉTODO**

A metodologia de investigação a ser seguida no trabalho assenta numa orientação ontológica construtivista, tendo em conta que, a produção de fenómenos sociais tem por base a interação entre os atores sociais, a sua envolvente, e os seus significados, visto que os mesmos estão em permanente revisão (Bryman, 2012).

Relativamente ao posicionamento epistemológico pretende-se seguir o interpretativismo com o desiderato que a sociedade e a sua realidade requerem uma investigação baseada na verificação dos fenómenos e na compreensão heurística dos seus subjetivos significados no processo específico do objeto de estudo (Bryman, 2012, p. 30).

Assume-se no desenvolvimento desta investigação um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa, pretendendo-se caracterizar a atual gestão estratégica dos serviços de ADM, através de uma profunda revisão de literatura e diplomas legais existentes, a par de uma análise do RA do TC sobre a gestão do IASFA, de que depende os serviços de ADM, procurando assim, alcançar uma proposta de estratégia de gestão para os serviços de ADM (Bryman, 2012, pp. 26 - 27).

Quanto ao percurso metodológico a ser seguido será de acordo com o modelo de análise plasmado no Quadro 1.

**Quadro 5 – Modelo de análise**

<b>TEMA</b>	Os serviços de Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas: Uma estratégia de gestão			
<b>OG</b>	Propor uma estratégia de gestão para os serviços de ADM			
<b>OE</b>	<b>QC</b>	Que estratégia adotar para os serviços de ADM		
	<b>QD</b>	<b>Conceitos</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Técnicas de Recolha de Dados</b>
<b>OE1:</b> Descrever a atual gestão estratégica de ADM	<b>QD1:</b> Como é o atual modelo de gestão estratégica dos serviços de ADM?	Gestão Estratégica	Institucional	Pesquisa Documental e Entrevista Semiestruturada
<b>OE2:</b> Analisar LAE para a mudança de modelo organizacional dos serviços de ADM	<b>QD2:</b> Quais as LAE para a mudança de modelo organizacional dos serviços de ADM?			

A investigação está essencialmente assente na análise documental para a recolha de dados, baseada em fontes primárias, designadamente, diplomas legais, relatórios, despachos e regulamentos, e em fontes secundárias como livros técnicos e artigos científicos, sendo complementada com uma entrevista semiestruturada dirigida à Tenente-coronel Margarida dos Santos, Chefe da Divisão de Gestão de Prestadores, do IASFA.

### **3.4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O IASFA está integrado na administração indireta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), de acordo com o plasmado no artigo 5.º da Lei Orgânica (LO) do MDN, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2016, de 29 de junho.

As atribuições e as competências do IASFA decorrem, não só da LO do MDN, mas também da LO do IASFA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2016, de 29 de junho, sendo a sua missão de acordo o plasmado no n.º 1 do artigo 3.º a de “[...] garantir e promover a ação social complementar dos seus beneficiários e gerir o sistema de assistência na doença aos militares das Forças Armadas”.

Uma das atribuições do IASFA de acordo com a alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º da sua LO é “Assegurar a gestão do sistema de assistência na doença aos militares das Forças Armadas [...]”.

A atual gestão estratégica dos serviços de ADM segundo M. Santos (entrevista por email, 09 de março de 2021) está materializada no Plano Estratégico

(PE) 2019-2021 do IASFA, colocando os beneficiários no centro da atividade, com o intuito de otimizar os recursos para alcançar a melhoria nas respostas a dar aos seus beneficiários.

Segundo M. Santos (*op. cit.*) os serviços de ADM, assim como, todas as organizações públicas, devem ter uma estratégia bem delineada, para assim permitir dar resposta e influenciar a envolvente que está em constante mutação, gerando permanentemente novos desafios, e necessidades cada vez mais prementes.

A aplicação de um modelo de gestão estratégica, conforme o padronizado no PE do IASFA, segundo M. Santos (*op. cit.*), permite definir os respetivos objetivos estratégicos (OES), os quais são materializados através de objetivos setoriais constantes dos Planos de Atividades anuais do IASFA. Estes objetivos são fundamentais, visto que “...concorrem decisivamente para o cumprimento da missão e determinam o quadro global das atividades do IASFA, orientando o processo de alinhamento estratégico dos seus órgãos” (M. Santos, *op. cit.*).

A conceção do PE do IASFA teve em consideração entre outros, o Relatório n.º 4/2019, respeitante à “Auditoria de Resultados ao IASFA, I.P.”, efetuada pelo TC, de 24 de janeiro de 2019 (IASFA, 2020, p. 14).

A metodologia base para elaboração da estratégia do IASFA está assente no BSC, tendo sido o processo de formulação da estratégia desenvolvido em quatro passos: fase preparatória, análise da situação, formulação da estratégia e discussão interna da estratégia formulada (IASFA, 2020, pp. 15-16).

Na análise da situação atual do IASFA, no âmbito da 1.ª fase da gestão estratégica, verificou-se que a ASC é a principal área de atuação da missão da Organização, consumindo o maior volume de recursos financeiros. No entanto, embora a ADM se constitua como área de atuação secundária, é a que gera mais receitas provenientes dos descontos advenientes dos beneficiários e a que apresenta maiores dificuldades a nível orçamental, colocando em causa o seu equilíbrio financeiro e, por sua vez, contaminando toda a atividade do IASFA (IASFA, 2020, p. 17).

Através da análise SWOT verificou-se o ambiente interno e externo do IASFA, tendo sido identificadas as oportunidades, as ameaças, as forças e as fraquezas conforme consta na Figura 5 (IASFA, 2020, p. 22).



**Figura 5 – Análise SWOT**  
 Fonte: Adaptado de IASFA (2020, p. 22).

O IASFA definiu no seu PE 2019-2021 os OES constantes na Figura 6, alinhados por quatro perspetivas (IASFA, 2020, pp. 26-27):

- Beneficiários (OES um);
- Recursos (OES dois);
- Processos internos (OES três, quatro e cinco);
- Desenvolvimento (OES estratégico seis).

- Objetivo Estratégico 1 (OE1): Melhorar o apoio prestado aos Beneficiários do IASFA
- Objetivo Estratégico 2 (OE2): Alcançar o equilíbrio financeiro do IASFA
- Objetivo Estratégico 3 (OE3): Melhorar a comunicação institucional
- Objetivo Estratégico 4 (OE4): Rentabilizar as capacidades dos Centros de Apoio Social
- Objetivo Estratégico 5 (OE5): Otimizar os processos de gestão interna
- Objetivo Estratégico 6 (OE6): Investir nas pessoas e em tecnologia

**Figura 6 – Objetivos Estratégicos do IASFA**  
 Fonte: IASFA (2020, p. 27).

No que concerne aos serviços de ADM, o primeiro OES pretende por um lado, reforçar a aproximação com os beneficiários, através das Unidades a que pertencem, melhorando o atendimento e disponibilizando informação sobre os direitos e deveres dos beneficiários e, por outro lado, reduzir os prazos de reembolso no regime livre, assim como, alargar de forma equilibrada e sustentada a rede de prestadores de serviços de saúde protocolados com a ADM (IASFA, 2020, p. 29).

Quanto ao segundo OES, ao nível da ADM foram implementadas um conjunto de medidas concretas com vista ao equilíbrio financeiro do SPS ADM, mais propriamente 22 medidas, plasmadas no Plano de Ação para o equilíbrio financeiro da ADM constante no Anexo A ao PE 2019-2021 do IASFA (IASFA, 2020).

O OES três é transversal às vertentes do ASC e da ADM visando essencialmente a melhoria da comunicação institucional, através da criação de um Centro de Comunicação, com capacidade de dar resposta a todas as solicitações efetuadas pelos beneficiários, por outros cidadãos, e até mesmo por órgãos de comunicação social (IASFA, 2020, p. 31).

Relativamente aos OES quatro e cinco, os mesmos são destinados à vertente da ASC, enquanto, o OES seis é transversal às duas vertentes (ASC e ADM), direcionado para os colaboradores, quer seja através do incentivo e apoio ao nível da formação, quer seja no desenvolvimento de instrumentos de avaliação da satisfação global, com o intuito de aferir os recursos humanos da organização e ajustar práticas de gestão. Ainda ao nível deste último OES, é pertinente o incremento de tecnologia ao nível dos sistemas de informação e de comunicação, para assim avaliar com eficácia e oportunidade os resultados da estratégia plasmada no PE 2019-2021 do IASFA (IASFA, 2020, pp. 34-35).

Destarte, o BSC é considerado por M. Santos (*op. cit.*) como o instrumento mais adequado para os serviços da ADM, conforme vertido no próprio PE do IASFA, acrescentando que:

[...] a articulação e coordenação das duas orientações estratégicas que correm em direção à visão que se pretende atingir com o Plano Estratégico 2019-2021, é assegurada por seis OES, articulados entre si e alinhados segundo quatro perspetivas que enformam o BSC, tornando a estratégia mais consistente e proporcionando uma avaliação mais completa dos resultados alcançados e do caminho percorrido (M. Santos, *op. cit.*).

Assim, e em resposta à QD 1, verifica-se que o atual modelo de gestão estratégica dos serviços de ADM é o que está padronizado para o IASFA no seu PE 2019-2021.

Apesar da ADM ter um modelo de gestão devidamente definido, o certo é que continua a assumir despesas que não são da sua responsabilidade (M. Santos, *op. cit.*), conforme já referenciado no Relatório n.º 4/2019, respeitante à auditoria de resultados ao IASFA, efetuada pelo TC, de 24 de janeiro de 2019 (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019).

A separação dos serviços de ADM, do IASFA, constituindo-se como um organismo autónomo, permitiria a gestão eficaz e eficiente de todas as receitas respeitantes da ADM, visto que assim, os descontos efetuados pelos beneficiários (3,5%) seriam alocados em exclusividade ao pagamento de cuidados de saúde. Uma



gestão adequada das receitas da ADM, permite uma maior capacidade em termos negociais com as entidades convencionadas, evitando-se assim, as constantes denúncias de acordos e valências que têm vindo a acontecer (M. Santos, *op. cit.*).

No entanto, M. Santos (*op. cit.*) considera que a eficaz gestão dos serviços de ADM não depende necessariamente da sua separação do IASFA, desde que as receitas dos serviços de ADM se constituam como receitas consignadas a atividades de saúde, e não como atualmente acontece, como receitas gerais do IASFA, o que tem permitido que as mesmas sejam utilizadas indevidamente para outros fins, como sejam para fazer face a despesas com a ASC.

M. Santos (*op. cit.*) considera que deveria ser tomada a iniciativa estratégica de externalizar as convenções dos serviços de ADM a entidades particulares como por exemplo, *Healthcare* e *Advancecare*, para assim atingir o objetivo na mudança organizacional assente no NPG, no entanto, esta alteração obrigaria a uma necessária alteração legislativa, visto que os SPS atualmente têm de se reger pelas normativos legais em vigor na ADSE.

A externalização pode ser definida como sendo um “processo através do qual uma organização (contratante), em linha com a sua estratégia, contrata outra (subcontratado), na perspetiva de um relacionamento mutuamente benéfico, de médio ou longo-prazo, para desempenho de uma ou várias atividades em que a primeira, não pode ou não lhe convém desempenhar, e na execução das quais, a segunda é tida como especialista” (Santos, 1998, p. 23).

Na realidade, é uma contratação a uma entidade externa, de serviços que não são considerados centrais, ou seja, não é a atividade principal da entidade contratante, materializando-se numa transferência de um serviço ou atividade que não é central à organização a um fornecedor externo, com o intuito de obter o melhor resultado ao menor custo (Gonçalves, 2010).

Assim, tendo em consideração que a solução ideal para os serviços de ADM, de acordo com o proposto no capítulo anterior, seria a sua desvinculação da estrutura do IASFA, ficando sob a dependência direta do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (cfr. Figura 2), o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) deverá ter em consideração a inclusão na sua próxima Diretiva Estratégica, de OES respeitantes ao serviço de ADM, à semelhança do que já se encontra definido para o Sistema de Saúde Militar e para o Hospital das Forças Armadas, mais propriamente com o seu OES seis (EMGFA, 2018).

Como tal, e após as necessárias alterações legislativas, nomeadamente nas LO do MDN, do IASFA e do EMGFA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, deveria estipular-se um OES adveniente de uma nova análise SWOT com a inclusão dos serviços de ADM.

Com a inclusão dos serviços de ADM na estrutura orgânica do EMGFA identifica-se, ao nível do ambiente externo, como uma oportunidade, a “Imagem dos serviços de ADM” e ao nível do ambiente interno, identifica-se como fraqueza ou vulnerabilidade o “Desequilíbrio financeiro, de organização e de processos que afetam a qualidade dos serviços prestados ao nível dos cuidados de saúde aos seus beneficiários”.

Decorrente desta nova matriz SWOT sugere-se a implementação de outro OES com a seguinte designação: Melhorar os Serviços de ADM, através de uma adequada gestão, incrementando qualidade nos serviços prestados aos seus beneficiários ao nível dos cuidados de saúde, fortalecendo igualmente a sua sustentabilidade financeira.

As LAE que enformam este novo OES, deveriam ser as seguintes:

LAE01 – Reforçar a aproximação com todos os beneficiários dos serviços da ADM, melhorando o atendimento ao nível da informação sobre direitos e deveres, termos e condições de assistência, protocolos, rede de convencionados e outros assuntos de interesse;

LAE02 – Reduzir os prazos de reembolso no regime livre e alargar, de forma equilibrada e sustentada, a rede de prestadores de serviços de saúde protocolados;

LAE03 – Reduzir o prazo de processamento da faturação que é enviada à ADM;

LAE04 – Garantir a sustentabilidade orçamental e financeira da ADM, designadamente com o reforço da equipa de assessoria médica na DSADM, e com controlos automáticos, tendo vista a correta análise e validação da faturação, e controlo de receitas, garantindo assim a correta gestão das despesas e receitas que são respeitantes à prestação de cuidados de saúde, e à devida regularização da faturação debitada à ADM por parte de outras entidades;

LAE05 – Proceder à necessária regularização do universo dos beneficiários dos serviços de ADM, identificando corretamente os mesmos, com cartões de identificação que traduzam a situação real em que se encontram, evitando assim, situações de irregularidade.

Desta forma, dá-se resposta à QD 2, inferindo assim as LAE para a mudança de modelo organizacional dos serviços de ADM, considerando por um lado a sua continuidade na dependência do IASFA, desde que as receitas dos serviços de ADM se constituam como receitas consignadas a atividades de saúde, e não como atualmente acontece como receitas gerais do IASFA, e por outro lado, com a sua desvinculação do IASFA e respetiva integração no EMGFA, com as devidas alterações orgânicas que daí advêm, e a necessária reestruturação da diretiva estratégica do EMGFA.

Atendendo à resposta à QD1 e à QD2, conclui-se, dando resposta à QC, que a estratégia a adotar para os serviços de ADM seria a sua integração na estrutura orgânica do EMGFA, na dependência do CEMGFA, devendo para tal o EMGFA reformular a sua diretiva estratégica contemplando novas LAE com o intuito de melhorar os serviços de ADM.

#### **4. UM PROCESSO DE MUDANÇA**

##### **4.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL**

Nos capítulos anteriores, foram analisados os atuais modelos organizacional e de gestão estratégica, respetivamente, e identificaram vulnerabilidades e incoerências que os conduziram a apresentar uma proposta de nova organização e gestão dos serviços de ADM.

O objeto de estudo deste capítulo é promover o processo de mudança dos Serviços de Assistência na Doença dos Militares (ADM) do IASFA para um novo modelo organizacional e um novo modelo de gestão estratégica.

A investigação encontra-se delimitada (Sampieri, Collado, & Lucio 2014, p. 39) ao período de 2015 até à atualidade, confinada aos serviços de ADM do IASFA, considerando o processo de mudança da organização ao nível dos seus modelos organizacional e de gestão estratégica.

O Objetivo Geral (OG) desta investigação é propor um modelo de gestão da mudança a adotar para a transformação dos serviços da ADM. Concorrem para o OG, os seguintes Objetivos Específicos (OES):

OES 1: Sublinhar a necessidade de mudança dos serviços da ADM;

OES 2: Identificar a existência de um processo de gestão da mudança nos serviços da ADM;

OES 3: Analisar a necessidade de implementar um modelo de gestão da mudança nos serviços da ADM.

Para alcançar o OG anteriormente apresentado identificou-se a seguinte Questão Central (QC): Que modelo de gestão da mudança pode ser adotado nos serviços da ADM?

Nesta sequência, identificaram-se as seguintes Questões Derivadas (QD), cujas respostas permitirão alcançar os respetivos OE:

QD 1: Existe necessidade de mudança nos serviços da ADM?

QD 2: Como se caracteriza o processo de gestão da mudança nos serviços da ADM?

QD 3: Qual a necessidade de se implementar um modelo de gestão da mudança nos serviços da ADM?

Pretende-se compreender as necessidades de mudança nos serviços da ADM, identificar o atual modelo de gestão da mudança em vigor na organização e, caso necessário, propor um modelo de gestão da mudança que se adeque às suas necessidades de transformação.

#### 4.1.1. Estado da arte

Atenta a temática em estudo, torna-se fundamental aportar para o presente trabalho constructos que fundamentem o objeto em estudo, recorrendo-se a autores de referência nas temáticas de mudança organizacional, gestão da mudança, comportamento organizacional e comprometimento organizacional.

No âmbito de mudança organizacional assumiu-se a definição do *Project Management Institute* (PMI) como a transição de indivíduos, grupos e organizações de um estado atual para um estado final desejado, promovendo a integração e alinhamento de pessoas, processos, estruturas, cultura e estratégia (PMI, 2013, p. 7).

Segundo Want (1990, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 8) existem cinco tipos de mudança: (1) a opcional que se caracteriza pela ausência de pressão; (2) a operacional que procura mitigar ou eliminar deficiências na organização; (3) a direcional por se tratar de uma alteração estratégica necessária; (4) a fundamental, que se justifica pela alteração da missão; e (5) a total, nos casos mais críticos que podem implicar a dissolução da organização. Este trabalho enquadra-se nas mudanças operacional, direcional e fundamental.

Para a concretização da mudança, existem, segundo Basil e Cook (1974, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 7) três elementos catalisadores, designadamente, a tecnologia, o comportamento social e as instituições e estruturas.

Segundo Brown (1991, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 7) a inovação tecnológica gera produtos inovadores que conduzem a organização à mudança, impactando os processos internos e as práticas administrativas, que Harari (1991, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 7) assume como mais um processo organizativo de melhoria contínua.

Por outro lado, Herzog (1991, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 7) advoga que a mudança organizacional enquadra “alterações fundamentais no comportamento humano, nos padrões de trabalho e nos valores em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia”. Acrescenta que o sucesso para a mudança assenta, acima de tudo, na superação do desafio da correta gestão das pessoas, mantendo-as motivadas no seu processo de mudança, bem como na da cultura organizacional, com a renovação de valores.

Em todo o caso, é fundamental considerar uma perspetiva histórica, de modo a capturar o ímpeto nos processos de mudança organizacional cumulativos, para vencer a inércia natural de organizações e que aportam, para o processo,

resistência à transformação, agravada com a dimensão e idade da própria organização (Hannan & Freeman, 2019, pp. 162–163; Kelly & Amburgey, 1991, pp. 592; 594; 608–609).

Para a implementação da mudança organizacional é essencial planejar com antecedência e estruturar todo o projeto que permitirá implementar, acompanhar e controlar a transformação organizacional pretendida (PMI, 2013, p. 8), assente no ciclo de vida da mudança, ilustrado na Figura 7.

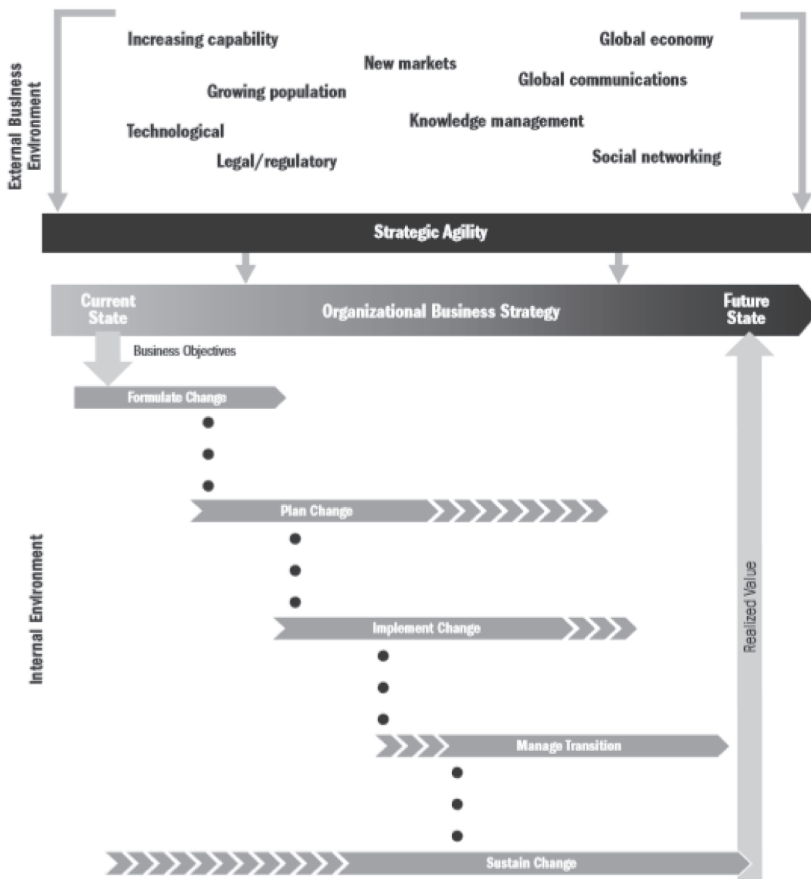


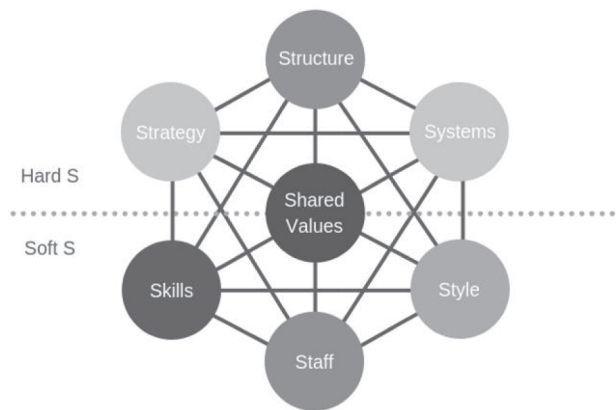
Figura 7 – Ciclo de vida da mudança

Fonte: PMI (2013, p. 8).

Porque a mudança envolve turbulência e rutura do status quo, importa salientar a relevância de se assumir um ou mais modelos de gestão da mudança,

dependendo do foco pretendido, pelo que se elencam, de seguida, os quatro modelos que se consideram mais adequados.

Ao nível estratégico, o modelo dos “7S” da McKinsey (Waterman, Peters, & Phillips 1980, p. 17) assume particular preponderância, elencando todos os aspetos que devem ser definidos antes da estratégia da mudança ser implementada. Este modelo caracteriza-se por uma simbiose perfeita das suas estratégias hard e soft em torno de valores centrais e partilhados (Figura 8), pelo que, qualquer alteração de uma das estratégias impacta todas as demais, obrigando a um planeamento cuidadoso da mudança, considerando o âmbito e as propriedades das estratégias.



**Figura 8 – As sete estratégias de McKinsey**

Fonte: Kocaoglu e Demi (2019, p. 115).

No seguimento do modelo anterior, mantendo a intenção e importância de estarem reunidas as condições para a mudança, o de Kotter (1996) foca-se no colaborador e na sua preparação para a mudança, com base na sua experiência e numa comunicação adequada, resumindo-se a um processo de oito estágios: (1) estabelecer um sentido de urgência, pretendendo-se que seja um catalisador para a motivação e comprometimento com a mudança; (2) construção de uma equipa, tendo por base o conjunto certo de habilidades e personalidades dos elementos que serão responsáveis por impulsionarem a mudança dentro da organização; (3) desenvolvimento de uma visão e estratégia de mudança, enquadrando na equação a criatividade, emoções e objetivos dos colaboradores; (4) comunicação da visão de mudança, com transparência e frequência adequada sobre as mudanças em curso; (5) capacitação dos colaboradores para a necessidade de ampla ação, para obter o seu apoio, remover obstáculos e receber feedback construtivo; (6) concentrar em objetivos de curto prazo, estabelecendo pequenas metas e reconhecendo

pequenas conquistas durante o processo para elevar o moral dos colaboradores; (7) consolidação de ganhos e produção de mais mudança, acompanhada pelo devido apoio e recompensa aos colaboradores pelos novos comportamentos; e (8) incorporação da mudança na cultura da organização.

Complementarmente, o modelo desenvolvido por Kubler-Ross (2014, Capítulos III–VII) centra-se na análise dos sentimentos, preocupações e necessidades do colaborador durante o processo de mudança e compreende cinco estágios, designadamente, a negação, a raiva, a negociação, a depressão e a aceitação. Este modelo permite que a organização o compreenda e identifique em qual dos cinco estágios se poderá encontrar o colaborador, de modo a melhor adequar medidas de mitigação.

