

A Nova Administração Pública: um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas Portuguesas*

Paulo Jorge Alves Gomes

Tenente-Coronel do Exército. Mestre em Administração Militar. Doutorando em Gestão no Instituto Superior de Economia e Gestão. Professor na Academia Militar de unidades curriculares do Departamento de Ciências Militares e do Departamento de Administração e Liderança.

Resumo

No âmbito de uma “nova” administração pública, têm surgido novos movimentos teóricos, procurando dar resposta aos atuais desafios. Esses desafios vão desde as restrições orçamentais, à rápida mudança tecnológica, à satisfação dos interesses dos cidadãos, bem como à necessidade de melhoria do desempenho público.

As Forças Armadas portuguesas, pela sua capacidade de influência do ambiente, quer externo, quer interno, deverão também possuir elevado desempenho, devendo constituir-se como uma política pública fundamental a seguir. Esse desempenho só será possível, através de uma adequada gestão das capacidades militares, vistas como o produto produzido (*output*) pelas Forças Armadas.

Para esse efeito, é fundamental implementar sistemas de gestão que permitam medir o seu desempenho, constituindo-se como uma ferramenta fundamental no apoio à tomada de decisão.

Abstract

The New Public Administration: A Performance Based Management Model to the Portuguese Armed Forces

In the context of a “new” public administration, new theoretical models have emerged, seeking to answer to the current challenges. These challenges are the budgetary constraints, the rapid technological change, the citizens’ interest satisfaction, and the public performance improvement.

The Portuguese Armed Forces, due to its ability to influence the environment, both external and internal, should have high performance, being this, a fundamental public policy to follow. This performance will only be possible, through an adequate military capabilities management, seen as the Armed Forces output. For that, it’s fundamental to implement management systems that allow measuring their performance, constituting a fundamental tool on the decision making process.

* O presente artigo foi desenvolvido a partir da revisão da literatura da tese de doutoramento em Gestão, que se encontra em elaboração.

Introdução

O atual contexto estratégico coloca, aos Estados, novos desafios em que as atuais restrições orçamentais, a rápida mudança tecnológica, bem como a necessidade de se otimizar o desempenho organizacional, exigem uma rápida capacidade de resposta das organizações públicas ou privadas.

A fim de melhorar o desempenho organizacional (*performance management*), o processo de medição de desempenho (*performance measurement*) é atualmente visto como fundamental para a eficiência e eficácia das organizações (Lebas, 1995; Poister, 2003; Zoe, Radnor e Mcguire, 2004; Fryer, Antony e Ogden, 2009; Ramadan e Borgonovi, 2015). A medição do desempenho é também fundamental para as organizações públicas avaliarem o impacto das suas ações e da sua organização (Gomes, 2005; Bouckaert, 2013; Souaf, Wazani e Mouadili, 2015).

Ao nível da administração pública, a atual legislação em vigor não apresenta orientações em termos de metodologias de gestão a seguir. Compete a cada setor e sub-setor público procurar as melhores metodologias, por forma a potenciar o seu desempenho organizacional.

Não existem ainda, investigações aprofundadas, que no âmbito de uma nova administração pública, relevem como as prioridades de segurança de um Estado e como as entidades responsáveis pela segurança nacional, nomeadamente as Forças Armadas (FFAA) portuguesas, poderão otimizar o seu desempenho.

Este artigo tem como objetivo, procurar evidenciar a ênfase da nova administração pública, ao nível do desempenho organizacional, através do levantamento dos requisitos, características e objetivos preconizados para um adequado sistema de gestão do desempenho.

Neste sentido, procura-se responder à questão: que modelo de gestão de desempenho poderá ser implementado ao nível das FFAA portuguesas?

A Nova Administração Pública

Evolução na Administração Pública

A administração pública tradicional veio procurar dar resposta aos problemas de governação existentes ao nível dos diversos Estados, visando “fornecer um conjunto particular de soluções para os desafios da governação” (Stoker, 2006, p. 43), por forma a suportar e expressar o processo político de um governo (Ranson e Stewart, 1994). Houve particular influência de Max Weber, através da perceção do mundo, no que diz respeito à defesa de aspetos essenciais à modernização e processo de governação, nomeadamente, a orientação política como ponto de partida e a monitorização dos serviços através da burocracia.

