



Ana Filipa Ladeira Freire

## A importância dos valores organizacionais na Administração Pública

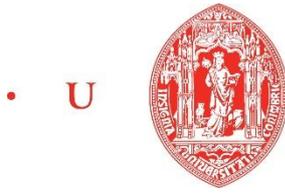
Um estudo exploratório com base na perceção dos trabalhadores  
da Administração da Universidade de Coimbra

Relatório de estágio

Junho de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Filipa Ladeira Freire

## **A IMPORTÂNCIA DOS VALORES ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Um estudo exploratório com base na perceção dos trabalhadores da Administração da  
Universidade de Coimbra

## **THE IMPORTANCE OF ORGANIZATIONAL VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION**

An exploratory study case based on the perception of the workers of the  
Administration services in the University of Coimbra

*Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Pública Empresarial*

Orientação do Professor Doutor João Nogueira de Almeida  
Coorientação do Mestre Dr. Ireneu de Oliveira Mendes

*Coimbra, 2017*

## **Agradecimentos**

É o culminar de mais uma etapa. Acredito que para o alcance de grandes realizações pessoais encontram-se associados grandes pilares que, de forma direta ou indireta, contribuem para que todo o caminho possa ser menos árduo, penoso e conturbado e que nos fazem acreditar que tudo é possível.

Não faria sentido terminar este trabalho sem antes reconhecer e agradecer a todos aqueles que estão presentes desde sempre e aos que se cruzaram no meu caminho nos últimos tempos.

Ao Professor Doutor João Nogueira de Almeida, meu orientador, por toda a ajuda prestada ao longo deste trabalho e por todos os ensinamentos transmitidos ao longo do meu percurso académico.

Ao Mestre Dr. Ireneu Mendes, o meu coorientador, pela disponibilidade sempre demonstrada, dedicação, ajuda e por me fazer acreditar no meu trabalho. Obrigado por ter demonstrado desde sempre vontade em contribuir para a realização deste trabalho. Sem as suas incansáveis orientações e incentivos não teria sido a mesma coisa.

À Dra. Ana Coimbra, Diretora do Serviço de Gestão Financeira, por toda a disponibilidade prestada e por me ter permitido realizar o estágio na DCA.

A toda a equipa da DCA por me terem recebido de braços abertos, por todo o conhecimento transmitido, pelo apoio prestado e por todo o carinho demonstrado.

À Faculdade de Direito e a Coimbra por me terem recebido e acolhido como só elas sabem ao longo destes 5 anos. Obrigada por todo o conhecimento transmitido e por toda a tradição académica que me permitiram viver.

Ao Luís, todo o carinho, dedicação e paciência. Obrigado por estares sempre ao meu lado e por toda a força que me transmitiste, sem ti esta etapa teria sido mais difícil.

Às minhas amigas, às que partilharam de perto todas as alegrias, euforias e experiências vividas durante todo o percurso académico, mas também àquelas que mesmo longe estiveram sempre comigo.

À minha família, aos meus primos e, em especial, à minha madrinha, pois é a amiga de todas as horas, o meu modelo a seguir e das minhas melhores conselheiras.

Aos meus avós, em especial ao avô que partiu. Tenho a certeza que se alguém hoje estaria orgulhoso por tudo isto seria ele. É a minha estrela e sei que estive em todos os momentos a olhar por mim.

Por fim, às pessoas mais importantes da minha vida, à minha mãe e ao meu pai. Por todo o carinho e amor demonstrado desde sempre, mas também pelo espírito de sacrifício e resiliência. Torna-se difícil descrever em poucas palavras tudo aquilo que sinto por vós. Foram 5 anos em que em momento algum desistiram de mim e em que tudo fizeram para que eu pudesse alcançar todos os meus objetivos. Tudo o que hoje sou e consegui devo-o aos dois. Sei que têm tanto orgulho em mim como eu em vós. Sou e serei uma filha eternamente grata por tudo aquilo que fizeram e fazem por mim. São o meu maior orgulho e a minha maior admiração. Obrigado por tudo!

## **Resumo**

A problemática dos valores organizacionais não tem merecido o devido destaque junto dos investigadores em Administração Pública. Tentando contribuir para inverter essa tendência o presente estudo teve como objetivo principal analisar a percepção que os trabalhadores da Administração da Universidade de Coimbra têm sobre a importância dos valores organizacionais. Para tal foi aplicado um questionário a 178 trabalhadores da Administração da Universidade de Coimbra. De acordo com os resultados obtidos, é possível afirmar a existência de uma diferença significativa nas percepções sobre os valores organizacionais associados ao setor público e ao setor privado. Assim, foi também objetivo da presente investigação aferir a importância que os diferentes paradigmas de governação têm vindo a oferecer à temática dos valores organizacionais. Iniciando com a abordagem ao modelo burocrático, denota-se um grande enfoque na existência de estruturas rígidas e profissionais, não dando lugar à coexistência de outros valores organizacionais. Em sentido contrário, verificamos que a Governança, paradigma vigente nos dias de hoje, oferece uma maior atenção a esta temática, sublinhando assim a evolução ocorrida nas últimas décadas.

Palavras-chave: valores organizacionais; cultura organizacional; modelos de governação.

## **Abstract**

The problematic of organizational values has not deserved the attention of the researchers in Public Administration. By trying to contribute to reverse this tendency the present study had as main objective to analyze the perception that the University of Coimbra's Administration employees have on the importance on organizational values. A questionnaire was applied to 178 employees from the University of Coimbra's Administration. According to the obtained results, it is possible to state the existence of a significant difference in perceptions about organizational values associated with the public and private sectors. Thus, it was also the purpose of the present investigation to assess the importance that the different paradigms of governance have offered to the organizational values' subject matter. Starting with the approach to the bureaucratic model, is evident the great focus on the existence of rigid and professional structures,

disregarding the coexistence of other organizational values. Opposite to it, we find that Governance, a prevailing paradigm at the present time, offers greater attention to this theme, thus highlighting the growth occurred in the last decades.

Keywords: organizational values; organizational culture; governance models.

## **Lista de siglas**

CCP - Código dos Contratos Públicos

CSC - Centro de Serviços Comuns

DCA - Divisão de Compras e Aprovisionamento

DCF - Divisão de Contabilidade Financeira

DPA - Divisão de Projetos e Atividades

DAMC - Divisão de Avaliação e Melhoria Contínua

DPGD - Divisão de Planeamento, Gestão e Desenvolvimento

DRI - Divisão de Relações Internacionais

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

NPD - Número de Processo Despesa

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

SGA - Serviço de Gestão Académica

SGESA - Serviço de Gestão do Edificado, Segurança e Ambiente

SGF - Serviço de Gestão Financeira

SGRH - Serviço de Gestão de Recursos Humanos

TQM - Total Quality Management

TQP - Total Quality Politics

UC - Universidade de Coimbra

**Lista de tabelas:**

Tabela 1: Componentes doutrinários do *New Public Management*

Tabela 2: Os Cinco princípios da boa governação

Tabela 3: Agrupamento dos valores por polos

**Lista de figuras:**

Figura 1: Elementos da cultura organizacional

Figura 2: Estrutura bidimensional dos tipos motivacionais de valores

Figura 3: Estratificação dos valores organizacionais

**Lista de quadros:**

Quadro 1: Questões colocadas aos inquiridos, valores organizacionais correspondentes e respetivas dimensões agregadoras

Quadro 2: Caracterização da amostra – Variáveis de caracterização pessoal

**Lista de gráficos:**

Gráfico 1: Dimensão “valores organizacionais associados ao setor público”

Gráfico 2: Dimensão “valores organizacionais associados ao setor privado”

Gráfico 3: Dimensão “valores organizacionais partilhados (público/privado)”

Gráfico 4: Dimensão “outros valores organizacionais”

Gráfico 5: Mediana dos resultados obtidos para cada dimensão

# Índice

Introdução.....	8
Capítulo I – Modelos de governação na Administração Pública.....	9
1.1.    A Administração e a Gestão: conceitos complementares?.....	9
1.2.    O Modelo Burocrático como base da organização administrativa.....	12
1.3.    Do modelo burocrático para a nova gestão pública .....	18
1.3.1.    Crise do Welfare State .....	20
1.3.2.    Public Choice .....	23
1.4.    O advento do New Public Management.....	24
1.5.    A Governança como o novo e atual paradigma na administração pública ..	30
Capítulo II – A importância da cultura organizacional nas organizações .....	34
Capítulo III – O estudo dos valores organizacionais - evidências.....	41
Capítulo IV – O Estágio Curricular na Administração da Universidade de Coimbra... 48	
4.1.    Divisão de Compras e Aprovisionamento.....	49
4.2.    Atividades Realizadas .....	50
Capítulo V – O caso de estudo .....	53
5.1.    Metodologia .....	53
5.2.    Resultados .....	56
5.3.    Discussão e conclusões .....	62
Capítulo VI – Conclusões.....	64
Bibliografia.....	66
Anexos.....	75

## Introdução

Com vista à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública Empresarial pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, realizou-se o estágio curricular na Divisão de Compras e Aprovisionamento (DCA) do Serviço de Gestão Financeira (SGF) da Administração da Universidade de Coimbra, com a duração de 6 meses, o qual serviu de base ao presente relatório.

Relativamente à sua estrutura, o documento começa por apresentar no primeiro capítulo a revisão da literatura sobre os vários tipos de modelos de governação existentes, iniciando a abordagem pelo modelo burocrático, seguido de uma abordagem à reforma administrativa e a todos os conceitos que lhe estão associados (a crise do *Welfare State* e a *Public Choice*), passando pelo modelo *New Public Management* e terminando com a Governança. De seguida, serão abordados os conceitos de cultura organizacional e dos valores organizacionais. No segundo capítulo, far-se-á a apresentação do local onde o estágio decorreu, bem como a descrição de todas as atividades desenvolvidas. Na terceira parte, é apresentado o caso de estudo sobre a perceção da importância dos valores organizacionais na Administração da Universidade de Coimbra, assim como a respetiva metodologia e os resultados. Por fim, apresenta-se a discussão dos resultados obtidos no caso de estudo, a conclusão, as limitações e as janelas de oportunidade para investigação futura e ainda a bibliografia que esteve na base do presente relatório.

O principal objetivo do presente estudo foi perceber a importância que os valores organizacionais têm para os trabalhadores da Administração da UC. Foi definido como objetivo suplementar aferir a importância que os diferentes paradigmas de governação ofereceram a esta temática.

# Capítulo I – Modelos de governação na Administração Pública

Este capítulo tem como finalidade apresentar as principais características dos vários modelos de governação existentes ao longo dos anos e a forma como estes encaram os valores organizacionais.

## 1.1. A Administração e a Gestão: conceitos complementares?

Para um melhor entendimento das matérias que serão objeto de análise do presente estudo revela-se importante esclarecer o conceito de administrar e de Administração Pública, uma vez que é o setor no qual se foca o nosso estudo. De acordo com Figueiredo Dias e Oliveira (2013), administrar consiste na gestão de um conjunto de bens, tendo em vista a prossecução de um conjunto de fins heterónomos, sendo a Administração a organização responsável pela concretização desses fins ou interesses. Assim, se por um lado a Administração Pública tem como objetivo a realização dos interesses públicos, por outro lado, a administração privada (gestão) tem como objetivo a realização de interesses pessoais ou particulares. Estes autores dizem-nos ainda que a satisfação das necessidades coletivas qualificadas como interesses públicos - fim público - e a subordinação política são duas características da Administração Pública.

O conceito de Administração Pública pode ser entendido em vários sentidos: em sentido organizacional, em sentido funcional, em sentido material e, por fim, em sentido formal. Desta forma, a Administração Pública diz respeito ao conjunto de tarefas - sentido funcional-material - que são atribuídas a um sistema de serviços organizados de acordo com princípios específicos - sentido organizacional -, que por norma se manifestam através de atos com valor e força jurídica próprios - sentido formal - (Figueiredo Dias e Oliveira, 2013).

No que às continuidades e descontinuidades entre a administração pública e a administração privada diz respeito, é do consenso geral que existem quatro perspetivas. A primeira delas defende que a administração pública integraria o conjunto dos axiomas, princípios e processos comuns à administração como um todo, seria uma

parte, ou seja, uma subárea ou especialização da administração. A segunda diz-nos que a administração pública seria idêntica à privada. A terceira argumenta que a administração pública deveria mimetizar as boas práticas da gestão privada, acolhendo no seu seio soluções oriundas desta. Por fim, a quarta defende que a administração pública seria distinta da privada, assemelhando-se apenas em detalhes insignificantes (Metcalf e Richards, 1993).

Do mesmo modo que Bilhim e Correia (2016) assumem que a administração pública é diferente da privada, também nós nos juntamos no presente estudo a essa perspetiva. Todavia, aceita-se que, apesar do mundo globalizado, existam influências recíprocas entre os respetivos setores de atividade. A grande diferença entre ambas reside no facto da administração privada atuar orientada somente pela racionalidade instrumental técnica da eficiência, ao contrário da administração pública que atua tendo em conta a racionalidade técnica e a racionalidade política.

Nos últimos anos, os investigadores tentaram perceber quais são as semelhanças e as diferenças entre os valores organizacionais do setor público e os valores organizacionais do setor privado (Wal *et al.*, 2008). Neste sentido, vários são aqueles que defendem que os primeiros diferem dos segundos, porém, também nós através do nosso estudo iremos tentar perceber qual a perceção que os trabalhadores da Administração da Universidade de Coimbra têm acerca deste aspeto.

Na atualidade as organizações encontram-se inseridas num meio caracterizado por sucessivas mudanças que afetam a dinâmica organizacional, pois exercem uma influência direta na estratégia da organização e nos seus objetivos. Com o célere processo de globalização e com a abertura dos mercados mundiais, a competitividade torna-se mais intensa, devido, entre outros aspetos, à redução dos custos, às melhorias de qualidades, ao aumento da produtividade. Deste modo verificou-se a implementação, nos últimos anos, de uma cultura organizacional que privilegia os desempenhos elevados, com especial ênfase na gestão das pessoas. Com a procura de novos mercados, as empresas passaram a internacionalizar-se, sendo fundamental compreender as culturas dos diversos países e das várias organizações (Tanure, Evans e Pucik, 2007). Os valores organizacionais são um dos principais elementos da cultura organizacional, daí o estudo de ambos ser defendido por vários autores como essencial (Deal e Kennedy, 2000; Mottaz, 1988; Tamayo, 1998; Triandis, 1994). Os valores e a

cultura das organizações têm tendência a modificar-se com o passar do tempo e mediante o contexto histórico em que se inserem.

Cada vez mais, os valores organizacionais têm sido alvo de investigações por parte de diversos investigadores das organizações, pois estes exercem um impacto significativo nas atitudes e nos comportamentos dos colaboradores não só em contexto de trabalho, como também nas práticas, nas políticas e nas estruturas organizacionais. Os valores organizacionais não só direcionam as escolhas estratégicas, como também permitem o funcionamento eficaz das organizações (Chatman, 1989; Bansal, 2003). Fiske (1991) defende que as formas de relacionamento na família moldam os valores dos indivíduos, uma vez que estes são considerados um dos principais grupos de socialização, pois é a primeira fronteira entre os indivíduos e o mundo.

Conhecer a real perceção que os colaboradores têm sobre os valores organizacionais é, segundo alguns autores, fundamental para que a organização elabore estratégias para o desenvolvimento e a manutenção de um ambiente de trabalho que possa propiciar o desenvolvimento das pessoas e dos processos nas organizações. Isto porque os valores organizacionais influenciam o comportamento dos colaboradores da organização, atuando como elementos integradores compartilhados pelos mesmos (Oliveira e Tamayo, 2004). De acordo com Francis e Woodcock (2008), os valores organizacionais são significativos porque não só nos dizem o que é, e não é importante, como também fundamentam o comportamento das pessoas e moldam as ações de diversas formas.

Para Schwartz (2005) é possível estudar os valores organizacionais através de duas opções. A primeira opção consiste em estudá-los através de documentos oficiais da organização ou dos discursos oficiais da alta direção e a segunda opção passa por estudá-los através da perceção que os funcionários possuem sobre os valores que regem a vida organizacional. Deste modo, foi a segunda opção que foi por nós escolhida, tendo sido aplicado um questionário aos trabalhadores da Administração da Universidade de Coimbra.

Se a temática dos valores organizacionais se revela importante, também a forma como os mesmos foram encarados nas diversas modalidades de governação pública merece destaque. Com o surgimento do New Public Management, procurou-se incutir nos organismos públicos técnicas e instrumentos de gestão pertencentes às empresas

privadas (exemplo disso são o *balanced scorecard*, as políticas de qualidade total, a gestão por objetivos, o outsourcing, o *empowerment* ou gestão de competências).

## **1.2. O Modelo Burocrático como base da organização administrativa**

Na administração patrimonialista a Administração Pública devia agir de acordo com os interesses dos governantes, que fazem uso do poder que emana do povo em seu favor. Nesta época não havia distinção entre a *res publica* e a *res principis*, e a Administração Pública deixava de agir em função da defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, para passar a dar mais atenção aos assuntos que privilegiavam uma minoria. A corrupção e o nepotismo são características do modelo de administração patrimonialista e as deficiências do mesmo levaram à idealização do modelo burocrático.

Com o aumento da dimensão e da complexidade das empresas, bem como as críticas apontadas à Teoria Clássica<sup>1</sup> e à Teoria das Relações Humanas<sup>2</sup>, por apresentarem uma visão extremista e incompleta sobre as organizações, surge a necessidade de uma teoria mais sólida e abrangente, passível de aplicar a qualquer tipo de organização (Madureira, 1990; Santos, 2008). Os fatores anteriormente mencionados, associados ao ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber deram origem, na década de 1940, ao início da Teoria da Burocracia. Esta teoria tinha como objetivo principal permitir uma análise integrada da organização e a busca da racionalidade em todos os seus aspetos, a fim de alcançar a máxima eficiência. O trabalhador deveria agir e comportar-se de forma previamente estabelecida, não lhe sendo permitido em momento algum que as suas emoções interferissem no seu desempenho (Chiavenato, 2003).

---

<sup>1</sup> A Teoria Clássica apresentava suposições muito negativas em relação à natureza humana, defendia uma administração demasiado centralizadora, total e exclusivamente responsável pela organização e uso dos recursos da empresa. As atividades encontravam-se padronizadas e ela controlava-as através da persuasão, coação, punições e recompensas marginais.

<sup>2</sup> A Teoria das Relações Humanas considerava o homem como sendo o maior património das organizações. Este era motivado a produzir por sua própria natureza, pregando a descentralização e a delegação, a autoavaliação e a administração participativa.