Para fazer a ligação entre a organização e o colaborador, o modelo ADKAR<sup>5</sup> de Hiatt (2006, Capítulos II–VII) foca-se na identificação e avaliação das razões pelas quais a mudança pode funcionar e na justificação pela ausência dos resultados desejados. Promove, assim, a gestão da mudança individual, elencando cinco facilitadores para uma mudança ser possível e bem-sucedida, nomeadamente, (1) a consciencialização da mudança, propiciando o entendimento da sua necessidade e importância, (2) o desejo pela mudança, como parte integrante do processo, (3) o conhecimento sobre como a mudança se irá realizar, (4) a habilidade, que materializa a capacidade do colaborador para crescer com a mudança, e (5) o reforço, como forma de sustentação da mudança.

Sincronicamente, o comportamento organizacional abrange o estudo da estrutura e gestão de organizações, a sua envolvente, as ações e interações dos seus membros individuais e grupos, com implicações práticas para os que trabalham, gerem ou promovem outro tipo de interações com as organizações (Buchanan & Huczynski, 2019, pp. 3–4; Schermerhorn, Hunt, Osborn, & Uhl-Bien 2010, Capítulos 4–5). No âmbito do presente trabalho, assumiu-se o conceito de comportamento organizacional como o estudo da dinâmica organizacional, a sua envolvente e as ações e interações dos seus indivíduos e grupos, para a assunção da melhoria do seu desempenho e, conseqüentemente, das organizações onde se inserem.

Ao nível do comprometimento organizacional, a assunção de compromisso de um colaborador com a sua organização advém de uma forte crença e aceitação dos objetivos e valores da organização, da sua disposição para se esforçar em prol da organização e de um forte desejo de aí permanecer (Meyer & Allen, 1991; Meyer & Parfyonova, 2010; Mowday, Steers, & Porter, 1979, p. 226).

---

<sup>5</sup> Acrónimo para: A – *awareness*; D – *desire*; K – *knowledge*; A – *ability*; e R – *reinforcement*.

#### 4.1.2. Modelo de Análise

Decorrente dos conceitos elencados anteriormente, foi elaborado o modelo de análise, compaginável com os OG e OE, para o qual se formularam as QC e QD, associados às respetivas dimensões, indicadores, instrumentos e técnicas de recolha de dados e que consta no Quadro 1.

**Quadro 1 – Modelo de análise**

TEMA	A Assistência na Doença dos Militares: um processo de mudança				
Objetivo Geral	Propor um modelo de gestão de mudança adotar para a transformação dos serviços da ADM				
Objetivo Específico	Questão Central	Que modelo de gestão da mudança pode ser adotado aos serviços da ADM?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
<b>OE1</b> Sublinhar a necessidade de mudança nos serviços	<b>QD1</b> Existe necessidade de mudança dos serviços da ADM?	Mudança  Comportamento organizacional	Organização	Recomendações do Relatório n.º 4/2019 do Tribunal de Contas	Pesquisa e análise documental
<b>OE2</b> Identificar a existência de um processo de gestão da mudança nos serviços da ADM	<b>QD2</b> Como se caracteriza o processo de gestão da mudança nos serviços da ADM?	Mudança  Gestão da mudança	Organização  Recursos  Modelo de gestão de mudança	Plano E Estratégico 2019-2021 do IASFA;  Planos e Relatórios de Atividades;  Registo de lições aprendidas com as mudanças;	Pesquisa e análise documental  Entrevista semiestruturada
<b>OE3</b> Analisar a necessidade de implementar um modelo de gestão de mudança nos serviços da ADM	<b>QD3</b> Qual a necessidade de se implementar um modelo de gestão da mudança nos serviços da ADM?	Comportamento organizacional  Comprometimento organizacional	Organização  Recursos  Modelo de gestão da mudança	Plano de Comunicação  Tempo;  Disponibilidade financeira;  Resistência à mudança.	Pesquisa e análise documental

## 5. METODOLOGIA E MÉTODO

### 5.1. METODOLOGIA

Este estudo insere-se no domínio das Ciências Militares, na área do Comportamento Humano e Saúde em Contexto Militar (Decreto-Lei n.º 249/2015, 2015), enquadrando-se na subárea de investigação de “Gestão das Organizações em Contexto Militar” (Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar [CIDIUM], 2020).



Considerando a problemática deste trabalho, adotou-se uma posição ontológica construtivista, uma vez que a produção de fenômenos sociais assenta na interação entre os demais *stakeholders* do IASFA e a envolvente e os seus significados estão em permanente revisão (Bryman, 2012, p. 33), assumindo-se, complementarmente, uma postura epistemológica interpretativista (Bryman, 2012, p. 30). Concomitantemente, considerou-se um raciocínio indutivo para o desenvolvimento desta investigação holística, inferindo generalizações das observações efetuadas (Bryman, 2012, p. 26) e no processo de mudança proposto. Assim, decorrente das observações e estudos aos serviços de ADM e no âmbito dos modelos organizacional e de gestão estratégica propostos nos capítulos anteriores, observou-se e estudou-se a sua concretização consubstanciada num processo de mudança organizacional.

Ao nível da estratégia de investigação, seguiu-se uma abordagem qualitativa (Bryman, 2012, pp. 35–36) através de uma profunda revisão de literatura e diplomas legais, bem como a análise do RAR do TC sobre a gestão do IASFA no triénio de 2015 a 2017. Almejando aprofundar um processo de mudança nos Serviços de ADM, assumiu-se um desenho de pesquisa assente no estudo de caso, promovendo-se uma recolha de informação detalhada de modo a enformar uma solução mais sustentada, harmoniosa e credível (Bryman, 2012, p. 71; Yin, 2003).

Neste quadro, partindo da análise aos serviços de ADM e consequentes propostas de mudança efetuadas, este trabalho enquadra-se temporalmente desde 2015 até à atualidade (Bryman, 2012, pp. 71–72; Saunders, Lewis, & Thornhill 2019, p. 212).

### **5.1.1. Método**

#### 5.1.1.1. Participantes e procedimento

Atenta a especificidade da temática em estudo, foi entrevistada a Chefe da Divisão de Gestão de Prestadores da Direção de Serviços de ADM do IASFA, a Tenente-coronel Margarida Rodrigues dos Santos (Pardal & Correia, 1995, pp. 65–66).

#### 5.1.1.2. Instrumentos de recolha de dados

A revisão de literatura e análise documental respalda-se em fontes primárias, designadamente, diplomas legais, relatórios de auditoria e de atividades e em fontes secundárias como livros técnicos e artigos científicos. Complementarmente, a recolha de dados foi assegurada através de uma entrevista semidiretiva e semiestruturada (Santos & Lima, 2019, p. 102).

### 5.1.1.3. Técnica de tratamento de dados

A entrevista foi realizada na fase analítica, sobre uma temática amplamente debatida no IASFA, decorrente do RAR ao IASFA do TC (2019), mas cujo processo de mudança será de baixo nível de conhecimento.

Concomitantemente, foi assumida uma adaptação do modelo da matriz de análise temática ou categorial apresentado por Santos e Lima (2019, p. 125), tendo por base Bardin (1977, p. 153) e as asserções de Guerra (2006, pp. 47–48).

## 5.2. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.2.1. A necessidade de mudança

A percepção do estado em que se encontravam os serviços de ADM conduziu, desde 2015, a algumas alterações legislativas com o intuito de promover a sustentabilidade do subsistema de saúde.

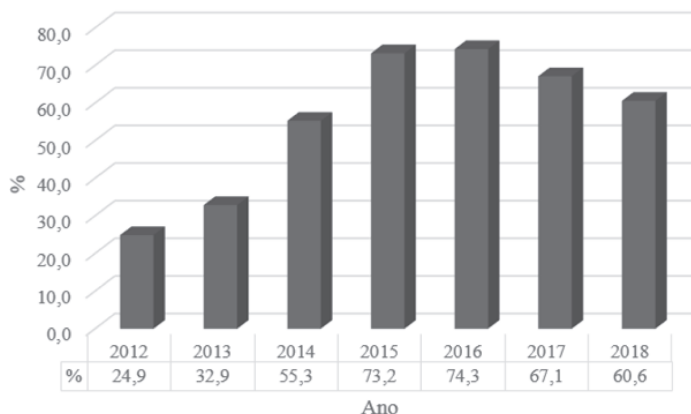
Destarte, Santos (2016, p. 26) identifica défices orçamentais nos anos de 2010, 2011 e 2015, num total cumulativo negativo de cerca de 11.300.000 €.

Decorrente da obrigatoriedade de divulgar anualmente os resultados apurados por atividade no âmbito da gestão da ADM (2016, p. 2018), só a partir de 2017 é possível constatar de forma objetiva esses resultados. Ao cenário alegado por Santos (2016, p. 26), verifica-se que, de acordo com os Relatórios de Atividades (RA) do IASFA dos anos 2017 e 2018<sup>6</sup>, o panorama se agravou, registando défices em 2017, com cerca de 22.760.000 € (IASFA 2018, p. 4), e em 2018, cerca de 23.000.000 € (IASFA 2019, p. 6).

Esta questão veio reforçada e salientada no RAR elaborado pelo TC ao IASFA<sup>7</sup>, identificando como motivo os encargos suportados pela ADM que deveriam “[...] ser financiados por receitas gerais dos [OE]” (TC 2019, p. 14). A problemática assume maior preocupação ao constatar que os descontos dos beneficiários dos subsistemas públicos equivalem a uma taxa mensal de 4,08%/mês, considerando 12 meses/ano, em vez dos 3,5%/mês definidos, e que o seu peso nas receitas totais da organização aumentou drasticamente a partir de 2013 (Santos, 2016, p. 23), conforme ilustrado no Gráfico 1.

<sup>6</sup> Não foram disponibilizados os RA de 2019 e 2020.

<sup>7</sup> Datado de 24 de janeiro de 2019.



**Gráfico 1 – Representatividade das contribuições dos beneficiários nas receitas do IASFA**

Fonte: Adaptado de Santos (2016, p. 23) e de IASFA (2019, p. 17).

Acresce o facto de que, por cada beneficiário que contribui para a ADM, existe cerca de 0,8 beneficiário<sup>8</sup> que, sem contribuir, apenas usufrui dos benefícios, com o conseqüente aumento da despesa para a ADM (TC 2019, p. 50).

Em bom rigor, os problemas subjacentes à sustentabilidade do IASFA encontram-se elencados no RAR do TC, culminando com um conjunto vastíssimo de recomendações aos MF, MDN, MS, MAI e ao CDIASFA, no sentido de, entre outras, se corrigirem procedimentos, não se faturarem serviços a cargo do Estado e se implementar um sistema contabilístico (TC 2019, pp. 30–33).

Por conseguinte, a auditoria conduzida pelo TC ao IASFA veio constatar a necessidade urgente de mudança, considerando-se respondida a QD1.

### **5.2.2. Caracterização da gestão da mudança nos serviços de ADM**

De acordo com o TC (2019, p. 17), as mudanças preconizadas pelo Despacho n.º 511/2015 do MDN, de 19 de janeiro, não foram devidamente fundamentadas, planeadas, ou acompanhadas na sua implementação, e terão contribuído para o financiamento do Sistema de Saúde Militar (SSM) pela ADM.

Uma das recomendações da auditoria do TC em 2019, foi que o IASFA desenvolvesse um plano estratégico (TC 2019, p. 30) para materializar os objetivos fixados pelo poder político, de modo a superar as deficiências elencadas (Ribeiro, 2017, p. 237). Aprovado em 31 de janeiro de 2020, embora definido para o triénio

<sup>8</sup> Na ADSE esse rácio é de apenas 0,6.

2019-2021, o plano procura materializar as recomendações do TC, no que concerne à mudança para implementação de um sistema contabilístico e melhoria da comunicação com os beneficiários e demais *stakeholders*, envolvendo-os e comprometendo-os com a organização (TC, 2019, p. 32). Como fatores críticos são apontados (1) a disponibilização dos meios financeiros necessários à mudança, (2) o envolvimento e alinhamento de todos os *stakeholders* e (3) a assertividade da comunicação institucional (Gabinete de Auditoria do Instituto de Ação Social das Forças Armada [GAIASFA], 2020, p. 7). Pese embora tenha sido definida uma visão de mudança para um estado final, com o IASFA equilibrado financeiramente e capaz de responder às necessidades dos seus beneficiários, não existe qualquer alusão à diferenciação de conceitos entre saúde operacional e assistencial (GAIASFA, 2020, p. 23), denotando-se um desalinhamento com as constatações e recomendações do TC. A Figura 9 materializa a estratégia adotada.

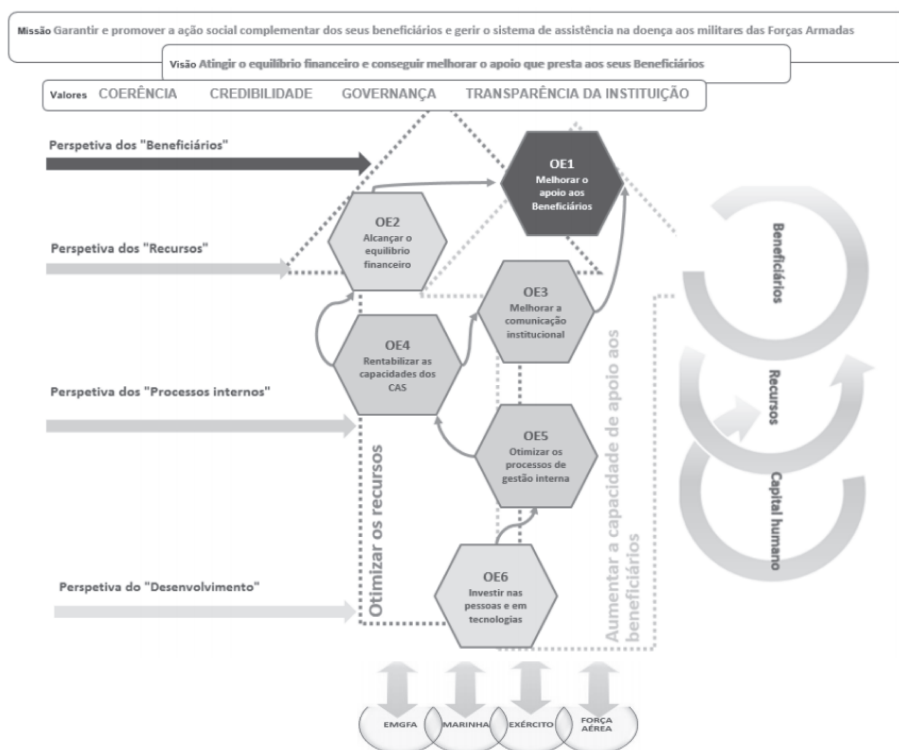


Figura 9 – Mapa estratégico do IASFA (2019-2021)

Fonte: GAIASFA (2020, p. 36).

Atente-se, porém, que a definição de objetivos estratégicos e correspondentes indicadores, embora coerentes, não permitiram acompanhar o nível de cumprimento da mudança pela ausência dos RA de 2019 e 2020.

As mudanças mencionadas enquadram-se na operacional e direcional de Want (1990, cit. por Brisola *et al.*, 2009, p. 8), pela necessidade de mitigar ineficiências e se alterar a estratégia de financiamento do SSM, mas enquadrada num desalinhamento total de processos e estratégia, desrespeitando o ciclo de vida da mudança (PMI 2013, p. 7). Tal é consubstanciado por Santos (entrevista por email, 9 de março de 2021) advogando objetivos de mudança difusos e desalinhados com a estratégia da organização. Em bom rigor, a aplicação do modelo de gestão da mudança da Mckinsey (Waterman *et al.*, 1980, p. 17) salienta apenas anomalias ao nível das estratégias hard, uma vez que não foi concretizada a estratégia delineada e foram assumidos procedimentos e registos contabilísticos com anomalias.

Por outro lado, considerando os oito estágios de Kotter (1996) e segundo Santos (*op. cit.*), será justo inferir que não terá sido constituída uma equipa de pessoas capazes de implementarem e gerirem a mudança e a comunicação da visão da mudança terá sido deficiente, certamente pela ausência de um plano de comunicação. Simultaneamente, não foram consolidados ganhos na produção da mudança e, certamente, esta não foi incorporada, tal como constatado pelo TC, depois da reestruturação do SSM em 2015. Daqui se extrai que, no âmbito do modelo ADKAR (2006, Capítulos II–VII), não tenha havido consciencialização para a mudança, aliada ao desconhecimento sobre como a mudança se iria realizar.

Entretanto, para mitigar problemas de coordenação e comunicação, foi criada a Plataforma, composta por vários representantes dos *stakeholders* do SSM. Conforme constatado por Santos (*op. cit.*), tal não tem resultado, reforçando a necessidade de uma clara definição de responsabilidades e missões dos *stakeholders* do SSM. Assim, a conjugação deste fator com o da comunicação, consolida a falta de liderança, bem como a desmotivação dos colaboradores (Santos, *op. cit.*). Neste capítulo, afigura-se pertinente enquadrar os colaboradores no âmbito do modelo Kubler-Ross (2014, Capítulos III–VII). Na ausência de dados que nos permitam analisar profundamente os seus sentimentos, preocupações e necessidades, será correto afirmar que, ao longo do ineficiente e ineficaz processo de mudança dos Serviços de ADM, os colaboradores permanecem entre os estágios da depressão e da aceitação.

A este cenário, acrescem ainda as ausências de uma perspetiva histórica de lições aprendidas no que respeita à mudança, de um sistema de recompensas para quem concretiza e gere a mudança e de estruturas (físicas, tecnológicas e de processos) que sustentem, permitam e reforcem a mudança (Santos, *op. cit.*).

Concomitantemente, considera-se caracterizada a mudança em curso no IASFA e, conseqüentemente, nos serviços da ADM, encontrando-se respondida a QD2.

### **5.2.3. Necessidade de implementação de um modelo de gestão da mudança**

Face ao que antecede, é perceptível a necessidade de implementação de um modelo de gestão da mudança, tendo-se que definir, a montante, exatamente o que se pretende da ADM. Os estudos complementares, apresentados nos capítulos anteriores, apontam um caminho de rutura com o atual modelo organizacional.

Perante as tentativas de mudança ao longo dos anos e sem sucesso, com o intuito de manter internamente a gestão da ADM isolada da gestão do IASFA como um todo, Santos (*op. cit.*) advoga que o *New Public Governance* (NPG) seria uma solução para a ADM, com a externalização das convenções a uma entidade empresarial particular ou a uma entidade sem fins lucrativos. Mas a investigação apresentada no capítulo 2 vai mais além, sugerindo a reorganização dos serviços de ADM, passando pela sua integração no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) ao mesmo nível da Direção de Saúde Militar, e mantendo as atuais duas divisões, materializando a argumentação de Santos que aponta para uma separação dos Serviços de ADM da tutela do IASFA.

Supletivamente, a investigação apresentada no capítulo 3 suporta esta proposta de reorganização e defende uma diretiva estratégica do EMGFA que enquadre objetivos estratégicos orientados para os Serviços de ADM. Acrescenta a necessidade de alterações nas Leis Orgânicas do MDN, IASFA e EMGFA e aponta linhas de ação, semelhantes ao atual Plano Estratégico do IASFA, mas sob a tutela do EMGFA.

Independentemente do caminho a seguir, certo é que o processo de mudança no IASFA tem sido desastroso, justificando as asserções de que, no mínimo, 50% das mudanças organizacionais fracassam (Mosadeghrad & Ansarian, 2014, p. 190; Nohria & Beer, 2000), explicando-se na literatura pelas 10 razões mais frequentes mencionadas para as falhas na mudança, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 – Razões para o fracasso da mudança**

Barreiras à Mudança	Frequência com que ocorrem	Priorização
Educação e formação insuficientes	32	1
Ausência de envolvimento dos funcionários	31	2
Ausência de apoio da gestão de topo	30	3
Fraca liderança e fraca gestão	28	4
Ausência e uma cultura organizacional adequada	27	5
Recursos inadequados	21	6
Comunicação fraca e ineficaz	17	7
Ausência de um plano de mudança	15	8
Ausência de foco no cliente	14	9
Ausência de um sistema robusto de monitorização e acompanhamento	12	10

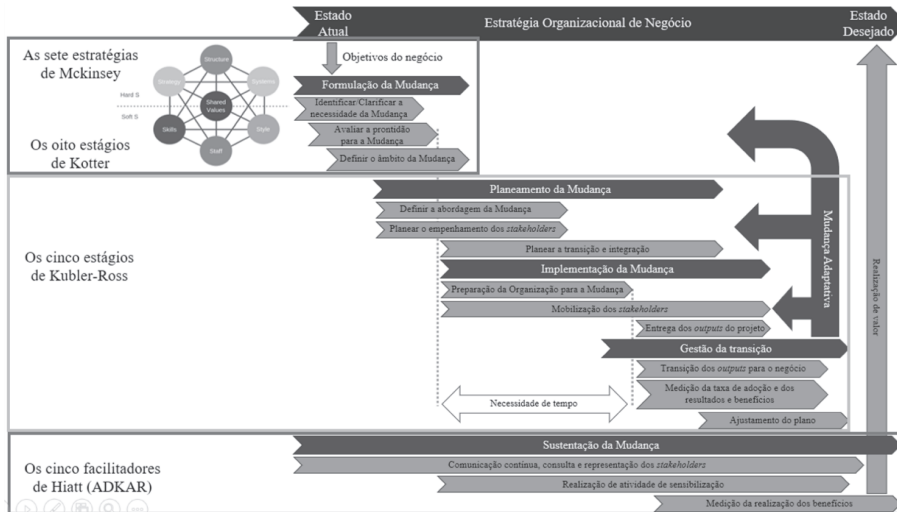
Fonte: Adaptado de Mosadeghrad e Ansarian (2014).

Note-se que, no caso do IASFA, são aplicáveis as razões três, quatro, cinco, seis, sete, nove e dez. Relativamente às primeira e segunda razões, a ausência de indicadores de resistência à mudança não permite concluir se também se aplicam. Não obstante, apesar de apenas 38% das pessoas aceitarem a mudança (Murphy, 2016), Santos (*op. cit.*) refere que “os colaboradores estão comprometidos com a organização e demonstram recetividade à alteração de procedimentos internos”.

Ao contrário do que tem sido feito, qualquer mudança a ser implementada com sucesso, tem, necessariamente, que harmonizar modelos e processos de gestão da mudança. Sucede, porém, que nesta complexa equação para o sucesso da mudança, além da vontade política para alterar o regime jurídico da ADM, terá que existir disponibilidade financeira, tempo para a sua concretização, aculturação da organização para a transformação, um quadro de colaboradores devidamente preenchido e baixos índices de resistência à mudança (Santos, *op. cit.*).

Considera-se fundamental adicionar, entre outras, as seguintes variáveis: reformular o plano estratégico, elaborar o plano de comunicação, implementar um regime de incentivos para fomentar os comportamentos desejados, formar uma equipa de gestão de projetos ou contratar esses serviços ao exterior, incluir na estrutura organizacional um Gabinete de Gestão de Projetos e integrar todos os módulos do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.

Harmonizando todas as variáveis, a proposta de modelo que se apresenta na Figura 10, assenta na estrutura do ciclo de vida da mudança do PMI, conjugada com os modelos de gestão da mudança da Mckinsey, de Kotter, de Kubler-Ross e de Hiatt.



**Figura 10 – Proposta de estrutura do ciclo de vida da mudança**

Fonte: Adaptado de PMI (2013), de Kocaoglu e Demi (2019), de Kotter (1996), de Kubler-Ross (2014) e de Hiatt (2006).

Face ao exposto, justifica-se a necessidade de implementar, pelo menos, um modelo de gestão da mudança nos serviços da ADM, respondendo-se à QD3.

## 6. O MODELO DE CONTROLO NUM NOVO MODELO ORGANIZACIONAL

### 6.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL

A unificação dos subsistemas de saúde de cada um dos ramos num só serviço de assistência na doença, a ADM, sob gestão do Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), ocorreu a 1 de janeiro de 2006 decorrente do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, que deu cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005. Esta resolução impôs a “convergência dos diversos subsistemas de saúde públicos com o regime geral da assistência na doença aos servidores civis do Estado” (ADSE), contribuindo para a salvaguarda das especificidades da condição militar e “para o anunciado objetivo de uniformização dos vários sistemas de saúde públicos, ao mesmo tempo que permite uma melhor racionalização dos meios humanos e materiais disponíveis” (ADM, s.d.).

O IASFA foi alvo de uma auditoria de resultados, ao abrigo da lei de enquadramento orçamental, incluída no programa de fiscalização de 2018 do Tribunal de Contas (TC), que “teve por objeto a performance do IASFA e a sustentabilidade das suas atividades e abrangeu fundamentalmente o triénio



2015-2017” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11). As conclusões e observações desta auditoria foram divididas em quatro campos distintos, a sustentabilidade do IASFA, a prestação de contas, a sustentabilidade da ADM e a gestão da Ação Social Complementar (ASC). No que diz respeito às condicionantes à sustentabilidade do IASFA, é salientada a “falta de alinhamento entre os vários centros de decisão, tendo em vista a sustentabilidade económico-financeira” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11).

Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional atribuiu uma Carta de Missão ao Presidente do Conselho Diretivo do IASFA, em abril de 2019, onde reforça o dever de fomentar a governança e a transparência da instituição, imprimindo um novo rumo ao IASFA segundo determinadas orientações estratégicas. Entre estas orientações constam a aprovação “de um plano estratégico e orçamental plurianual” que garanta a sustentabilidade financeira e o reforço da governança e “garantir a sustentabilidade da ADM e promover a sua gestão” (Cravinho, 2019). O mesmo documento elenca uma serie de objetivos específicos a atingir, sendo que entre os objetivos que se referem à ADM tem-se a destacar, pelo seu relevo para o presente trabalho, a promoção da sua sustentabilidade financeira, o controlo da faturação de acordo com as recomendações do TC e a regularização da faturação e pagamentos indevidos feitos pelo IASFA (Cravinho, 2019).

O Plano Estratégico (PE) 2019-2021, do IASFA, dá cumprimento às orientações da referida Carta de Missão e foi desenvolvido na sequência da auditoria do TC, da Inspeção-Geral das Finanças e da Inspeção-Geral da Defesa Nacional. Nele é abordada a natureza estrutural da difícil situação financeira da ADM (GAIASFA, 2020).

Na gestão o “controlo é a função que assegura que os objetivos estão a ser cumpridos. Para tal, mede os resultados e compara-os com as metas propostas” (Portal da Gestão, 2011). A importância desta função no atual PE do IASFA é relevada logo na nota introdutória do mesmo, assinada pelo próprio Presidente do Conselho Diretivo do IASFA, referindo que a “avaliação continua do presente plano estratégico [...] é considerada a atividade core do Conselho Diretivo do IASFA” (GAIASFA, 2020).

A implementação deste novo modelo de gestão e nova estratégia carecem de um sistema de avaliação e correção de desempenho adequado, pelo que urge propor também, um novo modelo de controlo a implementar. O modelo de controlo a aplicar aos serviços da ADM é assim o objeto de estudo do presente capítulo. Deste objeto decorre o Objetivo Geral (OG) da investigação, que é propor contributos para o modelo de controlo, a implementar no novo modelo de organização dos serviços da ADM.

Concorrem para o OG do artigo os seguintes Objetivos Específicos (OE):

OE1: Identificar o atual modelo de controlo em uso nos serviços da ADM;

OE2: Enumerar as características necessárias para um novo modelo de controlo a implementar ao novo modelo organizacional proposto.

Para atingir o OG proposto foi estabelecida como Questão Central (QC) da investigação a seguinte: Qual o modelo de controlo a aplicar à gestão dos serviços da ADM, no novo modelo de organização proposto?

Deste modo, para ir ao encontro dos OE e decorrendo desta QC foram desenvolvidas as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD1: Qual o atual modelo de controlo em uso nos serviços da ADM?

QD2: Que características deve ter um novo modelo de controlo a implementar no novo modelo organizacional proposto?

### **6.1.1. Estado da arte e revisão da literatura**

Existiram dois grandes documentos que serviram de ponto de partida para este conjunto de artigos sobre “Reinventar as organizações militares: Os Serviços de ADM”. O relatório do TC relativo à Auditoria de Resultados ao IASFA, publicado em 2019, mas referente à performance do IASFA e à sustentabilidade das suas atividades no triénio de 2015 a 2017 (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11). O segundo documento de relevo para este artigo é o PE 2019/2021 do IASFA, atualmente em vigor e desenvolvido considerando as auditorias do TC (2019), da Inspeção-Geral de Finanças (2018) e da Inspeção-Geral Defesa Nacional (2018) (GAIASFA, 2020).

Relativamente ao relatório da auditoria do TC as conclusões e observações desta auditoria foram divididas em quatro diferentes campos: a sustentabilidade do IASFA; a prestação de contas; a sustentabilidade da ADM; e a gestão da ASC. Quanto às condicionantes à sustentabilidade do IASFA, é salientada a “falta de alinhamento entre os vários centros de decisão, tendo em vista a sustentabilidade económico-financeira” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 11). Quanto à prestação de contas o relatório afirma que a situação económico-financeira não é refletida de forma verdadeira e apropriada, e que a distorção mais relevante, constante nestas demonstrações “consiste na sobrevalorização das Transferências e Subsídios Correntes Obtidos” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 12). Acrescenta ainda, a falta de transparência no reporte anual da dívida e o incumprimento das regras para realização de despesa (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 13).

Com maior pertinência para o presente trabalho, no âmbito da sustentabilidade do subsistema de saúde da ADM, é referido que esta tem suportado

encargos “que devem ser financiados pelas receitas gerais do estado” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 14) e que a ADM tem custos por beneficiário superiores aos da ADSE, com receitas por beneficiário inferiores, referentes a uma taxa de 0,8 beneficiários não contribuintes por cada contribuinte. São referidos também, os problemas associados no apoio aos Deficientes das Forças Armadas (DFA), incluindo apoio social que não deveria ser financiado pela ADM, em que a receita arrecadada dos descontos dos beneficiários associados não cobre as suas despesas. Foi identificada a falta de implementação de procedimentos para garantir “a plena arrecadação de receita e a regularidade da qualidade de beneficiário” (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 21). Além da falta de controlo da receita é, também, apontada a falta de controlo na faturação (Carpinteiro, Fonseca, Silveiro, & Costa, 2019, p. 22).

O PE 2019/2021 apresenta a estratégia do IASFA, desenvolvida em 2019 para dar cumprimento à Carta de Missão atribuída pelo Ministro da Defesa Nacional, considerando os resultados das auditorias a que o IASFA foi alvo e as recomendações do Fiscal Único, procurando garantir que o PE é dotado de flexibilidade suficiente para incorporar recomendações adicionais das auditorias externas seguintes. A metodologia que serviu de base à elaboração da estratégia constante neste PE foi o *Balanced Score Card* (BSC), tendo o IASFA contado com a colaboração do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e com alguns contributos dos três Ramos das Forças Armadas (FFAA) (GAIASFA, 2020). O PE do IASFA inclui três anexos relativos a Planos de Ação (PA) específicos. O PA para o equilíbrio financeiro da ADM é o primeiro destes e foi desenvolvido com uma metodologia alinhada com o PE do IASFA, tanto na programação das ações como na sua operacionalização e controlo (GAIASFA, 2020).

### **6.1.2. Modelo de Análise**

Antes de passar à apresentação de dados ou à discussão dos resultados obtidos neste estudo, é importante apresentar alguns conceitos que lhe servem de base, evitando dissonâncias na sua interpretação.

Começando pelo foco deste trabalho, importa definir o que é o controlo. Este conceito é alargado, a definição pode ter várias abordagens e tem vindo a evoluir. Teixeira (1998) definiu controlo como um processo comparativo entre os padrões previamente definidos e o desempenho atual da organização, com vista a implementar as medidas corretivas necessárias. Sublinha que a finalidade pretendida com o controlo é, principalmente, evitar o desvio em relação ao padrão e não a sua correção, devendo as medidas corretivas ser aplicadas sempre que os desvios possam por em causa o cumprimento do planeado.

Dias (2016) não contrapõe esta definição e coloca o controlo numa posição central da gestão estratégica, que se destina, primeiramente, a procurar garantir que os objetivos são efetivamente alcançados, de forma análoga aos padrões que Teixeira referia. Em segundo plano, refere que o controlo concretiza a referida flexibilidade, que considera uma componente essencial da atuação estratégica atual. Neste ponto, pode-se interpretar a flexibilidade como uma capacidade mais abrangente do controlo, que permite não apenas a correção dos desvios no desempenho da organização, mas também uma melhor adaptação das ações da organização em relação ao ambiente envolvente. O terceiro aspeto apresentado por este autor, corresponde ao feedback, ou seja, fornecer informações que contribuam para um novo ciclo de gestão. Aqui o controlo é então visto como uma fase da gestão estratégica.

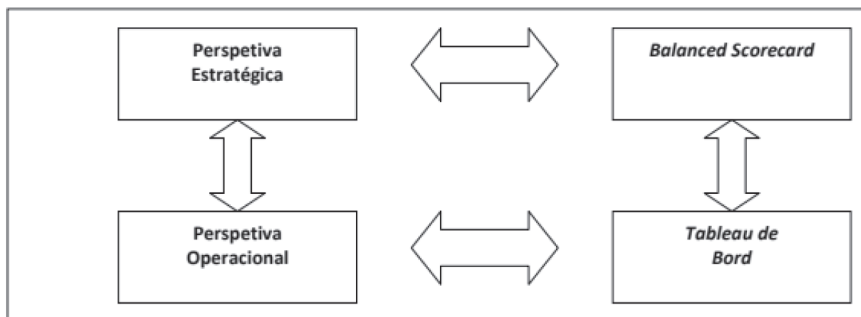
Numa abordagem mais simples, pode-se observar o controlo como a função da gestão que assegura o cumprimento dos objetivos. É o controlo que mede os resultados para os comparar com as metas definidas e analisa os desvios para implementar as medidas de correção necessárias (Portal da Gestão, 2011).

Apesar de ser um processo contínuo, considera-se que é aplicado a dois níveis distintos, *à priori* e *à posteriori*. Sendo que *à priori* é o tipo de controlo que visa orientar as decisões, condicionando-as no sentido dos objetivos a atingir. São exemplos de controlo *à priori* os planos de ação e os orçamentos. *À posteriori* é o tipo de controlo vocacionado para a correção de desvios. São exemplos de instrumentos de controlo *à posteriori* o controlo orçamental e o quadro de comando (ou *tableau de bord*) (Dias, 2016)

Quesado, Rodrigues e Guzmán (2012) elaboraram um artigo comparativo entre o *tableau de bord* (TDB) e o BSC, que, citando Ballvé (2006), consideram ser ferramentas complementares “de grande ajuda para o diagnóstico do funcionamento da organização e para alinhar os colaboradores relativamente à estratégia” na medição e no controlo de gestão. Segundo estas autoras, citando Bourguignon *et al.* (2004), o TDB é um conjunto de indicadores que permitem “gerir os tangíveis físicos e humanos” à sua responsabilidade para cumprir a sua missão organizacional. É uma ferramenta com um número pequeno de indicadores, que permite “ter consciência do estado e da evolução dos sistemas que utilizam e para identificar as tendências que terão influência sobre os mesmos de uma maneira que seja coerente com a natureza das suas funções.” (Quesado, Rodrigues & Guzmán, 2012)

Quanto ao BSC, Quesado, Rodrigues e Guzmán (2012) referem, citando Santos e Fidalgo (2004), que se define “como um instrumento de medição dos fatores chave de êxito de uma organização com o objetivo de canalizar grande parte da informação contabilística que exigem os gestores” (Quesado, Rodrigues & Guzmán, 2012). Essa informação é obtida através de indicadores que inicialmente

eram apenas financeiros, mas que foram evoluindo, passando a incorporar outros indicadores, sem que a seleção de indicadores corresponda a critérios estabelecidos *à priori*. “Desta forma, o *Tableau de Bord* (Figura 11) tradicional é uma ferramenta de ajuda a sistemas estratégicos, ao passo que o BSC é um sistema estratégico em si mesmo, com um enfoque integrador” (Quesado, Rodrigues & Guzmán 2012).



**Figura 11 – A perspetiva do Balanced Scorecard e do Tableau de Bord**

Fonte: Quesado, Rodrigues e Guzmán (2012).

## 6.2. METODOLOGIA E MÉTODO

### 6.2.1. Metodologia

Na elaboração deste trabalho foram seguidas as orientações metodológicas em vigor no IUM. Do ponto de vista ontológico foi escolhida a perspetiva construtivista, assumindo que a complexidade do tema não permite um conhecimento global do assunto. Epistemologicamente adotou-se uma posição interpretativista, pois não se pretende apenas verificar quais os fenómenos presentes, mas também interpretar o seu significado subjetivo. Foi empregue um raciocínio indutivo, e uma estratégia de investigação qualitativa. Quanto ao desenho de pesquisa, foi seguido o estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

### 6.2.2. Método

#### 6.2.2.1. Participantes e procedimento

Este trabalho teve como participante o Diretor dos Serviços de ADM, a quem foi solicitada a participação numa entrevista. A entrevista foi constituída por um conjunto de perguntas relativas a este conjunto de investigações que abordam os serviços de ADM. O guião da entrevista foi enviado através de mensagem eletrónica no dia 01 de março de 2021, tendo a mesma sido respondida, por escrito, pela Chefe de Divisão de Gestão de Prestadores, Tenente-coronel de Administração Militar Margarida Maria Rodrigues Santos, no dia 09 de março de 2021.

### 6.2.2.2. Instrumentos de recolha de dados

A recolha de dados para a investigação deste trabalho assentou principalmente na consulta e análise documental de fontes primárias, designadamente, diplomas legais, relatórios, despachos e regulamentos, e em fontes secundárias como livros técnicos e artigos científicos. Em complemento, foi efetuada uma entrevista semiestruturada (Santos & Lima, 2019, 93 e 94).

### 6.2.2.3. Técnica de tratamento de dados

Recorreu-se à estratégia qualitativa para tratamento dos dados, visto ter uma abrangência que permite incluir a análise documental e da entrevista elaborada (Santos & Lima, 2019, p. 113).

## **6.3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **6.3.1. Atual modelo de controlo em uso nos serviços da ADM**

Da leitura do PE do IASFA é possível identificar quais os instrumentos de controlo que estão em vigor no IASFA e na ADM.

O BSC é apresentado logo nas primeiras páginas não como instrumento de controlo, mas “como metodologia base para a elaboração da estratégia” (GAIASFA, 2020, p. 14). Esta abordagem faz todo o sentido pois o BSC cumpre a função de instrumento de controlo estratégico de gestão, mas extravasa largamente essa função, porquanto é uma ferramenta que permite ligar a execução da estratégia com as intenções mais abstratas, como a missão. Esta ligação, segundo o BSC, “assenta em quatro categorias: atuação financeira, conhecimento do cliente, processos internos e formação e crescimento” (Dias, 2016, p. 212).

Aprofundando a análise de como o BSC se reflete no PE do IASFA, verifica-se que as categorias genéricas do BSC estão vertidas de forma análoga como perspetivas que agrupam os Objetivos Estratégicos do plano. Assim, estabelecendo a ligação entre as categorias do BSC e as perspetivas do PE do IASFA, a categoria da atuação financeira enquadra-se com a perspetiva dos recursos, que tem como Objetivo Estratégico (OES) alcançar o equilíbrio financeiro. A categoria do conhecimento do cliente tem a sua homóloga na perspetiva dos beneficiários, com o OES de melhorar o apoio aos beneficiários. A categoria dos processos internos está plasmada diretamente na perspetiva dos processos internos, a qual agrupa os OES de melhorar a comunicação institucional, rentabilizar as capacidades dos centros de apoio social e otimizar os processos de gestão interna. Por fim, à categoria de formação e crescimento corresponde a perspetiva do desenvolvimento (ou da aprendizagem), com o OES de investir nas pessoas e tecnologias.

Decorrentes de cada OES existem diversos Indicadores Estratégicos (IE) os quais, cada um deles, apresenta o seu peso relativo dentro do OES, a meta a atingir no final do período de vigência do PE 2019/2021 do IASFA e entidade primariamente responsável. Sendo o PE plurianual e abrangente a todo o IASFA os OES são depois materializados em objetivos setoriais que constam dos planos de atividades anuais do IASFA. Relativamente ao controlo, o PE refere que a implementação da estratégia é feita através do Gabinete de Auditoria (GA), que se articula com as direções de serviço, centros de apoio social e gabinetes. A monitorização por parte do GA é desenvolvida a dois níveis, ao nível dos indicadores estratégicos, que acompanham a evolução dos resultados da implementação do PE, e ao nível dos objetivos setoriais constantes nos planos de atividades anuais. “A agregação da informação a estes 2 níveis deverá resultar em análises, indicação de tendências, elaboração e publicação de pontos de situação periódicos de apoio à decisão, a reportar pelo Gabinete de Auditoria” (GAIASFA, 2020).

O PE prevê a possibilidade de serem feitas revisões estratégicas anuais e revisões setoriais a cada seis meses, implementando as medidas corretivas necessárias. Relativamente à avaliação da execução dos planos de atividades são feitos relatórios anuais, “que integram igualmente o Quadro de Avaliação e Responsabilização dos Serviços”. Como apoio ao controlo e planeamento anual da execução dos OES, o PE inclui ainda um mapa de execução estratégica que apresenta a meta a atingir relativamente a cada IE em cada ano, que materializa uma referência com a qual se podem comparar os resultados atingidos, identificando eventuais desvios sobre os quais é necessário implementar ajustamentos. O GA apresenta ainda uma avaliação quadrimestral, complementar a estes relatórios, onde reporta o ponto de situação de cada OES (GAIASFA, 2020).

O Anexo A, ao PE do IASFA, Plano de Ação para o Equilíbrio Financeiro da ADM, segue a mesma lógica do PE do IASFA, mas com muito mais detalhe. Tanto ao nível das ações a adotar como dos recursos necessários e das metas a atingir trimestralmente (GAIASFA, 2020).

Em jeito de resumo e procurando responder à QD1, pode-se afirmar que o IASFA, além das auditorias externas de que é alvo, tem implementados mecanismos de controlo que abrangem não só os dois níveis hierárquicos de controlo estabelecidos no seu PE, mas também os dois níveis de controlo identificados anteriormente no modelo teórico. O controlo à priori, com a implementação do BSC, planos de atividades anuais e planos de ação. E o controlo à posteriori, com um sistema rigoroso de relatórios, anuais e quadrimestrais, fazendo revisões estratégicas anuais e revisões setoriais semestrais.

### **6.3.2. Características do novo modelo de controlo a implementar no novo modelo organizacional proposto**

Implementando um novo modelo organizacional com base na *New Public Governance* (NPG), em que os serviços da ADM passam a constituir uma direção própria na dependência hierárquica direta do EMGFA, como proposto no capítulo 2, implica também ajustar o modelo de controlo que lhe é aplicado. Isto constitui-se como um desafio acrescido, mas também como uma oportunidade de melhorar o atual.

A mudança mais significativa a implementar é a criação de um órgão de auditoria interna. No modelo atual a auditoria interna é assegurada, como constata-se no capítulo anterior, pelo GA que depende hierarquicamente do Conselho Diretivo do IASFA. A desvinculação da ADM da estrutura do IASFA implica então a criação de um órgão que cumpra as funções atuais do GA, na dependência direta da Direção dos Serviços da ADM e com autoridade para monitorizar a Divisão de Gestão de Prestadores e a Divisão de Gestão de Beneficiários e Benefícios. Segundo M.M.R. Santos (*op. cit.*) a atual “é muito rudimentar e assenta unicamente de procedimentos e regras associados ao processamento de faturação.” Além disto o GA apenas faz a compilação da informação relativa aos indicadores, metas e contributos para os relatórios de gestão. M.M.R. Santos (*op. cit.*) entende que, implementando um modelo com base no NPG, as auditorias têm que ter capacidade e autoridade para auditar procedimentos na ótica da qualidade.

A aplicação do NPG no novo modelo organizacional dos serviços da ADM assume um pendor interorganizacional, em detrimento da perspetiva intraorganizacional atual, que se foca em “métodos e técnicas assentes no cumprimento de objetivos e metas estabelecidas no PE” do IASFA. Este modelo apoia-se na externalização de convenções e no envolvimento de diversos atores, com diferentes mecanismos de cooperação, que se espera contribuir para a sustentabilidade da ADM, pela redução de custos, e para a melhoria dos serviços prestados. Relativamente ao controlo, é espectável que a externalização e o aumento do número de intervenientes materializem uma descentralização da execução, que vai exigir uma maior capacidade e rigor no controlo.

Quanto ao recurso ao BSC como metodologia base para o planeamento estratégico da Direção dos Serviços da ADM, à semelhança do preconizado no atual PE do IASFA, este aparenta continuar a ser adequado e satisfazer as necessidades e controlo estratégico. Isto é referido por M.M.R. Santos (*op. cit.*), quando afirma que as perspetivas que dão forma ao BSC, apresentado no PE do IASFA, e sob as quais se articulam os OE, “proporcionam uma avaliação mais completa dos resultados alcançados e do caminho percorrido.”

Respondendo à QD2, compreende-se que o modelo organizacional



proposto não obriga a uma alteração muito significativa na estrutura do modelo de controlo a aplicar, podendo ser mantidos os mesmos mecanismos de controlo *à priori* e *à posteriori*. Sendo que as alterações a implementar prendem-se com a capacidade e autoridade para controlo de qualidade dos serviços, o desenvolvimento de indicadores detalhados e a criação de um órgão de auditoria, semelhante ao GA do IASFA, mas com capacidades muito mais reforçadas, que lhe permitam fazer um controlo efetivo tanto dos próprios serviços como dos serviços prestados por parceiros.

### **6.3.3. Modelo de controlo dos serviços da ADM no novo modelo de organizacional**

Respondendo à QC que norteou esta investigação, o modelo de controlo a aplicar no novo modelo organizacional dos serviços da ADM não diverge significativamente do atual, no que concerne à sua metodologia de planeamento e na forma como são feitos os controlos *à priori* e *à posteriori*. No entanto requer a criação de uma nova estrutura de auditoria com capacidades e autoridade reforçadas.

## **7. CONCLUSÕES**

A auditoria realizada ao IASFA pelo TC, em 2018, concluiu que o motivo dos elevados encargos suportados pela ADM residia em atividades que deveriam da responsabilidade do EMGFA e Ramos e, por isso, financiadas com receitas gerais.

Ao longo dos anos, têm-se registado várias mudanças no IASFA tendo como *driver* alterações legislativas, mas condenadas ao fracasso. Estudos realizados recentemente apontam para uma nova organização e gestão dos serviços de ADM tutelada pelo EMGFA com base no NPG, como forma de solucionar os problemas existentes neste subsistema público de saúde.

Com o presente trabalho pretendeu realizar uma identificação e caracterização do atual modelo organizacional e de gestão dos serviços de ADM, procurando aplicar a NPG à gestão destes serviços, e apresentar uma nova organização. Neste sentido, foi descrita a estrutura atual da ADM, como ponto de partida e realizada uma breve análise do modelo gestão. Seguidamente, foi abordado o modelo de gestão NPG na ADM e explicado como se poderia atingir uma nova organização dos serviços de ADM.

O estudo teve como base a análise de um conjunto de documentação variada, nomeadamente, relatórios, planos, legislação, bem como trabalhos de investigação e artigos científicos relacionados com o assunto em estudo. Com vista a complementar a informação recolhida e a enriquecer o trabalho, foi realizada

uma entrevista ao Diretor dos Serviços de ADM, a qual foi respondida pela Chefe de Divisão de Gestão de Prestadores da DSADM.

Correspondendo aos objetivos estabelecidos e respondendo às questões colocadas, foi possível verificar que a ADM é o único SPS que se encontram na dependência de um instituto público (IASFA) cuja missão principal é assegurar e garantir a ASC, encontrando-se os serviços de ADM organizados numa direção, que se subdivide em duas divisões (Divisão de Gestão de Prestadores e Divisão de Gestão de Benefícios e Beneficiários). Em termos de gestão pública, os serviços de ADM seguem o modelo NPM, numa perspetiva intraorganizacional, recorrendo para o efeito a métodos e técnicas assentes no cumprimento de objetivos e metas estabelecidas no PE e PAEF do IASFA, de forma alcançar a economia, a eficácia e a eficiência exigida às instituições públicas.

Os resultados da auditoria conduzida pelo TC ao IASFA espelharam a necessidade urgente de mudança que, embora em curso desde 2015, se tem caracterizado pela morosidade, ineficiência e ineficácia, justificando a necessidade de implementar um modelo de gestão da mudança adequado que permita atingir o estado final desejado de equilíbrio financeiro e melhoria no apoio prestado aos beneficiários.

A aplicação da NPG aos serviços de ADM, com uma perspetiva interorganizacional, através da externalização de convenções e do envolvimento dos diversos atores (prestadores de serviços de saúde, DIRSAM, HFAR, beneficiários, etc) num processo de parceria, assessoria, auditoria e decisão, utilizando instrumentos de coordenação poderá contribuir não só para sustentabilidade da ADM, como também para o melhoramento da qualidade dos serviços prestados.

Com vista a alcançar estes dois desideratos concluí-se que deve existir uma separação da assistência na doença da ASC, aproximando a DSADM da DIRSAM, as quais devem trabalhar em articulação, de forma a fortalecer o Sistema de Saúde Militar, pelo que, propõe-se a desvinculação dos serviços da ADM do IASFA, que apesar de ter um PE, com determinados OES e medidas a implementar direcionados para a sustentabilidade da ADM, as dificuldades em termos de sustentabilidade continuam a subsistir, e como tal, a gestão estratégica da ADM deverá ficar integrada e alinhada com a diretiva estratégica do EMGFA, com o intuito de resolver definitivamente a problemática da sustentabilidade do sistema, que tem vindo a arrastar-se ao longo dos anos.

Relativamente às necessidades de controlo *à priori* e *à posteriori*, o novo modelo organizacional dos serviços da ADM, não impõe mudanças significativas ao modelo atual de controlo, mas carece da criação de um novo órgão de auditoria interna e de maior capacidade e autoridade de controlo. Em resposta à questão

sobre que modelo de controlo a aplicar no novo modelo organizacional dos serviços da ADM, este não diverge significativamente do atual, no que concerne à sua metodologia de planeamento e na forma como são feitos os controlos *à priori* e *à posteriori*. No entanto requer a criação de uma nova estrutura de auditoria interna com capacidades e autoridade reforçadas.