No decorrer do século XX, devido particularmente às I e II Guerras Mundiais, diversos países enfrentaram graves problemas económicos, assistindo-se a “organizações públicas que, alegadamente, funcionaram em seu benefício próprio, não res-

pondendo aos desejos do público e não conseguiram cumprir as expectativas dos anos pós-guerra de criar uma sociedade mais justa, mais igualitária” (Ranson e Stewart, 1994, p. 3).

Somente, a partir dos anos 70, houve uma maior consciência política, por forma a resolver os problemas existentes, havendo ao nível da administração pública tradicional uma maior evolução.

Nos anos 80, novos movimentos para uma nova administração pública emergiram por trás da administração pública tradicional (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Valores como servir os cidadãos de forma democrática, mas numa perspectiva de serem consumidores, passaram a constituir-se como princípios do movimento teórico denominado por “Nova Gestão Pública” – New Public Management (NPM). A ideia base é de que as novas políticas públicas deveriam ser orientadas para o consumidor e que a gestão pública poderia basear-se em modelos do setor privado, dando origem a uma nova administração pública (Hood, 1991; Parsons, 1995; Ranson e Stewart 1994; Stoker, 2006).

No entanto, o NPM veio a ser criticado por não defender princípios bastante relevantes da sociedade atual, tais como ênfase na eficiência e eficácia (Osborne, 2006; Denhardt e Denhardt, 2000, 2007), na necessidade do setor público ter um elevado desempenho organizacional (Moore, 2004; Stoker, 2006) e ao não salientar o papel que os cidadãos deverão ter na sociedade como parte integrante das políticas públicas a seguir (Moore, 2004; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Denhardt e Denhardt, 2000, 2007).

Os cidadãos e a satisfação das suas necessidades fazem com que o setor público possua uma missão essencialmente de cariz social e política, distinguindo-se assim do setor privado.

A Nova Administração Pública

O desenvolvimento da nova administração pública teve por base uma variedade de ideias oriundas das teorias da gestão pública (Gruening, 2001; Osborne, 2006), com o objetivo de colmatar os pontos fracos e aperfeiçoar os pontos fortes, tendo surgido o movimento NPM no final da década de 70 e início da 80. Os seus primeiros praticantes localizaram-se no Reino Unido – através da Primeira-ministra Margaret Thatcher – e dos governos municipais dos EUA – por exemplo, Sunnyvale, Califórnia – que tinham sofrido mais fortemente com a recessão económica. Thatcher implementou mudanças na política de gestão pública em áreas como métodos de organização, relações de trabalho, planeamento de despesas, gestão financeira, auditoria, avaliação e controlo.

O aparecimento da NPM deveu-se a vários aspetos resultantes da atual globalização de mercados (Mendes, 2001), tais como: cortes e restrições orçamentais; recurso a contratações externas; liberalização dos mercados; e aumento da competitividade do setor público.

A ideia de melhoria da qualidade do serviço público ao “cliente” passa a ter um papel relevante, mas assentando na tônica da utilização dos métodos do sector privado, com a introdução de fatores de concorrência na administração pública. A ênfase passa a ser dada à racionalidade económica e à valorização dos resultados obtidos.

Assim, o NPM visa, essencialmente, promover a inovação e a modernização da administração pública, onde o serviço prestado aos clientes se constitui como a base das decisões públicas, otimizando os índices de eficácia, eficiência e economia dos recursos colocados ao dispor (Robinson, 2015). É visto como um meio mais eficiente de alcançar o mesmo produto ou serviço, em que, os cidadãos são vistos como clientes e servidores públicos e os dirigentes como gestores públicos. Procura-se realinhar a sua relação com os decisores políticos, sendo a sua motivação baseada em incentivos (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1993; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Este movimento foi o aprofundamento e aplicabilidade das diversas bases teóricas desenvolvidas no âmbito da gestão pública, tendo sido adotado em diversos países, inclusive em Portugal.

No entanto “esta abordagem foi criticada devido ao seu foco de cariz mais governamental e pela aplicação de métodos algo desatualizados do setor privado” (Osborne, 2006, p. 380). Osborne (2006, 2010) vem apresentar uma abordagem denominada por New Public Governance (NPG) em que o seu ponto de partida é muito diferente das teorias da gestão pública. “Devido à sua natureza verticalmente integrada, a hierarquia é o mecanismo chave para a governação, (...) para assegurar a responsabilidade para o uso dos dinheiros públicos (...) em que vários atores interdependentes contribuem para os serviços públicos” através das “relações interorganizacionais e definição de processos, salientando a eficácia do serviço e os resultados.” (Osborne, 2006, p. 382).