O Modelo Burocrático começou a ser divulgado a partir do século XVI, principalmente na Europa, nas administrações públicas e nas organizações religiosas e militares. Contudo, foi apenas durante o século XX que o mesmo se começou a difundir nas administrações públicas de todo o mundo, estando inevitavelmente conotado a Max Weber<sup>3</sup>, economista, jurista e sociólogo alemão, uma vez que foi ele que analisou e resumiu as suas principais características. Weber defendia que a burocracia representava uma condição necessária ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna (Rocha, 2001). O autor realizou uma análise mais virada para a estrutura, acreditava na organização por excelência e defendia que a origem dos sistemas de produção modernos, racionais e capitalistas, seriam provenientes da “ética protestante”, que consistia no trabalho árduo e que proporcionava a poupança e a reaplicação de rendas excedentes, em vez dos desperdícios para o consumo. Apesar do conceito de burocracia partir da sua sociologia política, Weber usou-o de modo a englobar instituições no domínio religioso, educacional e económico, concentrando os meios de administração no topo da hierarquia e utilizando regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência.

Para Weber, existiam três tipos de sociedade: a tradicional, a carismática e a legal, e a racional ou burocrática. No primeiro tipo de sociedade predominavam características patriarcais e patrimonialista (como por exemplo a família, o clã e a sociedade medieval). Por sua vez, na sociedade carismática as características que abundavam eram as místicas, arbitrárias e personalísticas (como por exemplo nos grupos revolucionários e nos partidos políticos). Já no terceiro tipo de sociedade predominavam as normas impessoais e a racionalidade na escolha dos meios e dos fins (como nas grandes empresas, nos estados modernos e nos exércitos). A cada tipo de sociedade está associado um tipo de autoridade, que represente o poder institucionalizado e oficializado. Assim, temos a autoridade tradicional, a autoridade racional e a autoridade burocrática. Na autoridade tradicional o poder pode ser transmitido através de herança, sendo o mesmo bastante conservador. Em contrapartida, a autoridade carismática não possui uma base racional, é instável, facilmente adquire características revolucionárias e não pode ser transmitido através de herança. Por fim, a autoridade legal, racional ou burocrática é uma autoridade técnica, meritocrática e administrada, baseando-se no

---

<sup>3</sup> “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1904) foi um dos seus principais trabalhos nesta área.

facto das leis poderem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos.

Os sistemas burocráticos modernos, segundo Weber, eram influenciados por seis princípios (Gerth e Mills, 1994), nomeadamente:

1. Princípios das áreas de jurisdição;
2. Princípios dos níveis ou hierarquias;
3. Documentos escritos que devem ser conservados na sua forma original;
4. Existência de funcionários especialistas;
5. Trabalho a tempo inteiro;
6. A gestão da organização obedece às regras gerais.

A formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo são características fundamentais do modelo burocrático que importa referir e explorar. Por formalidade entende-se a imposição de deveres e responsabilidades aos membros integrantes da organização e ao estabelecimento e legitimação de uma hierarquia administrativa, bem como a criação de procedimentos administrativos, a formalização de processos decisórios e a definição dos termos em que a comunicação interna e externa é conduzida. Por sua vez, a impessoalidade defende uma relação entre a organização e respetivas partes interessadas, baseada em funções e linhas de autoridade claras, na pessoa do chefe ou diretor, o que implica que as posições hierárquicas pertençam à organização ao invés de pertencerem às pessoas que as ocupam. Por fim, o profissionalismo encontra-se intrinsecamente ligado ao valor atribuído ao mérito enquanto critério de justiça e diferenciação. Do profissionalismo deriva também a clara separação entre propriedade pública e privada, a importância do trabalho remunerado, a divisão racional das tarefas e a separação entre o ambiente familiar e o ambiente profissional (Secchi, 2009).

Para o autor esta teoria apresentava um conjunto de vantagens (Chiavenato, 2003), tais como: a racionalidade para alcançar os objetivos da organização; a precisão na definição do cargo e no conhecimento exato dos deveres; a rapidez nas decisões, uma vez que todos conhecem o papel de cada um; a univocidade de interpretação garantida pela interpretação específica e escrita; a uniformidade de rotinas e procedimentos; a continuidade da organização, algo que pode não acontecer na liderança carismática; a redução do atrito entre as pessoas, dado que todos os funcionários conhecem o que lhes

é exigido, bem como os limites entre as suas responsabilidades e as dos outros; a constância, pois a mesma decisão deve ser tomada nas mesmas circunstâncias; a confiabilidade, dado que o negócio é conduzido através de regras conhecidas; e, por fim, os benefícios para as pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira organizada e as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas.

Muito embora os burocratas sejam considerados pessoas que formam a estrutura da organização e o respetivo corpo administrativo, seguindo as regras impostas pelas mesmas a fim de atingir os objetivos, Weber evidencia a existência de chefes não burocráticos responsáveis por indicarem e nomearem os seus subordinados, por estabelecerem as regras e os objetivos que devem ser atingidos. Habitualmente, estes são eleitos ou herdam a posição e desempenham um papel crucial na estimulação emocional e irracional das pessoas, pois estas ao identificarem-se com alguém na organização, tendem a reforçar os seus compromissos com as regras da organização.

A burocracia é considerada uma organização onde se conseguem resumir todas as consequências desejadas através da previsibilidade do seu funcionamento, no entanto, Weber verificou que também existiam consequências imprevistas. Assim, do mesmo modo que as consequências previstas fazem com que a organização atinja a máxima eficiência, também as consequências imprevistas a levam a atingir ineficiências e imperfeições, sendo estas designadas por disfunções da burocracia. A internacionalização das regras e o apego exagerado aos regulamentos, o excesso de formalismo e papel, a resistência às mudanças, a despersonalização do relacionamento e a categorização como base no processo decisório são as disfunções apresentadas pela burocracia (Chiavenato, 2003), que passaremos a clarificar:

- Internacionalização das regras e excessivo apego aos regulamentos: as normas e as regras adquirem maior importância do que os próprios objetivos, tornando-se absolutos e prioritários, conseqüentemente a pessoa torna-se especialista do cargo que ocupa, devido ao conhecimento total que tem das regras e das normas que estão relacionadas com o seu cargo ou função.
- Excesso de formalismo e papel: que a burocracia necessita de aplicar em todas as comunicações dentro da empresa, para que estas fiquem todas testemunhadas por escrito, leva a que o processo se torne mais lento.

- Resistência às mudanças: devido às normas e às regras existentes na burocracia, o colaborador tende apenas a repetir as tarefas que lhe foram ensinadas. Em consequência, este habitua-se à ideia de estar repetidamente a fazer a mesma tarefa, trazendo-lhe a sensação de segurança e tranquilidade após o total domínio da mesma. Deste modo, quando surge uma possibilidade de mudança dentro da organização, esta não é bem recebida, uma vez que se trata de algo que o funcionário desconhece e que não lhe traz a segurança e a tranquilidade que já tinha ao desempenhar a tarefa a que estava habituado.
- Despersonalização do relacionamento: o facto dos funcionários se conhecerem pelos cargos que ocupam e não como pessoas individuais, torna os relacionamentos impessoais nas organizações burocráticas.
- Categorização como base no processo decisório: a estrutura organizacional encontra-se bem definida hierarquicamente, por isso, na burocracia quem toma decisões é aquele que tiver um cargo superior na organização. Por esta razão, a tendência é categorizar tudo de modo a que seja mais fácil de lidar com as coisas. Assim, quanto mais categorização se utilizar no processo decisório, menor será a dificuldade em resolver o problema.

Secchi (2009) defende que a preocupação com a eficiência organizacional e com a equidade são fundamentais no modelo burocrático, pois se por um lado, os valores de eficiência económica impõem a alocação racional dos recursos, por outro lado o valor da eficiência administrativa induz à preocupação sobre o modo como as coisas são feitas. Em contrapartida, a equidade encontra-se desenhada para tratar de forma igual os empregados que desempenham as mesmas tarefas.

Com o final da II Guerra Mundial, Herbert Simon (1947), Dwight Waldo (1948) e Merton (1949) lideraram uma onda de confrontação intelectual contra o modelo burocrático de Max Weber. Simon critica a consistência científica dos princípios da administração. A teoria clássica argumentava que a eficiência é uma subordinação da especialização, da unidade de comando, de limitações dos subordinados que reportam diretamente a um administrador e da estruturação organizativa por objetivos, processos e clientes. Segundo este autor a correlação entre estas variáveis e a eficiência não deve ser considerada como regra nas organizações, dado que os princípios da administração clássica, acima de tudo, não estão provados cientificamente.

Waldo (1948) critica o modelo clássico por ser metodologicamente inconsistente, uma vez que baseia as suas recomendações em pressupostos que não resistem ao prejuízo crítico. Por outro lado, Merton (1949) veio dizer que muitas práticas destinadas a produzir de forma eficiente, provocam comportamentos ritualistas e rígidos que afastam as organizações públicas dos seus objetivos (Rocha, 2011).

Concluindo, verificamos que a racionalidade burocrática, a omissão das pessoas que participam da organização e os próprios dilemas da burocracia, são problemas que o modelo weberiano não conseguiu resolver adequadamente (Chiavenato, 2003).

### 1.3. Do modelo burocrático para a nova gestão pública

Para muitos autores, os anos 80 representaram um novo ponto de viragem na transformação dos sistemas de governo e, bem assim, da governação, no que diz respeito às novas formas de governação, às novas relações entre os cidadãos e seus governos e entre os setores público e privado (Laurence E. Lynn, 1998). A esta época de profundas mudanças encontram-se associados novos paradigmas da administração (Hood, 1991), como o *New Public Management* e a Governança (*Governance*). Embora distintos, o certo é que todos estes paradigmas pretendiam descrever uma forma de gestão pública pouco flexível, que se encontrava baseada em princípios de mercado (Hughes, 1994).

De acordo com o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1998, a reforma da gestão pública tenta combinar as práticas modernas de gestão com a lógica da economia, tentando manter sempre os valores essenciais do serviço público. Com base no mesmo relatório verificamos que as características deste novo paradigma passam por alcançar resultados em termos de *value for money*, através da gestão por objetivos, do uso de mercados e mecanismos de mercado, da concorrência e escolha, e da descentralização para o pessoal através de uma melhor correspondência de autoridade e responsabilização.

O mau desempenho das burocracias públicas materializado na burocracia pesada, nos funcionários desagrados, no mau serviço e nas práticas corruptas (modelo burocrata) foi muitas vezes culpabilizado pelo facto de haver um governo excessivamente politizado, regulador e corrupto (Caiden, 1991).

Vários autores defendem que as razões pelas quais se apontavam falhas às formas de governação e que acabaram por potenciar o desencadeando da reforma administrativa, são: a crise mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo; a segunda crise do petróleo em 1979; a crise fiscal e a ingovernabilidade; o tamanho e peso excessivo do Estado; a crise de liquidez e instabilidade do mercado financeiro; a crise do *Welfare State* Keynesiano pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal como garantia do bem-estar ou da estabilidade económica; as disfunções burocráticas ou crise no modo de implementação dos serviços públicos; a pressão dos cidadãos e promoção internacional de novas ideias de reforma engendrando baixos índices de confiança nos

cidadãos; as tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do setor administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários; a tendência para a privatização e quase-privatização; a rigidez, resistência à mudança, ineficiência e mau uso de competências; a desconfiança da iniciativa dos agentes e diálogo social insuficiente; o conhecimento insuficiente das necessidades dos serviços; o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado; e as deficiências nos sistemas internos de controlo e da difusão de informação para a tomada de decisão.

A descentralização, a flexibilização, a autonomia e o achatamento das hierarquias (Wright, 1997), são os princípios fundamentais da reforma administrativa. A descentralização mostra-se um elemento de destaque no que diz respeito à capacidade criativa e de inovação da organização e na redução dos níveis hierárquicos. Para Peters e Waterman (1982) as organizações centralizadas sofrem de paralisia e rigidez, tornando-se incapazes de inovar. Desta forma, é imprescindível descentralizar para que os gestores intermédios tomem decisões. Rocha (2001) *apud* Madureira (2004) afirma que na Administração Pública a descentralização assume uma importância acrescida uma vez que “os gestores têm estado até aqui impedidos de gerir projetos e pessoas, limitando-se a administrarem processos e sistemas.”

Por outro lado, a desregulação permitiu aos gestores a intervenção direta na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de alcançar os objetivos organizacionais. As regras e os regulamentos desaparecem e são os gestores que começam a ser responsabilizados pelos seus atos e pelas suas decisões. Por fim, a delegação de competências tinha como objetivo afastar o poder político das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

Para concluir, verificamos que a reforma da Administração Pública pretendia resolver a crise do *Estado de Welfare*, bem como substituir o Modelo Burocrático por outro modelo de administração. A reforma administrativa foi um processo de mudança, que tinha como finalidade ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em simultâneo com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando deste modo a falta de comunicação entre os cidadãos e a administração do Estado (Araújo, 1993). Deste modo, verificar-se-iam mudanças nas estruturas administrativas, na redução do setor público e na intervenção do Estado, bem como na flexibilidade de gestão e alteração de processos (Rocha, 1995). A reforma e a modernização administrativa

pretendiam tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, assim como mais centrada na proximidade com os cidadãos e na melhoria dos serviços prestados.

### 1.3.1. Crise do *Welfare State*

Até à década de 30 o Estado era visto como o agente responsável pela alocação de recursos na produção e pelas leis que regiam o território. A ideia que prevaleceu durante algum tempo foi a de que o sistema económico era dominado pelas leis do mercado e por si só se auto-ajustava (teoria clássica), com tendência ao pleno emprego e ao *laissez-faire* de Adam Smith. Desta forma acreditava-se no aumento da competitividade do mercado, não havendo necessidade de intervenção do Estado.

Todavia, com a Grande Depressão em 1929 uma nova corrente de pensamento sobre a necessidade de intervenção do Estado começou a afirmar-se, pois chegou-se à conclusão que a ideia de mercado perfeito era inconsistente devido às suas próprias falhas. Keynes (1930) defendia que o Estado tinha de encontrar novas formas de conter o desequilíbrio económico, devendo servir-se, para isso, de grandes investimentos sobretudo no setor privado.

O conceito de *Welfare State* baseia-se na ideia de que o homem possui direitos sociais indissociáveis à sua existência enquanto cidadão. De acordo com esta conceção, todo o indivíduo tem o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que lhe devem ser oferecidos e garantidos de forma direta através do Estado, ou indiretamente, desde que este exerça o seu papel de regulamentar isso dentro da própria sociedade civil (Myrdal, 1968). O *Welfare State* pressupõe o reconhecimento do papel do Estado na busca do bem-estar dos indivíduos, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos. Todavia, a sua implementação nos diversos países, obedeceu às especificidades históricas dos mesmos, daí ter resultado em características diversas: mais universais ou focalizadas, preponderância do Estado, da família ou do mercado na provisão de bens e serviços, mais ou menos efetivos no combate à pobreza e desigualdade.

Karl Gunnar Myrdal, economista e sociólogo, foi o principal propagador do *Welfare State*, sobretudo nos estados escandinavos. De acordo com o mesmo, as políticas sociais produtivas possibilitavam o crescimento económico e deveriam ser entendidas como

investimentos. Outro dos defensores desta corrente é Amartya Sen (2000), afirmando que para se construir uma boa sociedade são necessárias instituições baseadas no Estado, uma vez que estas têm maior facilidade em alcançar resultados com eficiência e equidade em diversas áreas, tais como na saúde, na educação, na segurança e no apoio aos desempregados e aos pobres.

Amartya Sen (2008) é um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>4</sup>, que consiste numa medida de comparação entre países, com o objetivo de medir o seu grau de desenvolvimento económico e a qualidade de vida oferecida à população. Embora a relação entre o *Welfare State* e o desenvolvimento seja, por vezes, complexa, o autor afirma que ambos podem acontecer de forma favorável.

Para Esping-Andersen (1990) existem três Regimes de *Welfare State*, a saber: o Modelo Liberal (Anglo-Saxónico), Modelo Conservador (Continental) e Modelo Social Democrata (Nórdico). No Modelo Liberal predominam mecanismos de mercado e assistência aos comprovadamente pobres, através de reduzidas transferências universais e de planos de prevenção social. Neste modelo o Estado apenas intervém quando o mercado se revela insuficiente. Por sua vez, no modelo Conservador o Estado fornece os direitos sociais aos indivíduos, de acordo com a sua ocupação económica. Deste modo, prevalece o princípio de que o Estado só intervém quando a família falha (Kerstenetzky, 2010).

Finalmente, o modelo Social Democrata é onde parece existir maior grau de desmercantilização, pois sustenta-se no princípio da solidariedade, e tem como objetivo garantir a igualdade de direitos. Este modelo tem como características principais a garantia de rendas universais, as políticas ativas de emprego e a prestação de serviços que gera uma rede de segurança extensa contra os riscos sociais (Esping-Andersen, 2002).

De acordo com Sicsú (2008) as principais características do *Welfare State* são: a enorme proporção da força de trabalho nos setores de saúde e educação; a forte relação de confiança entre cidadãos e o governo; o mercado de trabalho caracterizado pelo alto índice de ocupação feminina e pelos níveis remuneratórios basicamente iguais tanto

---

<sup>4</sup> O relatório anual de IDH é elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU.

para homens como para mulheres que exercem a mesma função; a tributação como principal meio de financiamento da alta qualidade de vida e efeito de redistribuição de renda; o fornecimento abrangente de serviços, que incluem extensa rede de creches e assistência domiciliar para idosos e doentes; e a busca do pleno emprego.

Em 1981 a OCDE publicou o “*The Welfare State in Crisis*” que se tornou popular na época. Este artigo dizia que o rápido crescimento dos programas sociais entre 1950 e 1960 nos países da OCDE esteve intimamente relacionado com as elevadas taxas de crescimento económico e, portanto, com o êxito da gestão das economias da OCDE. O menor desempenho em termos de crescimento das economias da OCDE desde o início dos anos 70 foi obrigado a interromper a continuidade da extensão dos programas e o crescimento dos benefícios e, nesse sentido, a crise financeira da segurança social está intimamente ligada a altas taxas de desemprego e ao aumento da sua carga de compensação, uma vez que o mesmo tem um forte impacto sobre as despesas sociais.

Além disso, começa-se a argumentar que algumas políticas sociais têm efeitos negativos sobre a economia, na medida em que inibem parcialmente o retorno ao crescimento não inflacionário.