Futuramente é por demais pertinente desenvolver estudos que abordem a capacidade de auditar a qualidade dos serviços, tanto da ADM como dos prestadores de serviços, assim como o desenvolvimento da capacidade dos beneficiários em darem feedback dos serviços que lhes são prestados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, F. (2002). *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Assistência na Doença aos Militares (s.d.). *Informação Institucional* [Página online]. Retirado de <http://adm.defesa.pt/a-adm.aspx>
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Brisola, A., Paula, A., Costin, C., Motta, F., Urdan, F., Campos, H., Curado, I., Vasconcelos, I., Aidar, M., Caldas, M., Csillag, P., & Junior, T. W. (2009). *Mudança Organizacional* (5.<sup>a</sup> Ed.). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Bravo, A. B. (2004). *A reforma da administração pública: Contributo para a sua aplicação à administração militar*. Proelium - Revista da Academia Militar, VI(1), 137-159.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.<sup>a</sup> Ed.). New York: Oxford University Press Inc.
- Buchanan, D., & Huczynski, A. (2019). *Organizational Behaviour* (10.<sup>a</sup> Ed.). Harlow: Shutterstock Premier.
- Cabral, N. d. (2013). "New Public Governance" e a Inovação Social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, 2(4), 2643-2686. Retirado de <https://blook.pt/publications/fulltext/01220c3f08e7/>
- Carpinteiro, J. A., Fonseca, P., Silveiro, C., & Costa, C. (2019). *Relatório N.º 4 - Auditoria de Resultados ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.* Lisboa: Tribunal de Contas.
- Cravinho, J. G. (2019). *Carta de Missão*. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 35/2016, de 29 de junho. (2016). *Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de agosto, que aprova a orgânica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.* *Diário da República*, 1.a Série, 123, 2017-2019. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

- Decreto-Lei n.º 122/2011, de 29 de dezembro. (2011). *Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 249, 5474-5481. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro (Versão consolidada). (2005). *Regime jurídico da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1ª Série, 184, 5694-5697. Lisboa: Governo de Portugal.
- Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro. (2014). *Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 250, 6375-6382. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro. (2014). *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1ª Série, 250, 6382-6397. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de agosto. (2015). *Aprova a Orgânica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.* Diário da República, 1ª Série, 163, 4639-4641. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho. (2015). *Estabelece a organização e competências das estruturas principais do EMGFA*. Diário da República, 1ª Série, 148, 5275-5295. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Retirado de <https://data.dre.pt/eli/decregul/13/2015/07/31/p/dre/pt/html>
- Despacho n.º 511/2015 do Ministro da Defesa Nacional, de 19 de janeiro. (2015). *Procede à reestruturação do Serviço de Saúde Militar*. Diário da República, 2ª Série, 12, 1795-1796. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 1702/2019 do Ministro da Defesa Nacional, de 15 de janeiro. (2019). *Procede a nova reestruturação do Serviço de Saúde Militar*. Diário da República, 2ª Série, 33, 5610-5611. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 9490/2018 do Ministro da Defesa Nacional, de 11 de outubro. (2018). *Cria uma Plataforma com a missão de assegurar a permanente comunicação e articulação entre as entidades com responsabilidades no Sistema de Saúde Militar*. Diário da República, 2ª Série, 196, 27234-27235. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Dias, Á. L. (2016). *Manual de Gestão Estratégica*. Lisboa: Autor.
- EMGFA. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa: Autor. Retirado de <https://www.emgfa.pt/Documents/2019/DiretivaEstrat%C3%A9gica2018-2021.pdf>
- Entidade Reguladora da Saúde. (2009). *Avaliação do modelo de contratação de prestação de cuidados de saúde pelos subsistemas de saúde*. Porto: Entidade Reguladora da Saúde.

- Esteves, W. J. (2015). *Teorias e Modelos Organizacionais*. Porto: Instituto Superior de Engenharia do Porto.
- Friend, L. (06 de fevereiro de 2019). *What Is the Meaning of Organizational Structure?* Retirado de Chron: <https://smallbusiness.chron.com/meaning-organizational-structure-3803.html>
- Gabinete de Auditoria do Instituto de Ação Social das Forças Armadas. (2020). *Plano Estratégico 2019/2021 - Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.* Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
- Gabinete de Auditoria do Instituto de Ação Social das Forças Armadas. (2020b). *Plano de Ação para Equilíbrio Financeiro na ADM – Anexo A do Plano Estratégico 2019-2021*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas. Retirado em 28 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DD%20GEST%C3%83O/Plano%20Estrat%C3%A9gico/Plano\\_Acao\\_Equilib\\_Financ\\_ADM.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DD%20GEST%C3%83O/Plano%20Estrat%C3%A9gico/Plano_Acao_Equilib_Financ_ADM.pdf)
- Gonçalves, L. (2010). *As Gerências Administrativas na GNR: vantagens e desvantagens do outsourcing na EG*. Trabalho de Investigação Aplicada em Administração da GNR. Lisboa: Academia Militar.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Retirado de <https://books.google.pt/books?id=vQqGwxG2YPQC&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (2019). *Structural Inertia and Organizational Change*. *Organizational Ecology*, 49(2), 66–90.
- Hiatt, J. (2006). *ADKAR: A model for change in business, government, and our community*. Loveland: Prosci Inc.
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2016c). *Plano de Atividades de 2016*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 10 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/plano\\_atividades2016.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/plano_atividades2016.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2017c). *Plano de Atividades 2017*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 13 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/PAA2017.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/PAA2017.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2018c). *Plano de Atividades de 2018*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 12 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/PAA2018.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/PAA2018.pdf)

- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2019). *Plano de Atividades de 2019*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 15 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/Plano\\_Ativid\\_2019.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/d.%20Planos%20de%20Atividades/Plano_Ativid_2019.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2020). *Plano de Atividades de 2020*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 22 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/wp-content/uploads/2020/07/PA2020\\_QUAR.pdf](https://www.iasfa.pt/wp-content/uploads/2020/07/PA2020_QUAR.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2016a). *Relatório de Atividades 2016*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 10 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/e.%20Relat%C3%B3rios%20de%20Atividades/RA2016.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/e.%20Relat%C3%B3rios%20de%20Atividades/RA2016.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2018a). *Relatório de Atividades de 2018*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 20 de fevereiro de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/e.%20Relat%C3%B3rios%20de%20Atividades/RA\\_2018.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/e.%20Relat%C3%B3rios%20de%20Atividades/RA_2018.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (2016b). *Relatório de Gestão de 2016*. Lisboa: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. Retirado em 18 de março de 2021, de [https://www.iasfa.pt/Site\\_iasfa\\_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/f.%20Relat%C3%B3rios%20de%20gest%C3%A3o/RG2016.pdf](https://www.iasfa.pt/Site_iasfa_conteudo/DOCUMENTOS/INSTRUMENTOS%20DE%20GEST%C3%83O/f.%20Relat%C3%B3rios%20de%20gest%C3%A3o/RG2016.pdf)
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas I.P. (2018). *Relatório de Gestão - 2017*. Lisboa: Autor.
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas I.P. (2019). *Relatório de Gestão - 2018*. Lisboa: Autor.
- Instituto de Ação Social das Forças Armadas I.P. (31 de janeiro de 2020). *Plano Estratégico 2019/2021 - Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.* Lisboa: IASFA, I.P.
- Jorge, A., & Valente, S. (2019). *Estudo de avaliação do sistema de saúde militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Kelly, D., & Amburgey, T. L. (1991). *Organizational Inertia and Momentum: A Dynamic Model of Strategic Change*. *Academy of Management Journal*, 34(3), 591–612.
- Klijn, E. H. (2012). *Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems*. Em D. Levi-Faur, *The handbook of governance* (pp. 201-2014). Oxford: Oxford University .

- Kocaoglu, B., & Demir, E. (2019). *The use of McKinsey's 7S framework as a strategic planning and economic assessment tool in the process of digital transformation*. PressAcademia Procedia (PAP), 9(25), 114–119.
- Kotter, J. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kübler-Ross, E. (2014). *On Death and Dying: What the Dying Have to Teach Doctors, Nurses, Clergy and Their Own Families*. New York: Scribner.
- Leonard, K. (2018, 29 de agosto). *What Is the Meaning of Organizational Structure?* Retirado de Chron: <https://smallbusiness.chron.com/organizational-model-22014.html>
- Martins, M. M., Monteiro, M. H., Pinto, R. R., Carvalho, E., & Morais, F. (2015). *Saúde e Governança em Portugal*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Saúde.
- Meyer, J., & Allen, N. (1991). *A three-component conceptualization of organizational commitment*. Human Resource Management Review, 1(1), 68–89.
- Meyer, J., & Parfyonova, N. (2010). *Normative commitment in the workplace: A theoretical analysis and re-conceptualization*. Human Resource Management Review, 20(4), 283–294.
- Mosadeghrad, A. M., & Ansarian, M. (2014). *Why do organisational change programmes fail?* International Journal of Strategic Change Management, 5(3), 189–218.
- Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). *The measurement of organizational commitment*. Journal of Vocational Behavior, 14(2), 224–247.
- Murphy, M. (2016). *The Big Reason Why Some People Are Terrified Of Change (While Others Love It)*. [Artigo online]. Retirado de <https://www.forbes.com/sites/markmurphy/2016/08/14/the-big-reason-why-some-people-are-terrified-of-change-while-others-love-it/?sh=d3d34922f635>.
- Nohria, N., & Beer, M. (2000). *Cracking the Code of Change*. [Artigo online]. Retirado de <https://hbr.org/2000/05/cracking-the-code-of-change>.
- Octavio Penna Pieranti, S. R. (2007). *Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro*. XXXI Encontro da ANPAD (pp. 1-16). Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
- Oliveira, D. d. (2007). *Planejamento Estratégico* (23 ed.). São Paulo: Atlas S.A.
- Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal.
- Portal da Gestão (2011). *Quais são as principais funções da gestão?* [Página online]. Retirado de <https://www.portal-gestao.com/artigos/6314-quais-s%C3%A3o-as-principais-fun%C3%A7%C3%B5es-da-gest%C3%A3o.html>
- Portaria n.º 189/2013, de 22 de maio. (2013). *Aprova os Estatutos do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P.* Diário da República, 1.ª Série, 98, 3016-3019. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional.

- Project Management Institute. (2013). *Managing Change in Organizations: A Practice Guide*. Newtown Square: Project Management Institute, Inc.
- Quesado, P. R., Rodrigues, L. L. & Guzmán, B. A. (2012). *O tableau de bord e o balanced scorecard : uma análise comparativa*. Revista Contabilidade e Controladoria, 4(2), pp. 128-150. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v4i2.28110>
- Ribeiro, A. S. (2017). *Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico*. Lisboa: Edições Almedina, S.A.
- Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.<sup>a</sup> Ed.). México: McGraw-HILL.
- Santos, A. (1998). *Outsourcing e Flexibilidade - Uma Ferramenta de Gestão para o Século XXI*. Lisboa: Texto Editora.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.<sup>a</sup> ed., revista e atualizada). Em Cadernos do IUM N.o 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, M. (2016). *Assistência na Doença aos Militares das Forças Militares (ADM) – Que Futuro?* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2015/2016). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research Methods for Business Students* (8.<sup>a</sup> Ed.). New York: Pearson.
- Schermerhorn, J., Hunt, J., Osborn, R., & Uhl-Bien, M. (2010). *Organizational Behavior* (11.<sup>a</sup> Ed.). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional. (2021, 24 de março). *Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Retirado de República Portuguesa: Defesa Nacional: <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/forcasarmadas/emgfa/Paginas/default.aspx>
- Selznick, P. (fevereiro de 1948). *Foundations of the Theory of Organization*. American Sociological Review, 13, pp. 25-35. Retirado de <http://www.jstor.org/stable/2086752>.
- Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Tribunal de Contas. (2019). *Auditoria de Resultados ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.* (Relatório n.o 4/2019 - 2a Secção). Lisboa: Autor.
- Vilelas, J. (2020). *Investigação - O Processo de Construção do Conhecimento* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Waterman, R. H., Peters, T. J., & Phillips, J. R. (1980). *Structure Is Not Organization*. Business Horizons, 22(3), 14-26.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). *Strategic Management and Business Policy: Toward Global Sustainability* (13.<sup>a</sup> ed.). New Jersey: Pearson.
- Yin, R. K. (2003). *Applications of case study research* (2.<sup>a</sup> Ed.). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.





## **CENTRO CONJUNTO DE FORMAÇÃO – CASO DE ESTUDO DA ESCOLA DE CONDUÇÃO MILITAR**

### *JOINT TRAINING CENTER – THE MILITARY DRIVING SCHOOL CASE STUDY*

**Adolfo Henrique de Assis Ferreira dos Reis**  
Major de Infantaria  
reis.ahaf@ium.pt

**Ernesto António de Jesus Alves**  
Capitão-tenente Fuzileiro  
alves.eaj@ium.pt

**Humberto Gourdin de Azevedo Coutinho Rosa**  
Major de Cavalaria  
rosa.hgac@ium.pt

**Pedro Miguel Falcão Raposo**  
Major de Infantaria da GNR  
raposo.pmf@ium.pt

### **RESUMO**

A redução constante de recursos humanos nas Forças Armadas tem levado a reestruturações, de modo a concentrar capacidades, evitando a sua duplicação ou triplicação, otimizando recursos, melhorando na eficácia e potencializando a eficiência. A racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento devendo haver uma partilha de valências entre os ramos das Forças Armadas no âmbito da formação, entre outras áreas. Torna-se, pois, pertinente abordar a reestruturação da formação numa perspetiva de otimização das valências e de recursos indo ao encontro dos desafios que são colocados. O objeto de estudo deste trabalho centra-se na identificação de um modelo organizacional, com vista à implementação de uma escola de condução militar conjunta, responsável pela formação de condução militar “não tática”, aos militares independentemente da sua categoria, evitando duplicações de recursos humanos, materiais e financeiros. Da análise dos dados, mesmo não tendo sido possível atingir na plenitude os objetivos propostos, pode-se afirmar que existe no seio das Forças Armadas a capacidade e o *know how* de ministrar formação certificada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, embora nenhum dos ramos disponha de todos os recursos ou processos para se constituir como polo de formação comum para responder a todas as necessidades formativas.

Os resultados permitiram afirmar, através da análise SWOT ao ambiente estratégico e da análise às respostas concedidas pelos diretores de formação dos Ramos, que a mudança estratégica parece ser o modelo mais adequado. No entanto, verificam-se ainda as dificuldades acrescidas que esta visão poderá acarretar visto estar a deparar-se com a resistência à mudança.

**Palavras-chave:** Forças Armadas, Formação Militar, Estrutura Organizacional, Condução Militar

### **ABSTRACT**

*Constant reduction of human resources in the Armed Forces has led to restructuring, to concentrate capabilities, avoiding their duplication or triplication, optimizing resources, improving effectiveness, and enhancing efficiency. The rationalization of means requires investment to be increasingly centralized, and there should be a sharing of values between the branches of the Armed Forces in the area of training, among other areas. It is, therefore, pertinent to approach the restructuring of training in a perspective of an optimization of valences and resources, meeting the challenges that are posed. The object of study of this work focuses on the identification of an organizational model, with a view to the implementation of a joint military driving school, responsible for the formation of “non-tactical” military conduct, to the military regardless of their category, avoiding duplication of human, material, and financial resources. From the data analysis, even though the proposed objectives were not fully achieved, we can say that within the armed forces there is the capacity and know-how to provide training certified by the Transport and Mobility Institute, although none of the branches has all the resources or processes to constitute itself as a common training pole to respond to all training needs. The results made it possible to affirm, through the SWOT analysis of the strategic environment and the analysis of the answers given by the branches training directors, that strategic change seems to be the most appropriate model. However, there are still added difficulties that this vision may cause, since it is facing resistance to change.*

**Keywords:** *Armed Forces, Military Training, Organizational Structure, Military Driving.*

## **1. INTRODUÇÃO**

Com o mote providenciado pela temática abrangente de reinventar as organizações militares, o tema específico de implementação do Centro Conjunto de Formação, da Escola de Condução Militar (CCFECM) referido, segue os desígnios

que têm vindo a ser tidos em consideração em Portugal, nomeadamente na última década, relativamente à potenciação e otimização dos recursos disponíveis. As Forças Armadas (FFAA), nesse âmbito têm envidado esforços no sentido de procurar uma melhor organização institucional, em que a demanda de evitar a duplicação de capacidades similares para melhor eficiência, obviamente ocupa lugar de destaque. Prova disso, é a concordância que encontra no documento da reforma da “Defesa 2020”, de 2013, que preconiza o desiderato de ambicionar umas FFAA “mais modernas, mais operacionais e sustentáveis, integradas num edifício conceptual e legislativo coerente e organizado, com os seus recursos otimizados e com um claro aumento de eficiência das estruturas” (Resolução do Conselho de Ministros [RCM], 2013, p. 5).

No programa do XXII Governo Constitucional, consta que a Defesa deve promover “[...] a racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento [...]” (XXII Governo Constitucional, 2019), numa base de partilha de valências, que concomitantemente acompanha essa linha de intenções em racionalizar para obter melhor eficiência e melhor gestão dos recursos financeiros.

No que respeita a documentos enquadrantes das FFAA é possível verificar um alinhamento quanto à necessidade de uma melhor gestão ou racionalização dos recursos nas respetivas diretivas estratégicas do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) ou dos próprios Ramos. Na Diretiva Estratégica do EMGFA (DEEMGFA) a perspetiva Estrutural “Eficiência” refere-se à ligação entre a “organização das capacidades do EMGFA e à sua articulação com as capacidades das FFAA, numa ótica de eficiência colaborativa e cooperativa” (EMGFA, 2019, p. 9). No atinente aos Ramos, a Marinha incorpora na sua diretiva a otimização (Marinha, 2018), tal como o Exército que também contempla a otimização na sua diretiva (Exército, 2019) e a Força Aérea tem incluído na sua diretiva a racionalidade (Força Aérea, 2019).

Adensa o desafio da racionalização de recursos o acentuado decréscimo de recursos humanos no seio das FFAA a que se tem assistido nos últimos anos, que tem reflexo direto nas missões e tarefas atribuídas, obrigando a organização castrense a procurar soluções viáveis para cumprir os seus desígnios. Neste racional, implementar um CCFECM, eventualmente sob a dependência do EMGFA, permitiria evitar a duplicação ou triplicação de esforços para a mesma área, conforme se verifica com a formação em condução terrestre sendo que a mesma é ministrada atualmente por todos os Ramos.

O objeto de estudo do presente trabalho circunscreve-se ao Sistema de Formação (SF) em vigor nas FFAA, perspetivando-se encontrar soluções de melhoria no sentido da partilha de meios e recursos e da cooperação mútua,

eliminando assim duplicações ao “racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os ramos das FFAA e uma maior eficiência na utilização de recursos” (RCM, 2013).

A delimitação será efetuada em três domínios distintos, nomeadamente tempo, espaço e conteúdo.

Relativamente ao domínio temporal, o trabalho tem abril de 2013 como início da investigação, após a implementação da reforma estrutural “Defesa 2020” prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, até à presente data.

No que diz respeito ao espaço, a investigação centrar-se-á nas entidades com responsabilidade de formação de condução militar nos ramos das FFAA.

Em termos de conteúdo, a pesquisa versará apenas a formação de condução militar “não tática”, aos militares independentemente da sua categoria, de modo a constituir-se num trabalho original, por desenvolver conhecimentos numa vertente nunca seguida e incentivando futuras investigações para permitir adequar o modelo a outras áreas da formação nas FFAA.

Decorrente do tema proposto o objetivo geral (OG) do trabalho tem por desiderato propor medidas de implementação de um centro de formação conjunta, para a formação de condução militar, com a perspetiva de aprofundar mecanismos de partilha entre os Ramos das FFAA e a otimização de recursos.

De forma a conseguir cumprir com o OG do presente trabalho, é necessário atingir os seguintes objetivos específicos (OE) que se encontram orientados de acordo com o OG:

OE 1. Identificar os modelos organizacionais, com vista à implementação de centro de formação conjunta.

OE 2. Enquadrar a implementação de um Centro de Formação Conjunta no modelo de Gestão Estratégica em uso nas Forças Armadas.

OE 3. Descrever as mudanças organizacionais a implementar ao nível das FFAA.

OE 4. Identificar modelo de controlo a utilizar.

O problema em investigação assume-se como elemento fundamental da definição deste percurso, uma vez que dele derivam a formulação da Questão Central (QC) e respetivas Questões Derivadas (QD), consideradas elementos chave deste processo (Santos & Lima, 2019). Nesta sequência, formulou-se a seguinte QC: Quais são as medidas a implementar para edificar o centro de formação conjunta, para a formação de condução militar, nas FFAA?

A partir do OG e respetivos OE e atendendo a questão orientadora da pesquisa, foram elencadas as seguintes questões derivadas:

QD 1. Qual o modelo organizacional que se adequa à implementação de

centro de formação conjunta?

QD 2. Como enquadrar a implementação de Centro de Formação Conjunta no modelo de gestão estratégica das Forças Armadas?

QD 3. Quais as mudanças organizacionais a implementar nas FFAA, para edificar o centro de formação conjunta?

QD 4. Qual o modelo de controlo a adotar na implementação do centro de formação conjunta?

## **2. MODELOS ORGANIZACIONAIS**

### **2.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

As FFAA, à semelhança da restante sociedade, têm sofrido profundas alterações que se fazem sentir ao nível da evolução tecnológica, com a entrada ao serviço de novos sistemas de armas ou com a modernização de outros. Também as missões e tarefas atribuídas às FFAA têm vindo a evoluir, sejam as tarefas “essencialmente militares” ou as tarefas de apoio à população.

Neste âmbito e para fazer face às alterações no seio das FFAA, os três ramos têm vindo a desenhar, a atualizar e a suprimir planos de curso fazendo, assim, face às suas necessidades formativas.

Se é certo que as missões e tarefas atribuídas a cada um dos ramos é muito diferente e que as plataformas e sistemas de armas que os equipam exigem níveis de conhecimentos muito antagónicos, é também aceite que existem áreas transversais cujos domínios do conhecimento são semelhantes, sendo a formação ministrada em cada um dos ramos nestes domínios também semelhante, havendo muita das vezes uma duplicação de recursos empenhados.

De acordo com o programa do XXII Governo Constitucional “a racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento” devendo haver uma partilha de valências entre os ramos das FFAA no âmbito da formação, entre outras áreas. (2019, p. 46)

Concomitantemente, e de acordo com a síntese estatística do emprego público, 1.º e 2.º trimestres 2020, as FFAA viram reduzidos os seus efetivos desde 2016 até à presente data em cerca de 3.500 militares. Esta redução tem um impacto direto no que são as missões e tarefas das FFAA aumentando a taxa de esforço desde o nível pessoal ao nível organizacional (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2020).

Este trabalho torna-se pertinente numa lógica que abordará a reestruturação da formação numa perspetiva de otimização das valências e de recursos indo ao encontro dos desafios que são colocados às FFAA, propondo um modelo formativo numa ótica conjunta.

O objeto de estudo deste trabalho centra-se na identificação de um modelo organizacional, com vista à implementação de uma escola de condução militar conjunta.

De acordo com o tema proposto e tendo em consideração a delimitação anteriormente definida, apresenta-se como objetivo geral (OG) desta investigação:

OG: Identificar os modelos organizacionais, com vista à implementação de um centro conjunto de formação.

De forma a conseguir-se cumprir com o objetivo geral definido, foram definidos os seguintes três objetivos específicos (OE):

OE 1: Identificar as necessidades formativas dos ramos.

OE 2: Identificar as capacidades e limitações formativas dos ramos.

OE 3: Descrever o sistema de formação dos ramos.

Para atingir o objetivo geral anteriormente definido, formula-se a seguinte Questão Central (QC):

QC: Qual o modelo organizacional que se adequa à implementação de um centro conjunto de formação?

Tendo como referência a QC levantada, procedeu-se à formulação de três questões derivadas (QD), que concorrem para a resposta à QC.

QD 1: Quais as necessidades formativas dos ramos?

QD 2: Quais as capacidades e limitações formativas dos ramos?

QD 3: Qual a estrutura funcional da formação dos ramos?

### **2.1.1. Estado da arte/revisão de literatura**

O tema da formação no seio das FFAA tem sido alvo de uma ampla discussão quanto ao modo como a mesma deve ser conduzida, contudo, parecem existir vários denominadores comuns na discussão; (i) a racionalização de recursos, com vista à redução da despesa e (ii) a acreditação da formação, esta última com o objetivo de uma futura integração no mercado de trabalho dos militares que terminem o seu vínculo contratual com a organização militar.

Neste âmbito, Henriques (2017) identifica várias linhas de ação que deveriam ser seguidas pelas FFAA a fim de implementar, até 2030, um sistema formativo adaptado às atuais exigências da sociedade e que vão ao encontro daqueles dois denominadores. Das várias linhas de ação identificadas no seu estudo, destaca-se aquela que vai ao encontro do objeto do presente trabalho, ou seja, a necessidade de criação de centros de formação de excelência em áreas transversais, para a formação de militares independentemente do seu ramo dando, entre outros, o exemplo da formação de condutores, sem, no entanto, detalhar o modelo organizacional a implementar.

De forma a melhor contextualizar este tema, é crucial versar sobre alguns conceitos-chave que serão abordados direta ou indiretamente no decorrer da investigação.