Esta abordagem, procura combinar assim os pontos fortes da NPM, através da formulação de políticas orientadas para a produção de produtos/serviços públicos e dos respetivos processos de produção.

Com a introdução de critérios empresariais e de princípios de gestão pública, como a concorrência entre os serviços prestados, o aumento de poder e de participação dos cidadãos, o setor público deverá ser tão eficiente e eficaz tanto quanto possível. Para isso, deverá haver uma avaliação do desempenho. Surge então uma outra abordagem denominada por Public Value Management (PVM), enfatizando que o valor público resulta principalmente do desempenho organizacional (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006).

Ao nível da PVM, Moore (2003, 2004, 2012) acredita que os cidadãos desejam dos seus governos uma combinação dos seguintes objetivos, que potenciem o valor público: serviços públicos de alto desempenho e não simplesmente burocráticos; organizações públicas eficientes e eficazes para alcançar os resultados sociais dese-

gados; organizações públicas que operam com justiça e conduzam a condições justas na sociedade em geral.

Devido às questões levantadas sobre se o serviço público deverá ter ênfase no interesse individual e geral ou se deverá ser ao serviço das pessoas, surgiu o modelo New Public Service (NPS). Para além do desempenho organizacional, o governo tem ainda um papel especial como garante dos valores públicos e sociais, cujas políticas deverão ter uma elevada ênfase na cidadania democrática e colaborativa (Lapsley, 2008; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014).

Neste modelo do NPS, a administração pública deverá observar aspetos que estão além da racionalidade do mercado, em complemento à NPM e à NPG, apresentando ideais e práticas que enfatizem a democracia e o envolvimento do cidadão na condução da administração pública (Denhardt e Denhardt, 2015).

O NPS surge assim da necessidade de se transformar uma administração pública mais profissional, mais eficiente e em condições de se adaptar às condições externas, mas dentro de um contexto de uma administração pública democrática.

A tabela 1 sintetiza as principais características dos diversos movimentos teóricos da nova administração pública.

Tabela 1 – Características das teorias da nova administração pública

| Características | New Public Management (NPM) | New Public Governance (NPG) | Public Value Management (PVM) | New Public Service (NPS) |
|-----------------|---|--|---|--|
| Ênfase público | Racionalidade económica, eficiente e eficaz | Processos de produção de produtos e serviços prestados | Desempenho organizacional potenciando valor público | Cidadania democrática e colaborativa |
| Visão | No cliente | Estrutura organizacional | No cidadão e na organização | Envolvimento do cidadão na condução da administração pública |

Fonte: adaptado de Gruening (2001), Moore (2003; 2004; 2012), Osborne (2006) e Denhardt e Denhardt (2000; 2007).

A Nova Administração Pública em Portugal

Na década de 90, ocorreram profundas alterações nos sistemas financeiros da Administração Pública portuguesa, que tiveram início com a aprovação da Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro, *Lei de Bases da Contabilidade Pública*, através da qual são determinadas as normas e os princípios a que deve obedecer o *Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública*, referidos na lei como “Serviços e Organismos da Administração Central”.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de junho, deu-se continuidade à reforma da contabilidade pública, estabelecendo-se o *Regime de Administração Financeira do Estado* (RAFE), dos serviços e organismos da Administração Pública. Neste diploma, encontra-se estabelecido a elaboração de um Plano de Atividades (PA) anual, que pressupõe a definição prévia dos resultados a alcançar e das linhas gerais para a sua prossecução bem como a explicitação clara da estratégia a seguir na utilização dos meios/recursos existentes. Os serviços deverão ainda efetuar um relatório anual sobre a gestão efetuada – relatório de atividades – com uma rigorosa descrição dos objetivos atingidos e dos recursos utilizados, procurando assim verificar as divergências entre o planeado e o executado.

Para além disso, para se efetuar uma gestão baseada em atividades – partindo-se das atividades para os recursos necessários –, encontrava-se explanado na legislação portuguesa a inscrição de programas plurianuais, nomeadamente na *Lei de Enquadramento Orçamental* – Lei n.º 91/01 de 28 de agosto – e no Decreto-Lei n.º 131/03 de 28 de junho, permitindo estruturar o Orçamento do Estado por programas. De acordo com o n.º 1 do Artigo 16.º da Lei n.º 91/01, um programa orçamental “inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projetos ou ações de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, eficiência e eficácia da sua realização”.