Várias foram as críticas apontadas ao *Welfare State*, nomeadamente: o aumento da despesa pública, principalmente em períodos de estagnação; a desumanização da burocracia, na medida em que, ao aumentar o seu poder, perdera a ligação aos seus clientes, tornando os serviços rígidos, distantes e não responsáveis relativamente aos consumidores; e o falhanço do próprio *Welfare State*, o qual pretendia uma maior igualdade entre as classes sociais.

Com a crise petrolífera da década de setenta, o *Welfare State* entrou em decadência, tendo-se revelado determinante para a criação de novos paradigmas e modelos de administração, ou seja, da reforma administrativa, onde importa destacar a emergência de duas teorias que suportam e orientam a reforma administrativa, nomeadamente a *Public Choice* e o Managerialismo (Rocha, 2001)

### 1.3.2. *Public Choice*

As denominadas “falhas de mercado” têm ganho, cada vez mais, um papel de destaque junto das mais diversas classes. Após a identificação de uma “falha” no funcionamento do mercado livre, assume-se que o Governo dispõe de tudo o que é necessário (meios, conhecimentos e capacidades) para estabelecer uma situação socialmente vantajosa. Todavia, esta ideia de intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado tem vindo a ser questionada e, por isso, procuraram-se alternativas que evitassem consequências prejudiciais e que promovessem o desempenho eficiente das funções do Estado. É então que, no âmbito da Economia e da Ciência Política, surge a *Public Choice* (Alves e Moreira, 2004).

A teoria da *Public Choice* emergiu a partir das décadas de 50 e 60, tendo sido uma crítica à economia de bem-estar (*welfare economics*), devido à incapacidade dos mercados competitivos alcançarem uma afetação eficiente de recursos. Nicolau Maquiavel<sup>5</sup> (1469-1527) e Thomas Hobbes<sup>6</sup> (1588-1679) foram os primeiros autores a terem uma visão realista da política, aproximando-se, desta forma, da *Public Choice*.

Muller (1979) define *Public Choice* como o estudo económico das tomadas de decisões num ambiente de *non-market*, ou apenas a aplicação da economia à ciência política. O objeto da *Public Choice* é o mesmo da ciência política: a teoria do estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos, a burocracia, entre outras. Desta definição resulta que o indivíduo se apresenta como um ser racional e egoísta, capaz de encontrar e de aplicar alternativas, e preocupado com a sua progressão e com o seu bem-estar individual, sendo capaz de delimitar estratégias de maximização (Madureira 2004).

A *Public Choice* mostra-nos que no moderno Estado Administrativo os líderes políticos perderam para a burocracia muito do seu poder. Deste modo, a reforma administrativa tinha como finalidade controlar a burocracia através do poder político. Para que tal fosse possível era fundamental existir uma desregulação da economia e um reforço das decisões centrais e dos instrumentos de decisão política (Rocha, 2001).

---

<sup>5</sup> Maquiavel, Nicolau, *O Príncipe*, Lisboa Guimarães Editores, 1994 (1532).

<sup>6</sup> Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Oxford: Oxford University Press, 1998 (1650).

Desta nova corrente de pensamento, nasce a necessidade de reforçar o papel do Estado, ao mesmo tempo que se assiste a um estrangulamento do raio de ação da Administração Pública, sujeito a um controlo apertado do poder político. Neste sentido, aquilo para que a teoria da *Public Choice* aponta não é para *menos* Estado, mas sim para *melhor* Estado (Pereira, 1997).

O objetivo da *Public Choice* passava por estabelecer uma ligação entre a economia e a política, servindo-se para o efeito de três princípios fundamentais, nomeadamente: individualismo metodológico; a conceção não orgânica do Estado; e a relação simbiótica entre política e economia. No que diz respeito ao primeiro princípio, parte-se do pressuposto que os coletivos não formam unidades de decisão autónoma de toda a ação social resultando, desta forma, do jogo de escolhas e ações individuais. O segundo princípio diz-nos que ao assumir-se o princípio do individualismo, rejeita-se a ideia de que a coletividade se materializa no Estado e de que este possui objetivos, motivações e valores próprios, independentes dos indivíduos que dele fazem parte. Por fim, o terceiro princípio mostra-nos que tanto na esfera do mercado como na esfera política, os indivíduos agem com o intuito de defender os interesses pessoais (Alves e Moreira, 2004; McNutt, 1996; Shaw, 2000).

Segundo Rocha (2001) a dicotomia tradicional entre política/administração desvanece-se em favor dos políticos, tal como os burocratas passam a responder perante os políticos e não perante os cidadãos ou mesmo perante os clientes dos serviços.

#### **1.4. O advento do New Public Management**

Foi em 1941 que James Burnham usou o termo managerialismo pela primeira vez em *The Managerial Revolution*<sup>7</sup>. Ao usá-lo o autor pretendia descrever a passagem da sociedade burguesa para uma sociedade managerialista, onde as empresas deixavam de ser controladas pelos seus proprietários e passavam a ser controladas pela gestão (Burnham, 1945).

O Estado Managerial assenta em três objetivos fundamentais no que diz respeito aos recursos humanos, a saber: remodelação do ambiente da função pública, a reforma da

---

<sup>7</sup> Burnham, James, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*. New York: John Day Co., 1941.

cultura organizacional e a reafirmação do controle político sobre os funcionários. Esta nova redefinição do papel Estado trouxe ritmos bastante acelerados para a flexibilidade de emprego público, que por sua vez vai ao encontro de uma nova forma de contratação nos serviços públicos, próxima do setor privado, contrariando desta forma o modelo burocrático administrativo.

Nos últimos anos manifestou-se uma tendência para a flexibilidade do emprego público. Os sistemas tradicionais foram alvo de reformas administrativas, não só ao nível do regime legal, como também nas formas de acesso e ingresso dos recursos humanos. A ideia da segurança no emprego desvanecesse com a passagem de um regime de carreira para um regime de emprego, a fim de melhorar a eficácia das organizações. Por sua vez, os cidadãos estão cada vez mais exigentes, no que toca ao desempenho e integridade dos funcionários públicos (Demmke, 2008). Para além da qualidade do serviço, passa a exigir-se também a transparência, o controle, a integridade e a flexibilidade. É desta forma que surge o modelo de emprego (modelo managerial ou gestor), com o objetivo de cortar os custos com o pessoal, aumentar a produtividade, aumentar o número de contratados a prazo e adotando um novo sistema de avaliação. Com isto, a ideia de carreira, característica do serviço público, tende a perder importância (Aucoin, 1995).

O managerialismo foca-se nas organizações públicas, mais precisamente no ramo executivo das mesmas, assumindo-se como uma nova opção de gestão dada à descrença e às ineficiências encontradas nas organizações burocráticas (Lane, 1995). O objetivo passava por introduzir técnicas de gestão privada nas organizações públicas. Neste sentido, a Escola Managerial, ainda que de forma indireta, foi impulsionadora do repensar de vários aspetos da Administração Pública, nomeadamente dos modelos de organização do trabalho e na gestão dos recursos humanos.

A influência da Escola Managerial na AP iniciou-se nos anos 80 através do trabalho de Peters e Waterman (1982)<sup>8</sup>, que defendiam que era possível adotar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho (independentemente de serem públicas ou privadas).

Segundo Pollitt (1993), o managerialismo consiste num “conjunto de crenças e práticas, que tem como centro, a assunção raramente testada, de que uma melhor gestão

---

<sup>8</sup> Peters, Thomas e Robert Waterman, jr. 1982. *In Search of Excellence*. New York: Harper e Row.

será uma solução eficaz para um amplo campo de males económicos e sociais”. De acordo com o mesmo, as crenças que compõem o managerialismo são: o caminho principal para o progresso social reside na obtenção de aumentos contínuos de produtividade; os aumentos de produtividade resultarão da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas; a aplicação e exploração destas tecnologias implicam a existência de uma força de trabalho disciplinada, tendo em conta os ideais da produtividade; a gestão é uma função organizacional separada e distinta das demais que possui um papel crucial no planeamento, implementação e mensuração das melhorias de produtividade necessárias; e, finalmente, para que os gestores possam desempenhar esse papel crucial deverão, para isso, possuir um espaço de manobra considerável para gerir.

A Escola Managerial pretendeu reforçar a ideia de que, tanto as organizações públicas como as organizações privadas podem ser geridas por princípios idênticos, embora as organizações públicas, ao invés das privadas, tentem satisfazer os interesses socialmente globais e serem controladas pelo poder político.

O *New Public Management* (NPM), teoricamente, encontra-se inserido na Escola Managerial, porém distingue-se desta pelo facto de apresentar características mais nítidas, nomeadamente, a criação objetiva de medidas de desempenho, a importância dos resultados e a redução dos custos e a segmentação das unidades administrativas consideradas excessivamente grandes (Hood, 1990).

Todavia, apesar do NPM ter surgido nos anos 80, só nos anos 90 é que o movimento começa a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão, como é o caso da *Total Quality Management* (TQM), transformado por Frederickson (1994) no *Total Quality Politics* (TQP), *public management*, *reengenharia de processos*, *outsourcing*, *public governance*, *policy networks*, entre outros.

Esta nova abordagem da gestão pública tinha como finalidade superar as ineficiências e limitações do modelo burocrático, isto é, pretendia ser uma resposta à crescente insatisfação do desempenho do governo na manutenção do desenvolvimento económico e social. Citando Nunes (2009), o NPM nasce da crença de que a burocracia falhou e as soluções do setor privado são a chave para o sucesso.

Inicialmente, o NPM emergiu nos países anglo-saxónicos, associado a várias personalidades: nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1981-1989); na Inglaterra com Margaret Thatcher (1979-1980); na Austrália com Robert Hawke (1983-1991); e

na Nova Zelândia com David Lange (1984-1989) e com Sir Geoffrey Palmer (1989-1990).

Na difusão do NPM os grupos de reflexão e várias organizações internacionais desempenharam um papel fulcral. No que diz respeito aos grupos de reflexão destacam-se: o *Hoover Institution*, *American Enterprise Institute for Public Policy Research* e *Heritage Foundation* (nos EUA); o *Institute of Economics Affairs*, o *Centre for Policy Studies* e o *Adam Smith Institute* (em Inglaterra); e o *Centre for Independent Studies*, *Australian Institute of Public Policy* e *Centre of Policy Studies* (na Austrália). Por outro lado, a OCDE, as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são as organizações que se assumiram como catalisadores de práticas de boa gestão e de prossecução de metas como a diminuição da despesa pública, maior eficiência, aumento da qualidade e da *accountability*, entre outros.

Na ótica de Tomás (2001) ao NPM encontram-se associadas quatro megatendências, nomeadamente: tentativas de abrandar ou reverter o crescimento das instituições governamentais em termos de despesa pública; tendências para a privatização ou semiprivatização e afastamento das instituições governamentais; desenvolvimento da automação, particularmente nas tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos; e o desenvolvimento de uma “agenda” internacional, cada vez mais centrada nos aspetos gerais da Administração Pública, da conceção de políticas, dos estilos de gestão e da cooperação intergovernamental, em vez da velha tradição da especificidade da Administração Pública nacional.

Na Europa e ao longo das últimas décadas, a administração pública, tem vindo a assistir a uma crítica generalizada sobre o seu funcionamento e desempenho, muitas vezes considerada como uma estrutura gigante, pesada, ineficiente, ineficaz, muito burocratizada, com custos elevados e demasiado sobrecarregada com regras. A partir de determinada altura começou a questionar-se o rumo que as Administrações estavam a seguir, fundamentando-se que as mesmas tinham sido construídas com base em princípios errados, havendo a necessidade de reinventar e renovar as suas organizações (Barzeley e Armajani, 1992). É neste sentido que em 1991 Christopher Hood (1991) escreveu o artigo *A Public Management for All Seasons*<sup>9</sup> onde define os sete elementos

---

<sup>9</sup> Hood, Christopher, 1991. *A Public Management for All Seasons?* Public Administration.

fundamentais do managerialismo (tabela 1), apresentando-se este como uma alternativa à gestão pública tradicional, pois era fundamental controlar a despesa pública.

**Tabela 1: Componentes doutrinários do *New Public Management***

Nº	Doutrina	Significado	Justificação típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
2	Standards explícitos e medidas de <i>performance</i>	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos.
3	Ênfase no controlo de outputs	Alocação de recursos e recompensas com ligação à <i>performance</i> .	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do setor público	Divisão do setor público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e <i>franchises</i> dentro e fora do sector público.
5	Insuflar competição no sector público	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada	Mudança dum estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no setor público e fazer mais com menos.
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do setor público e fazer mais com menos.

Fonte: Adaptado de Hood (1991)

O pressuposto fundamental dos novos modelos de gestão pública é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos, comparativamente à produção do setor privado, por isso o primeiro objetivo de qualquer reforma do Estado e da Administração Pública passa pela privatização do setor público.

O NPM, como já foi referido, surge num contexto de mudança, que não se traduz apenas em eficiência e eficácia, como também em legalidade, legitimidade, e ainda de outros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial (Kikert, 1999). Desta forma, o modelo gestor de reforma traduz uma evolução e modernização na gestão da Administração Pública. Neste sentido, Holmes e Shand (1995), e Hood e Jackson (1991), defendem que a gestão pública encontra-se dotada das seguintes características:

caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; descentralização; flexibilidade; desempenho crescente e pagamento por desempenho/produktividade; competitividade interna e externa; direcionamento estratégico; transparência e cobrança de resultados (*accountability*); padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; separação da política de sua gestão; desenvolvimento de habilidades de gestão; terceirização; limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e estruturas diferenciadas.

A nova gestão pública focou-se na utilização dos métodos do setor privado aplicando-as às organizações públicas, introduzindo novos fatores como são exemplo a concorrência na Administração Pública, a ênfase na racionalidade económica e a valorização dos resultados obtidos (foco na definição de objetivos e metas a alcançar). Deste modo, o objetivo era construir um sistema de serviços públicos em que a gestão seria a base da organização e distribuição dos serviços (Ackroyd, 1995). Todavia, não é apenas ao nível das estruturas e das práticas dos serviços públicos que se verificam mudanças, estas ocorrem também ao nível dos valores organizacionais.

De acordo com Freederickson (1997) *apud* Bilhim e Correia (2016) existe o receio do declínio ou da substituição de valores públicos por valores de mercado no *ethos* profissional dos dirigentes da Administração Pública. Assim, ao procurar-se implementar o NPM significa que existe uma tentativa de substituir o *ethos* de serviço público pelo *ethos* de negócio, o que se traduz na mudança de valores como o universalismo, a equidade e a segurança, para valores como a eficiência e o individualismo (Jorgensen e Bozeman, 2002; Pollitt, 2003; Reed, 2002). De acordo com Bilhim (2016), os valores que caracterizam a gestão privada e que o NPM enaltece são a eficiência, a eficácia, a inovação, o mérito e a qualidade (Lane, 1994; Bilhim, 2001; Rocha, 2001).

Hood (1991) e Pollitt (1993) são alguns dos autores que apontaram críticas ao NPM. Segundo o primeiro o NPM foi apenas uma “roupagem nova” para os velhos problemas, não apresentou melhorias nos serviços públicos, apesar do aumento dos controladores orçamentais e de performance, foi um veículo de interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos com privilégios muito superiores aos dos antigos gestores e, por fim, como era um modelo de gestão pública britânico, dificilmente seria exportável para outras estruturas e culturas administrativas. Por outro lado, para Pollitt,

existem determinados fatores incontornáveis que distinguem o setor privado e o público, a saber: a responsabilidade perante os representantes eleitorais; os múltiplos e conflitantes objetivos e prioridades; a ausência ou raridade de organizações em competição; a relação oferta/rendimento; os processos orientados para o cliente/cidadão; a gestão de pessoal; e o enquadramento legal.

### **1.5. A Governança como o novo e atual paradigma na administração pública**

Nas últimas décadas o termo governança tem ganho cada vez mais destaque, englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente. No final do século XX a rigidez dos modelos até aqui existentes começou a ser colocada em questão. Rhodes (1997) defende que o debate da governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia do NPM. O Ex-Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan defende que “a boa governação é sem sombra de dúvidas o fator mais importante que contribui para a erradicação da pobreza e promove o desenvolvimento”<sup>10</sup>.

No ano de 1992 o Banco Mundial começou por definir a governança como a maneira através da qual o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais do país, visando o desenvolvimento (World Bank, 1992).

Segundo Kikert (1999), não se pode ver a gestão pública como um mero centro produtor de eficácia e de eficiência, não podendo esta, apesar da sua evolução e dos novos contornos que lhe são conferidos, deixar de levar em linha de conta aspetos como por exemplo o respeito pelo princípio da legalidade ou conceitos como a legitimidade.

Na maioria das situações, a governança diz respeito à forma como o Governo e outras organizações sociais interagem, ou seja, como se relacionam o Estado, o setor privado e a sociedade e a forma como as decisões são tomadas (Graham, Amos, e Plumtre, 2003).

A *New Public Governance* surge como um paradigma de provisão de serviços públicos, que encontra grande parte das suas raízes nas teorias institucional e da gestão em rede - *network* - (Osborne, 2010). Este paradigma tem a capacidade de enaltecer os

---

<sup>10</sup> Para mais informação consultar: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/roadmap.pdf>

pontos fortes da Administração Pública do modelo do NPM, dado que reconhece a legitimidade e a interrelação da formulação e implementação de políticas, bem como os processos e procedimentos da governança. Com a *Governance* surgem vários elementos que a caracterizam, nomeadamente, a ideia da *public governance* como *network*, a ideia de inovação social, a descentralização e o papel das *partnerships* e do *contracting out* na provisão de serviços.

Hughes (2010), defende que a governança pode ser definida como uma rede interorganizacional, marcada por características como a interdependência entre organizações, a interação permanente entre os membros da rede, determinada pela necessidade de troca de recursos e de negociação de objetivos, a associação destas interações a um jogo em que o comportamento dos membros se alicerça na confiança e é regulado por regras que são negociadas pelos referidos membros e a autonomia destas redes em relação ao Estado.

Para Canotilho (2006)<sup>11</sup>, a boa governação significa uma condução responsável dos assuntos do Estado através dos seus três poderes: Legislativo, Executivo e Judicial. Deste modo, o autor argumenta que para que isso fosse possível era necessário que a ação estatal passasse a ser regida, não só pelos princípios tradicionais do Estado, mas também por novos princípios: transparência, coerência, abertura, eficácia e democracia participativa.

A Administração Pública viu-se forçada a tornar-se sensível a variáveis não equacionadas até ao presente. Para administrar o setor público é necessário fazer uma gestão de redes complexas, constituídas por diversos atores, com valores e interesses diferentes. Ao existirem conflitos de interesses entre estes, a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor somente a sua vontade. Neste sentido, Kooiman (1993) defende que o gestor público deve agir como um mediador e integrador das diversas variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração entre os atores.