Neste sentido, antes da definição de modelos/estruturas organizacionais, é necessário enquadrar o que se entende por organização. Assim segundo Teixeira (2005, p. 78), uma organização “pode ser entendida como o processo de estabelecer relações entre as pessoas e os recursos disponíveis tendo em vista os objetivos que a empresa como um todo se propõe a atingir.” Ainda segundo o mesmo autor esta definição está diretamente associada às várias funções da gestão (planeamento, organização, direção e controlo) onde o conhecimento dos objetivos organizacionais e do planeamento são fundamentais para escolher a forma de organização que melhor se ajuste às necessidades.

A forma como as relações entre as pessoas e os recursos estão estruturadas dentro de uma organização, denomina-se de “estrutura organizacional” e pode ser entendido como “o conjunto de relações formais entre os grupos e os indivíduos que constituem a organização.” Esta estrutura define não só as missões e tarefas de cada unidade dentro da organização como também o modo como interagem entre si as diversas unidades, sendo usualmente representada por um organograma (Teixeira, 2005, p. 93).

No âmbito das FFAA, as interações entre as diversas unidades de uma organização, referidas por Teixeira, estão definidas nas leis orgânicas dos diferentes ramos, identificando-se quatro tipos de relação:

- Autoridade hierárquica é a linha de comando que estabelece a dependência de um órgão ou serviço de uma estrutura em relação aos órgãos militares de comando (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro, 2015);

- Autoridade funcional é o tipo de autoridade conferida a um órgão para superintender processos, no âmbito das respetivas áreas ou atividades específicas, sem que tal inclua competência disciplinar (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro, 2015);

- Autoridade técnica é o tipo de autoridade que permite a um titular fixar e difundir normas de natureza especializada, sem que tal inclua competência disciplinar (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro, 2015);

- Autoridade de coordenação é o tipo de autoridade conferida aos órgãos subordinados, a qualquer nível, para consultar ou coordenar diretamente uma ação com um comando ou entidades, dentro ou fora da respetiva linha de comando, sem que tal inclua competência disciplinar (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro, 2015).



Neste enquadramento, a formação nas FFAA constitui um pilar fundamental para o desenvolvimento das competências dos militares, “podendo ser entendida como o processo de organização das situações de aprendizagem específicas, que visa a preparação dos militares para o desempenho de cargos e exercício de funções, concretizando-se em percursos formativos estruturados e na aquisição e desenvolvimento de competências” (Estado Maior do Exército, 2020).

### 2.1.2. Modelo de análise

No seguimento da revisão de literatura será adotado o modelo de análise apresentado no Quadro 1, que se encontra de acordo as com orientações metodológicas estabelecidas no Instituto Universitário Militar (IUM) (Santos & Lima, 2019, pp. 61-61).

**Quadro 6 – Modelo de análise**

Objetivo Geral	Identificar os modelos organizacionais, com vista à implementação de um centro conjunto de formação.				
Objetivo Específico	Questão Central	Qual o modelo organizacional que se adequa à implementação de um centro conjunto de formação?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
Identificar as necessidades formativas dos ramos.	Quais as necessidades formativas dos ramos?	Modelo Organizacional  Sistema de formação	Recursos humanos	N.º de vagas solicitadas para as várias categorias.	Análise documental  Entrevistas semiestruturadas
Identificar as capacidades e limitações formativas dos ramos	Quais as capacidades e limitações formativas dos ramos?		Recursos humanos  Implementação  Avaliação	N.º de formandos por curso.  N.º máximo de cursos que podem ser ministrados.  Que categorias são ministradas?  Cumprir com os requisitos formativos do IMT <sup>9</sup> ?	
Descrever o sistema de formação dos ramos.	Qual a estrutura funcional da formação dos ramos?		Infraestruturas  Recursos humanos	N.º máximo de cursos que podem ser ministrados.	

<sup>9</sup> Instituto da Mobilidade e dos Transportes

## **2.2. METODOLOGIA E MÉTODO**

A metodologia de investigação científica utilizada no presente trabalho, segue as orientações metodológicas estabelecidas no IUM pelo que será seguida uma abordagem ontológica construtivista, pois considera-se que a sociedade está em constante mutação e que é moldada pelos diversos atores sociais. No âmbito da epistemologia, será tida uma posição interpretativista dado que se pretende compreender quais as principais necessidades formativas dos ramos bem como as suas lacunas, no que à formação de condução diz respeito (Santos & Lima, 2019, pp. 15–17).

Pretende-se adotar um processo de raciocínio indutivo, na medida em que se irá identificar particularmente as capacidades formativas dos ramos a fim de propor um modelo novo formativo. Para efetuar a abordagem proposta será utilizada uma estratégia qualitativa, recorrendo-se às técnicas de entrevistas semiestruturadas e análise documental, avaliando as necessidades formativas dos ramos e suas principais potencialidades e lacunas a fim de propor um modelo organizacional que otimize a estrutura já existente (Santos & Lima, 2019, pp. 27–29).

Quanto ao desenho de pesquisa a utilizar, adotar-se-á o estudo transversal uma vez que se pretende compreender, através da recolha de informação detalhada, qual será o melhor modelo de organizacional a adotar para a implementação de uma escola de condução militar conjunta (Santos & Lima, 2019, pp. 36–37).

## **2.3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Para elaboração do presente trabalho foram solicitados aos ramos, através da cadeia de comando, dados que permitissem identificar de forma assertiva quais as suas verdadeiras capacidades e limitações organizacionais, contudo, essa informação apenas foi disponibilizada em tempo oportuno de modo a poder ser trabalhada, pela Marinha, pelo que se procedeu à análise dos diferentes referenciais de curso, dos outros ramos, a fim de responder às QD e posteriormente à QC.

Como consequência, esta análise poderá não espelhar a situação atual dos ramos, servirá, no entanto, como indicador para estudos futuros.

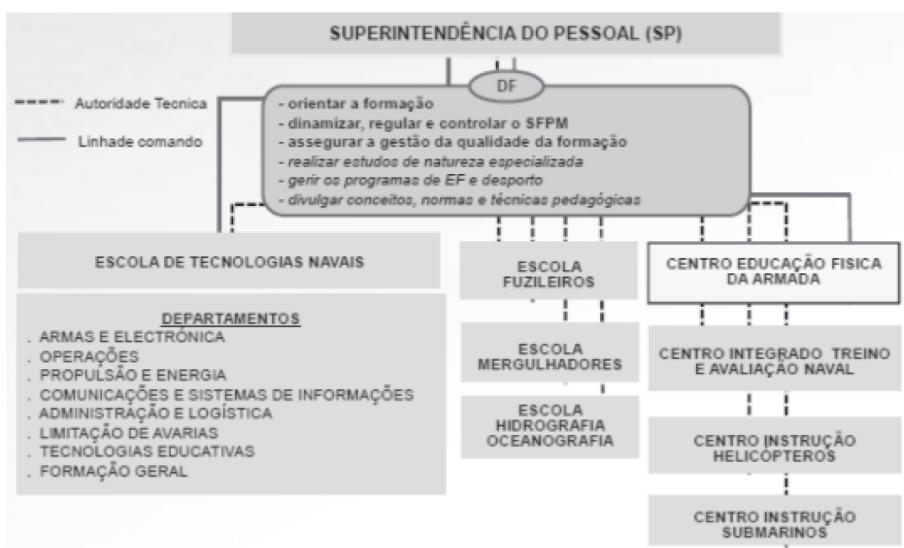
### **2.3.1. Apresentação de dados**

#### **2.3.1.1. Formação na Marinha**

##### **2.3.1.1.1. Estrutura formativa**

A Superintendência do Pessoal (SP) é um Órgão Central de Administração e Direção (OCAD) da Marinha que tem na sua dependência a Direção de Formação (DF). A SP tem por missão, entre outras, assegurar as atividades formativas.

Todos os órgãos de base da Marinha, na sua missão, têm responsabilidades de formação, mas são as Escolas e Centros de Formação Profissional do Sistema de Formação Profissional da Marinha (SFPM) que detêm a missão principal (Decreto Regulamentar n.º 10/2015 de 31 de julho, 2015) A DF tem autoridade técnica em todos os domínios da formação competindo-lhe controlar o SFPM. A entidade formadora, na sua dependência técnica, que ministra os cursos em análise no presente trabalho é a Escola de Fuzileiro (EF), sendo o único centro de formação na Marinha onde é ministrada formação específica em condução automóvel (ligeiros e pesados de passageiros e articulados) e simultaneamente o seu único centro de emissão de Certificados de Condução (CC) (Figura 1) (Marinha, 2021).



**Figura 18 – Estrutura formativa da Marinha**

Fonte: Henriques (2017).

#### 2.3.1.1.2. Formação de condução

Detalhando a capacidade formativa e de acordo com os dados obtidos, por parte do ramo, a EF não ministra cursos das categorias A e B, pelo que as diferentes unidades, estabelecimentos e órgãos (UUEEOO) não manifestam necessidades formativas neste âmbito. No entanto, a Marinha disponibiliza a capacidade de efetuar exames, caso os alunos tenham um comprovativo de terem frequentado o número mínimo de aulas teóricas/práticas (conforme o código da Estrada) por parte de uma escola de condução civil. Existe ainda a possibilidade dos militares possuidores de título de condução de categoria B requererem o certificado de condução militar (Quadro 7).

**Quadro 7 – Pedido de credenciais para condução de viaturas categoria B**

ANO	QUANTIDADE
2013	499
2014	525
2015	543
2016	493
2017	518
2018	425
2019	424
2020	350
TOTAL	3777

Fonte: Escola de Fuzileiros (2021).

Ainda, e de acordo com a informação disponibilizada pela EF, no que respeita às restantes categorias de condução, estas estão reservadas a algumas classes e especialidades dentro da instituição, pelo que, não cabe às UUEEOO fazer a manifestação de necessidades formativas. O Quadro 8, resume e mostra a evolução do número de formados por categoria no período em estudo. Refere-se ainda que neste período estavam previstas 170 ações de formação das quais 37 foram canceladas.

**Quadro 8 – Formação de condução na Marinha de 2013-2020**

Categorias	Curso	N.º Total de formandos anual							
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A	Não existe	0	0	0	0	0	0	0	0
B	Não existe	0	0	0	0	0	0	0	0
B	IMV01 (Estágio de condução todo o terreno)	38	50	58	65	61	90	32	36
BE	AMV11	25	39	8	46	29	23	23	18
C	CFP13 / EMV02	20	6	6	2	12	15	5	17
CE	CFP13 / EMV02 / AMV16	25	9	6	27	18	18	8	17
D	CFP13 / EMV02 / AMV16	23	10	6	24	12	15	10	17
DE	Não existe	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de Escola de Fuzileiros (2021).

No que concerne aos meios e infraestruturas de apoio à formação a EF dispõe dos seguintes elementos:

3 salas de aula;

1 oficina com espaço para formação;

- 1 sala de aula suplementar;
- 4 salas/gabinetes para formadores;
- 1 sala para arquivo;
- 8 computadores de apoio à formação;
- 3 computadores em sala de aula com retroprojetores;
- 5 computadores para exames teóricos de condução (Centro de Exames), ligados ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).

As principais limitações identificadas, pela EF no que respeita à formação prendem-se com a modernização de equipamentos formativos, nomeadamente simuladores e viaturas ligeiras todo-o-terreno e ainda com a necessidade de aquisição de viaturas dedicadas à formação. Foi ainda identificada a necessidade de reforçar a equipa de formadores com mais dois elementos a fim de responder plenamente às necessidades formativas da marinha.

Ainda de referir que, de acordo com os referenciais de curso em vigor na Marinha, a formação de condução está limitada às classes de praças e sargentos oriundos deste ramo, não estando a formação disponível aos outros ramos das FFAA (Escola de Fuzileiros, 2017; Escola de Tecnologias Navais, 2005) .

### 2.3.1.2. Formação no Exército

#### 2.3.1.2.1. Estrutura formativa

No Exército, á semelhança da Marinha, é o Comando de Pessoal (CPess) o OCAD, que tem por missão assegurar as atividades de formação, tendo para o efeito autoridade funcional e técnica sob as unidades na sua dependência. É à DF que cabe a missão de superintender todas as atividades formativas neste ramo, cabendo à Escola dos Serviços (ES) “ministrar estágios de formação e de atualização de condução auto e realizar exames de condução de viaturas militares e emitir os respetivos certificados” (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro, 2015; Estado Maior do Exército, 2020).

#### 2.3.1.2.2. Formação de condução

Cabendo à DF a organização e gestão da formação, é elaborado anualmente o Plano de Formação Anual (PFA) que engloba, entre outros, o Plano de Formação Contínua (PFC). O PFC é elaborado tendo em conta as necessidades formativas manifestadas no ano civil anterior pelas diversas UUEEOO, onde são integradas com as necessidades dos diversos níveis de comando e enviados ao CPess que valida e remete à DF para a elaboração final do plano tendo por base a capacidade do dispositivo de formação (Estado Maior do Exército [EME], 2020).

A oferta formativa do exército contempla todas as categorias de condução em estudo, sendo a formação não só ministrada na ES, mas também em dois outros polos de formação (Açores e Madeira). Os cursos estão principalmente vocacionados para a categoria de praças, pese embora a existência de ações formativas específicas para oficiais e sargentos. Quadro 9 resume os dados recolhidos dos vários referenciais de curso, onde fica patente a capacidade formativa do Exército, prevista por cada ano civil (EME, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018a, 2018b).

**Quadro 9 – Oferta formativa do Exército**

Curso	DUF	N.º de formandos / edição	N.º de edições/ ano/polo	Polos de Formação	Total formandos/ano
Cat. A	12	4 a 8	Não disponível	ES	8
Cat. B	31	9 a 15	6	ES/Madeira/Açores	270
Est. Cat. B	05	4 a 8	10	ES/Madeira/Açores	240
Cat. C	28	10 a 30	6	ES/Madeira/Açores	540
Cat. C (graduados)	18	5 a 20	Não disponível	ES/Madeira/Açores	60
Cat. C+E	12	6 a 8	15	ES	120
Cat. D (B-learning)	15	5 a 10	7	ES	70

Fonte: Adaptado de EME (2013, 2014, 2016, 2017, 2018a, 2018b).

Ainda de acordo com os mesmos documentos referidos anteriormente, está previsto que os cursos sejam abertos a todos os ramos das FFAA o que administrativamente se constituiu como uma mais-valia para eventuais ofertas formativas a entidades externas a este ramo.

Segundo Henriques (2017) o “Exército estabelece como desafios para o futuro, a certificação da formação de todos os seus cursos de acordo com o Catalogo Nacional de Qualificações e, nos termos estabelecidos no Estatuto dos Militares das Forças Armadas”, o que à data ainda se encontra em desenvolvimento. Também não nos foi possível confirmar quais as principais limitações do ramo, nem tão pouco saber se o ramo dispõe de um centro de teste certificado pelo IMT para realização de exames à semelhança da Marinha.

Os dados apresentados no Quadro 9, de acordo com os respetivos referenciais, identifica<sup>10</sup> dois tipos de limitação, a primeira prevê a disponibilidade de cinco viaturas por cada ação de formação, e uma outra, do âmbito de pessoal, onde é necessário um formador por cada cinco formandos, ficando o número de vagas por ação de formação restringida a estes dois fatores (EME, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018a, 2018b).

<sup>10</sup> Dia útil de formação

### 2.3.1.3. Formação na Força Aérea

#### 2.3.1.3.1. Estrutura formativa

A estrutura formativa, na Força Aérea (FAP) tem a mesma organização que os demais ramos das FFAA, pese embora com denominações diferentes. Assim, o CPess dispõe de autoridade funcional e técnica sobre todos os órgãos da FAP no âmbito da formação e da instrução, tendo na sua dependência a Direção de Instrução (DInst) e o Centro de Formação Militar e Técnica da FAP (CFMTFA) (Decreto Regulamentar n.º 12/2015 de 31 de julho, 2015).

Segundo Henriques (2017) para além de outras formações ministradas é no CFMTFA, que é ainda ministrada “formação contínua a militares já formados, sendo exemplos disso a condução de viaturas de diversas categorias, incluindo de transporte de matérias perigosas”.

A DInst é simultaneamente o Órgão de Programação dos Cursos (OPC), por delegação do CPess, e a autoridade técnico pedagógica. O CFMTFA é o órgão descentralizado de formação da FAP dependente do CPess, responsável pelo organismo de formação e enquadra a Escola de Formação de Condutores (EFC), sendo este o Órgão de Execução do Curso (OEC) (Estado Maior da Força Aérea [EMFA], 2017).

#### 2.3.1.3.2. Formação de Condução

Respeitante à formação de condução, ministrada na EFC da FAP, esta, ao contrário do que acontece no Exército, está aberta a todas as categorias não havendo edições destinadas a determinadas classes, podendo ainda ser frequentado por Oficiais, Sargentos, Praças e Cívicos dos outros Ramos das FFAA (EMFA, 2017, 2019a, 2019c, 2019b).

A possibilidade de os cursos poderem ser frequentados por todos os elementos das FFAA constitui também uma vantagem no que concerne à partilha de capacidades formativas.

Para detalhar a formação o estudo recaiu sobre a análise dos referenciais de curso disponíveis. Neste âmbito e por estes documentos não serem tão detalhados como os do Exército, não é possível fazer uma estimativa quanto à capacidade máxima formativa aquele ramo (Quadro 10).

**Quadro 10 – Oferta formativa da Força Aérea**

Curso	DUF	N.º de formandos / edição	N.º de edições/ ano/polo	Polos de Formação	Total formandos/ano
Cat. B	19 (147 H)	9	Não disponível	CFMTFA	Não disponível
Cat. C	19 (151 H)	12	Não disponível	CFMTFA	Não disponível
Cat. C+E	17 (132 H)	4	Não disponível	CFMTFA	Não disponível
Cat. D	17 (129 H)	4	Não disponível	CFMTFA	Não disponível

Fonte: Adaptado de EMFA (2017, 2019a, 2019c, 2019b).

Para efeitos do presente estudo, consideramos como pressuposto que o número de edições ministradas na FAP, são as mesmas que as do Exército (Quadro 11), a fim de ter um termo de comparação.

**Quadro 11 – Estimativa da capacidade formativa FAP**

Curso	Nº de formandos/ edição	Nº de edições /ano/polo (estimado)	Total formandos/ano
Cat B	9	6	54
Cat C	12	6	72
Cat C+E	4	15	60
Cat D	4	7	28

No que respeita às limitações formativas por cada ação de formação “a fixação do número máximo de formandos a admitir, deverá ter em linha de conta a capacidade de formação das Unidades onde esta é ministrada, numa perspetiva de utilização racional dos meios humanos e técnicos disponíveis capazes de garantir a qualidade da formação” (EMFA, 2017, 2019a, 2019c, 2019b).

Acresce ainda uma limitação ao nível dos recursos, os equipamentos/ viaturas apenas estão no centro de formação da Força Aérea quando é necessário.

### 2.3.2. Discussão de resultados

Analisando as leis orgânicas de cada ramo pode-se constatar que são semelhantes, a departamentalização dentro da estrutura organizacional dos ramos apenas difere na sua nomenclatura, têm as mesmas atribuições, tarefas e estabelecem entre os vários departamentos o mesmo tipo de relações (dependência técnica e/ou funcional). Neste sentido, segundo Teixeira (2005, p. 80), poder-se-á afirmar que os ramos apresentam uma departamentalização por funções. Este tipo de organização caracteriza-se pelo agrupamento em atividades especializadas “sendo usada sobretudo em ambientes estáveis, em organizações onde a eficiência técnica e a qualidade são importantes”.



Quanto ao tipo de estrutura e ainda de acordo com o mesmo autor, estas podem ser definidas como sendo estruturas divisionárias, que se caracterizam pela organização “assente na divisão das tarefas com base na diversidade de produtos ou processos. Cada divisão tem os seus próprios especialistas funcionais, que geralmente se organizam em departamentos” (Teixeira, 2005, pp. 93–94).

Comparando a oferta formativa dos ramos, no que respeita aos possíveis efetivos máximos a formar por ano civil, conclui-se que o Exército é aquele que dispõe da maior capacidade, não só pelas suas necessidades formativas, mas pela existência de vários polos de formação o que permite aumentar esta oferta, logo seguido pela FAP (Quadro 12).

**Quadro 12 – Quadro resumo de capacidades formativas (efectivos)**

Curso	Marinha	Exército	Força Aérea
Cat A	Não forma	8	Não forma
Cat B	Não forma	270	54
Est Cat B	90	240	---
Cat C	22	540	72
Cat C (graduados)	---	60	---
Cat C+E	27	120	60
Cat D	24	70	28

No mesmo sentido também são estes dois ramos que permitem a frequência dos respetivos cursos por partes de outros elementos dos ramos e das forças de segurança, o que se reveste de uma mais-valia, uma vez que não é necessário haver alterações de âmbito administrativo para que um dos ramos se constitua como entidade responsável pela formação (EMFA, 2017, 2019a, 2019c, 2019b; EME, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018a, 2018b).

Por outro lado, apenas a marinha dispõe de reconhecimento do IMT enquanto entidade formadora, pese embora, que o Diretor de Instrução da FAP, Brigadeiro-General Silva Rodrigues, tenha afirmado na palestra ministrada ao Curso de Estado Maior Conjunto 20/21 em 19 de janeiro de 2021, que a formação ministrada por este ramo também é certificada.

Ao nível dos materiais dos três ramos, a FAP é o ramo que apresenta maiores restrições quanto ao seu emprego, pois os mesmos apenas são disponibilizados para as ações de formação, através de cedência temporária de outras unidades.

Da análise dos dados, mesmo não tendo sido possível responder na plenitude à QD1, poder-se-á afirmar que existe no seio das FFAA a capacidade e o *know how* de ministrar formação certificada pelo IMT. Pese embora nenhum dos ramos disponha de todos os recursos ou processos para se constituir como polo de formação comum

para responder a todas as necessidades formativas, seria possível/desejável numa ótica de rentabilização de recursos e mantendo um certo grau de autonomia e isenção, a criação de um centro de formação conjunto para as FFAA, na dependência funcional e técnica do Estado Maior General das FFAA (EMGFA).

Um possível modelo/estrutura organizacional, já testada nas FFAA, é aquela já implementada nos próprios ramos, ou seja, uma estrutura organizacional divisionária com uma departamentalização por funções. O centro de formação conjunto, a constituir a partir de uma das unidades dos ramos já existentes, conglomeraria meios humanos, materiais bem como processos dos três ramos, constituindo-se como unidade formadora única, podendo, no entanto, ser criados polos formativos, nomeadamente nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

### **3. GESTÃO ESTRATÉGICA**

#### **3.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL**

O presente capítulo incidirá na gestão estratégica de uma Escola de Condução Militar.

O objeto de estudo geral do trabalho circunscreve-se ao Sistema de Formação em vigor nas FFAA, perspetivando-se encontrar soluções de melhoria no sentido da partilha de meios e recursos e da cooperação mútua, eliminando assim duplicações ao “...racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os Ramos das FFAA e uma maior eficiência na utilização de recursos...” (Conselho de Ministros, 2013, p. 2285). Contudo, face à área da gestão estratégica em análise, o objeto de estudo particular deste trabalho visa enquadrar as soluções de melhoria de partilha de recursos e da cooperação mútua nas Estratégias do EMGFA e dos Ramos, assentes no modelo de gestão estratégica, baseado no *Balanced ScoreCard* (BSC).

Como objetivo geral proposto para o trabalho de grupo foi considerado “Propor medidas de implementação de um Centro Conjunto de Formação, para a formação de condução militar, com a perspetiva de aprofundar mecanismos de partilha entre os Ramos das FFAA e a otimização de recursos”. Decorrente deste objetivo geral, foi definido como Objetivo Particular (OP): “Enquadrar a implementação de um Centro Conjunto de Formação no modelo de Gestão Estratégica em uso nas Forças Armadas”. Decorrente deste OP foram estipulados os seguintes Objetivos Específicos (OE):

OE 1: Analisar como enquadrar a edificação de um Centro Conjunto de Formação nas Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos.

OE 2: Analisar linhas de ação estratégicas, para a implementação de um

Centro Conjunto de Formação.

A partir do OP foi definido como Questão Central (QC): “Como enquadrar a implementação de Centro Conjunto de Formação no modelo de gestão estratégica das Forças Armadas?”. Na sequência dos OE foram elencadas as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD 1: Como enquadrar a edificação de um Centro Conjunto de Formação nas Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos?

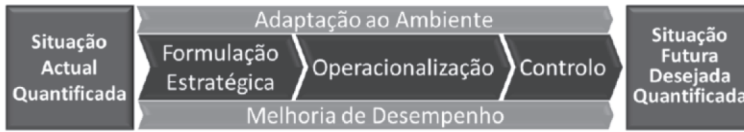
QD 2: Quais as linhas de ação estratégicas para a implementação de um Centro Conjunto de Formação?

### **3.2. ESTADO DA ARTE**

Naturalmente, para se falar de uma área de relevo como a gestão estratégica no âmbito da temática em estudo, obriga a perceber a sua pertinência nas organizações. Segundo Joel Ross e Michael Kami (cit. por Filho, 2006), “Sem uma estratégia, a organização é como um navio sem leme, navegando em círculos. É como um itinerante, não tem para onde ir”. Conforme abordado por Silva Ribeiro (2020, pp. 22–23), “A estratégia é uma ciência porque se compõe de um objeto preciso, suscetível da investigação e análise, com recurso a ferramentas teóricas e a práticas independentes, ciclicamente transformadas pela atividade intelectual”. Por último, Bartol & Martin (1998, cit. por Santos, 2008, p. 325) define a gestão estratégica “[...] como processo através do qual os gestores formulam e implementam estratégias, tendentes a assegurar a consecução dos objetivos da organização, em função do meio envolvente8[...]”.