Para além destes diplomas, o Decreto-Lei n.º 232/97, de 28 de julho que aprovou o *Plano Oficial de Contabilidade Pública* (POCP), traduziu-se num passo fundamental no processo legislativo da reforma da administração financeira, ao introduzir um conjunto de princípios gerais comuns no domínio da contabilidade empresarial, tendo por referência o antigo *Plano Oficial de Contabilidade* (POC).

O principal objetivo preconizado pelos diplomas acima referidos é a demonstração de que os organismos públicos aplicam os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes, ou seja, informação somente de execução orçamental, tendo lacunas em termos de indicadores para avaliação da economia, eficiência e eficácia. Para fazer face a estas lacunas, o *Documento de Estratégia Orçamental* aprovado para o período de 2014-2018, estabelece a necessidade de serem introduzidas mudanças no sistema de contabilidade pública. Estas alterações vêm ao encontro do modelo do NPFM, tendo resultado recentemente na aprovação de uma nova *Lei de Enquadramento Orçamental*, Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, e do *Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Pública* (SNC-AP), Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro (Gomes *et al.*, 2016). Ao nível do diploma do SNC-AP, no seu Art.º 9.º, é referido a necessidade de um sistema de “controle interno a adotar pelas entidades públicas (...) que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente” tendo em conta

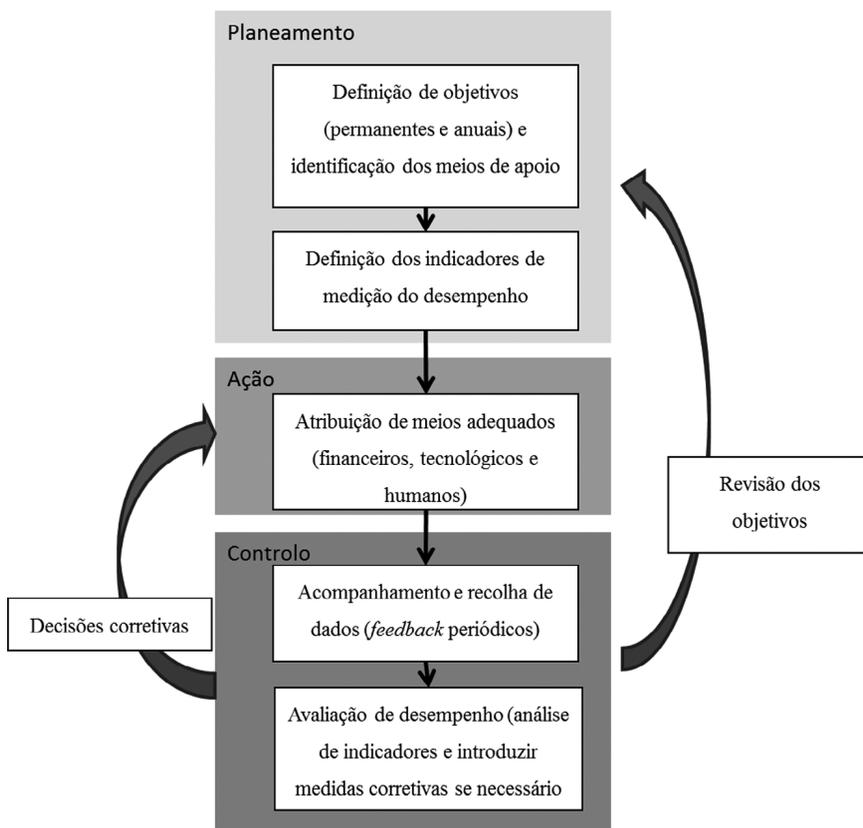
também “um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção”, por forma a garantir a legalidade e regularidade de documentos.

O Desempenho Organizacional Público

O Processo de Desempenho

A *performance measurement* é um sistema de avaliação e controlo da *performance*, baseado-se em medir, quantitativa e/ou qualitativamente, a entrada, a saída ou o nível de uma atividade, incluindo medidas com base em fatores-chave de sucesso. Estas medidas permitem acompanhar os resultados por comparação com as metas estabelecidas, dando origem à deteção de desvios. Caso se verifiquem desvios significativos, intervêm-se com decisões corretivas de modo a conseguir alcançar-se os objetivos.

Figura 1 – O processo de desempenho



Fonte: adaptado de Neves (2011), Sotomayor, Rodrigues e Duarte (2014) e Ramadan e Borgonovi (2015).