Para Denhardt e Denhardt (2003) a governança consiste no exercício da autoridade pública, podendo ser definida como as formas, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, inclusive como são tomadas as decisões sobre

---

<sup>11</sup>Canotilho, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. In: Canotilho, J. J. “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p.327.

questões de interesse público e como é dada voz aos cidadãos nas decisões públicas. Deste modo, a governança verifica as escolhas da sociedade, a alocação de recursos e a criação de valores compartilhados nas tomadas de decisões na esfera pública.

O *United Nations Development Program* (1997) apresenta um conjunto de princípios de boa governação. No entanto, muitas vezes estes princípios sobrepõem-se e a sua aplicação torna-se complexa.

**Tabela 2: Os Cinco princípios de boa governação**

<b>Cinco princípios de boa governação</b>	
<b>1. Legitimidade e voz</b>	<p><b>Participação</b> - todos os homens e mulheres devem ter voz na tomada de decisões, diretamente ou através de instituições legítimas que representem sua intenção.</p> <p><b>Orientação consensual</b> - a boa governança medeia interesses diferentes para chegar a um amplo consenso sobre o que é o melhor para o grupo.</p>
<b>2. Direção</b>	<p><b>Visão estratégica</b> - os líderes e o público devem ter uma visão de longo prazo sobre a boa governança e o desenvolvimento humano.</p>
<b>3. Desempenho</b>	<p><b>Capacidade de resposta</b> - as instituições e os processos devem tentar servir a todas as partes interessadas.</p> <p><b>Eficácia e eficiência</b> - os processos e as instituições produzem resultados que vão ao encontro das necessidades das pessoas.</p>
<b>4. Prestação de contas</b>	<p><b>Accountability</b> - dever de prestar contas ao público.</p> <p><b>Transparência</b> - livre circulação de informação.</p>
<b>5. Justiça</b>	<p><b>Equidade</b> - todos os homens e mulheres têm igualdade de oportunidades para melhorar ou manter o seu bem-estar.</p> <p><b>Estado de Direito</b> - os quadros legais devem ser justos reforçar a imparcialidade, sobretudo no que diz respeito às leis sobre direitos humanos.</p>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Graham *et al.*, 2003

Embora as teorias existentes sobre o tema da governança e as definições sejam inúmeras, é comumente aceite que todas elas apontam para a importância de um Estado capaz de operar, sob a observância da lei, com ênfase no papel de responsabilização democrática dos governos e dos seus cidadãos (Kaufmann e Kraay, 2008). A governança trouxe à Administração Pública uma nova perspectiva de gerir a coisa pública de forma responsável, eficiente e transparente, através de mecanismos de

planeamento, formulação, implementação e cumprimento das tarefas, com o objetivo de otimizar os recursos. Vários autores defendem que a boa governança é um requisito indispensável e fundamental para o desenvolvimento económico sustentável.

De acordo com *Department of Economic and Social Affairs* (2005) das Nações Unidas, o novo modelo dá prioridade aos cidadãos atuantes, em detrimento da ideia de clientes satisfeitos, surgindo desta forma a noção de criação de valor público. A esta noção surge associados recursos como a transparência, prestação de contas, processo legal, probidade e eficiência.

Mark Moore (1996) diz-nos que, enquanto no setor privado é fácil identificar o valor ou o objetivo do trabalho de gestão (que consiste em gerar lucros para os acionistas da empresa), no setor público torna-se mais difícil devido à falta de clareza. Neste sentido, Moore propõe que se identifique o objetivo do trabalho da gestão no setor público através da criação de valor público. Assim, se o setor público deve criar valor público, o setor privado deve criar valor privado. Criar valor público passa por demonstrar aos cidadãos que os resultados obtidos no serviço público valem o preço pago por eles, com isto quer-se dizer que criar resultados que tenham valor não é suficiente, os gestores públicos devem apresentar e mostrar os resultados para que seja criado o valor público.

Em suma, com a obra *The New Public Service: serving, not steering*, Denhardt e Denhardt (2003) deram um novo impulso à governança. A nova visão da Administração Pública é constituída por sete princípios orientadores deste novo modelo: servir cidadãos e não clientes; procurar o interesse público, considerado o propósito e não o subproduto; valorizar a cidadania e o serviço público e não a capacidade empreendedora; pensar estrategicamente e agir democraticamente; prestar contas não é coisa simples; servir mais do que mandar; valorizar as pessoas, não apenas a produtividade. Os mesmos autores argumentam que a governança é sustentada não só na ideia dos administradores públicos ao serviço dos cidadãos, procurando envolvê-los com aqueles que os servem, como também na dignidade do serviço público, sem nunca esquecer a necessidade de voltar a enaltecer a ética e os valores sociais (Pitschas, 2007).

## **Capítulo II – A importância da cultura organizacional nas organizações**

A cultura organizacional, bem como todos os elementos a ela associados, e a sua influência no comportamento das organizações públicas, são um tema que merece destaque. O NPM pode ter trazido várias influências, sendo por isso importante tentarmos perceber quais são os elementos que fazem parte da cultura de um órgão público, a fim de identificarmos quais as oportunidades e fraquezas que existem na execução de um serviço público de qualidade, e a partir daqui encontrar alternativas na procura da eficiência e da eficácia organizacional.

Guimarães (2000) diz-nos que a nova administração pública tem como desafio transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. Segundo o autor é necessário romper com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introduzir uma nova cultura de gestão.

O estudo sobre a cultura organizacional começou a ganhar destaque a partir dos anos 70 devido às necessidades das organizações se adaptarem às mudanças do meio envolvente, trazidas pela inovação tecnológica, abertura dos mercados, aumento da competitividade e maior consciencialização do consumidor. Conhecer a cultura organizacional torna-se, deste modo, fulcral para a administração implementar estratégias e mudanças que visem melhorar o seu desempenho, ou seja, a cultura representa um elemento estrutural e estruturante que pode ser um fator de sucesso de uma organização.

As organizações estão inseridas dentro de uma sociedade. Esta, por sua vez, possui uma cultura específica dotada de crenças e valores que influenciam os padrões de comportamentos dos indivíduos que a compõem. Deste modo, cada organização com o passar do tempo adquire a sua própria cultura, que se manifesta através da forma como os colaboradores pensam, sentem e agem no momento de interagir com as demais pessoas do grupo.

Para Mintzberg *et al.*, (2000) a cultura organizacional é a base da organização. São as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis – histórias, rituais, linguagem, símbolos ou mesmo

edifícios e produtos (Camara *et al.*, 1998). As histórias permitem estabelecer ligações entre o passado e o presente da organização, servem para integrar os novos elementos e socializá-los no que diz respeito aos objetivos da organização, ao seu funcionamento e à forma como os colaboradores se adaptam. De acordo com Gomes (2000), as histórias representam indicadores importantes em relação ao sistema de normas e de valores que estão na base da tomada de decisões, da demarcação de políticas e de atividades, bem como as modalidades adquiridas para a comunicação dessas mesmas normas.

Os rituais são atividades planejadas que possibilitam uma cultura organizacional mais coesa (Frederico, 2006), “representam sequências de atividades que expressam e reforçam os valores chave da organização, identificam metas, bem como as pessoas que são importantes, e as que são dispensáveis” (Bilhim, 2013). Por vezes, as organizações no seu seio utilizam uma linguagem própria que lhes permite identificar inúmeras coisas através de siglas e dos símbolos utilizados ao longo dos anos, tal como os edifícios são formas de transmitir mensagens (Bilhim, 2013).

Chegados aqui, é possível afirmar que a cultura organizacional encerra sobre si diversas funções de controlo, integração, motivação, envolvimento, empenhamento, identificação, *performance*, sucesso e excelência organizacional. Lemaitre (1984), *apud* Gomes (2000), distingue quatro funções da cultura organizacional fundamentais no estudo das organizações, nomeadamente: a interpretação da realidade; a colocação dos atores em posição de agir, ou seja, reduz incertezas e permite atuar; assegura a manutenção e a reprodução da ordem social; e constitui um fator de identificação.

Apresentar uma definição para o conceito de cultura organizacional não é consensual, pois é objeto de várias definições e concetualizações. De acordo com Wilson (1971), a cultura organizacional é “um conhecimento transmitido socialmente sobre o que é e o que deve ser a realidade organizacional e que é comum aos membros da organização e por eles partilhada”, ou seja, define o que é bom e verdadeiro, bem como o que é considerado correto e incorreto. Para Ouchi (1982) a cultura organizacional representa um “conjunto de crenças partilhadas entre os gestores de uma organização acerca de como devem comportar-se, gerir a organização e conduzir as suas atividades, bem como as dos funcionários”. Ott (1989) restringiu a definição de cultura organizacional em cinco aspetos: a cultura existe nas organizações; a cultura de cada organização é única; o conceito de cultura é um conceito socialmente construído; a cultura estabelece uma forma de conhecimento e de atribuição de sentido à realidade; e,

por fim, a cultura assegura um meio de orientação para o comportamento organizacional. Já Gareth Morgan (1997) defende que a cultura organizacional pode ser percebida como um processo de construção da realidade, permitindo desta forma que os sujeitos criem e reformem a sociedade onde vivem, o que vai gerar um conjunto de atividades e comportamentos que iram permitir abordar o estudo da cultura de uma organização. Contudo, é a definição de Schein (1986) que parece reunir mais consensos.

Schein (1986) considera a cultura como

Um padrão de pressupostos básicos que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, aprendendo a lidar com os problemas de adaptação externa e de integração interna, e que têm funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e serem ensinados aos novos membros como o modo correto de compreender, pensar e sentir, em relação a esses problemas.

Segundo o autor, a cultura possui três funções básicas: dar sentido de pertinência aos seus membros, o que ele denomina de integração interna; dar as condições essenciais de adaptabilidade e flexibilidade organizacional às mudanças ambientais, o que ele denomina de adaptação externa; e proteger a organização das ameaças externas, esta decorrente das duas anteriores. A cultura cumpre, deste modo, uma função integradora e promotora de equilíbrios.

Bilhim (2013) defende que “a cultura é intangível, implícita, dada como certa, e cada organização desenvolve pressupostos, compreensões e regras, que guiam o comportamento diário no local de trabalho”. Segundo o autor, os novos funcionários não são aceites como membros plenos da organização até terem aprendido as regras que se encontram subjacentes às mesmas. Assim, para eles, a cultura revela-se importante porque não só os informa como as coisas são feitas na organização, como também tem o poder de reduzir a ambiguidade.

As empresas que atingem níveis de excelência são caracterizadas por fortes culturas organizacionais, tão fortes que, ou se penetra nelas ou se rejeitam. Assim, tomando a cultura como variável, a ideia básica é captar as normas, os valores e crenças, que estão subjacentes à vida organizacional, e que resultam dum processo mais ou menos longo de socialização e ajustamento (Bilhim, 2006). A cultura organizacional refere-se ao pensamento básico que orienta as ações de um gestor, determinando qual o caminho que este seguirá quando se deparar com várias alternativas de ação (Padoveze e Benedicto 2005 *apud* Ferreira, Moura, Cunha, e Moura, 2012).

## U. Eco (1986) diz-nos que

Uma cultura que não gera moda é uma cultura estática (...) e que uma cultura que não deve colocar a si próprio tanto o problema de reprimir a moda como o de a controlar (...) contando que seja longa uma moda restitui o rigor que retirou, sob outra forma. O perigo é quando é breve.

Pretende-se com isto dizer que, nas últimas décadas a moda invadiu de forma abrupta o mundo das organizações, aumentando assim o perigo da cultura se tornar uma moda passageira (Bilhim, 2013). Contudo, esta moda da gestão pela cultura, de acordo com alguns autores (Ramanantsoa e Reitter, 1985), não só tem demonstrado uma súbita longevidade, como também tem aumentado a sua intensidade. É possível afirmar que atualmente qualquer discurso sobre a empresa fala da sua cultura e, por isso, mais do que um fenómeno de moda legitimador do controlo, estaremos na presença de uma mudança acentuada no aparelho da teoria da gestão.

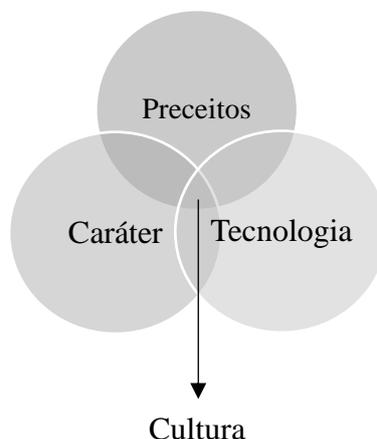
É defendido pela maioria dos autores que existem relações estreitas entre o tipo de cultura organizacional e o estudo de liderança praticado em cada organização. Desta forma, na ótica da gestão pela cultura o líder ou os líderes desempenham um papel fundamental. Para Schein (1985) “a liderança é o processo fundamental através do qual a cultura organizacional se forma e é mudada”. Toda a organização precisa de quem a funde. O seu fundador cria não só o grupo, como também a cultura (Schein, 1983). O líder, que poderá ser fundador ou não, terá sempre um papel ativo na criação da cultura, isto significa que deverá criar e guiar os valores da empresa, a fim de que os seus colaboradores se identifiquem com os mesmos (Lopes e Reto 1990).

Com base no trabalho de Schein, Bilhim (2006) e Câmara (2007) dizem-nos que a cultura organizacional se pode dividir em três níveis de análise:

- i. Artefactos - encontram-se a um nível mais superficial e incluem todas as manifestações que são visíveis, nomeadamente: manifestações físicas, manifestações comportamentais, e manifestações verbais.
- ii. Valores - manifestam-se a um nível mais visível e compõem o nível da cultura organizacional mais consciente. Incluem as filosofias, os objetivos e as estratégias da organização.
- iii. Pressupostos - correspondem ao nível mais profundo e invisível da organização e também o mais difícil de mudar, pois é nele que se forma a identidade da organização.

O conceito de cultura organizacional é ampliado por Souza (1978) ao afirmar que a mesma se trata de um conjunto de fenômenos que resultam da ação humana, visualizada dentro das fronteiras de um sistema e constituída por três elementos, a saber: preceitos, tecnologia e caráter (figura 1).

**Figura 1: Elementos da Cultura Organizacional**



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Souza (1978)

Os preceitos dizem respeito à autoridade e ao conjunto de regulamentos e valores, explícitos ou implícitos, que regem a vida organizacional. Por outro lado, a tecnologia corresponde ao conjunto de instrumentos e processos utilizados no trabalho organizacional, nomeadamente nas relações com o ambiente externo. Por fim, o caráter é o conjunto das manifestações afetivo-volitivas espontâneas dos indivíduos que constituem a organização (Souza, 1978).

Por vezes coloca-se a questão de se saber se as organizações possuem apenas uma cultura ou se podem existir subculturas a ela associadas. Assim, se por um lado as organizações podem desenvolver uma única cultura (Deal e Kennedy, 1982; Peters e Waterman, 1982), por outro lado as culturas específicas e divergentes podem partir de diversos grupos existentes no interior da organização (Gregory, 1983; Krefting e Frost, 1985). Segundo Gomes (1991), as diferenças existentes no seio das organizações encontram-se presentes sob a forma de subculturas, que se podem entrecruzar ou sobrepor. Nesta ótica, as subculturas podem sobrepor-se em maior ou menor grau, sendo que quanto menor for a sobreposição, maior será a diversidade cultural e maior número de padrões existirão. Em contrapartida, quanto maior for o grau de sobreposição

pode-se afirmar que as subculturas participam da definição de cultura organizacional. Os vários tipos de subculturas podem surgir tendo em conta os estratos sociais, a distribuição geográfica, a origem, a função e a faixa etária. Geert Hofstede (1998) diz-nos que “as organizações têm culturas, mas os seus departamentos, podem ter distintas subculturas”.

Maanen e Barley (1985) definem a subcultura como

Um subconjunto de membros de uma organização que interagem regularmente entre si, identificam-se como um grupo distinto dentro da organização, partilham um conjunto de problemas geralmente definido como sendo um problema de todos, e rotineiramente agem com base no entendimento coletivo e exclusivo para o grupo.

De acordo com Bilhim (2013), quando estamos perante um modelo pluralista que labora a partir da dicotomia e que valoriza as questões políticas, a cultura atua como suporte das estratégias inter-grupo, daí fazer sentido afirmar que a organização possui mais do que uma cultura.

Para grande parte dos autores, a cultura organizacional é vista como homogénea, porém para que isso fosse possível era necessário que todos os elementos da organização estivessem em contacto com as mesmas situações e tivessem as mesmas soluções e comportamentos. De acordo com Gomes (2000), os conflitos existentes entre os vários grupos pertencentes à organização advêm dos numerosos interesses, ideologias e sistemas interpretativos que os distinguem, contribuindo deste modo para a existência das várias subculturas.

Para Sainsaulieu (1977) é possível que numa empresa existam os seguintes modelos culturais: o dos operários não qualificados - que desenvolvem o modelo de retirada caso a implicação na empresa seja fraca, ou o modelo de unanimismo se a implicação for mais forte; o dos operários qualificados - desenvolvem um comportamento de solidariedade democrática se estiverem perante técnicas clássicas ou um comportamento de separatismo se estiverem na presença de técnicas de ponta; o dos técnicos - o seu comportamento sendo atraído pela posição de quadro e pela ideia da oficina, caracteriza-se pela existência de afinidades seletivas; o dos quadros - em que o modelo seguido nesta categoria profissional é o da estratégia, uma vez que se encontram confrontados com problemas de autoridade e de resistência da organização; o dos empregados de escritório- que se distribuem entre o modelo do individualismo e o modelo de acordo e

compromisso, mediante o seu grau de integração na organização e nos grupos; e o dos agentes de comando - que, por norma, seguem geralmente um modelo de integração, dado que dão prioridade à justificação da sua posição hierárquica.

A cultura organizacional desempenha um papel fundamental na manutenção de cumplicidade na estrutura orgânica da organização, dado que é através da mesma que a gestão consegue assegurar que os valores são consistentes com aqueles que são exteriores à organização (Bilhim, 2013). As culturas organizacionais, não são estáticas, são abertas e recetivas às mudanças, pois os valores evoluem à medida que as sociedades e as condições de vida se vão alterando (Cunha *et al.*, 2004).

## **Capítulo III – O estudo dos valores organizacionais - evidências**

O estudo sobre os valores organizacionais, embora tenha surgido há já algum tempo só começou a despertar o interesse dos estudiosos com o surgimento do termo cultura organizacional (Agle e Caldwell, 1999).