A formação de base é ministrada nos respetivos Ramos, se bem que esta para ingresso nas categorias de Oficiais e Sargentos, dependem funcionalmente do IUM e da Unidade Politécnica Militar, pese embora na dependência hierárquica dos Ramos. A formação de ingresso na categoria de praças, bem como, a sua formação complementar, é realizada nos respetivos Ramos, na dependência das respetivas Direções de Formação/Instrução.

O processo da gestão estratégica das FFAA assegura a transformação contínua da organização, para fazer face às necessidades de adaptação ao ambiente externo e de melhoria de desempenho interno, influenciando de forma decisiva a execução eficiente dos processos chave e de suporte da sua cadeia de valor, resultando no cumprimento eficaz da missão das FFAA (Estado-Maior da Armada [EMA], 2015, p. 1.3) (Figura 2).



**Figura 2 – Processo de Gestão Estratégica**

Fonte: EMA (2015).

Ao nível da gestão estratégica, as FFAA implementaram como modelo o BSC<sup>11</sup>, criado em 1992 por Kaplan e Norton, definido como uma ferramenta de gestão estratégica que dá uma visão global e integrada do desempenho organizacional aos gestores de direção, facultando-lhes uma perspetiva financeira e tendo em conta outras três perspetivas: clientes, processos internos, aprendizagem e desenvolvimento organizacional, de modo a permitir uma gestão eficaz do desempenho organizacional. Estas quatro perspetivas estão relacionadas entre si pela causa e efeito, sendo definidos objetivos e indicadores, com metas fixados para cada uma (Gaspar, 2009, pp. 6–7).

Nas FFAA não houve uma adaptação coerente, quanto à adaptação das perspetivas do BSC. O EMGFA e a Marinha definiram como perspetivas externas, a missão e o paradigma operacional e como perspetivas internas, os paradigmas genéticos e estrutural (Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas [CEMGFA], 2018; Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada [CEMA], 2018). O Exército estabeleceu como perspetiva interna, os recursos e os processos críticos, e como perspetiva externa, o desenvolvimento e a missão (Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército [CEME], 2019). A Força Aérea definiu na perspetiva interna, a gestão dos recursos, e a aprendizagem e crescimento, e na perspetiva externa, os processos internos e o produto operacional (Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea [CEMFA], 2019).

A metodologia BSC é fundamentalmente usada para a operacionalização e controlo da estratégia, traduzindo os objetivos estratégicos em aspetos mensuráveis (indicadores e metas), alinhando todos os intervenientes com a estratégia definida e dando a conhecer a visão e a estratégia, para envolver as pessoas na execução das iniciativas que materializam os objetivos estratégicos (EMA, 2015, pp. 1.4-1.5)

Como ponto de partida há duas possibilidades, quanto à operacionalização de uma Escola de Condução Militar Conjunta: centralizada num dos Ramos ou então, sob a estrutura do EMGFA, à semelhança do que acontece com o IUM.

<sup>11</sup> “Balanced” porque balanceia as variadas perspetivas de gestão e “ScoreCard” porque quantifica os objetivos estratégicos através de indicadores e meta, associando-as a iniciativas que visam alcançar os objetivos (EMA, 2015, p. 1.4).

Contudo, qualquer que seja a opção, a Escola teria de fazer algumas adaptações para poder acolher os cursos dos Ramos, sem alterar os objetivos de cada um dos Ramos.

Quanto ao modelo de gestão estratégica, serão analisadas as Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos, de modo a permitir integrar nos objetivos estratégicos, seguindo-se uma análise do ambiente externo e interno, para definir as linhas de ação estratégicas.

Importa realçar que as iniciativas estratégicas são programas, projetos, atividades ou ações específicas levadas a cabo com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas (EMA, 2015, p. 4.18).

### **3.3. METODOLOGIA E MÉTODO**

Neste trabalho, foi aplicada a metodologia numa orientação ontológica construtivista e numa posição epistemológica interpretativista, seguindo-se um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa. Como desenho de pesquisa, aborda o estudo de caso, fundamentado na recolha dados, assente na análise documental, associado a um estudo de horizonte transversal (Santos & Lima, 2019).

A presente investigação assenta na identificação da localização e na dependência da Escola de Condução Militar. Para uma análise do ponto de vista da gestão estratégica e para efeitos do presente trabalho, considera-se que deverá ser integrada na estratégia do EMGFA. Para tal, serão analisados os ambientes externo e interno, de modo a identificar e definir as linhas de ação estratégicas que deverão ser levadas a cabo para cumprir o(s) objetivo(s) estratégico(s) que venha(m) a ser identificado(s) na respetiva Estratégia.

O percurso da metodológico realizar-se-á segundo o modelo de análise constante no Quadro 8.

Quadro 8 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Enquadrar a implementação de um Centro Conjunto de Formação no modelo de Gestão Estratégica em uso nas Forças Armadas.			
Objetivo Específico	Questão Central	Como enquadrar a implementação de um Centro Conjunto de Formação no modelo de gestão estratégica das Forças Armadas?		
	Questões Derivadas	Conceito Estruturante	Dimensão	Recolha de dados
OE1 Analisar como enquadrar a edificação de um Centro Conjunto de Formação nas Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos	QD1 Como enquadrar a edificação de um Centro Conjunto de Formação nas Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos?	Gestão Estratégica	Objetivos Estratégicos	Análise documental
OE2 Analisar linhas de ação estratégicas para a implementação de um Centro Conjunto de Formação	QD2 Quais as linhas estratégicas para a implementação de um Centro Conjunto de Formação?		Linhas de Ação Estratégica	

Os documentos a serem analisados serão documentos estruturantes e legislação em vigor nas FFAA, assim como, outros documentos ou artigos de autores que versem sobre o objeto de estudo, a fim de complementar e confirmar as conclusões do trabalho.

### 3.4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na sequência de uma palestra realizadas no IUM no dia 19 de janeiro de 2021, onde participaram os Diretores de Formação/Instrução dos Ramos e da Guarda Nacional Republicana, e onde lhes foi colocada a questão: “Como é que os Ramos veem a possibilidade da Edificação de um Centro de Formação Conjunto com uma Escola de Condução Militar?”, das respostas obtidas verifica-se não haver um consenso dos Diretores de Formação/Instrução da Marinha, do Exército e da Força Aérea quanto à edificação de uma Escola de Condução Militar Conjunta. A Marinha considerou inadequado porque a “área da condução” é uma classe da categoria de praças, ou seja, é um curso de carreira e qualquer mudança estrutural ao curso não se enquadraria com o modelo de formação na Marinha. O Exército demonstrou recetividade na partilha de formação entre Ramos, contudo considera inadequada a edificação de um centro sob alçada do EMGFA. A Força Aérea considerou a “área de condução” uma área crítica para garantir o cumprimento da missão da Força Aérea, logo não poderá estar dependente de entidades externas.

Analisando os planos de curso dos Ramos, constata-se que a Marinha tem um curso de formação de condutor que abrange todas as categorias de condução e que o mesmo, constitui-se a base da formação de uma das classes da categoria de praças. Desde logo, esta classe também tem um curso de formação de sargentos, como forma de progressão na carreira. Ainda contempla uma especialização de condutores para a classe de Fuzileiros, que abrange a área administrativa e tática para o cumprimento da sua missão.

O Exército, dispõe de 14 cursos na área da condução, sendo alguns de especialização e outros de formação, o que acarretará problemas semelhantes.

A Força Aérea, ministra quatro cursos de condução, que abrangem as categorias de condução B (ligeiros), C (pesados de mercadorias), D (pesados de passageiros) e C+E (articulados). Dispõe de cursos de condutores de transporte de mercadorias perigosas (base, cisternas e explosivos) (Instituto da Mobilidade e dos Transportes [IMT], s.d.)

Segundo Henriques, na gestão da formação existe uma heterogeneidade de áreas e conteúdos formativos, bem como de sistemas organizacionais (2017, p. 19). Igualmente, Henriques defende a eliminação de duplicações na formação, criando “nichos de excelência” que formem todos os militares, independentemente do Ramo a que os militares pertençam, dando alguns exemplos que deveriam ficar na Marinha, no Exército e na Força Aérea, e criando outras estruturas idênticas para especialidades comuns, realçando como um dos exemplos, a formação em condutor (2017, p. 61).

Assim sendo, conclui-se que a melhor forma de edificar uma Escola de Condução Militar, deverá ser sob a dependência do EMGFA (dependência administrativa e operacional), onde cada Ramo planeia e ministra a formação com os seus próprios formadores e meios, embora possa haver uma partilha de recursos entre Ramos, de modo a racionalizar e rentabilizar esses mesmos recursos (dependência funcional). Assim sendo, a gestão estratégica deverá ser enquadrada na Diretiva Estratégica do EMGFA.

Segundo o Almirante CEMGFA, é fundamental continuar a implementar transversalmente, metodologias e processos de gestão estratégica, já devidamente comprovadas que garantam a atempada execução das linhas de ação, a frequente monitorização dos resultados alcançados e as necessárias correções do rumo a seguir, promovendo a responsabilização dos vários intervenientes (2020, p. 9). Assim sendo, seguiu-se o modelo em vigor, procurando apenas o seu enquadramento.

Resultante da análise à Diretiva Estratégica do EMGFA, constata-se que o CEMGFA definiu a “Superação”, como uma das três Orientações Estratégicas

para apoiar a concretização da sua Visão, sendo que esta centra-se numa perspetiva futura, no empreendedorismo e na ousadia, que visa adotar modelos que possibilitem melhorar a rentabilização dos recursos existentes e a captação de novos, de modo a superar as dificuldades de pessoal e material. Nesta, enquadra-se o Objetivo Estratégico (OEst) cinco (OEst5 - Reestruturar os órgãos do EMGFA):

[...] visa concentrar valência, focalizar as áreas de esforço no essencial e reduzir efetivos, tendo em vista dispor de uma estrutura orgânica equilibrada e pragmática, ajustada à dimensão das Forças Armadas. De referir ainda, que contribuem para este objetivo, iniciativas como a racionalização de estruturas organizacionais, a eliminação de duplicações com os Ramos [...] a rentabilização de infraestruturas, a centralização de serviços comuns e fomento da inovação e transformação. O efeito pretendido é aumentar a eficiência e a eficácia. (2019a, p. 19).

Apesar deste OEst5 não ter sido criado com vista a absorver qualquer capacidade dos Ramos, é aquele que melhor se enquadra para a edificação de uma capacidade de formação dos Ramos, evitando a triplicação, pese embora, não haja uma rentabilização de infraestruturas para o efeito, situação que carece de uma infraestrutura para o efeito, a menos que seja decidido pelo CEMGFA, que a formação seja realizada nas instalações existentes de um dos Ramos

A Diretiva Estratégica da Marinha não dá grande abertura à concentração da formação no âmbito conjunto, contudo os dois OEst que mais se aproximam são: o OEst2 (Melhorar a capacidade de recrutamento e de retenção de recursos humanos) por visar, entre outras intenções, a valorização dos recursos humanos como elementos fundamentais da organização; e o OEst5 (Aperfeiçoar a eficiência nos processos e na gestão de recursos) porque visa aperfeiçoar a eficiência nos processos e na gestão de recursos, contribuindo para este objetivo, algumas iniciativas como por exemplo, a partilha de infraestruturas, a centralização de serviços comuns. (Gabinete do CEMA, 2018, pp. 14–15).

No que concerne à Diretiva Estratégica do Exército, o OEst1 (Assegurar recursos estáveis e suficientes) é o que melhor facilita o seu enquadramento relativo à formação numa perspetiva conjunta, porque visa fortalecer os recursos distintos do Exército, promovendo a racionalização adequada e a gestão eficiente, bem como, uma formação que valorize as competências, a qualidade e atualização técnica (Gabinete do CEME, 2019, pp. 25–31).

A Diretiva da Força Aérea, à semelhança das restantes, não está direcionada para a edificação de uma Escola de Condução Militar, contudo, e resultante de uma análise, o OEst3 (Garantir logística robusta e dinâmica), é aquele que melhor se enquadra, pois, para garantir um apoio logístico robusto com qualidade e




eficiência, devendo para tal, racionalizar e eliminar eventuais desperdícios. De igual modo, o OEst4 (Valorizar o ensino e formação de qualidade, investigação de excelência) valoriza uma formação de excelência (Gabinete do CEMFA, 2019, pp. 11–12).

Como síntese conclusiva, as Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos estão alinhadas, pois as Diretivas dos Ramos focam-se numa formação de excelência, que permita uma valorização das competências dos recursos humanos. Também há um alinhamento no sentido de aumentar a eficiência com a eliminação de desperdícios, rentabilizando as infraestruturas e potencializando uma racionalização na gestão dos recursos. Assim sendo, considera-se respondida a QD1 (Como enquadrar a edificação de um Centro de Formação Conjunto nas Diretivas Estratégicas do EMGFA e dos Ramos?).

Atendendo que já está clarificado que a Escola de Condução Militar deverá ficar sob a dependência do EMGFA, o foco de análise centra-se na identificação das Linhas de Ação Estratégicas (LAE) orientadas para o OEst5 da respetiva Diretiva Estratégica do EMGFA. Assim sendo, a identificação das novas LAE pelo autor, basear-se-ão na análise aos fatores externos e internos, recorrendo ao modelo de análise: *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (SWOT). A base para identificação dos fatores ou elementos do ambiente interno e externo, foi a informação mencionada ao longo do presente trabalho, nomeadamente, a que resultou da questão colocada aos Diretores de Formação/Instrução e da análise aos Planos de Formação dos Ramos.

Assim, resultam da análise SWOT patente na Figura 3, as seguintes LAE para alinhar com o OEst5, enquadrado na perspetiva estrutural da presente Diretiva (Gabinete do CEMGFA, 2019b, p. 3).



		<b>Potencialidades</b>	<b>Vulnerabilidades</b>
Ambiente interno		P1 Menos recursos (humanos, materiais e financeiros) por Ramo afeto a esta formação.	V1 Necessidade de uma infraestrutura para o efeito.
		P2 Partilha de conhecimento e recursos.	V2 Gestão de carreiras a cargo de cada Ramo.
Ambiente externo		P3 Elaboração de doutrina conjunta.	V3 Natureza de formação entre Ramos diferenciada.
		P4 Aproveitar a formação sólida residente nos Ramos.	V4 Distância dos atuais centros de formação dos Ramos..
		P5 Formação diversificada em condução.	
<b>Oportunidades</b>	<b>Otimização</b>	<b>Gestão</b>	
O1 Prioridade governativa: racionalização e centralização de meios. O2 Certificação externa da formação, integrada no Quadro de Qualificações Nacionais e averbada pelo IMT. O3 Edificação de um centro de referência em condução militar.	LAE2 - Otimização de recursos (materiais e humanos) e conhecimento, garantindo uma formação diversificada e certificada por entidades externas (P1, P2, P4, P5) x (O1, O2). LAE5 - Centro de referência em condução e doutrina (P3, P4, P5) x (O4, O5)	LAE1 - Concentração da formação administrativamente sob alçada do EMGFA e a gestão de carreiras e da formação a cargo dos Ramos (V1, V2, V3, V4) x (O1, O2, O3)	
<b>Ameaças</b>	<b>Motivação</b>	<b>Satisfação</b>	
T1 Alterações frequentes do quadro normativo de pessoal. T2 Dificuldade em manter pessoal nas fileiras, podendo a formação ser	LAE4 - Construir um sentimento de pertença durante a formação, fomentando espírito de corpo, fomentando qualidade e facilidade de adaptação (P1, P2, P4, P5) x (T1, T2, T3)	LAE3 - Melhorar as condições de habitabilidade e de trabalho, bem como a formação dos formandos e prepará-los para funções diversas (V1, V3) x (T2, T3)	

**Figura 3 – Análise da Envolvente Estratégica (modelo de análise SWOT)**

LAE1 – Concentração da formação administrativamente sob a dependência do EMGFA, e a gestão de carreiras e da formação a cargo dos Ramos. Esta LAE está mais direcionada para a gestão, pois passa por concentrar todos os recursos dos Ramos numa unidade única na dependência do EMGFA e com uma localização favorável para os Ramos. A gestão de carreiras à semelhança do que acontece com outros militares dos Ramos colocados na estrutura do EMGFA, deverá ser a cargo dos respetivos Ramos.

LAE2 – Otimização e partilha de recursos e conhecimento, garantindo uma formação diversificada e certificada por entidades externas. O tema desta LAE é a otimização, logo importa concentrar, racionalizar, ser mais eficiente, colocando no centro, os recursos estritamente necessários à formação, dando maior ênfase à partilha, maior interajuda e cooperação. Paralelamente, importa melhorar a certificação e dar mais competências aos militares, sendo que esta deve ser reconhecida por todas as entidades externas.

- LAE3 – Melhorar as condições de habitabilidade e de trabalho, bem como a formação dos formandos e prepará-los para funções diversas. O tema desta LAE é a satisfação, logo importa garantir condições de excelência, de modo a garantir que as pessoas se sintam satisfeitas, acautelando uma formação mais diversificada e com novos modelos, como o B-learning (modelo usado no Exército) e preparar os formandos para assumirem outras tarefas com naturalidade, mesmo que não haja uma relação direta com a formação.
- LAE4 – Construir um sentimento de pertença durante a formação, fomentando espírito de corpo, uma formação de qualidade e facilidade de adaptação. O tema desta LAE é a motivação, talvez um dos temas que nem sempre se consegue da melhor forma. A identificação de formadores com apetência e motivação é crucial para incutir motivação nos formandos. Desde o início, a formação deve estar orientada para uma liderança de equipa sólida, mas também individual, que permita a cada formando construir em si um sentimento de pertença com a organização militar. Mas também é importante fomentar uma formação de qualidade, reconhecida e certificada, que facilite a integração dos formandos em regime de voluntário ou de contrato no mercado de trabalho, após a passagem à reserva. A facilidade de adaptação deve ser uma área a trabalhar, pois caso contrário, as alterações sucessivas contribuem para a desmotivação, pela falta de capacidade de adaptação.
- LAE5 – Edificação de um Centro de referência em condução e doutrina. Esta enquadra-se no tema da otimização. Apesar desta LAE não ser prioritária, deve ser acautelada, pois a qualidade será meio caminho para a criação de um Centro de Referência ou de Excelência. A qualidade e o conhecimento dos formadores, facilitará a produção e atualização de doutrina nesta área.

Assim sendo, considera-se respondida a QD2 (Quais as linhas de ação estratégicas para a implementação de um Centro Conjunto de Formação?).

As respostas às QD1 e QD2 levam à resposta da QC (Como enquadrar a implementação de Centro Conjunto de Formação no modelo de gestão estratégica das Forças Armadas?).

Segundo a Figura 4, enquadra-se no “Reestruturar os órgãos do EMGFA”, pois cruza o tema “Superar as dificuldades” (Orientação Estratégica) com o tema “Eficiência” (Perspetiva Estrutural), constituindo-se o OEst.5 (Reestruturar os órgãos do EMGFA) da Diretiva Estratégia, o que permite privilegiar a otimização e a racionalização, conforme respondido à QD1.

Visão	Servir Portugal com relevância, contribuindo para construir as Forças Armadas do futuro				
MISSÃO	Garantir a defesa militar da República, contribuir para a segurança nacional e internacional e apoiar o desenvolvimento e o bem-estar das populações				
EFICÁCIA	Orientações estratégicas				
	Reforçar a CREDIBILIDADE	SUPERAR as dificuldades		Aproveitar as OPORTUNIDADES	
OPERACIONAL	INCREMENTAR o contributo das FA para a ação externa da Defesa Nacional	OTIMIZAR o apoio das FA a emergências civis		APROFUNDAR a cooperação operacional com o SSI e o SIRP	
FLEXIBILIDADE					
ESTRUTURAL	REFORÇAR o reconhecimento e as capacidades do IUM	REESTRUTURAR os órgãos do EMGFA		MELHORAR o Sistema de Saúde Militar e o H FAR	
EFICIÊNCIA					
GENÉTICA	FORTALECER as capacidades operacionais	DINAMIZAR a edificação da capacidade de ciberdefesa nacional		POTENCIAR a Academia de Comunicações e Informação da NATO	
INTEROPERABILIDADE					
Valores	Disciplina	Lealdade	Honra	Integridade	Coragem

**Figura 4 – Mapa estratégico do EMGFA**

Fonte: Gabinete do CEMGFA (2019a).

Atendendo que o tema do presente trabalho não foi contemplado na presente Diretiva Estratégica, foi realizada uma caracterização do ambiente externo e interno que permitiu realizar uma análise SWOT (Figura 3), de modo a deduzir as LAE, enquadradas no OEst.5, conforme respondido à QD2.

Assim sendo, considera-se respondida a QC do presente capítulo.

## 4. MUDANÇA ORGANIZACIONAL

### 4.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL

O presente capítulo incidirá na mudança organizacional de um centro conjunto de formação – Escola de Condução Militar – à semelhança do que existe no Instituto Universitário Militar (IUM), por exemplo.

O objeto de estudo geral do trabalho circunscreve-se ao sistema de formação em vigor nas FFAA, perspetivando-se encontrar soluções de melhoria no sentido da partilha de meios e recursos e da cooperação mútua, eliminando assim duplicações ao “racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os Ramos das FFAA e uma maior eficiência na utilização de recursos” (Resolução do Conselho de Ministros, 2013). Assim, tendo por base os modelos teóricos de mudança organizacional, pretende-se apresentar qual o mais adaptado ao processo de mudança proposto.

Como objetivo geral proposto para o presente artigo foi considerado “propor medidas de implementação de um centro conjunto de formação, para a formação

de condução militar, com a perspectiva de aprofundar mecanismos de partilha entre os Ramos das FFAA e a otimização de recursos”. Decorrente deste objetivo geral, foi definido o seguinte Objetivo Particular (OP) para este capítulo: “Descrever as mudanças organizacionais a implementar ao nível das FFAA, para edificar o centro de formação conjunta”. De forma a cumprir este OP, foram estipulados os seguintes Objetivos Específicos (OE):

OE 1: Interpretar modelos de mudança organizacional.

OE2: Propor o modelo de mudança organizacional mais adequado a implementar

A partir do OP foi definida como Questão Central (QC): “Quais as mudanças organizacionais a implementar nas FFAA, para edificar o centro de formação conjunta?”.

Na sequência dos OE foram elencadas as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD 1: Quais são os modelos de mudança organizacional?

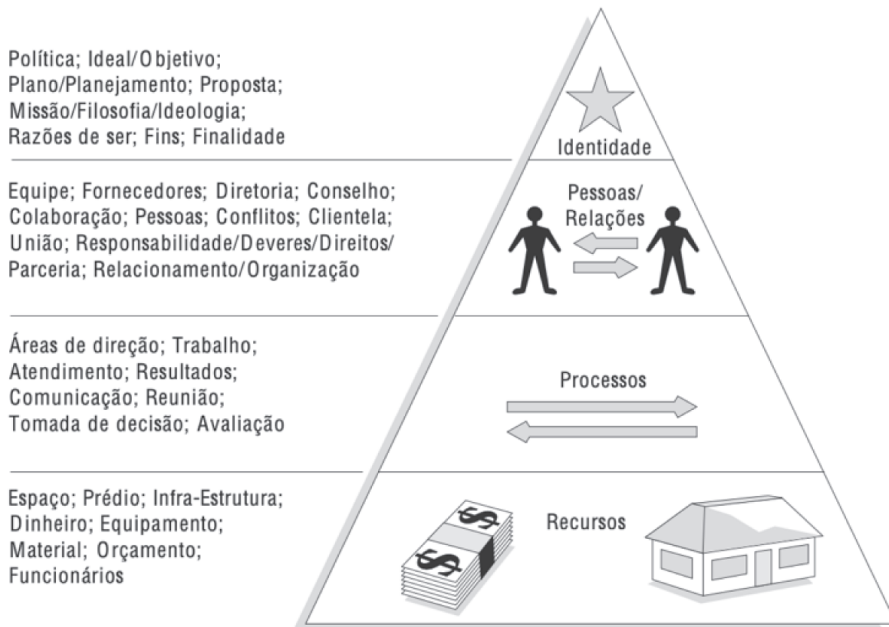
QD2: Qual é o modelo de mudança organizacional mais adequado a implementar?

Para abordar esta questão, é necessário enquadrar alguns conceitos que, consoante os autores, podem ter significados diferentes.

As organizações nunca foram algo estático, mas, recentemente e mais propriamente desde a última década do século XX, o seu grau e ritmo de mudança tem tomado proporções extraordinárias. A mudança organizacional resulta da comparação entre as diferenças observáveis de uma organização em momentos distintos (Fernandes, 2005, p. 2).

A mudança deve ser encarada como uma alavanca para as organizações sobreviverem embora os empresários receiam o risco que isso possa acarretar, caso frequente em Portugal. Uma organização que não se reinvente corre o risco de estagnar, dando lugar à concorrência para ocupar o seu lugar (Ferreira & Martinez, 2008, p. 225).