A *performance management* deve ser vista numa perspetiva mais vasta, como um sistema de gestão integrando a *performance measurement*, através do envolvimento dos trabalhadores, das suas competências, incentivos e recompensas. Deverá haver uma visão organizacional compartilhada, resultando em melhorias nos processos, no comportamento, motivação, no trabalho em equipa, no diálogo, no estilo de gestão e nas atitudes (Lebas, 1995; Radnor e Barnes, 2007; Neves, 2011). Para se atingirem os objetivos definidos e os resultados desejados, é fundamental a avaliação do desempenho por forma a se introduzirem medidas corretivas, ou caso haja necessidade, revisão dos objetivos definidos, conforme é evidenciado na figura 1.

Ciclo de Gestão Pública: inputs, outputs, outcomes.

O desempenho organizacional é obtido quando os *inputs* produzem a quantidade e qualidade dos *outputs* desejados através de uma organização das atividades da melhor forma, resultando em *outcomes* adequados para a sociedade, os quais, por sua vez, são influenciados pelo ambiente. A avaliação destes resultados das organizações constitui o principal interesse da gestão de desempenho (Bouckaert, 2013; OECD, 2009; Dooren, 2006).

Assim, para que uma organização pública possa otimizar o seu desempenho organizacional, importa perceber as componentes do seu ciclo de gestão, nomeadamente os *inputs* que vão para a organização, os *outputs* realizados com base nesses *inputs*, e os *outcomes* que resultam da disponibilização à sociedade dos *outputs*. A tabela 2 sintetiza diversos conceitos de *inputs*, *outputs* e *outcomes* apresentados por alguns autores, por forma a se detalhar e distinguir melhor os mesmos.

Tabela 2 – Conceitos de *inputs*, *outputs* e *outcomes*

| Autores | Inputs | Outputs | Outcomes |
|------------------|---|---|--|
| Bouckaert (2013) | Recursos que entram, sendo utilizados na produção de <i>outputs</i> | Fornecimento de produtos ou serviços, nomeadamente, o produto produzido | Efeitos dos produtos fornecidos, nomeadamente, as consequências em comportamentos, atitudes e interações com a sociedade |
| Dooren (2006) | Alocação de recursos a atividades para produzir <i>outputs</i> | Programas que permitam ir ao encontro das necessidades da sociedade | Resultados que permitem causar efeitos sobre a sociedade |
| Moore (2004) | Entradas | Saídas | Resultados organizacionais |

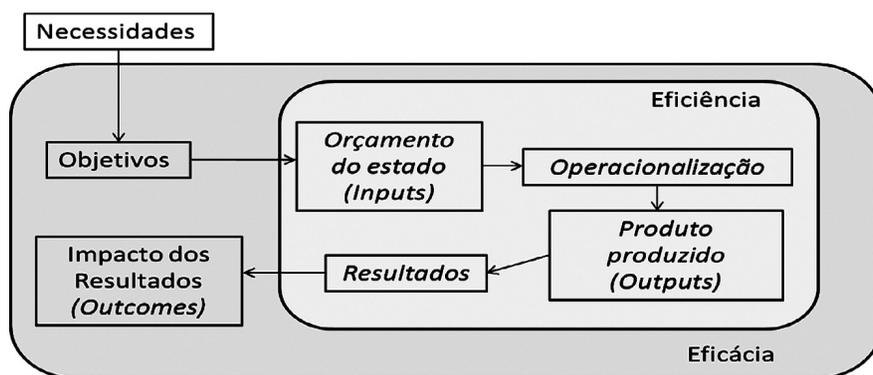
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Moore (2004), Dooren (2006) e Bouckaert (2013).

O bom desempenho organizacional é obtido, assim, através da combinação adequada destas componentes – *inputs*, *outputs* e *outcomes*. A análise de desempenho

deverá recair sobre vários aspetos da organização, podendo-se salientar os seguintes indicadores de rácio (OECD, 2009, p. 16; Dooren, 2006, p. 28): eficiência-custo/*output*; produtividade-*output/input*; eficácia-*output/outcome*; economia (custo-eficácia)-custo/*outcome*.

A figura 2 enfatiza assim, o ciclo de gestão pública e as relações entre a eficiência e a eficácia de modo a otimizar o desempenho organizacional ao nível do setor público.

Figura 2 – Ciclo de gestão pública



Fonte: adaptado de Boland e Fowler (2000), Webber (2004), Dooren (2006) e Bouckaert (2013).