Hoje em dia as organizações procuram cada vez mais fatores que contribuam para o seu êxito e para a criação de vantagem competitiva em relação aos seus potenciais concorrentes, uma vez que o ambiente em que se encontram inseridas está sempre em constante mudança. Por outro lado, no que diz respeito à Administração Pública em geral, o sistema de valores utilizado varia de acordo com a área de atuação. Porém, tanto as organizações privadas como a Administração Pública têm em comum a prestação de um serviço de acordo com certos parâmetros. A Administração Pública, ao contrário da Administração Privada, foca-se nos princípios de habitualidade, de continuidade e de universalidade. Os princípios anteriormente mencionados são princípios de prestação de um serviço público que procura atingir toda a comunidade (universalidade) em necessidades básicas, que por sua vez não devem ser suspensos (continuidade), para que possibilitem o planejamento e o acesso regular de todos os utilizadores (habitualidade) (Parra, 2003).

Há uma necessidade permanente de adaptação, de resposta às exigências do mercado e, de certa forma, de assegurar a sua sobrevivência. Deste modo, percebe-se facilmente que os valores organizacionais são parte integrante da cultura de uma organização ou de um setor de atividade, ou ainda de profissionais que partilham uma maneira comum de estar, sentir e agir (Bilhim & Correia, 2016).

Allport (1962) e Schein (1965) defendem que uma organização é constituída por estruturas de eventos, interações e atividades por ela executadas. Já segundo Katz e Kahn (1978) *apud* Tamayo e Godim (1996), os principais componentes de uma organização são os seus papéis, as suas normas e os seus valores. Os mesmos autores defendem que, enquanto os papéis orientam e definem os comportamentos que se deve ter consoante as tarefas que se desempenham, as normas representam expectativas que se transformam em exigências e os valores justificações e aspirações ideológicas gerais.

Para Enriquez (1996), as atuais configurações das organizações passaram a focar, principalmente, as pessoas, ao invés de se centrarem exclusivamente nos processos organizacionais, tornando a organização um espaço social predominado pelas relações interpessoais. De acordo com o autor acentua-se a busca por aliar os objetivos individuais aos objetivos organizacionais, com a finalidade de identificação dos colaboradores que se enquadram com os valores da organização, pois só assim se consegue alcançar o desempenho organizacional e a excelência (Teboul, 1999). Por outro lado, no que toca à Administração Pública, o foco deixou de ser única e exclusivamente o cumprimento das leis e dos procedimentos, passando a ter como uma das principais características, fruto do NPM, a necessidade de atuar com mais qualidade e com foco nos resultados.

Bilhim e Correia (2016) dizem-nos com base num estudo desenvolvido em 2016<sup>12</sup> que a revisão da literatura realizada entre 1996 e 2012 mostra evidências claras sobre a importância do estudo dos valores organizacionais em geral e dos valores públicos (*public values*) em particular.

Os valores organizacionais constituem um conjunto dentro do universo dos valores, referindo-se ao domínio específico das organizações (Tamayo, 2007). Tamayo e Godim (1996) definem valores organizacionais como princípios ou crenças que se encontram organizados hierarquicamente e que dizem respeito a tipos de estruturas ou a modelos que se espera que orientem a vida da empresa, sendo que estão ao serviço quer de interesses individuais quer de interesses coletivos ou mistos, bem como guiam o comportamento dos seus colaboradores. Todavia, não é exclusivamente o comportamento do colaborador que é influenciado, mas também o julgamento que o mesmo faz do comportamento dos seus colegas na organização. Com isto verificamos que a visão que estes tenham sobre os valores da organização, independentemente de estar correta ou errada, irá influenciar o seu próprio comportamento (Sego *et al.*, 1997, *apud* Tamayo *et al.*, 2000), uma vez que funciona como padrão de julgamento e como justificação do comportamento de si e dos outros.

Autores como Oliveira e Tamayo (2004), defendem que os valores organizacionais têm a sua origem nos valores individuais, dado que são introduzidos na organização seja

---

<sup>12</sup> Bilhim, João A. F.; Correia, Pedro M. A. R. 2016. "Diferenças nas Perceções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado", *Sociologia*, 31: 81 - 105.

pelo fundador, seja pelos gestores ou até mesmo pelos próprios colaboradores. Assim, é possível afirmar que entre os valores organizacionais e os valores individuais existe uma similaridade, pois os primeiros apoiam-se nos segundos.

Embora distintos, tanto os valores organizacionais como os valores individuais apresentam características gerais em comum. Tamayo e Godim (1996) dão-nos conta dessa mesma realidade, fazendo referência à dimensão cognitiva, motivacional, hierárquica e funcional dos valores organizacionais. Em primeiro lugar, o aspeto cognitivo revela-se fundamental, pois os valores representam crenças relativas sobre o que é ou não desejável para a organização, traduzindo-se em comportamentos aceites por ela. Em segundo lugar, o aspeto motivacional pode ser percebido como metas fundamentais da organização que potenciam a adoção e manutenção de determinados comportamentos por parte dos seus membros. O aspeto hierárquico refere que, do mesmo modo que as pessoas, as organizações diferem entre si, não tanto pelo facto de possuírem valores diferentes, mas pelo grau de importância atribuído a cada um deles. Por sua vez, o aspeto funcional indica que os valores representam diretrizes que orientam a vida da organização, influenciando o comportamento dos seus membros.

Bedani (2012) afirma que os valores compartilhados desempenham importantes funções no contexto organizacional. Isto significa que os mesmos teriam como finalidade, por um lado, expressar como a missão, os objetivos e as estratégias adotadas são percebidas pelos funcionários, e por outro lado, criar entre os funcionários modelos mentais semelhantes, relativos ao funcionamento e à missão da organização, comportamentos esperados e tarefas a serem executadas, evitando percepções divergentes sobre a empresa e, por fim, contribuir na formação da identidade social da organização, determinando o que ela é e a forma como ela se percebe.

De acordo com Tamayo (1998), valor diz respeito à oposição que o ser humano faz entre o principal e o secundário, entre o essencial e o acidental, entre o desejável e o indesejável, entre o significativo e o insignificante. Por outras palavras, valor representa a ausência de igualdade entre as coisas, os factos, os fenómenos ou as ideias. Para este autor os valores organizacionais são os valores percebidos pelos colaboradores como sendo efetivamente característicos da organização. Isto é, são princípios e crenças compartilhados pelos colaboradores, que orientam o funcionamento e a vida da organização.

Como exemplo de instrumentos de avaliação dos valores, podemos apresentar a Escala de Valores Organizacionais (Tamayo e Godim, 1996) e o Inventário de Valores Organizacionais (Tamayo, Mendes e Paz, 2000), ambos desenvolvidos no Brasil. A Escala de Valores Organizacionais é constituída por itens que foram construídos através de uma recolha de valores feita a colaboradores de instituições públicas e privadas. Em contrapartida, o Inventário de Valores Organizacionais agregou as vantagens de uma estratégia empírica a uma teoria de valores. Este instrumento permite avaliar tipos motivacionais de valores entre o real e o desejado.

Segundo Oliveira e Tamayo (2004) os instrumentos anteriormente mencionados têm apresentado parâmetros de validade e precisão satisfatórios, pois têm sido alvo de utilização em pesquisas científicas feitas no Brasil. No entanto, é necessário responder à seguinte questão: Deverão ser utilizados os mesmos instrumentos para avaliar os valores individuais e os valores organizacionais? Os valores individuais não se devem confundir com os valores organizacionais, porque o sistema de valores de uma organização nem sempre coincide com os valores dos seus colaboradores (Tamayo, Mendes e Paz, 2000).

Assim, ao utilizar-se apenas um instrumento para avaliar ambos os valores, pode fazer com que haja dificuldade em distinguir o que são os valores da organização e os valores dos indivíduos, daí a necessidade de se construir um instrumento que permita avaliar não só os valores organizacionais, como também os valores individuais. Desta forma seria mais fácil estudar a integração do indivíduo na organização e definir as estratégias de gestão centradas na convergência de metas individuais e organizacionais.

Os valores constituem o núcleo da cultura organizacional, uma vez que o sistema de valores é responsável pela “programação mental”, pois constituem a centralidade da cultura (Hofstede, 1980). Desta forma, e tal como já foi referido, os valores organizacionais poderiam ser definidos como uma grande tendência nas organizações para preferir alcançar certos estados e objetivos em detrimento de outros.

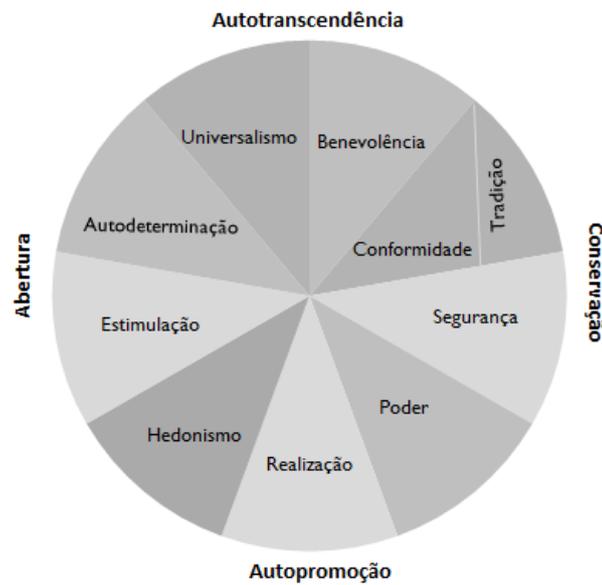
Segundo Schwartz (1992), a teoria dos valores humanos é o mote para o estudo dos valores organizacionais. Os valores são representações cognitivas de três exigências humanas universais: necessidades biológicas do indivíduo; necessidades sociais de interação; e necessidades socioinstitucionais de sobrevivência e de bem-estar dos grupos (Schwartz e Bilsky, 1987; Schwartz, 1996). Com base nestas exigências, Schwartz (2006) identificou dez tipos motivacionais de valores universais: o autodirecionamento;

a estimulação; o hedonismo; o sucesso; o poder; a segurança; o conformismo; a tradição; a benevolência; e o universalismo.

- Autodeterminação: independência de pensamento, opção e ação;
- Estimulação: reflete-se na necessidade intrínseca de um estilo de vida variado, estimulante, emocionante e desafiante, na procura da manutenção de um nível de ativação ideal (Berlyne, 1960).
- Hedonismo: está orientado para a experimentação de prazer e sensações de gratificação, procurando assim satisfazer as necessidades do organismo.
- Realização: satisfação das necessidades de realização pessoal através da demonstração de competência nas mais diversas áreas da vida do sujeito.
- Poder: surge associado à obtenção de estatuto social e prestígio, controlo e domínio sobre os outros.
- Segurança: Integridade pessoal, estabilidade da sociedade, do relacionamento e de si mesmo.
- Conformismo: deriva de uma restrição de ações, impulsos e comportamentos que possam colocar em dúvida e violar as expectativas e normas vigentes.
- Tradição procura satisfazer motivações de respeito, compromisso, aceitação de costumes e normas impostas pela cultura e religião.
- Benevolência: tem como objetivo preservar e melhorar o bem-estar das pessoas com quem contactamos.
- Universalismo: tem por motivação a compreensão, a tolerância e proteção do bem-estar de todas as pessoas e da natureza.

Os valores anteriormente mencionados organizam-se mediante um esquema circular, onde os valores que mais se aproximam são compatíveis e os que se encontram em polos opostos do círculo são incompatíveis (Schwartz, 1992). Assim, quanto mais próximo estiver um valor do outro, mais compatíveis são, pois apresentam motivações mais próximas.

**Figura 2: Estrutura bidimensional dos tipos motivacionais de valores**



Fonte: Adaptado de Oliveira e Tamayo (2004)

A abertura à mudança encontra-se definida pelo hedonismo, pela estimulação e pela autodeterminação e tem no polo oposto um conjunto de valores de conservação, definidos pela conformidade e a tradição. Em contrapartida, a autopromoção engloba os valores de poder, realização e segurança, e tem no polo oposto a autotranscendência, que inclui o universalismo e a benevolência. Deste modo, podemos resumir a estrutura anteriormente apresentada através de duas dimensões ortogonais: abertura à mudança versus conservação e autopromoção versus autotranscendência.

Schwartz e Ros (1995), a fim de elaborarem um trabalho que permitisse a compreensão sistemática dos valores organizacionais, delinearam uma estrutura de valores culturais através dos quais os valores organizacionais parametrizar-se-iam em três dimensões bipolares, a saber: conservação *versus* autonomia; hierarquia *versus* estrutura igualitária; e harmonia *versus* domínio.

**Tabela 3: Agrupamento dos valores por polos**

<b>Polos</b>	<b>Valores</b>
<b>Conservação</b>	Disciplina, honestidade, lealdade, limpeza, ordem, polidez, prestígio, segurança, sensatez e sigilo;
<b>Autonomia</b>	Criatividade, curiosidade, eficiência, eficácia, modernização, qualidade, reconhecimento, competência, prazer, inovação, realização, estimulação e liberdade;
<b>Hierarquia</b>	Fiscalização, hierarquia, obediência, poder, pontualidade, rigidez, supervisão, tradição e autoridade;
<b>Estrutura igualitária</b>	Democracia, descentralização, justiça, qualificação dos recursos humanos, sociabilidade, cogestão, coleguismo, igualdade, cooperação, dinamismo, independência, autonomia, comunicação, respeito e equidade;
<b>Harmonia</b>	Integração interorganizacional, interdependência, ética, parceria, tolerância, intercâmbio, preservação, equilíbrio, respeito à natureza, espontaneidade e iniciativa;
<b>Domínio</b>	Ambição, audácia, competitividade, domínio, previsibilidade, produtividade, satisfação dos clientes e sucesso.

Fonte: Adaptado de Schwartz e Ros (1995)

É possível investigar cada polo em dois níveis díspares: o real e o desejável (Tamayo e Gondim, 1996). Enquanto o real diz respeito aos valores existentes na organização de acordo com a percepção dos colaboradores, isto é, orientam a vida organizacional, nomeadamente no que toca às suas decisões para a definição e implementação de políticas, concebidos para nortear a vida organizacional. O desejável mostra os valores que os colaboradores acreditam que a organização deve ou deveria seguir (Siqueira e Vieira, 2012). Tendo sido esta última a perspectiva adotada para a realização do estudo empírico.

Schwartz (1994) afirma que há um consenso em relação às cinco características da definição de valores: um valor é uma crença; diz respeito a um estado, fim ou modo de conduta desejável; transcende situações específicas; guia a seleção ou avaliação de comportamento pessoas e eventos; e é ordenado pela importância relativa a outros valores para formar um sistema de valores prioritários. Todavia, verifica-se que na maioria dos estudos que se debruçam sobre os valores organizacionais não é apresentada nenhuma definição concreta e objetiva sobre os mesmos, sendo este um dos problemas apresentados na revisão da literatura. Porém, é do consentimento geral que o estudo destes só é possível através de um inquérito empírico à realidade social onde os mesmos se encontram plasmados.

## **Capítulo IV – O Estágio Curricular na Administração da Universidade de Coimbra**

A presente secção pretende demonstrar o reflexo do estágio desenvolvido ao longo do primeiro semestre do segundo ano do Mestrado em Administração Pública Empresarial. O mesmo decorreu entre 29 de outubro de 2016 e 9 de março de 2017 na Divisão de Compras e Aprovisionamento (DCA), parte integrante do Serviço de Gestão Financeira (SGF) da Administração da Universidade de Coimbra (UC).

Segundo o artigo n.º 1 do Regulamento da Administração, esta consubstancia “o serviço de apoio central à governação da Universidade de Coimbra, integrando um Centro de Serviços Comuns que assegura apoio a todas as Unidades Orgânicas e outras Unidades e Serviços da Universidade”. A Administração da UC é constituída pelo Gabinete Técnico de Apoio, pelo Centro de Serviços Comuns (CSC) e pelo Centro de Serviços Especializados. O CSC integra o Serviço de Gestão de Recursos Humanos (SGRH), o Serviço de Gestão Financeira (SGF), o Serviço de Gestão Académica (SGA), o Serviço de Gestão do Edificado, Segurança e Ambiente (SGESA), o Serviço de Gestão de Sistemas e Infraestruturas de Informação e Comunicação e a Divisão de Projetos e Atividades (DPA). Por outro lado, o Centro de Serviços Especializados integra a Divisão de Planeamento, Gestão e Desenvolvimento (DPGD), a Divisão de Avaliação e Melhoria Contínua (DAMC) e a Divisão de Relações Internacionais (DRI).

Numa primeira fase, uma vez que o estágio foi realizado numa divisão do SGF, importa esclarecer quais as principais funções e divisões que o constituem e, posteriormente far-se-á a descrição das tarefas realizadas durante o período de estágio na DCA. Assim, o SGF<sup>13</sup> tem como principais funções elaborar e acompanhar a execução do orçamento e efetuar a sua monitorização periódica, elaborar relatórios financeiros, assegurar os trabalhos conducentes à prestação de contas e dar apoio ao processo de consolidação de contas, assegurar a gestão da receita, despesa e tesouraria, assegurar o planeamento e a gestão de compras, de contratos de fornecimento, de aprovisionamento, de stocks, o inventário, o arquivo automático e financeiro e a logística de transportes, e ainda a execução de outras atividades que, no domínio da gestão financeira, lhe sejam cometidas pela Administração.

---

<sup>13</sup> Despacho n.º 1576/2017.

## 4.1. Divisão de Compras e Aprovisionamento

O SGF é constituído pela Divisão de Contabilidade Financeira (DCF), pela Divisão de Orçamento e Conta, pela Divisão de Compras e Aprovisionamento, pela Unidade de Tesouraria, pela Unidade de Património e pela Unidade de Arquivo. Contudo, para o presente relatório importa focar-nos na DCA.

A DCA está incumbida de elaborar e executar planos de compras conjuntas na sequência da identificação de necessidades comuns de aquisição de bens e serviços; de elaborar, organizar e conduzir todos os procedimentos de contratação pública, designadamente de aquisição de bens, serviços e de empreitadas, assegurando a conformidade legal dos procedimentos pré-contratuais e contratuais; de gerir os contratos de fornecimento, prestação de serviços e de aprovisionamento, garantindo o cumprimento das obrigações contratuais e direitos protegidos da UC e do fornecedor ou prestador; de assegurar a confirmação da entrega dos bens e da prestação de serviços; e, por fim, de gerir a relação de compra e venda entre a UC e os fornecedores<sup>14</sup>.