A mudança organizacional está na ordem do dia, seja nos processos de gestão, nos procedimentos e na organização do trabalho, nas estruturas, mas também na relação com o cliente e com o mercado ou ainda nas atitudes e nos valores dos colaboradores das organizações (Ferreira *et al.*, 2011, p. 603). A Figura 5 ilustra os quatro níveis decisórios que podem ser encontrados em qualquer organização e as decisões que podem ser tomadas em cada um.



**Figura 5 – Os quatro níveis das organizações**

Fonte: Kisil (1998, p. 17).

Para tal, é necessário definir o conceito de organização para entender de que forma é que a mudança pode ser aplicada na mesma. Fernandes (2005, p. 2) refere que as organizações podem ser públicas ou privadas, de carácter governamental ou não, e de carácter lucrativo ou não. Acrescenta ainda que são representações sociais que possuem objetivos conhecidos onde atuam pessoas com recursos e fazendo uso de tecnologia, de acordo com uma certa estrutura e organização para a realização de tarefas específicas.

Para melhor compreensão do fenómeno da mudança organizacional, Van de Ven e Poole (1995, cit. por Ferreira & Martinez, 2008, pp. 226-227) propuseram quatro teorias da mudança:

- A Teoria do Ciclo da Vida aborda o processo de mudança como o resultado de uma sequência de estádios como um ciclo de vida entre o nascimento e a morte – neste caso de vida organizacional, desde a criação à falência institucional. “Existe um conjunto de pressupostos externos e internos reguladores de todo o processo de mudança, desde o ponto de partida até ao final, definido à partida” (A. Ferreira & L. Martinez, 2008, p. 226).

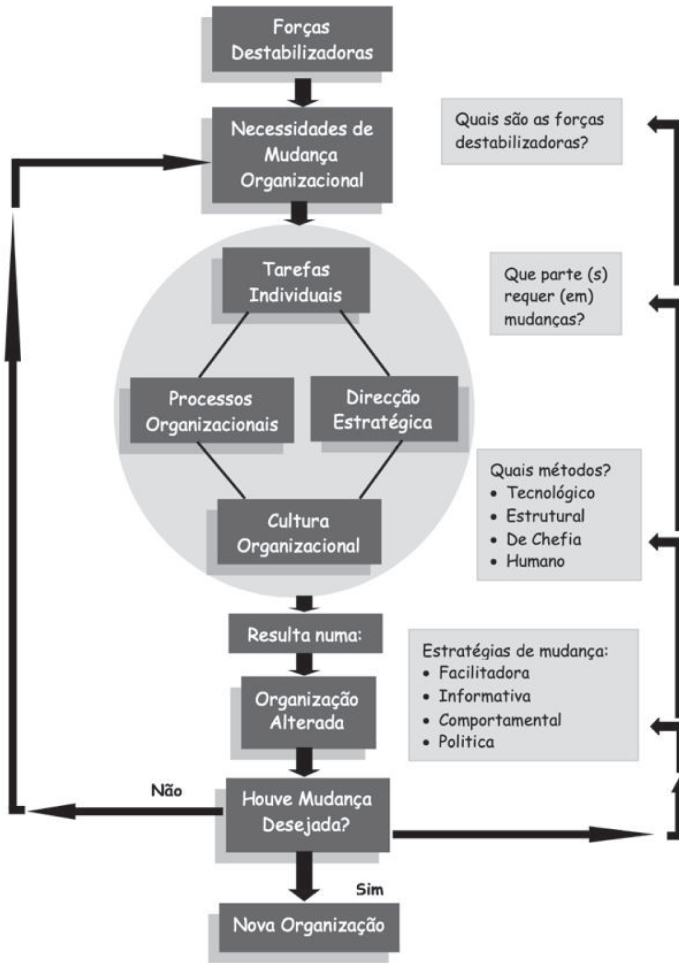
- A Teoria Teleológica revela o facto de a orientação estratégica das

organizações ser impulsionada por objetivos. No fundo, estes são a causa e força motriz que asseguram a continuidade de uma organização que dispõe de autonomia para definir esses mesmos objetivos a fim de assegurar o seu desenvolvimento organizacional.

– A Teoria Dialética, com base nos pressupostos de Engels (cit. por Ferreira & Martinez, 2008, p. 227), advoga a existência de um conjunto de valores e de forças contraditórios que entram em competição e que geram conflitos que dão origem à mudança. Estas oposições de forças podem ser internas ou externas às empresas e a mudança surge quando uma das partes ganha relevo sobre a outra.

– A Teoria Evolucionista percebe a mudança como um ciclo contínuo e evolutivo. Neste caso, é um “processo repetitivo de sequências aleatórias de variações, escolhas e apropriação das características ajustadas aos interesses das organizações (Ferreira & Martinez, 2008, p. 227) que resulta numa competição por um recurso escasso e que origina um novo ciclo evolutivo.

Para lidar com as forças desestabilizadoras, a organização necessita de adaptação assumindo-se de múltiplas formas numa ou em mais áreas (Figura 6): (i) tarefas individuais, (ii) processos organizacionais, (iii) direção estratégica e (iv) cultura organizacional.



**Figura 6 – Processo de gerir a mudança**

Fonte: Fernandes (2005, p. 20).

Para tal, é necessário tomar decisões em relação a um diagnóstico organizacional<sup>12</sup> e ao que precisa ser alterado, bem como aos métodos e estratégias a aplicar.

Estando a referir-se à mudança, este conceito implica obrigatoriamente uma questão de temporalidade que é consideravelmente importante pois o

<sup>12</sup> O processo de diagnóstico organizacional afigura-se como um passo inicial importante na identificação de pontos fortes e fracos das organizações. Pois permite enquadrar as necessidades reais das empresas face a uma dinâmica de mudança (Ferreira & Martinez, 2008, p. 32).



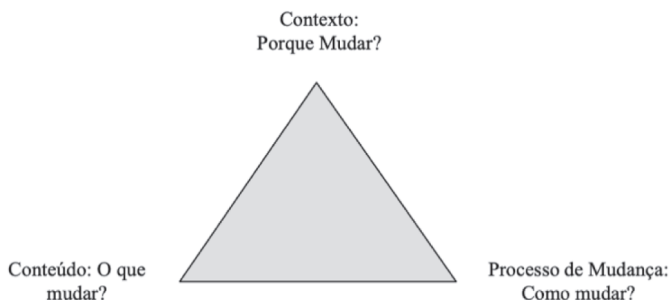
momento em que a mudança ocorre vai condicionar as práticas de intervenção nas organizações.

Para Weick e Quinn (1999, cit. por Ferreira & Martinez, 2008, p. 229), o conceito de mudança pontual, sem continuidade, ocorre durante um momento de divergência, ou seja, quando a organização se afasta das suas condições de equilíbrio pois há um desfasamento crescente entre a sua estrutura e as exigências do meio exterior. Os mesmos autores referem que as organizações que enveredam por este tipo de mudança oscilam entre processos de estabilidade e de instabilidade e caracterizam-se por pequenas alterações na sua estrutura pois não existe uma clara cultura de mudança, de uma forma geral.

A mudança contínua ou incremental (Weick e Quinn, 1999, cit. por Ferreira & Martinez, 2008, p. 231) tende a ser evolutiva e cumulativa, verificando-se atualizações permanentes nos processos de trabalhos e nas práticas sociais. É a soma de pequenos ajustamentos contínuos que criam unidades de mudança e, cumulativamente, geram mudanças substanciais, ou seja, a mudança é encarada como algo que está sempre a acontecer. Ao contrário da mudança pontual, esta mudança não é abrupta, mas sim o resultado de adaptações e alterações contínuas.

Os dois processos de mudança coexistem nas organizações atuais, pese embora seja o modelo de mudança pontual o mais recorrente, sobretudo na maior parte das empresas do setor industrial.

Pettigrew (1990, cit. por C. Ribeiro, 2009, p. 27) indicava três tipos de variáveis ou elementos fundamentais (Bilhim, 2013, p. 388) na mudança organizacional (Figura 7): o contexto ou “porque mudar” decorrente de uma análise do contexto externo e interno; o conteúdo ou “o que mudar” referindo-se às áreas de mudança de uma organização; e o processo ou “como mudar” sendo entendido como a metodologia utilizada para empreender a mudança.



**Figura 7 – Metodologia de estudo das mudanças organizacionais**

Fonte: Ribeiro (2009, p. 27).

Alguns autores definem assim três estados ou fases na mudança (Bilhim, 2013, p. 392): o descongelamento, a mudança propriamente dita e o recongelamento e, em todo processo de mudança atinge-se um ponto de crise segundo Kurt Lewin (1951) (Figura 8) que corresponde à fase do descongelamento.



**Figura 8 – A transição da mudança**

Fonte: Kisil (1998, p. 52).

#### 4.2. METODOLOGIA E MÉTODO

A metodologia aplicada neste trabalho segue uma orientação ontológica construtivista e uma posição epistemológica interpretativista, através de um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa. Como desenho de pesquisa, aborda o estudo de caso, fundamentado na recolha de análise documental associado a um estudo de horizonte temporal e transversal (Santos & Lima, 2019).

O percurso da metodologia realizar-se-á segundo o modelo de análise no Quadro 9.

Quadro 9 – Modelo de análise

Objetivo Particular	Descrever as mudanças organizacionais ao nível das FFAA, para edificar o centro de formação conjunta			
Objetivos Específicos	Questão Central	Quais as mudanças organizacionais a implementar nas FFAA, para edificar o centro de formação conjunta?		
	Questões Derivadas	Conceito Estruturante	Dimensão	Recolha de dados
OE1 Implementar modelos de mudança organizacional	QD1 Quais são os modelos de mudança organizacional?	Mudança organizacional	Mudança	Análise documental Entrevistas
OE2 Propor o modelo de mudança organizacional mais adequado a implementar	QD2 Qual é o modelo de mudança organizacional mais adequado a implementar		Mudança estratégica	

Os documentos analisados basearam-se em obras de referência e legislação em vigor nas FFAA, complementadas por outros documentos ou artigos de autores que versem sobre o objeto de estudo a fim de complementar e confirmar as conclusões do trabalho.

#### 4.3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão analisados e discutidos os resultados, no sentido de dar resposta às QD e, por conseguinte, à QC.

Com este trabalho, pretende-se de alguma forma fazer um diagnóstico à organização no que diz respeito à formação dos Ramos, comum aos três e passível de ser conjunta, mormente a condução militar. “A fase de diagnóstico é fundamental, na medida em que permitirá identificar os tipos de problemas que perturbam a eficácia da organização e os eventuais fatores que os determinam” (Ferreira *et al.*, 2011, p. 615).

Segundo Henriques, na gestão da formação existe uma heterogeneidade de áreas e conteúdos formativos, bem como sistemas organizacionais (2017, p. 19). Igualmente, Henriques defende a eliminação de duplicações na formação, criando nichos de excelência que formem todos os militares, independentemente do Ramo a que os militares pertençam dando alguns exemplos do que poderia ou deveria ficar na Marinha, no Exército e na Força Aérea, e criando outras estruturas idênticas para especialidades comuns realçando, como um dos exemplos, a formação em condutor (L. Henriques, 2017).

Uma abordagem diferente do que vem sendo relatado é a que Nadler (1989,

cit. por Ferreira & Martinez, 2008, p. 234) apresenta ao defender que a mudança contempla a dimensão e o espectro de atuação, deixando à parte a frequência com que é exercida e resultando assim em quatro tipos de mudança organizacional (Quadro 10).

**Quadro 10 – Tipos de mudança organizacional pela abordagem de Nadler**

	Incremental	Estratégica
Antecipatória	<p><b>Afinação ou ajustamento</b> Mudança antecipando a possibilidade de ocorrência de um acontecimento futuro</p>	<p><b>Reorientação</b> Surge de forma planeada como antecipação a um acontecimento</p>
Reativa	<p><b>Adaptação</b> Mudança pontual e específica face a um fator externo que já aconteceu</p>	<p><b>Recriação</b> Rutura com as práticas do passado resultando de fatores externos ameaçadores</p>

Fonte: Adaptado a partir de Ferreira & Martinez (2008, p. 234)

A mudança estratégica engloba toda a organização e pressupõe um conjunto de alterações que transformam todos os aspetos organizativos, organogramas, chefias, entre outros. Na mudança incremental, as alterações são de pequeno alcance e não põem em causa as premissas fundamentais da organização (Porras e Robertson, 1992, cit. por Ferreira *et al.*, 2011, p. 604) não refletindo modificações profundas ao nível da estrutura, das cadeias de liderança ou mesmo da cultura. Quanto ao posicionamento temporal, algumas transformações surgem como resposta a acontecimentos exteriores ocorridos (mudanças reativas) e outras são iniciadas como elementos de planeamento (mudanças antecipadas) que antecipam eventuais fatores da envolvente.

Segundo Weick (2000, cit. por Fernandes, 2005, p. 22), a mudança planeada apresenta as seguintes vantagens: (i) focaliza a atenção nos objetivos que se pretende alcançar, (ii) normalmente, está alinhada com a distribuição de poder, o que pode facilitar a sua implementação, (iii) fornece uma aparência de racionalidade, podendo advir maior legitimidade, (iv) permite uma análise comparativa das alternativas para implementação, facilitando a escolha das mais satisfatórias, (v) a via considerada mais adequada é mais facilmente explicada e transmitida e (vi) a legitimidade do processo fundada na racionalidade permite conduzir mais facilmente a mudança.

Assim sendo, considera-se respondida a QD1: Quais são os modelos de mudança organizacional?

Na sequência das já referidas respostas dos Diretores de Formação/Instrução

dos Ramos, é possível observar os posicionamentos dos Ramos relativamente à questão colocada embora tal não seja uma posição formal, carecendo de estudos para sustentar o seu posicionamento. A Marinha considerou inadequado porque a “área da condução” é uma classe da categoria de praças, ou seja, é um curso de carreira e qualquer mudança estrutural ao curso não se enquadra com o modelo de formação na Marinha. O Exército demonstrou recetibilidade na partilha de formação entre Ramos, contudo, considera inadequada a edificação de um centro sob dependência do EMGFA. A Força Aérea considerou a “área da condução” como crítica para garantir o cumprimento da missão da Força Aérea, logo, não poderá estar dependente de entidades externas.

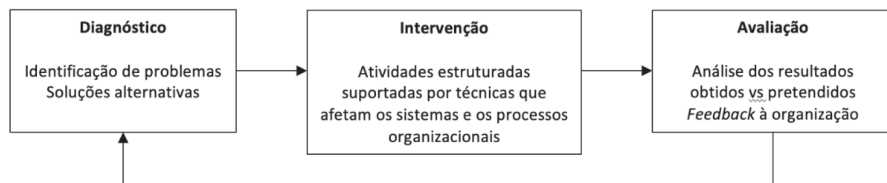
Assim, verifica-se que não há um consenso dos Diretores de Formação/Instrução da Marinha, do Exército e da Força Aérea quanto à edificação de um Centro de Formação Conjunto - Escola de Condução Militar.

Por outro lado, importa ter presente que grande parte das mudanças organizacionais têm de ser realizadas independentemente da vontade dos gestores e das estratégias por si definidas, devido a um conjunto de fatores, internos e externos, que pressionam a organização para a mudança. (Ferreira *et al.*, 2011, p. 606)

Segundo Henriques (2017, p. 66), existem diferenças de ordem prática entre os Ramos, no que respeita a procedimentos de ordem organizativa da formação, pelo que recomenda a criação de um órgão, porventura ao nível do EMGFA, de maneira a efetuar um alinhamento formativo. É precisamente em linha com a proposta deste autor e decorrente do trabalho desenvolvido a montante neste artigo, mormente no modelo organizacional e na gestão estratégica, que se conclui que a melhor forma de edificar um Centro de Formação Conjunta deverá ser sob a dependência do EMGFA (dependência administrativa e operacional), onde cada Ramo planeia e ministra a formação com os seus próprios formadores e meios, pese embora deva haver uma partilha de recursos entre Ramos, de modo a racionalizar e rentabilizar os mesmos (dependência funcional).

Desta forma, considera-se que se deva implementar uma mudança planeada e estratégica, logo, do tipo reorientação, segundo a abordagem de Nadler.

A metodologia da mudança planeada (Figura 9) realiza-se em três fases (Ferreira *et al.*, 2011, p. 615): (i) diagnóstico da situação da organização, fundamental para identificar problemas que perturbam a eficácia da mesma, (ii) ação ou intervenção, como conjunto de atividades estruturadas, implementadas e direcionadas para a mudança, e (iii) avaliação dos efeitos dessa intervenção, comparando os resultados obtidos com os objetivos pretendidos.



**Figura 9 – Metodologia da mudança planejada**

Fonte: Ferreira *et al.* (2011, p. 616).

Relacionando este capítulo aos restantes que compõem o presente artigo, neste caso em específico ao que aborda a gestão estratégica e as linhas de ação estratégicas (LAE) propostas no mesmo, identificam-se as áreas da dinâmica organizacional sujeitas à mudança (Quadro 11). Esta ação efetua-se na fase de diagnóstico acima apresentada para reconhecer qual o sistema que vai ser alvo de análise e de mudança.

**Quadro 11 – Áreas da dinâmica organizacional sujeitas à mudança**

Contexto	Conteúdo	Processo
– Concentração de recursos: materiais, humanos, infraestruturas (LAE2)	– Formação mais diversificada e certificada por entidades externas (LAE3) – Otimização (LAE5)	– Dependência hierárquica (LAE1) – Formadores motivados e com espírito de corpo (LAE4)

Neste caso, para Pettigrew (1985, cit. por Bilhim, 2013, p. 394), “a compreensão do problema da mudança em termos estratégicos exige a análise em conjunto do contexto, do conteúdo e do processo da mudança, sem valorizar mais um elemento do que os restantes”.

“A resistência à mudança constituiu um dos primeiros aspetos do processo de mudança a ser objeto de investigação, no quadro da psicologia social aplicada à resolução de problemas sociais” (Lewin, 1951, cit. por Ferreira *et al.*, 2011, p. 612). Analisadas as respostas à questão colocada aos Diretores de Formação/Instrução dos Ramos, julga-se que a resistência à mudança seja o principal entrave para que esta ocorra, destacando-se a não aceitação dos Ramos, a especificidade cultural e até de formação de cada um dos Ramos, com especializações (apesar de haver troncos comuns), entre outras.

Neste contexto de resistência à mudança que parece existir, a comunicação ajuda a diminuí-la em todos os níveis da organização. Nieder e Zimmerman (cit. por Galpin, 2000, p. 71) apresentam uma pirâmide da resistência baseada em três níveis:

– A falta de conhecimento na sua base precisa de respostas concretas às questões mais básicas sobre as razões e os motivos da mudança;

– A falta de capacidade no nível intermédio diz respeito às novas capacidades e novas aptidões necessárias ao processo de mudança;

– E a falta de vontade no seu topo, diretamente relacionada aos resultados dos dois anteriores.

Pettigrew e Whipp (1991, Bilhim, 2013, p. 395) concluíram que a eficácia da mudança estratégica passa “pela construção de um clima recetivo à mudança” justificando a razão pela qual é necessário mudar, “pela construção da capacidade de mudar” antes da introdução da mudança e “pelo estabelecimento de uma agenda de mudança” ao estabelecer a direção, a visão e os valores implícitos.

Considera-se assim respondida a QD2: Qual é o modelo de mudança organizacional mais adequado a implementar?

## **5. MODELO DE CONTROLO**

### **5.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Pelo exposto, a necessidade de continuar na senda do exigido processo introspectivo que concorra para melhor adaptação das FFAA às exigências do ambiente atual, assume especial relevância por forma a identificar eventuais aspetos a melhorar ou processos que se possam introduzir ou readaptados, sendo que neste particular é fulcral relevar o papel que o controlo de gestão de processos ou estratégias poderá ter na correta implementação e eficiência dos mesmos.

Dessarte, o controlo não se resume somente a operacionalizar a estratégia da organização e possibilitar a gestão eficaz, pode muito bem servir como força motriz motivacional, para a estrutura de recursos humanos poder ter o conhecimento oportuno se está na direção correta para alcançar os objetivos. Tal concorre, para o avogado por Berry, Broadbente e Otley (2005) em relação ao controlo que referem ser “um processo para motivar e inspirar as pessoas a realizarem atividades que irão promover o objetivo da organização”. Cumpre ter presente ainda, que a nível organizacional o controlo estratégico implica tarefas de monitorizar, avaliar e melhorar as diversas atividades que ocorrem dentro da organização, compreendendo de forma holística três etapas, medindo o desempenho, comparando o desempenho com os objetivos, metas e os indicadores adotados e tomando a atitude corretiva, que garante a concretização das ações planeadas (Kisil & Pupo, 1998, p. 40).

O objeto de estudo geral do trabalho circunscreve-se ao Sistema de Formação em vigor nas FFAA, perspetivando-se encontrar soluções de melhoria no sentido da partilha de meios e recursos e da cooperação mútua, eliminando assim eventuais redundâncias. Contudo, face à área da gestão estratégica em

estudo, o objeto de estudo particular deste trabalho visa enquadrar nas teorias dos modelos de controlo, a melhor solução que se adaptará ao desígnio do CCFECM a que se refere o presente trabalho.

O trabalho será delimitado no domínio temporal desde a implementação da reforma estrutural “Defesa 2020” até à atualidade, pese embora, o enfoque seja a atualidade. Em termos espaciais centrar-se-á nas entidades com responsabilidade de formação de condução militar nos Ramos das FFAA. Por último, em termos de conteúdo, a pesquisa versará enquadramento teórico sobre o controlo.

Como objetivo geral proposto para o TAG foi considerado, “propor medidas de implementação de um CCFECM, para a formação de condução militar, com a perspectiva de aprofundar mecanismos de partilha entre os Ramos das FFAA e a otimização de recursos”. Decorrente deste objetivo geral, foi elaborado o modelo de análise que consta no capítulo seguinte, onde para além do restante é definido o Objetivo Particular (OP) do presente trabalho e que passa por “Identificar o modelo de controlo a utilizar” para a implementação de um CCFECM, no seio das FFAA.

Com vista à edificação da base teórica e concetual do presente estudo, são tidos em consideração um conjunto de conceitos fundamentais que importa apresentar, permitindo alavancar e consolidar um melhor entendimento do racional que lhe é inerente.

Dessa forma sobreleva o conceito macro de Estratégia, sendo natural que se sustente na definição do General Abel Cabral Couto (1988, p. 108), que a define como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Nesta linha da definição de Estratégia, do ponto de vista do uso dos instrumentos coercivos, mais recentemente, o Almirante Silva Ribeiro (2017, p. 22), entende que é a “ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo”.

Numa visão mais abrangente, que extravasa o uso dos instrumentos coercivos dos Estados, a Estratégia para Harry Yarger (2006, p. 1), entende-se como sendo a “arte e ciência de desenvolver e utilizar os instrumentos de poder político, económico, psicológico e militar de acordo com as diretivas políticas para criar efeitos necessários à proteção dos interesses nacionais relativamente a outros estados, atores ou circunstâncias.”, ancorando ainda a caracterização do ambiente da conflitualidade atual como sendo volátil, incerto, complexo e ambíguo (Yarger, 2006), que encontra concordância com o ambiente externo que foi referido na introdução do presente trabalho.

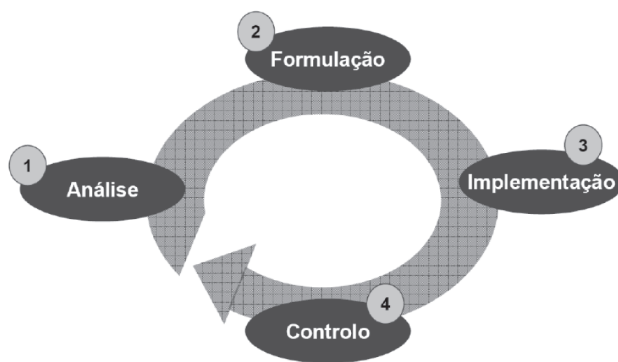


No que concerne à definição de Planeamento Estratégico, mais concretamente ao campo de aplicação militar, recorre-se à definição do Almirante Silva Ribeiro, que a define como um:

[...] processo contínuo pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões sucessivas e hierarquizadas entre alternativas diversas, identificadas com o propósito de orientar, ordenar e racionalizar o conjunto de ações que visam edificar, estruturar e empregar os meios militares do Estado, no espaço e no tempo, tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos de defesa militar, do modo mais eficiente, eficaz e efetivo. (Ribeiro, 2011, p. 152)

Por outro lado, Murray, Knox e Bernstein (1994) caracterizam o Planeamento Estratégico, como sendo um processo que recorre à Estratégia para o permanente ajuste às condições e circunstâncias de um mundo determinado pela incerteza e a ambiguidade, mas também pelas oportunidades.

Por último, Santos (2008, cit. por Bartol & Martin, 1998 ) define a gestão estratégica como um “processo através do qual gestores formulam e implementam estratégias, tendentes a assegurar a consecução dos objetivos da organização, em função do meio envolvente [...]”, sendo que prevê quatro fases, como a Análise, a Formulação, a Implementação e por último o Controlo (Caldeira, 2010), tal como demonstrado na Figura 10.



**Figura 10 – 4 Fases da Gestão Estratégica**  
Fonte: Caldeira (2010).

Decorre assim, no seguimento dos conceitos até então apresentados que o processo da gestão estratégica das FFAA, tal como representado na **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, procura assegurar a transformação contínua da organização, para fazer face às necessidades de adaptação ao ambiente externo e de melhoria de desempenho interno. Nesta senda, o controlo também é

referenciado como uma das fases do processo que procura influenciar de forma decisiva a execução eficiente dos processos chave e de suporte da sua cadeia de valor, resultando no cumprimento eficaz da missão das FFAA (Estado-Maior da Armada [EMA], 2015, p. 1.3).