O Desempenho Organizacional através da Criação de Valor Público

De acordo com Talbot (2008), a ideia do valor público foi impulsionada fundamentalmente por Mark Moore, que enfatizou três aspetos fundamentais para a *performance* das organizações públicas, nomeadamente: produzir bens/serviços atuais; atingir resultados sociais; manter a confiança e legitimidade da organização.

Para esse efeito, para se criar valor público, Moore (2004) releva as seguintes perspetivas, a ter em consideração ao nível do desempenho: Qual o valor público que a organização pública produz? Quais as fontes de suporte e que legitimam a atuação? Quais as capacidades operacionais que permitem criarem valor?

Por forma a criar valor público organizacional, Moore (2012), na tabela 3, apresenta os seguintes elementos chave de cada perspetiva.

Verifica-se assim, ser fundamental criar valor público através da legitimidade na atuação da organização pública, bem como implementar adequadas capacidades operacionais, por forma a se ver o alcance dos *outcomes*. Para isso, existe a necessidade da medição do desempenho e das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o desempenho organizacional (*performance measurement*), de modo a otimizá-lo (O'Flynn, 2007).

Tabela 3 – Elementos chave da criação de valor público

| |
|---|
| Perspetiva da Legitimidade e Apoio |
| <ul style="list-style-type: none">• Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos;• Inclusão de valores negligenciados pela sociedade;• Atuação dentro da legalidade;• Cobertura pela comunicação social;• Posição política democrática e isenta;• Posição da organização no discurso político democrático;• Políticas públicas de suporte;• Envolvimento dos cidadãos como coprodutores. |
| Perspetiva da Capacidade Operacional |
| <ul style="list-style-type: none">• Atribuição dos adequados recursos financeiros e humanos• Definição de procedimentos que permitam qualidade do desempenho operacional:<ul style="list-style-type: none">• Aprendizagem organizacional;• Atribuição interna de recursos;• Sistemas de gestão de desempenho.• Produção de <i>outputs</i> com qualidade e em quantidade adequada. |
| Perspetiva da Criação de Valor Público |
| <ul style="list-style-type: none">• Definição de objetivos estratégicos de acordo com visão e missão;• Ligação entre os objetivos, atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>;• Atividades e <i>outputs</i> que criam <i>outcomes</i>;• Verificar o alcance dos <i>outcomes</i>. |

Fonte: Moore (2003; 2012).

A Medição do Desempenho na Administração Pública Portuguesa

No âmbito de uma nova administração pública, também em Portugal, existem preocupações relativas ao controlo de gestão, por parte das entidades públicas. Estas necessitam de um adequado sistema de medição de desempenho, sendo este “um processo fundamental para a gestão da performance, na medida em que visa motivar os gestores para a tomada de decisão para o desenvolvimento das atividades que permitam (...) o alcance dos respetivos objetivos, fornecendo-lhes os instrumentos de que necessitam para acompanhar e controlar os resultados” (Neves, 2011, p. 195).

Este sistema, foi materializado através da Lei n.º 66-B/2007¹ de 28 de dezembro, que estabelece o *Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública* (SIADAP). De acordo com o seu n.º 2, do Art.º 1.º, visa “contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para

1 Esta Lei foi já alterada pelas Lei n.º 66-B/2012, Lei n.º 55-A/2010 e Lei n.º 64-A/2008, ambas de 31 de dezembro do respetivo ano.

a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

O SIADAP possui três subsistemas, visando a avaliação e melhoria do desempenho dos Serviços (SIADAP 1), dos Dirigentes (SIADAP 2) e dos Trabalhadores (SIADAP 3) da Administração Pública. Baseia-se em indicadores de medida dos resultados pretendidos.

De acordo com o Art.º 10.º, a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o qual inclui: a missão do serviço; objetivos estratégicos plurianuais; objetivos fixados anualmente; indicadores de desempenho; meios disponíveis; grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objetivos; identificação dos desvios; e avaliação final do desempenho.

Os objetivos e os indicadores deverão ter por base os parâmetros da eficácia, eficiência e qualidade. Estes últimos deverão traduzir o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, conferindo-lhes aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

De acordo com o Art.º 8.º, deverá articular-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública.

O Desempenho Organizacional das Forças Armadas Portuguesas

As Capacidades Militares como Output das Forças Armadas Portuguesas

O produto produzido por uma organização pública constitui-se como o *output* da mesma (Bouckaert, 2013). Ao nível das organizações militares, o *output* do poder militar deverá ser a capacidade de uma força militar para processar com sucesso uma variedade de missões, operações e ações contra adversários. Essas missões, constituem-se como o *outcome* (Aberdeen, Thiébaux e Zhang, 2004; Heng, 2012).