Tal como já foi referido, uma das funções da DCA passa por elaborar, organizar e conduzir todos os procedimentos de contratação pública, garantindo deste modo a legalidade de todo o processo de compra incluindo em todo o processo os princípios do Código dos Contratos Públicos (CCP). A todos os tipos de contratos públicos e a todas as entidades que recebam dinheiros públicos são aplicados os princípios da concorrência, da transparência, da igualdade, da publicidade, da responsabilidade e da unidade de despesa (consagrados no artigo 4.º n.º 4 do CCP). O CCP, no seu artigo 16.º n.º 1 menciona também o tipo de procedimentos que se podem utilizar na contratação pública, nomeadamente:

- Ajuste direto<sup>15</sup>: com convite a um interessado; com convite a vários interessados; ou simplificado<sup>16</sup>;
- Concurso público<sup>17</sup>: normal ou urgente;
- Concurso limitado por prévia qualificação<sup>18</sup>;

---

<sup>14</sup> Artigo 16.º A do Regulamento do CSC da Administração da UC.

<sup>15</sup> Artigo 112.º a 129.º do CCP.

<sup>16</sup> O ajuste direto simplificado é o procedimento mais vezes utilizado pela DCA, pois envolve valores menores.

<sup>17</sup> Artigo 130.º a 161.º do CCP.

<sup>18</sup> Artigo 162.º a 192.º do CCP.

- Procedimento por negociação<sup>19</sup>;
- Diálogo concorrencial<sup>20</sup>.

## 4.2. Atividades Realizadas

A necessidade de adquirir um bem ou um serviço deve ser manifestada por um docente, investigador ou por outro colaborador da UC, através de um pedido de compra feito à DCA na plataforma Lugas<sup>21</sup>. É à volta de processos de compra que as atividades do estágio se basearam, pois embora possa parecer célere, até que o pedido de compra esteja totalmente concretizado o processo prolonga-se por algum tempo, pois é constituído por diversas fases. Passaremos a descrever de seguida todos os passos do processo de compra, desde o pedido inicial até ao envio da nota de encomenda.

Num primeiro momento o requerente submete o pedido Lugas para a DCA, manifestando desta forma a necessidade de adquirir um bem ou um serviço. Nesta submissão, o requerente tem de proceder ao preenchimento de um formulário onde deve indicar o orçamento que suporta a despesa (este pode ser de gestão, de orgânica, ou de projetos ou atividades), a fundamentação legal que justifica a despesa (Porquê? Para quê? Para quando? E onde?), bem como a descrição dos materiais a adquirir e os dados para a entrega dos mesmos.

Após o pedido inicial, o Gestor de Compras e de Contratos procede ao seu tratamento<sup>22</sup>, a fim de perceber se o pedido cumpre o dever de fundamentação<sup>23</sup> previsto no Código do Procedimento Administrativo, isto é, se é necessário pedir esclarecimentos ao requerente, se é necessária uma aprovação prévia ou se o mesmo precisa de ser reformulado. Verifica também se, caso o pedido de compra estiver relacionado com um bem imobilizado, o mesmo apresenta o número do imobilizado a fim de evitar que se estejam a contratar bens ou serviços para um bem que não pertença à Universidade. Por outro lado, se o pedido disser respeito a um projeto de investigação ou outras atividades é necessário o Gestor efetuar um pedido de elegibilidade à DPA. E,

---

<sup>19</sup> Artigo 193.º a 203.º do CCP.

<sup>20</sup> Artigo 204.º a 216.º do CCP.

<sup>21</sup> O Lugas é uma plataforma informática de gestão dos processos.

<sup>22</sup> Na DCA este tratamento inicial designa-se por “triagem”.

<sup>23</sup> O dever de fundamentação traduz-se na inscrição no campo “fundamentação” do formulário do pedido.

por fim, confirma se o orçamento que é proposto pelo requerente no pedido apresenta saldo orçamental suficiente para proceder à satisfação do pedido. O pedido poderá ainda ser satisfeito por economato, caso inclua bens relativos ao mesmo.

Depois do tratamento inicial, procede-se ao tratamento de materiais que se efetua em várias fases. Numa primeira fase o Gestor executa o tratamento dos materiais pedidos em LUGUS, de seguida cria o Número de Processo Despesa (NPD)<sup>24</sup> em SAP e, por fim, efetua a requisição de compra, onde o pedido é submetido para cabimento prévio. Depois de cabimentado pela DCF, o pedido volta novamente para a DCA. Nesta fase, o gestor de compra elabora a nota de encomenda<sup>25</sup> e cria o compromisso com o montante que corresponde ao processo de compra, tudo isto em SAP. Seguidamente, em LUGUS, o gestor submete o pedido para autorizar a despesa pelo órgão competente, consoante a delegação de competências. Este, por sua vez, ou reformula o pedido ou autoriza o início da adoção do procedimento de aquisição e propõe a adjudicação à entidade competente para tal. Após a adjudicação, o pedido vai ter de novo ao gestor que procede à emissão da nota de encomenda e ao envio da mesma ao fornecedor. Finalmente, encerra-se o pedido na plataforma LUGUS.

Ao longo dos cinco meses de estágio, foi possível desempenhar o papel de Gestores de Compras e, deste modo, assumir tarefas semelhantes àquelas que são desempenhadas pelos colegas da DCA. Foi um período de aprendizagem bastante produtivo, onde adquirimos conhecimentos sólidos não só ao nível da elaboração de processos de compra, como também na utilização de LUGUS e de SAP, sendo esta última ferramenta bastante solicitada no mercado de trabalho, o que nos traz vantagens dado a familiaridade com a mesma. Durante este período foi-nos permitido ainda desenvolver sólidos conhecimentos ao nível de cadeiras como Direito Administrativo, Organização do Setor Público Empresarial, Contabilidade Financeira, Contabilidade Pública e Contabilidade Empresarial. A DCA rege-se fundamentalmente pelo CCP, daí a importância das duas primeiras cadeiras. Por outro lado, uma vez que o processo de compra envolve cabimentos e compromissos, destacamos as cadeiras de Contabilidade.

Todo o processo de compra desenvolvido na DCA envolve um grande trabalho em equipa, pois a mesma encontra-se dividida em quatro grupos: Bens, Serviços, Viagens

---

<sup>24</sup> O NPD é atribuído automaticamente, com a fundamentação legal, avaliação do fornecedor e as condições de execução do contrato.

<sup>25</sup> A nota de encomenda contém: o objeto a entregar ou o serviço a prestar; o preço; as condições de pagamento; o prazo de entrega ou execução; a morada; entre outros aspetos.

Alojamento e Outros Serviços e o Planeamento de Compra. Dentro de cada um destes grupos existem gestores responsáveis por unidades orgânicas, uma vez que assim permite tornar o processo mais simplificado e organizado. A cooperação entre toda a equipa revela-se essencial. Existem momentos onde os prazos se revelam mais apertados, nomeadamente no fecho do ano, e embora nessa altura exista uma data limite para submeter pedidos de compra o trabalho é abundante e, por isso mesmo, entre a equipa é fundamental que exista o espírito de entreatajuda.

## Capítulo V – O caso de estudo

### 5.1. Metodologia

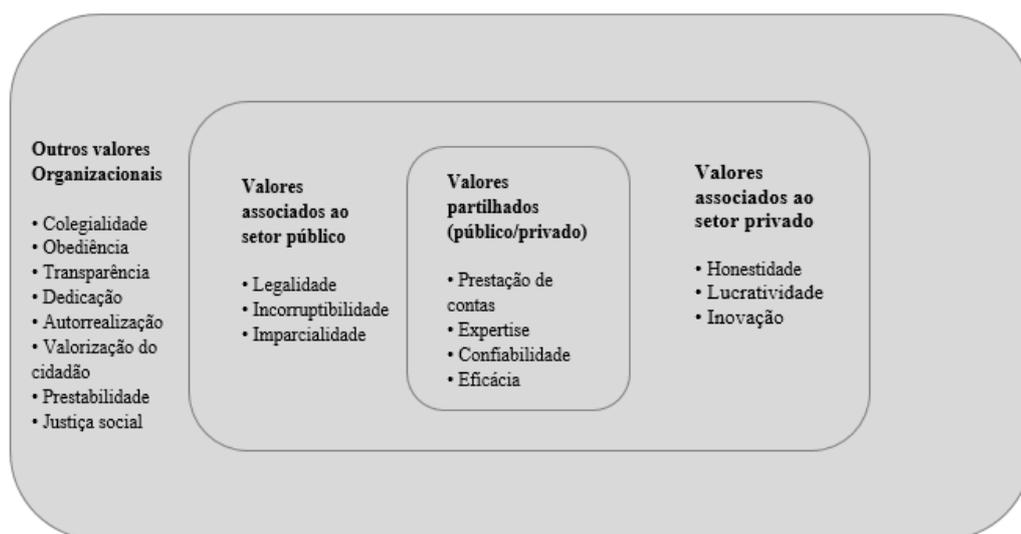
O presente estudo teve como objetivo perceber qual a importância que os valores organizacionais representam para os trabalhadores da Administração da UC. Para tal, o instrumento de recolha de dados utilizado foi o inquérito por questionário. O questionário empregue integrou 27 questões: 20 questões de escala referentes aos valores organizacionais e 7 questões de caracterização pessoal dos inquiridos. As questões relativas aos valores organizacionais tiveram por base a adaptação da estratificação proposta por Wal *et al.* (2008): um núcleo de valores partilhados, um dipolo de valores públicos e privados, e uma camada exterior de outros valores organizacionais (Figura 3). Importa salientar que este inquérito foi já aplicado no estudo de Wal *et al.*, (2008) “What’s valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector”<sup>26</sup> e no estudo de Bilhim e Correia (2016) sobre as “Diferenças nas Perceções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado”<sup>27</sup>. Assim, o presente estudo possibilitou avaliar a flexibilidade da estratificação proposta por Wal *et al.* (2008), neste caso tendo como foco os trabalhadores da Administração da UC.

---

<sup>26</sup> Wal , Zeger van der; Graaf, Gjalt de; Lasthuizen, Karin (2008). “What’s valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector”, *Public Administration*.

<sup>27</sup> Bilhim, João A. F; Correia, Pedro M. A. R. 2016. "Diferenças nas Perceções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado", *Sociologia*, 31: 81 - 105.

**Figura 3: Estratificação dos valores organizacionais**



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Bilhim e Correia 2016.

No Quadro 1 é possível observar as 20 variáveis de medida (ou indicadores) que dizem respeito aos valores organizacionais, nomeadamente: agregação de conjuntos de valores organizacionais em quatro variáveis latentes (dimensão valores organizacionais associados ao setor público, dimensão valores organizacionais associados ao setor privado, dimensão valores organizacionais partilhados (público/privado) e dimensão outros valores organizacionais), a questão que foi efetivamente colocada aos inquiridos e o valor organizacional correspondente a cada questão colocada (legalidade, incorruptibilidade, imparcialidade, honestidade, lucratividade, inovação, prestação de contas, *expertise*, confiabilidade, eficácia, eficiência, colegialidade, obediência, transparência, dedicação, autorrealização, valorizar o cliente/cidadão, Prestabilidade, justiça social, e sustentabilidade).

**Quadro 1: Questões colocadas aos inquiridos, valores organizacionais correspondentes e respetivas dimensões agregadoras**

Dimensões	Valores organizacionais	Para um trabalhador da Administração Pública, é fundamental...
Valores organizacionais associados ao setor público	Legalidade	Agir em conformidade com as leis e regulamentos existentes.
	Incorruptibilidade	Agir de modo a não apropriar poderes públicos ou do acionista para fins particulares.

	Imparcialidade	Agir de modo a considerar com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório, preservando a isenção e a confiança nessa isenção.
Valores organizacionais associados ao setor privado	Honestidade	Agir com verdade e cumprir promessas.
	Lucratividade	Agir para atingir o ganho (financeira ou outro).
	Inovação	Atuar com iniciativa e criatividade (para inventar ou introduzir novas políticas ou produtos/serviços).
Valores organizacionais partilhados (público/privado)	Prestação de contas	Ter vontade de justificar e explicar as suas ações junto das partes interessadas, nomeadamente superiores, colaboradores, fornecedores, utentes/clientes aos cidadãos em geral.
	Expertise	Atuar com competência, habilidade e conhecimento.
	Confiabilidade	Agir de uma maneira confiável e consistente para as partes interessadas.
	Eficácia	Agir para alcançar os resultados desejados.
	Eficiência	Atuar para alcançar resultados com meios mínimos.
Outros valores organizacionais	Colegialidade	Agir lealmente e mostrar solidariedade para com os colegas.
	Obediência	Agir em conformidade com as instruções e políticas (dos superiores e da organização).
	Transparência	Agir de forma aberta, visível, mas controlada.
	Dedicação	Atuar com diligência, entusiasmo e perseverança.
	Autorealização	Estimular o desenvolvimento (profissional) e bem-estar dos colaboradores.
	Valorizar o cliente/cidadão	Agir de acordo com as preferências dos cidadãos e clientes.
	Prestabilidade	Ser prestável para com os cidadãos e clientes.
	Justiça social	Agir com equidade no contexto de uma sociedade justa.
	Sustentabilidade	Agir de forma comprometida com a natureza e o meio ambiente, e com responsabilidade social.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Wal *et al.*, 2008 para a realidade portuguesa.

Na quantificação dos 20 indicadores constituintes das quatro dimensões consideradas na análise, utilizaram-se escalas de Likert (numéricas e por intervalo) com 10 pontos<sup>28</sup> e âncoras nos extremos: nível muito baixo para o extremo inferior; e nível muito alto para o extremo superior. Os inquiridos tiveram sempre à sua disposição a possibilidade de assinalar a opção “não sabe/não responde”.

<sup>28</sup> A opção por uma escala de 10 pontos fica a dever-se à necessidade de garantir uma adequada variabilidade das respostas obtidas. Para uma discussão mais detalhada desta problemática sugere-se a consulta de Correia (2012: 140-144).

Das 8 variáveis de caracterização pessoal dos inquiridos fizeram parte as variáveis: sexo; idade (em anos); grau académico mais elevado (concluído); antiguidade na Administração Pública (se aplicável; em anos); serviço ou divisão onde exerce atualmente a sua profissão; categoria que possui; e se exerce ou exerceu cargos de chefia ou direção.

O questionário foi disponibilizado presencialmente entre os dias 27 de março e 14 de abril de 2017 (19 dias), aos serviços pertencentes à Administração da UC que se mostraram disponíveis para tal. Durante esse período foram recolhidas 178 respostas, num universo de 328 trabalhadores, o que corresponde a uma taxa de resposta de 54.3%, ou seja, uma taxa de resposta bastante positiva. Optando por adotar uma postura cautelosa em que se assume uma dimensão infinita da população e um cenário de variância máxima, para um nível de confiança de 0,9500 (ou 95,00%), a precisão absoluta do estudo pode ser quantificada em 4,990%.

## **5.2. Resultados**

O Quadro 2 apresenta os resultados obtidos no que concerne à caracterização pessoal da amostra, sendo apresentadas as frequências absolutas e relativas registadas em cada categoria de cada uma das 14 variáveis correspondentes. Chegados aqui, podemos afirmar que as características da amostra coincidem com o que seria de esperar dos trabalhadores da Administração da UC, o que reforça a confiança na robustez do estudo. É possível notar que os inquiridos são tendencialmente do sexo feminino, na sua maioria com idades compreendidas entre os 31 e os 40 anos de idade, em que a licenciatura é o grau académico mais abundante, pertencentes aos vários serviços/divisões da Administração da UC, sendo a carreira de Técnico Superior aquela que tem um maior número de trabalhadores, com uma antiguidade na Administração Pública superior a 20 anos, tendo apenas uma pequena minoria já exercido cargos de chefia ou direção.

**Quadro 2: Caracterização da amostra – Variáveis de caracterização pessoal**

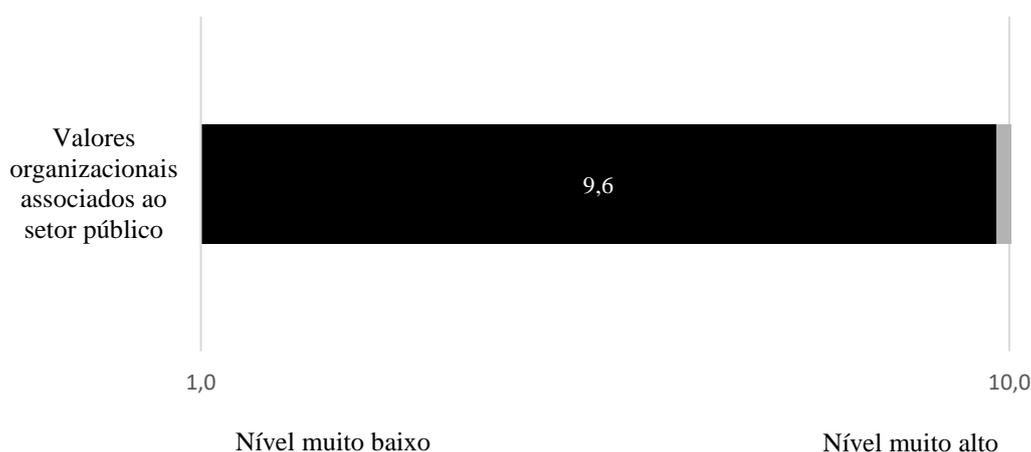
Variável de caracterização	Categoria	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Sexo	Masculino	44	24,72
	Feminino	134	75,28
Idade (em anos)	30 anos ou menos	24	13,48
	Entre 31 e 41 anos	69	38,76
	Entre 41 e 50 anos	42	23,60
	Entre 51 a 60 anos	38	21,35
	Mais de 60 anos	5	2,81
Antiguidade na AP	2 anos ou menos	39	21,91
	Entre mais de 2 a 10 anos	40	22,47
	Entre mais de 10 a 20 anos	37	20,79
	Entre mais de 20 a 30 anos	42	23,60
	Mais de 30 anos	20	11,24
Escolaridade	Ensino Básico	3	1,69
	Ensino Secundário	45	25,28
	Licenciatura	81	45,51
	Mestrado	48	26,97
	Doutoramento	1	0,56
Serviços/Divisões	SGF	63	35,39
	DPGD	5	2,81
	DPA	18	10,11
	SGA	48	26,97
	DAMC	1	0,56
	DRI	7	3,93
	SGESA	13	7,30
	SGRH	23	12,92
Categoria	Técnico Superior	102	57,30
	Técnico Administrativo	1	0,56
	Assistente Técnico	53	29,78
	Bolseiro	18	10,11
	Coordenador Técnico	3	1,69
	Técnico Informática	1	0,56
Exerce ou exerceu cargos de chefia ou direção	Sim	13	7,30
	Não	165	92,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