Prossegue-se o desiderato de alocar conceitos basilares para a estruturação do racional do presente estudo, sendo de seguida necessário traduzir concetualmente o que se entende mais particularmente por controlo estratégico, pelo facto de já se ter adiantado o que se entende por controlo. Para o efeito, socorrendo-se do preconizado por Kisil e Pupo (1998, p. 43), que o entendem como “[...] um tipo especial de controlo organizacional que se concentra na monitoração e avaliação do processo de gestão estratégica para garantir que ela está [a funcionar corretamente]” sendo que se desenvolve de acordo com as etapas já anteriormente referidas, como “medir o desempenho organizacional; comparar o desempenho organizacional com os objetivos e padrões; tomar atitudes corretivas” (Kisil & Pupo, 1998, p. 43). Para complementar e consolidar o conceito de controlo estratégico avança-se com o referido por Jordan, Neves e Rodrigues (2015) que entendem que é “um conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingirem os objetivos estratégicos da empresa, privilegiando a ação e a tomada de decisão em tempo útil, e favorecendo a delegação de autoridade e responsabilização”, contribuindo dessa forma como um esforço realizado pelos responsáveis da organização, com vista a alcançar os objetivos fixados pela estratégia formulada.

No seguimento do apresentado até este momento, pode-se avogar que no caso da inexistência e/ou falta de implementação da fase de controlo, no processo da gestão estratégica, conseqüentemente não existirão os mecanismos que garantam a execução da estratégia formulada e concomitantemente os objetivos fixados não serão alcançados. No sentido inverso, mas de igual forma condicionador do processo de gestão estratégica, é possível aludir que sem estratégia o controlo não passa de um mero processo de supervisão, sem existir o necessário mecanismo de comparação de padrões. Destarte, de acordo com Álvaro Dias (2016), o controlo deverá intervir em dois níveis diferentes, para além do nível em que se situa o momento da própria execução da estratégia, que passam pelo nível *à priori* e *à posteriori*, sendo que “o controlo *à priori* condiciona as decisões orientando-as no sentido dos objetivos empresariais, sendo o controlo *à posteriori* mais vocacionado para a tomada de decisões corretivas” (Dias, 2016, p. 144), tal como demonstra a Figura 11.



**Figura 11 – O Controlo a priori e a posteriori**

Fonte: Dias (2016, p. 145).

Abordando em particular o controlo *à posteriori*, um dos seus instrumentos mais utilizados nos processos de gestão estratégica, nas organizações atualmente é o quadro de comando ou *Balanced Scorecard* (BSC), que teve a sua génese pela mão de Kaplan e Norton (1996), como um instrumento:

[...] de medição do desempenho organizacional, composto por indicadores financeiros e não financeiros que traduziam uma rápida e ampla visão da organização à gestão de topo, de forma a que a mesma possa tomar decisões futuras, clarificando objetivos e metas, tendo por base a estratégia organizacional. (Brito, 2017)

O BSC pretende dessa forma providenciar, aos responsáveis pela implementação de estratégias, no seio das organizações uma “visão alargada e integrada da organização e do seu desempenho, permitindo atuar atempadamente”, como defendido por Jordan *et. al* (2015). Para Kaplan e Norton este conceito de BSC permite “clarificar e difundir a estratégia a todos os níveis organizacionais, procurando alinhar as iniciativas operacionais com os objetivos estratégicos, a curto e longo prazo, identificando e comunicando objetivos e metas, com indicadores de medição e verificação” (Brito, 2017). Decorrente, o BSC enquanto controlo *à posteriori* permite para além do controlo a formulação estratégica.

Neste sentido, tal como demonstrado é possível inferir que o BSC para além de ferramenta usada para o controlo permite também a formulação estratégica, pois “canaliza o conhecimento, a energia e as competências específicas de todos os colaboradores da empresa para a concretização de objetivos estabelecidos no longo prazo” (Dias, 2016, p. 148)

Quanto às FFAA, a nível de todo o processo de gestão estratégica,

implementaram o BSC como modelo primordial, não tendo, no entanto, ocorrido uma adaptação coerente nas FFAA quanto à adaptação das perspetivas do BSC. Ou seja, o EMGFA e a Marinha definiram como perspetivas externas a missão e o paradigma operacional e como perspetivas internas, os paradigmas genéticos e estrutural (Gabinete do Chefe do EMGFA 2018; Gabinete do Chefe do EMA, 2018). O Exército estabelece quatro perspetivas de gestão, como perspetiva interna, define os recursos e os processos críticos, e como perspetiva externa, o desenvolvimento e a missão (Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército, 2019). A Força Aérea define na perspetiva interna, a Gestão dos Recursos, e a Aprendizagem e Crescimento, e na perspetiva externa define os Processos Internos e os Produto Operacional (Força Aérea, 2019).

Ora, segundo o suprarreferido, nas FFAA a metodologia BSC é fundamentalmente usada para a operacionalização e controlo da estratégia, traduzindo os objetivos estratégicos em aspetos mensuráveis (indicadores e metas), alinhando todos os intervenientes com a estratégia e dando a conhecer a visão e estratégia, para envolver as pessoas na execução das iniciativas que materializam os objetivos estratégicos (EMA, 2015).

## **5.2. METODOLOGIA E MÉTODO**

Para o desenvolvimento do presente estudo, a metodologia aplicada segue um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa. Como desenho de pesquisa aborda o estudo de caso, fundamentado na recolha de análise documental associado a um estudo de horizonte temporal e transversal (Santos & Lima, 2019).

Tendo por referência o já abordado nos três capítulos anteriores do presente artigo, esta investigação já levou à identificação dos modelos organizacionais, passando pela assunção de um modelo de gestão estratégica e que mudanças organizacionais, são necessárias para a implementação do CCFECM. Assim sendo, o presente estudo pretende dar forma a um quadro teórico que permita dar resposta ao Objetivo Geral desenvolvido para o efeito, concorrendo assim para identificar o modelo de controlo a utilizar para a implementação do referido CCFECM que possibilite a curto, médio e longo prazo, operacionalizar a organização de uma forma dinâmica, alinhada com a estratégia organizacional e que permita uma rápida adaptação às exigências do ambiente atual.

Para o efeito será usado o modelo de análise constante no Quadro 82 e recorre-se à análise de acervo literário de referência e legislação em vigor nas FFAA, a fim de complementar e confirmar as conclusões do trabalho.

**Quadro 12 – Modelo de análise**

Objetivo Geral	Identificar o modelo de controlo a utilizar para a implementação de um Centro de Conjunto de Formação Escola de Condução militar, no seio das FFAA.			
Objetivos Específicos	Questão Central	Qual o modelo de controlo a adotar na implementação do Centro Conjunto de Formação?		
	Questões Derivadas	Conceito Estruturante	Dimensão	Recolha de dados
<b>OE1</b> Implementar modelos de controlo possíveis para implementação do Centro Conjunto de Formação.	<b>QD1</b> Quais são os modelos de controlo possíveis para a implementação do Centro Conjunto de Formação?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estratégia</li> <li>– Planeamento Estratégico</li> <li>– Controlo</li> <li>– Controlo Estratégico</li> </ul>	Gestão Estratégica	Análise documental
<b>OE2</b> Propor um modelo de controlo a adotar na implementação do Centro Conjunto de Formação.	<b>QD2</b> Qual é o modelo de controlo a adotar na implementação do Centro Conjunto de Formação?		Centro de formação conjunta	

### 5.3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tal como foi concluído ao longo dos capítulos anteriores, a operacionalização do CCFECM poderá efetivar-se ficando na dependência orgânica do EMGFA à imagem do IUM (Decreto-Lei n.º 249/2015 de 28 de outubro), e mais concretamente da unidade orgânica autónoma politécnica recém implementada pelo Decreto-Lei n.º 17/2019 de 22 de janeiro, a Unidade Politécnica Militar (UPM). Não obstante, essa opção obrigará sempre, e naturalmente, a alterações que rompem com o racional enraizado da autonomia, da organização e da autossuficiência de cada Ramo, pelo que poderá apresentar resistência à implementação desta proposta, que em tudo concorre para o preconizado na reforma da “Defesa 2020”. Entenda-se, a racionalização da “despesa militar nomeadamente através da melhor articulação entre os ramos das FFAA e uma maior eficiência na utilização de recursos” (RCM n.º 26/2013 de 19 abril, 2013).

Tal encontra concordância, com o referido pelos Diretores de Formação/ Instrução da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Relembrando e sintetizando o que foi referido, no caso da Marinha considerou inadequado porque a “área da condução” é uma classe da categoria de praças, ou seja, é um curso de carreira e qualquer mudança estrutural ao curso não se enquadra com o modelo de formação na Marinha. O Exército demonstrou recetibilidade na partilha de formação entre Ramos, contudo considera inadequada a edificação de um centro sob alçada do EMGFA. A Força Aérea considerou a “área de condução” uma área crítica para garantir o cumprimento da sua missão, logo não poderá estar dependente de entidades externas.

Em complemento ao quadro conceitual estabelecido, é importante aportar o conceito de mapa estratégico desenvolvido por Kaplan e Norton (1996), com intuito de concretizar o BSC e que de certa maneira visa “clarificar a estratégia, comunicar, definir e planejar os objetivos e metas a cada nível organizacional, bem como implementar mecanismos que permitam feedback e aprendizagem” (Brito, 2017, p. 15). A concretização desse mapa estratégico, que comumente consta das várias diretivas estratégicas no seio das FFAA, tem ainda o propósito de assegurar a concordância estratégica, transversalmente a todos os níveis da organização, com foco nas perspectivas, definindo ainda os objetivos estratégicos e metas a atingir, socorrendo-se para o efeito de “diversos tipos de indicadores, assegurando a criação de relações de causa-efeito entre elas, de forma clara, permitindo assim uma ligação entre atividades operacionais e resultados esperados face à estratégia definida” (Brito, 2017).

Assim, o mapa estratégico do BSC deverá contemplar as perspectivas, tais como a Financeira, a do Cliente, a Perspetiva interna e a Inovação e aprendizagem, sendo que para cada uma delas devem ser formulados e implementados indicadores que concorram para as linhas de ação e que permitam assim a avaliação e controlo do grau de sucesso do alcance dos objetivos inerentes (Wheelen & Hunger, 2012, p. 339)

Nesta linha das perspetivas, no mapa estratégico da DEEMGFA, constam outras mais relacionadas com os conceitos de estratégia estrutural, genética e operacional de Cabral Couto (1988), ou seja a perspetiva Operacional (Flexibilidade) “focada no produto, ou seja, na concretização da missão”, a Estrutural (Eficiência) “focada na organização, ou seja, nos processos e na estrutura interna” e a Genética (interoperabilidade) “focada nos recursos, ou seja, na criação de condições materiais para que a organização possa desenvolver a sua ação” (Pires, 2018, p. 19), tal como consta na Figura 4.

Seguindo o proposto no âmbito do tema do presente artigo, e com vista a consolidar a opção apresentada para a implementação do referido CCFECM, na dependência do EMGFA, abordam-se de seguida documentos estratégicos que permitam por fim identificar modelos de controlo já implementados e que se verifiquem exequíveis de serem aplicados à nossa opção.

Na senda desse desiderato, no já abordado documento reforma “Defesa 2020”, estão contempladas as orientações que servem de guia para a reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e das FFAA, com o propósito de “alinhar as funções estratégicas das FFAA com as suas capacidades críticas e missões “[...] que privilegie a atuação conjunta e tendo em conta a necessidade de racionalizar e adaptar as estruturas” (Pires, 2018, p. 40), sendo que na tónica do caminho estipulado

têm-se implementado reorganizações com o objetivo de aprofundar soluções de integração das estruturas de comando e direção, mas também de órgãos e serviços administrativos e logísticos.

Ao nível do controlo mais propriamente dito e em referência à DEEMGFA, pelo facto de a proposta de implementação do CCFECM ser nesse sentido, será fundamental, tal como referido anteriormente, estabelecer um plano estratégico à imagem do que o IUM (IUM, 2017) e a UPM (IUM, 2020), realizam em que conste do mapa estratégico com a planificação de atividades, sendo necessário ainda estabelecer linhas de ação estratégica, tais como as que já foram propostas e objetivos específicos, indicadores e metas que permitam avaliar a sua execução, devendo esse processo estar alinhado com a referida Diretiva, ficando assim concretizados os *ends* (fins), (Kaplan & Norton, 2008, p. 97). Basta depois definir as iniciativas estratégicas que, segundo Kaplan e Norton (2008, p. 103), são “conjuntos de projetos e programas com duração finita e pré-definida que correm à margem da atividade quotidiana e que contribuem especificamente para que a organização atinja os objetivos específicos estabelecidos”.

Nessa mesma DEEMGFA existe um capítulo reservado exclusivamente para a “operacionalização e controlo”, em que prevê o processo de monitorização e avaliação. Este processo, de acordo com o documento em questão, é realizado em dois níveis, mais concretamente ao nível do Adjunto para o Planeamento e Coordenação e ao nível de todos os chefes de setor, ambos os níveis inseridos na estrutura direta do EMGFA (EMGFA, 2019).

Com vista a apoiar todos os envolvidos, no controlo da execução estratégica, o EMGFA determinou a utilização de “quadros de situação desenvolvidos na ferramenta *“Power BI”*, e para a avaliação e monitorização do grau de execução da estratégia determinou a implementação de “revisões operacionais com uma periodicidade mensal [e] revisões estratégicas com uma periodicidade anual”, tudo com o propósito de identificar necessidade de implementação de eventuais medidas corretivas que possam inclusive levar ao ajustamento da Diretiva e do Plano de Iniciativas Estratégicas (EMGFA, 2019). Por último, mas não menos importante, a própria DEEMGFA preconiza como indicadores de desempenho, baseados “primariamente, na percentagem de execução das Iniciativas Estratégicas face aos prazos estabelecidos” (EMGFA, 2019).

Terminado o processo de reflexão sobre a presente temática, permite estabelecer as necessárias respostas às questões derivadas (QD) que enquadram o presente estudo. Assim, respondendo à QD 1 (Quais são os modelos de controlo possíveis para implementação do Centro Conjunto de Formação), no capítulo dois foram identificados os vários tipos de controlo, como o controlo no momento, à

*priori* e à *posteriori*, tendo sido dada especial relevância ao BSC enquanto modelo de controlo à *posteriori*, mas também por permitir a monitorização durante a execução da estratégia e ainda ser uma ferramenta que alavanca a formulação da mesma.

Do referido, permite avogar que o BSC enquanto modelo de controlo, apoiado por ferramentas como a “*Power BI*”, será o modelo de controlo a utilizar na implementação do CCFECM, que esteve em estudo, estando respondida assim a QD 2 (Qual o modelo de controlo a adotar na implementação do Centro Conjunto de Formação?).

Pelo exposto no decurso da presente investigação seria de todo pertinente para permitir consubstanciar a implementação do referido CCFECM, na dependência do EMGFA, consolidar o mapa estratégico, com vista a possibilitar a avaliação e o controlo.

## 6. CONCLUSÕES

A racionalização de recursos é uma tendência cada vez mais acentuada da sociedade hodierna, nomeadamente por razões de ordem financeira, em que se apela a uma melhor eficiência das estratégias organizacionais e a um maior controlo, com vista a melhor rentabilizar os recursos disponíveis. Dessa forma as FFAA seguem nessa linha, envidando esforços genéticos, estruturais e operacionais, para melhorar a adaptação às exigências atuais, através da implementação de Diretivas Estratégicas mais abrangentes ou sectoriais. Com a formulação dessas estratégias, está implícito a implementação do processo de gestão estratégica, em que o controlo assume relevância destacada, no sentido de acompanhar e monitorizar a execução dos objetivos propostos, garantindo a oportuna inserção de medidas corretivas ou mesmo de ajustamentos na formulação da referida estratégia.

Por essa ordem de razões, o desígnio a que se propôs o presente estudo, assume particular relevância, pelo facto de a implementação de um CCFECM concorrer para a apregoada necessidade de racionalização e de reorganização dos recursos disponíveis, evitando assim a duplicação ou a triplicação de recursos humanos, logísticos e principalmente financeiros.

Quanto à metodologia que se utilizou, seguiu o modelo do preconizado no IUM para o formato de artigo científico e orientou-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa associada a um desenho e pesquisa estudo de caso.

É um estudo que aporta uma reflexão que continua a ter importância atual, seguindo a prossecução da busca pelo melhor servir e que as FFAA pretendem seguir fielmente.

Dos resultados obtidos, retira-se que para a implementação do referido



CCFECM, na dependência do EMGFA, obrigará a uma rutura da organização atual, que recorrendo a estruturas já implementadas poderá implicar menos impacto. Na temática particular do controlo do Plano Estratégico necessário para concretizar a implementação do CCFECM, sendo o controlo por natureza, um processo de execução cíclica, deverá integrar o modelo de controlo previsto na DEEMGFA, que prevê os momentos para o efetuar, usando o BSC e ferramentas de apoio, enformando assim processo coerente e alinhado com o que for planeado, e permitindo em tempo oportuno os ajustamentos necessários.

Para estudos futuros apresenta-se a necessidade de, com os contributos da presente investigação, propor um Plano Estratégico, e por outro lado desenvolver uma abordagem académica à viabilidade de o referido CCFECM poder ficar na dependência do IUM, procurando assim rentabilizar as estruturas administrativas já existentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berry, A., Broadbent, J., & Otley, D. (2005). *Management Control: Theories, Issues and Performance*. New York: Palgrave.
- Bilhim, J. (2013). *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas (7ª Ed.)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Brito, S. L. (2017). *Controlo de gestão para uma startup*. (Tese de Mestrado em Contabilidade). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - Instituto Universitário de Lisboa [ISCTE-IUL]: Lisboa.
- Caldeira, J. (2010). *Implementação do Balanced Scorecard no Estado*. Coimbra: Almedina.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de estratégia: apontamentos para um curso*. (Vol. I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei n.º 17/2019 de 22 de janeiro. (2019). *Regula a Unidade Politécnica Militar e consagra as especificidades da componente politécnica do ensino superior militar no contexto do ensino superior politécnico*. Diário da República, Série I, 15, 462-468. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 104/2020 de 22 de dezembro. (2020). *Efetivos das Forças Armadas para o ano de 2021* (Volume 2, pp. 4-10). Diário da República, 1ª Série, 247. 4-10. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 249/2015 de 29 de dezembro. (2015). *Aprova a Lei Orgânica do Exército*. Diário da República n.º 250/2014, Série I de 2014-12-29. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015 de 31 de julho. (2015). *Aprova a orgânica da Marinha*. Diário da República n.º 148/2015, Série I de 2015-07-31. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Decreto Regulamentar n.o 12/2015 de 31 de julho. (2015). *Aprova a orgânica da Força Aérea*. Diário da República n.o 148/2015, Série I de 2015-07-31. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Dias, Á. L. (2016). *Gestão Estratégica*. Lisboa: Autor.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2020). *Síntese estatística do emprego público 1.º e 2.º trimestres 2020*. Lisboa: Autor.
- Diretiva n.o 008/CEMFA/2019. (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019-2022*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Escola de Fuzileiros. (2017). *Curso de formação de praças condutores mecânicos automóveis*. Vale de Zebro: Autor.
- Escola de Tecnologias Navais. (2005). *Curso de formação de sargentos condutores mecânicos de automóveis*. Alfeite: Autor.
- Estado-Maior da Armada. (2015). *PAA 1003 - A Gestão Estratégica na Marinha*. Lisboa: Autor.
- Estado Maior da Força Aérea. (2017). *Programa do curso de qualificação de condutores de veículos ligeiros*. Lisboa: Autor.
- Estado Maior da Força Aérea. (2019a). *Programa do curso de qualificação de condutores de veículos pesados de mercadorias*. Lisboa: Autor.
- Estado Maior da Força Aérea. (2019b). *Programa do curso de qualificação de condutores de veículos pesados de mercadorias com reboque*. Lisboa: Autor.
- Estado Maior da Força Aérea. (2019c). *Programa do curso de qualificação de condutores de veículos pesados de passageiros*. Lisboa: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2013). *Referencial do curso condutor militar categoria C (graduados)*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2014). *Referencial do curso condutor militar categoria B*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2016). *Referencial do curso condutor militar categoria D (Modalidade B-Learning)*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2017). *Referencial do curso condutor militar categoria C+E*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2018a). *Referencial do curso condutor militar categoria A*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2018b). *Referencial do curso condutor militar categoria C*. Évora: Autor.
- Estado Maior do Exército. (2020). *PDE 07 Sistema de Instrução do Exército: Ensino Formação e Treino*. Lisboa: Autor.

- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019a). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021* (versão 2). Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019b). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018/2021*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Exército. (2019). *Diretiva estratégica do Exército 2019-2021*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército.
- Fernandes, E. (2005). *Gestão da Mudança Organizacional*. In Muscle and Nerve. Gestão da Produtividade e Qualidade. Guarda: Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda. <https://doi.org/10.1002/mus.24636>
- Ferreira, A., & Martinez, L. (2008). *Manual de Diagnóstico e Mudança Organizacional*. Lisboa: Editora RH, Lda.
- Ferreira, J., Neves, J., & Caetano, A. (2011). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Editora RH, Lda.
- Filho, J. H. (2006). *GESTÃO ESTRATÉGICA: proposta de um modelo para a Agro Veterinária Timbó*. (Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Força Aérea. (2019). *Diretiva N.º 008/CEMFA/2019 - Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019-2022*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Galpin, T. (2000). *O lado humano da mudança - Um guia prático para a mudança organizacional*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Gaspar, F. M. (2009). *O Balanced ScoreCard como instrumento de gestão estratégica adaptado a um serviço de Saúde*. (p. 103). (Tese de Mestrado em Gestão dos Serviços de Saúde). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa Lisboa.
- Henriques, L. (2017). *A formação das Forças Armadas portuguesas para 2030*. (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/2017). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes. (s.d.). *Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea*. [Página online] Retirado de. <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/PesquisaEntidadesFormadoras/Paginas/CFMTFACentrodFormacaoMilitareTecnicaDaForcaAerea017.aspx>
- Instituto Universitário Militar. (2017). *Plano Estratégico do IUM 2017-19*. Lisboa: Autor.

- Instituto Universitário Militar. (2020). *Plano Estratégico da UPM 2020*. Lisboa: Autor.
- Jordan, H., Neves, J. C., & Rodrigues, J. A. (2015). *O Controlo de Gestão - Ao serviço da Estratégia e dos Gestores* (10.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*. Massachusetts: Harvard Business Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *The Execution Premium. Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business Press.
- Kisil, M. (1998). *Gestão da Mudança Organizacional*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis Ltda. <https://doi.org/10.5212/publ.humanas.v11i1.491>
- Marinha. (2021). *Escola de Fuzileiros*. [Página Online] Disponível em [https://fuzileiros.marinha.pt/pt/o\\_que\\_fazemos/formação/Paginas/escoladefuzileiros.aspx](https://fuzileiros.marinha.pt/pt/o_que_fazemos/formação/Paginas/escoladefuzileiros.aspx)
- Marinha. (2015). *PAA 1003 - A Gestão Estratégica na Marinha*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.
- Marinha. (2018). *Diretiva Estratégica da Marinha 2018*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.
- Ministério da Defesa Nacional. (2004). *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. [versão PDF] Retirado de <https://www.defesa.gov.pt>.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015). *Defesa 2020*. Lisboa: Autor.
- Murray, Knox, & Bernstein. (1994). *The Making of Strategy*. 1<sup>st</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pires, F. J. (2018). *Impacto da gestão estratégica nas FFAA. Resultados e perspetivas futuras*. (Trabalho de Investigação Individual, realizado no âmbito do CPOG 2013/2014). Instituto Universitário Militar [IUM]. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26. (2013). *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. Diário Da República, 1.a Série — N.º 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência Do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2011). *Segurança e Defesa Nacional*. Jornal de Defesa e Relações Internacionais.
- Ribeiro, A. (2020). *Intervenção do Almirante Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Em: Instituto de Defesa Nacional, *As Forças Armadas na resposta de emergência a crises complexas*, Seminário de Defesa Nacional organizado pelo Instituto de Defesa Nacional, Lisboa.
- Ribeiro, A. S. (2020). *O Essencial ao Processo Estratégico: Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, C. (2009). *Mudança organizacional e sistemas de informação na saúde* [Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa]. <http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/1678>

- Santos, A. J. R. (2008). *Gestão Estratégica - Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Editora Escolar. <https://doi.org/10.36229/978-65-86127-47-8>
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord). (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). In *Cadernos do IUM*, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Teixeira, S. (2005). *Gestão das Organizações*. Lisboa: Escolar Editora.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). *Strategic management and business policy: toward global sustainability* (13.ª ed.). Nova Jérícia: Pearson.
- XXII Governo Constitucional. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. XXII Governo Constitucional.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory For The 21st Century: The Little Book On Big Strategy*. (Monografia). Strategic Studies Institute. EUA.



Editorial: [cidium@ium.pt](mailto:cidium@ium.pt)  
Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162  
Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa



Capa  
Composição gráfica  
Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo  
Sobre aguarela de  
Tenente-general Vitor Manuel Amaral Vieira