Assim, as capacidades militares permitem aos países defenderem-se contra ameaças e adversários, nacionais e estrangeiros, numa perspetiva de estarem prontos a agir sempre que necessário. Esta evidência já é transposta para alguns países, salientando-se a Austrália no âmbito da sua estrutura da Defesa (Parliament of Australia, s.d.), em que, considera como seu *output* as diversas capacidades militares a existir.

No que diz respeito ao desempenho das FFAA portuguesas, pela atual *Lei de Defesa Nacional* (LDN)², torna-se fundamental o desenvolvimento de capacidades, para responder às ameaças e riscos mais prováveis, bem como cumprir os compromissos internacionais. O vetor militar é assim primordial no apoio à política de segurança

2 Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto que aprova a *Lei de Defesa Nacional*.

e defesa, mas a sua atuação e credibilidade deverá ser reconhecida e mobilizadora dos portugueses.

“Para concretizar os objetivos da política de Defesa Nacional e as respetivas missões, as FFAA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos” (Garcia, 2015, p. 20).

A política de Defesa Nacional é exercida pelos princípios e objetivos definidos na *Constituição da República Portuguesa* (CRP)³ e na LDN. Para a consecução desses objetivos, foi aprovado o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*⁴ (CEDN), definindo as prioridades do Estado em matéria de defesa, sendo as orientações fundamentais, definidas no programa do governo, em obediência aos princípios fundamentais e aos objetivos permanentes definidos na CRP e LDN – Art.º 4.º e 6.º da LDN.

Estes princípios e objetivos, embora caracterizados com uma grande latitude, permitem identificar áreas de potencial intervenção das FFAA para a defesa de valores fundamentais da defesa, constantes no CEDN, nomeadamente: a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional.

Para efeitos de desempenho, verifica-se assim que, o produto final das FFAA, ou seja, o seu *output*, é o conjunto de capacidades militares destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas em que, esse produto, qualquer que ele seja, exige forças credíveis, que se distinguem pela eficiência, sendo necessário para isso recursos materiais e humanos (Santos, 2013, p. 985; Garcia, 2015, p. 22).

Metodologia de Planeamento por Capacidades

O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) encontra-se definido através da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, aprovada pelo Despacho n.º 04/MDN/2011 de 31 de janeiro, tendo como finalidade implementar o planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades militares com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação. Pretende-se assim, definir os requisitos dessas capacidades através da: identificação das lacunas consideradas prioritárias; definição dos objetivos de capacidades; implementação e desenvolvimento dessas capacidades; e revisão de resultados.

3 VII Revisão Constitucional de 2005.

4 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril.

É salientado ainda que, deverá ser atribuída prioridade, entre outras, no desenvolvimento das capacidades que contribuam para, a participação em teatros internacionais, no âmbito da segurança cooperativa ou coletiva, mantendo uma capacidade de dissuasão credível, adequando-as ao novo ambiente de segurança.

Essas linhas de orientação constituíram-se como o primeiro pilar para a elaboração do Conceito Estratégico Militar (CEM) dos diversos ramos, das Missões das Forças Armadas (MIFA) e do Sistema de Forças Nacional (SFN).

Com o objetivo de implementar a metodologia de planeamento das capacidades militares e otimizar o planeamento nacional com o ciclo de planeamento da OTAN, foi aprovada a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), através do Despacho n.º 11400/2014 do Ministério da Defesa Nacional (MDN). De acordo com essa Diretiva, o “planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço. Centrado no futuro, a clara identificação de capacidades e a forma de as alcançar, constitui uma prioridade que importa integrar aos diferentes níveis incluindo sempre a imprescindível avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos”.

A DMPDM estabelece ainda que, deverá entender-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade. A edificação das mesmas assenta em cinco passos de planeamento, constantes no CPDM.

“Para concretizar os objetivos da política de Defesa Nacional e as respetivas missões, as FFAA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos” (Garcia, 2015, p. 20)

Constata-se ainda que, pela DMPDM, o “planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço. Centrado no futuro, a clara identificação de capacidades e a forma de as alcançar, constitui uma prioridade que importa integrar aos diferentes níveis incluindo sempre a imprescindível avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos”.