No que diz respeito às quatro dimensões respeitantes aos valores organizacionais a leitura das medidas de qualidade do método empregue para a sua criação (análise

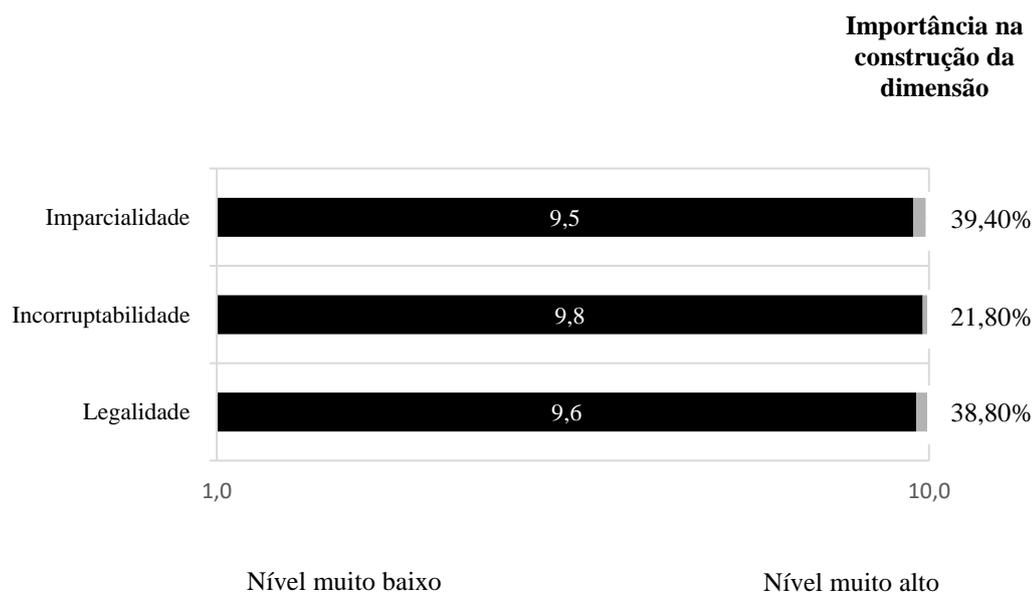
fatorial) comprovam a elevada confiabilidade do questionário utilizado: adequação das variáveis de medida<sup>29</sup> e unidimensionalidade de cada uma das quatro variáveis latentes<sup>30</sup>. Tendo em conta as perceções dos trabalhadores da Administração da UC face à dimensão dos valores organizacionais associados ao setor público, destaca-se que a média do nível das perceções dos participantes no estudo face aos valores organizacionais associados ao setor público situou-se nos 9,6 pontos em 10 possíveis, valor que pode ser considerado como correspondendo a um nível “muito elevado” (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Dimensão “valores organizacionais associados ao setor público” e respetivos indicadores constituintes**



<sup>29</sup> A confiabilidade das variáveis de medida foi realizada por intermédio de validações de convergência e de validações de discriminação, baseadas no conceito de *Average Variance Explained* (AVE). Para as dimensões valores organizacionais do setor público, privado, partilhados (público/privado) e outros, os valores de AVE foram, respetivamente, 0,6266; 0,4630; 0,4645; e 0,5090. Para mais detalhes sobre a metodologia empregue, sugere-se a consulta de Correia (2012: 168-170).

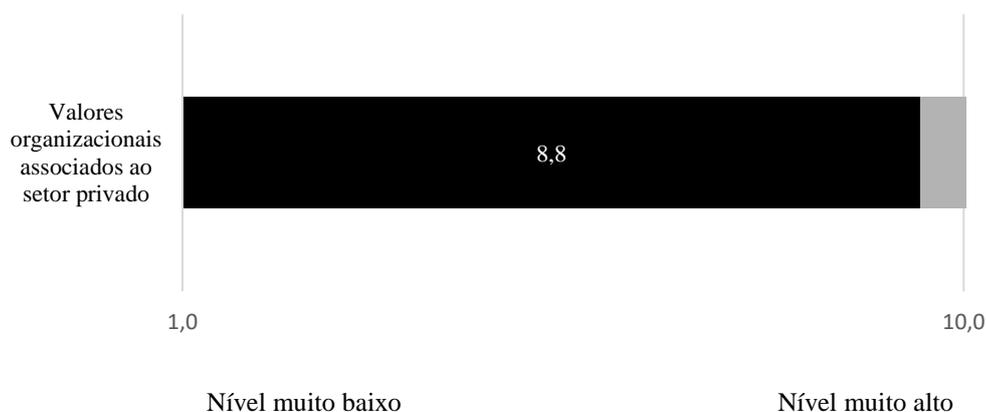
<sup>30</sup> A unidimensionalidade das dimensões foi aferida por intermédio do *alpha* de Cronbach e do *rho* de Dillon-Goldstein. Para as dimensões valores organizacionais do setor público, privado, partilhados (público/privado) e outros, os valores do *alpha* de Cronbach foram, respetivamente, 0,6962; 0,5371; 0,7121; e 0,8686. Já os valores do *rho* de Dillon-Goldstein foram, também respetivamente, 0,8382; 0,8019; 0,8221; e 0,8969. Para mais detalhes sobre a metodologia empregue, sugere-se a consulta de Correia (2012: 166-168).

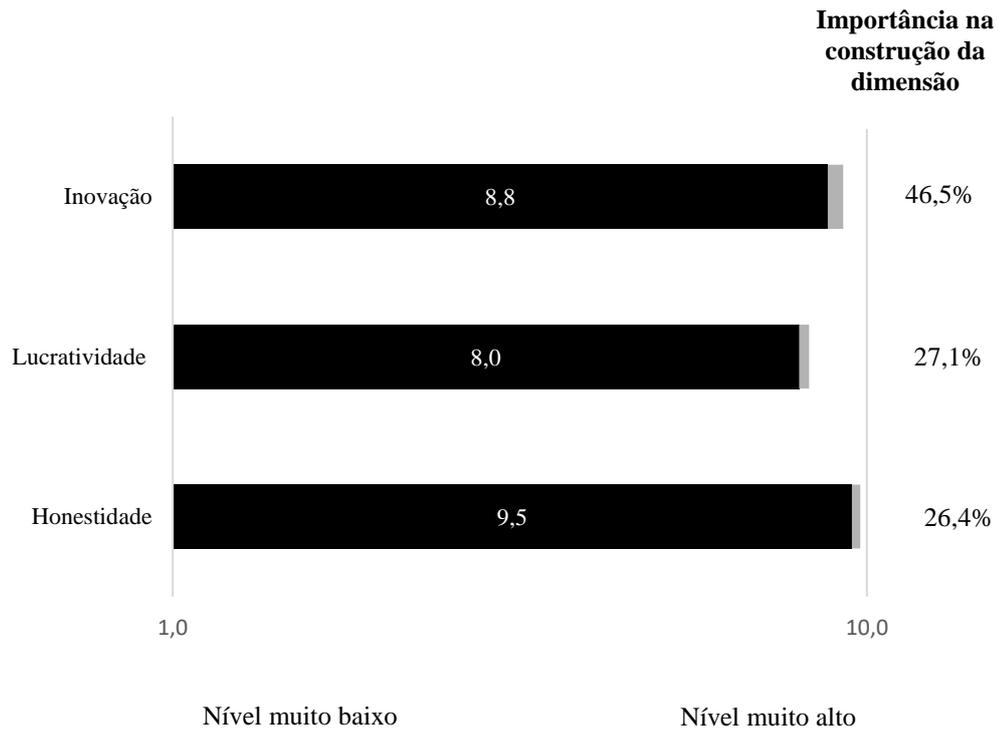


Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

Por sua vez, de acordo com as percepções dos trabalhadores face à dimensão dos “valores organizacionais associados ao setor privado”, destaca-se que a média do nível das percepções dos participantes no estudo face aos valores organizacionais associados ao setor privado situou-se nos 8,8 pontos em 10 possíveis valor que pode ser considerado como um nível “muito elevado” (Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Dimensão “valores organizacionais associados ao setor privado” e respetivos indicadores constituintes**

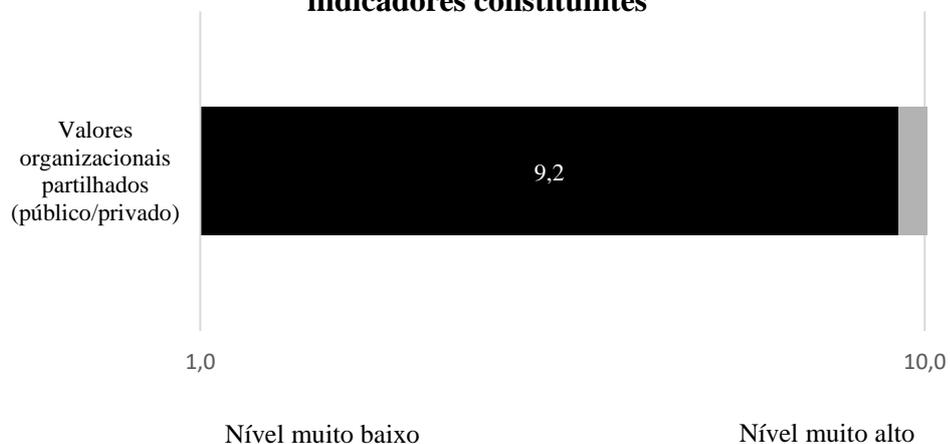


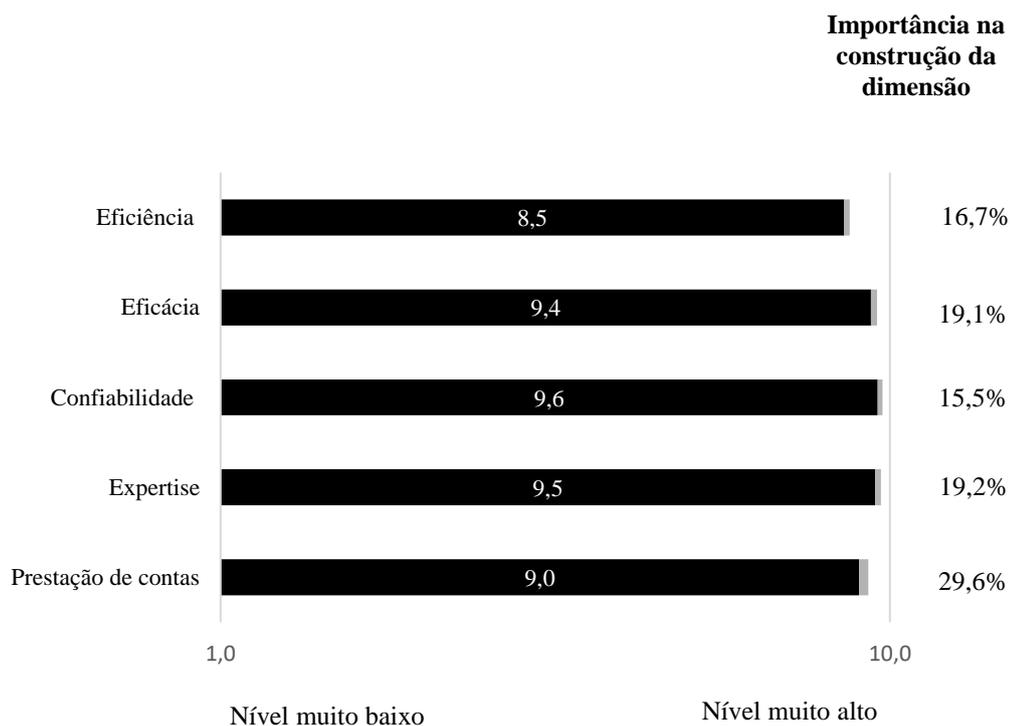


Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

Em contrapartida, tendo em conta as perceções dos trabalhadores face à dimensão dos “valores organizacionais partilhados”, destaca-se que a média do nível das perceções dos participantes no estudo face aos valores organizacionais partilhados (público/privado) situou-se nos 9,2 pontos em 10 possíveis, valor que também podemos considerar como pertencendo ao nível “muito elevado” (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Dimensão “valores organizacionais partilhados (público/privado)” e respetivos indicadores constituintes**

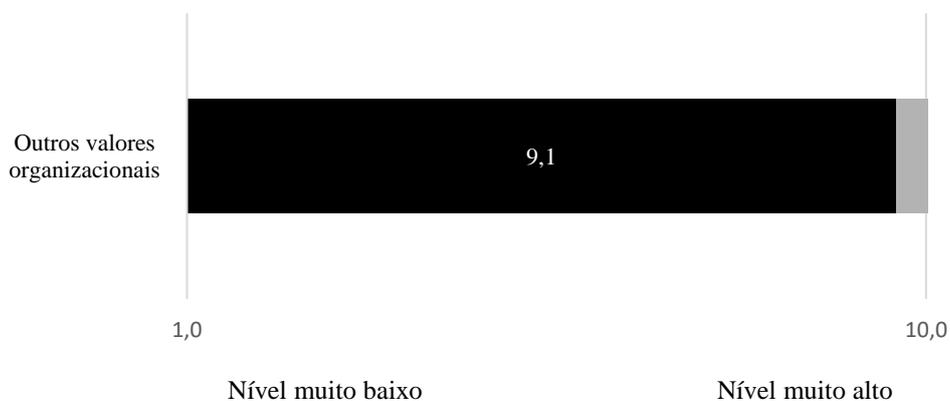


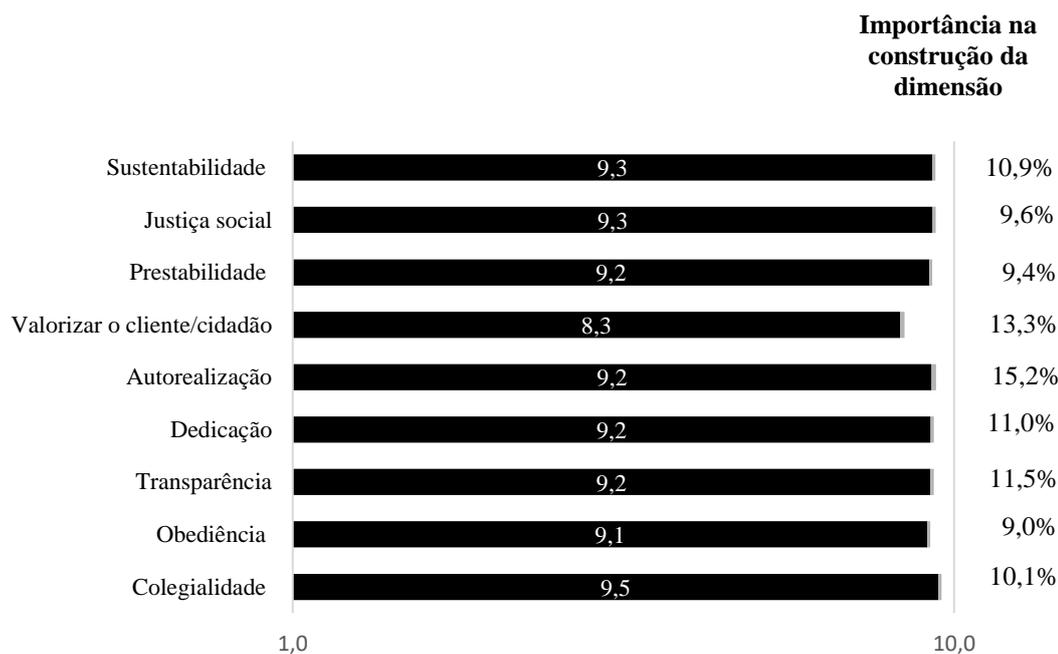


Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

Por fim, tendo em conta as perceções dos trabalhadores face à dimensão “outros valores organizacionais”, destaca-se que a média do nível das perceções dos participantes no estudo face a outros valores organizacionais situou-se nos 9,1 pontos em 10 possíveis, valor que, à semelhança do que aconteceu com as restantes dimensões, pode ser considerado como correspondendo a um nível “muito elevado” (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Dimensão “outros valores organizacionais” e respetivos indicadores constituintes**





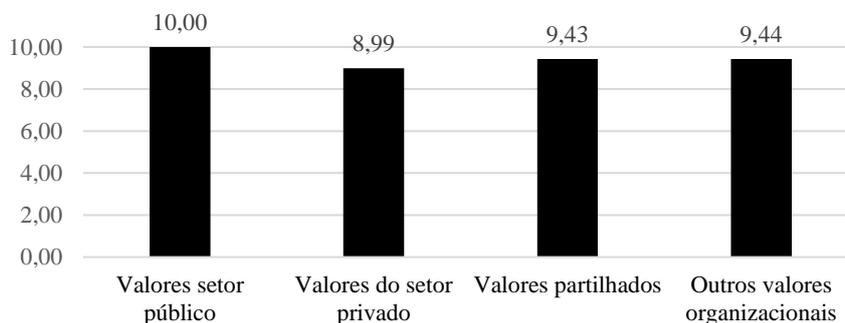
Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

Quando considerados como um todo, os resultados globais de cada uma das quatro dimensões analisadas podem ser realçados por dois pontos: (1) são extremamente elevados (médias entre 8,8 e 9,6 pontos, em 10 possíveis); e (2) aparentam estar relativamente próximos uns dos outros. Por estes motivos, é fundamental testar essa proximidade, a fim de determinar se as diferenças registadas são suficientemente importantes para serem consideradas estatisticamente significativas, sendo igualmente importante analisar e discutir as conjeturas que podem advir de um tal resultado.

### **5.3. Discussão e conclusões**

O gráfico 5 apresenta as medianas que correspondem a cada uma das quatro variáveis latentes, nomeadamente valores organizacionais associados ao setor público, valores organizacionais associados ao setor privado, valores partilhados e outros valores organizacionais.

**Gráfico 5**  
**Mediana dos resultados obtidos para cada dimensão**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos no estudo.

A aplicação do teste não paramétrico de Friedman ( $X^2 = 1.178,49$ ;  $p\text{-valor} = 0,000$ ) revela que existem evidências estatísticas de que as medianas das dimensões não são todas iguais e uma análise mais detalhada, par-a-par, permite concluir que, efetivamente, as medianas são todas distintas entre si: a mediana mais elevada regista-se na dimensão valores organizacionais associados ao setor público (10), seguida da mediana da dimensão outros valores organizacionais (9,44), da mediana da dimensão valores organizacionais partilhados (público/privado) (9,43), sendo a mediana da dimensão valores organizacionais associados ao setor privado a mais reduzida (apesar de se tratar, mesmo assim, de um valor extremamente elevado, 8,99).

Digna de realce é a diferença entre as medianas da dimensão valores organizacionais associados ao setor público e da dimensão valores organizacionais associados ao setor privado, que ascende a 1,01 pontos. Esta diferença pode ser explicada pelo facto de o questionário ter sido aplicado aos trabalhadores da Administração da UC (setor público) e, por esse motivo, as pontuações atribuídas aos valores organizacionais associados ao setor público serem mais elevadas do que aquelas que foram atribuídas aos valores organizacionais associados ao setor. Contudo, é também importante referir que esta diferença nas perceções poderá dever-se ao facto de muitos dos trabalhadores da Administração ainda não terem tido contacto laboral com o setor privado. No entanto, este é um aspeto que não foi alvo de análise do presente estudo.

## Capítulo VI – Conclusões

Ao chegarmos a esta fase é importante analisar a questão a que nos propusemos inicialmente responder, ou seja, explicitar qual a percepção que os trabalhadores da Administração da UC têm relativamente aos valores organizacionais e qual a importância que os mesmos tiveram para os diferentes modelos/paradigmas da Administração Pública.

No setor público a problemática dos valores organizacionais não tem sido alvo de muitas pesquisas empíricas. O presente estudo apresenta resultados que revelam uma diferença significativa nas percepções sobre valores organizacionais associados ao setor público e ao setor privado, corroborando resultados semelhantes obtidos em estudos anteriores (*vide* “Diferenças nas Percepções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado”).

Tal como temos vindo a constatar ao longo do documento, os valores organizacionais integram sempre a cultura de uma organização ou de um setor de atividade, bem como dos profissionais que partilham uma maneira comum de estar, sentir e agir, ou seja, de fazer as coisas (Bilhim e Correia, 2016). Por esse motivo, uma vez que a nossa amostra é constituída por trabalhadores pertencentes à Administração Pública, era de esperar que os mesmos partilhassem normas, valores e crenças associados ao mesmo, o que se veio a comprovar no estudo. Deste modo, para futuros trabalhos sugerimos que o estudo seja também aplicado no contexto privado, para assim se puderem comparar os resultados entre o setor público e o privado.

O presente estudo, tal como já aconteceu em estudos anteriores, é passível de ser sumariado em três pontos fundamentais: primeiramente ficou demonstrado que a escala de valores organizacionais utilizada por Wal *et al.* (2008) pode ser adaptada com sucesso em diferentes instituições da Administração Pública como é o caso da Administração da UC; em segundo lugar ficou também demonstrado que os valores organizacionais podem ser agrupados em quatro variáveis latentes unidimensionais estatisticamente robustas; e, finalmente, ao contrário do que a narrativa sobre os efeitos da reforma da Administração Pública tem demonstrado, os resultados mostram uma diferença estatisticamente significativa nas percepções dos valores organizacionais associados ao setor público e privado, diferença também registada no estudo sobre (“Diferenças nas Percepções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de

Direção Superior na Administração Central do Estado”). No entanto, no que diz respeito ao último ponto, é de salientar que embora existam diferenças estatísticas, as avaliações atribuídas são bastante elevadas. Por fim, concluímos que este estudo corrobora os resultados alcançados em estudos anteriores, o que permite atestar a robustez da escala utilizada, da estratificação de valores definida e da sua flexibilidade de aplicação.

## **Bibliografia**

- Ackroyd, S. (1995). From public administration to public sector management: understanding contemporary change in British public services. *International Journal of Public Sector Management*, vol.8, no.2, pp.1-11.
- Agle, B. R., e Caldwell, C. B. (1999). Understanding research on values in business. *Business and Society*, 38(3), 326-387. doi: 10.1177/000765039903800305.
- Allport, F. H. (1962). The structuring of events: outline of a general theory with applications to psychology. *Psychological Review*, 61, 281-303.
- Alves, André A. e Moreira, José M. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Araújo, Joaquim F. F. E. (1993). *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Braga: Universidade do Minho.
- Aucoin, Peter. (1995). *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Institute for Research and Public Policy, Montreal.
- Barzelay, Michael e Babak J. Armajani. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government* Berkeley. University of California Press.
- Bedani, M. (2012). O impacto dos valores organizacionais na percepção de estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho. *Revista de Administração Mackenzie*.
- Berlyne, D.E. (1960). *Conflict, Arousal and Curiosity*. New York: McGraw-Hill.
- Bilhim, João A. F. (2006). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas (5ª Edição)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2013). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. INA, 7.ª edição
- Bilhim, J. A. F. (2013) *Ciência da Administração*. Lisboa: Aberta. 2ª edição.
- Bilhim, J., e Correia, P. (2016). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado. *Revista de Sociologia Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, 81–105.

Caiden, G. E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. New York, Walter de Gruyter.

Camara, Pedro B. da; Guerra, Paulo Balreira e Rodrigues, Joaquim Vicente (1998). *Humanator – Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*. 2ª edição, Lisboa, Publicações D. Quixote.

Chiavenato, I. (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*.

Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro (2012). *O impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na satisfação dos colaboradores – O caso dos serviços do Ministério da Justiça em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Cunha, M. P., Cardoso, C. C., Cunha, R. C. Rego, A. (2004). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*, 3ª edição, RH

Cunha, M. P.; Rego, A.; Cunha, R. C.; e Cardoso, C. C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão* (6ª Edição). Lisboa: Editora RH, LDA.

Deal, T. E., e Kennedy, A. (1982). *Corporate cultures. The rites and ritual of corporate life*. Penguin Books. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Deal, T. E., e Kennedy, A. (2000). *Corporate Cultures: the rites and rituals of corporate life*. USA: Basic Books.

Demmke, Christoph; Henökl, Thomas; Moilanen, Timo, (2008). *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union. European Institute of Public Administration.

Denhardt, Robert B. e Denhardt Janet V. (2003). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Arizona State University.

Department of Economic and Social Affairs. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. In: *World Public Sector Report 2005*. United Nations New York, 2005.

- Eco, U. (1986). Viagem na irrealidade quotidiana. Edição: Lisboa Difel, Lisboa.
- Enriquez, E. (1996). Da horda ao Estado: psicanálise do vínculo social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey: Princeton University Press,
- Esping-Andersen, G. (1991). As Três Economias Políticas do *Welfare State*. Revista Lua Nova, nº 24, setembro.
- Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford University Press.
- Frederico, Manuela Ferreira (2006). Organizações, trabalho e carreira. Loures: Lusociência.
- Ferreira, J. M. C., Neves, J., e Caetano, A. (2011). Manual de Psicossociologia das Organizações. Escolar Editora.
- Ferreira, K. A.; Moura, L. R.; Cunha, N. R.; & Moura, L. E. (2012). Cultura e Valores Organizacionais em uma Universidade Federal Brasileira..
- Gomes, A. Duarte (1991). Cultura organizacional: Estratégias de interação e de diferenciação. Psychologica.
- Gomes, D. (2000). Cultura Organizacional – Comunicação e Identidade. Coimbra: Quarteto Editora.
- Graham, B. J., Amos, B., e Plumtre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century. Policy, (15), 8. Retrieved from [http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15\\_0.pdf](http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf)
- Gregory, K. L (1983). Native-view paradigms: Multiple cultures and culture conflicts in organizations, Administrative Science Quarterly.
- Hofstede, G. (1980). Culture's consequences: international differences in workrelated values. Beverly Hills: Sage.
- Hofstede, G. (1998). Identifying Organizational Subcultures: Na Empirical Approach. Journal Of Management Studies, Vol. 35, nº 1.

- Holmes e Shand. (1995). .Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years, *Governance*. v. 18, 4.
- Hood, C. C. (1990). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management and Administration: an introduction*. Palgrave Macmillan.
- Jorgensen, T. B. & Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? *World Bank Research Observer*, 23(1), 1–30. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkm012>
- Kikert, W. J. M. (1999). *Public Management Reforms. Western Governments*.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Governance Society Interactions*. London: Sage Publication.
- Krefting, L. A. e Frost, P. J. (1985). Untangling Webs, Surfing Waves, and Wildcatting: A Multiple-Metaphor Perspective on Managing Organizational Culture. In Frost, P.J., Moore, F. L., M. R., Lundberg, C. C. e Martin, J. (Eds.), *Organizational Culture*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Lane, S. T. M. (1995). Avanços da Psicologia Social na América Latina. In S. T. M. Lane e B. B. Sawaia (Eds.), *Novas veredas da Psicologia Social* (pp. 67-81). São Paulo, SP: Brasiliense.
- Lopes, Albino e RETO, Luís (1990). *Identidade da Cultura e Gestão pela Cultura*. Lisboa: Sílabo.
- Lynn, Laurence E. (1998). The New Public Management: How to Tranform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*.
- Maanen, J. V. e Barley, S. R. (1985). Cultural organization: fragments of a theory. In: Frost, P. J. et al. *Organizational culture*. London: Sage Publications.
- Madureira, M. A. S. (1990). *Introdução à Gestão*. 1ª Edição. Lisboa: Dom Quixote – Instituto Superior de Gestão.

- McNutt, P. (1996). *The economics of public choice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. e Lampel, J. (2000). *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman.
- Morgan, Gareth (1997) - *Images of Organization*. London: Sage Publications.
- Moore, Mark H. (1996). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University.
- Moreira, José M. e Alves, André A. (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Cadernos INA.
- Mottaz, C. J. (1988). Determinants of organizational commitment. *Human Relations*, 41, 467-482.
- Mueller, D.C. (1979). *Public Choice*. Cambridge, Cambridge University, pp-1-2.
- Myrdal, Gunnar (1994). *An American dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Brother.
- Myrdal, Gunnar (1998). *Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2ª Edição, Editora Saga: Rio de Janeiro.
- Nunes, Pedro. (2009). Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal. *Revista de Estudos Politécnicos*.
- OCDE (1981). *The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, OECD, Paris.
- Oliveira, A. D. F., & Tamayo, A. (2004). Inventário de perfis de valores organizacionais. *RAUSP. Revista de Administração Da Universidade de São Paulo*, 39(2), 129–140. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2000000200002>
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance?* Routledge, London and New York.
- Ott, S. (1989). *The organizational culture perspective*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company

- Ouchi, W. (1982). Theory Z and the schools. *School Administrator*, 39, 12-19.
- Parra, Osmar H. C. (2003). Diferenças de valores culturais em organizações públicas e privadas. Franca: Centro Universitário de Franca Uni-FACEF.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert Jr. (1982). In *Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pitschas, R. (2007). *Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum*. Lisboa: Editora Celta.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. 2ª Edição. Blackwell, Oxford, UK.
- Pollitt, C., Girre X., Lonsdale J., Mul R., Summa H., & Waerness M. (1999). *Performance or Compliance?* Oxford University Press, Oxford, UK.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Ramanantsoa Bernard & Reitter, Roland (1985). *Pouvoir Politique. Au delà culture de l'entreprise*. Paris, McGraw Hill.
- Reed, M. (2002). New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rocha, Oliveira J. A. (1995). Reforma Administrativa e Mudança Cultural nas Organizações Públicas. *Administração*, nº 1, Série IV, Ano IX: 6 e segs.
- Rocha, Oliveira J. A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto nacional de Administração.
- Rocha, Oliveira J. A. (2011). *Gestão Pública: teorias, modelos e prática*. Escola Editora.

- Sansaulieu, R. (1997). *Sociologie de l'Organization et de l'Entreprise*. Paris Press de da Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Santos, A. J. R., (2008). *Gestão Estratégica – Conceitos, Modelos e Instrumentos*. Lisboa: Escolar.
- Schwartz, S. e Bilsky, W. (1987). Toward a universal psychological structure of human values. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53 (3), 550-562.
- Schwartz, S. (1992). Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1-65. doi: 10.1016/S0065-2601(08)60281-6.
- Schwartz, S., & Ros, M. (1995). Values in the west: A theoretical and empirical challenge to the individualism-collectivism cultural dimension. *World Psychology*, 1(2), 91-122.
- Schwartz, S. (1996). Value priorities and behavior: applying a theory of integrated value systems. In: Seligman, C.; Olson, J.M.; Zanna, M.P. (Org.). *The psychology of values: the Ontario Symposium*. Mahwah, N.J.: Laurence Erlbaum Associates.
- Schwartz, S. (2005). Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: Tamayo, A., & Porto, J. B. *Valores e comportamento nas organizações*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Schwartz, S. (2006). Há aspectos universais na estrutura e no conteúdo dos valores humanos? In M. Ros & V. V. Gouveia (Orgs.), *Psicologia social dos valores humanos: desenvolvimentos teóricos, metodológicos e aplicados* (pp. 55-85). São Paulo: Senac.
- Schein, E. H. (1965). *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs: Printice-Hall.
- Schein, E. H. (1983). The role of the founder in creating organizational culture. *Organizational Studies*. Summer.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H. (1986). *Cultura organizacional. Tendências do trabalho*.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369. <https://doi.org/10.1590/S0034->

76122009000200004

Sen, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras.

Sen, Amartya (2008). *Desigualdade reexaminada*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Record.

Shaw, J. (2000). Teoria da escolha pública. Edição J. Neves, *Enciclopédia de Economia* (pp. 187-192). Cascais: Principia.

Sicsú, João (2008). *Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas*. Texto para discussão.

Siqueira, D. e Vieira, A. (2012). Valores Organizacionais: percepção e legitimação. *Revista Gestão & Tecnologia*, 12 (2), pp. 168-191.

Souza, E. L. P. (1978). *Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam*. Porto Alegre: Edgar Blücher.

Tamayo, A. e Gondim, M. G. C. (1996). Escala de valores organizacionais. *Rausp – Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 2, n. 31, p. 62-72.

Tamayo, A. (1998). Valores organizacionais: sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. *Rausp – Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 3, n. 33, p. 56-63.

Tamayo, A., Mendes, A. M. e Paz, M. G. T. (2000). Inventário de valores organizacionais. *Estudos de Psicologia*, Natal, v.5, n.2, p.289-315.

Tanure, B., Evans, P., & Pucik, V. (2007). *A gestão de pessoas no Brasil: virtudes e pecados capitais*. Rio de Janeiro: Campus.

Téboul, James (1999). *A era dos serviços: uma nova abordagem de gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark.

The World Bank. *World Development Report (1997). The State in a Changing World*. Oxford University Press.

Tomás, A. (2001). *Os sistemas de informação e a mudança organizacional – o caso da base de dados de recursos humanos na Administração Pública - BDAP*, Dissertação de Mestrado em Gestão de Empresas, Lisboa, ISCTE.

Triandis, H. C. (1994). Cross-cultural industrial and organizational psychology. In: Triandis, H. C., Dunnette, M. D., e Hough, L. M. (orgs.), Handbook of industrial & organizational psychology. California: Consulting Psychology Press.

UNPD , (1997).“Governance and Sustainable Human Development.

Wal, Zeger van der; Graaf, Gjalt de; Lasthuizen, Karin (2008). “What’s valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector”, Public Administration, 86 (2), pp. 465-482. doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00719.

Weber, Max. (1994). From Max Weber. Translated and edited by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Galaxy.

Wilson, E. (1971). Sociology: Rules, roles and relationships. Homewood: Dorsey Press.

# **Anexos**

**Questionário sobre a percepção da importância dos valores organizacionais na Administração da Universidade de Coimbra**

**Objetivo**

O presente questionário procura aferir qual a percepção dos trabalhadores da Administração da Universidade de Coimbra sobre a importância dos valores organizacionais. Os dados fornecidos serão utilizados, única e exclusivamente, para fins académicos e serão tratados de forma estritamente confidencial e anónima. Os dados solicitados não permitem a identificação dos respondentes. O preenchimento do inquérito não deverá ocupar mais de 5 minutos do seu tempo. Obrigado pela disponibilidade!

<b>Caracterização Geral</b>	Q1	Sexo: _____
	Q2	Idade: _____
	Q3	Escolaridade: _____ (Ensino Secundário, Licenciatura, Mestrado ou Doutoramento)
	Q4	Divisão/serviço onde desempenha funções: _____
	Q5	Antiguidade na Administração Pública (anos): _____
	Q6	Categoria: _____
	Q7	Exerce ou exerceu cargos de chefia ou direção: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N

Através de um círculo ou de uma cruz indique o seu nível de concordância/discordância com cada uma das afirmações que se seguem.

**Escala de Likert de 10 Pontos**

Dimensão	Valores Organizacionais	Ref.	Para um trabalhador da Administração Pública, é fundamental...	Escala de Likert de 10 Pontos										N sabe/ N resp
				Discordo Totalmente										
Valores organizacionais associados ao setor público	Legalidade	Q8	Agir em conformidade com as leis e regulamentos existentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Incorruptibilidade	Q9	Agir de modo a não apropriar poderes públicos ou do acionista para fins particulares	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Imparcialidade	Q10	Agir de modo a considerar com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório, preservando a isenção e a confiança nessa isenção.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Valores organizacionais associados ao setor privado	Honestidade	Q11	Agir com verdade e cumprir promessas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Lucratividade	Q12	Agir para atingir o ganho (financeira ou outro)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Inovação	Q13	Atuar com iniciativa e criatividade (para inventar ou introduzir novas políticas ou produtos/serviços).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Valores organizacionais partilhados (público/privado)	Prestação de contas	Q14	Ter vontade de justificar e explicar as suas ações junto das partes interessadas, nomeadamente superiores, colaboradores, fornecedores, utentes/clientes aos cidadãos em geral.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Expertise	Q15	Atuar com competência, habilidade e conhecimento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Confiabilidade	Q16	Agir de uma maneira confiável e consistente para as partes interessadas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Eficácia	Q17	Agir para alcançar os resultados desejados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Eficiência	Q18	Atuar para alcançar resultados com meios mínimos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Outros valores organizacionais	Colegialidade	Q19	Agir lealmente e mostrar solidariedade para com os colegas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Obediência	Q20	Agir em conformidade com as instruções e políticas (dos superiores e da organização)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Transparência	Q21	Agir de forma aberta, visível, mas controlada	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Dedicação	Q22	Atuar com diligência, entusiasmo e perseverança	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Autorealização	Q23	Estimular o desenvolvimento (profissional) e bem-estar dos colaboradores.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Valorizar o cliente/cidadão	Q24	Agir de acordo com as preferências dos cidadãos e clientes.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Prestabilidade	Q25	Ser prestável para com os cidadãos e clientes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Justiça social	Q26	Agir com equidade no contexto de uma sociedade justa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Sustentabilidade	Q27	Agir de forma comprometida com a natureza e o meio ambiente, e com responsabilidade social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		