A atual *Lei de Programação Militar*, aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio, constitui-se como o principal instrumento de financiamento para o investimento, tendo por objeto “a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades” (n.º 1 do Art.º 1.º), em que as capacidades inscritas nessa lei “são as

necessárias à consecução dos objetivos de força decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira” (n.º 3 do Art.º 1.º).

Requisitos para um Modelo de Gestão de Desempenho para as Forças Armadas

A gestão dos recursos públicos organizacionais carece da aplicabilidade de metodologias modernas de apoio que permitam a medição do desempenho, para efeitos de otimização desses recursos e de apoio à tomada de decisão. Neste âmbito, a medição do desempenho ao nível das FFAA é uma preocupação cada vez mais atual.

Para uma organização ser bem-sucedida, a medição do seu desempenho, passa essencialmente por implementar um sistema de gestão de desempenho (Fryer, Antony e Ogden, 2009; Harbour, 2009) que: permita a participação das partes interessadas (*stakeholder*); responda a questões básicas, nomeadamente, o que avaliar ou medir? como medir, nomeadamente que tipo de indicadores? como implementar, nomeadamente, que metodologia de gestão permita recolher, distribuir e analisar a informação?; monitorize de forma contínua, para correção de desvios ao nível dos resultados pretendidos.

Ao nível da participação das partes interessadas, tendo em consideração os objetivos (permanentes e conjunturais) estabelecido no CEDN ao nível da defesa nacional (pontos 3 e 4), poder-se-á considerar como partes interessadas as seguintes: as pessoas pertencentes às FFAA; os cidadãos; os órgãos de soberania do Estado; a comunidade local e internacional; as organizações internacionais – NATO, UE, etc.

Em resposta às perguntas básicas de um sistema de gestão de desempenho, ao nível das FFAA, sendo esta uma organização pública, importa medir as componentes do ciclo de gestão (o que medir?), nomeadamente: os *inputs*, ou seja, os recursos que entram, sendo utilizados na produção de *outputs*; as atividades, sendo estas o que operacionalizam os *inputs*; os *outputs*, nomeadamente, os produtos ou serviços produzidos; os *outcomes*, ou seja, os efeitos e resultados obtidos pelos produtos produzidos (Bouckaert, 2013).

Para esta medição, pretendendo-se criar valor público, é fundamental a gestão estratégica estar alinhada nesse sentido, ao nível da visão, missão e objetivos estratégicos (Moore, 2003).

Ao nível dos diversos indicadores que permitem medir o desempenho (como medir?) destacam-se os seguintes, ao nível das organizações públicas: eficiência, eficácia, produtividade e economia (Bouckaert, 2013); comparativos (Smith, 1990); atividades/processos (Parsons, Gokey e Thornton, 2013); qualidade (SIADAP); legitimidade e confiança (Talbot, 2008); resultados (Smith, 1993); quantitativos e qualitativos (Marki, 2014); financeiros e não financeiros (Diana, 2014).

Existem também, diversas metodologias utilizadas ao nível das FFAA, nomeadamente: *Planning Programing Budgeting and Execution System* (Grimes, 2008; Raduski,

2010; Vasilescu, 2010); gestão baseada por capacidades (Popa, 2010); gestão de projetos (Lopes, 2014; Rohr, 2017); *Common Assessment Framework* (Vrabková, 2013); e *Balance Scorecard* (Dogán e Özleblebici, 2015; Sales, Roses e Prado, 2016).

Constata-se que as metodologias acima referidas poderão ser utilizadas em conjunto, conforme os objetivos de cada organização.

Poder-se-á definir assim, os requisitos para um modelo de gestão de desempenho, ao nível das FFAA portuguesas.

A Medição do Desempenho ao Nível das Forças Armadas

Sendo a atual ênfase da nova administração pública, centrada na eficiência e eficácia da organização e nos seus resultados (Moore, 2004), a melhoria da eficiência pode ser conseguida aumentando-se as saídas (*outputs*), com as mesmas entradas, ou mantendo-se os mesmos resultados com redução das entradas (*inputs*). Enfatiza-se assim, a importância em alcançar as saídas certas (*outputs*), preferencialmente gerindo eficientemente as entradas (*inputs*), para se melhorarem os resultados (*outcomes*) e assim trazer mais-valias às organizações públicas (Boland e Fowler, 2000; Webber, 2004).

Ao nível do setor público, torna-se relevante, avaliar qual a necessidade de alocar recursos financeiros (*inputs*), como esses recursos estão a ser utilizados (*outputs*), bem como o que está a ser feito com esses recursos (*outcomes*) (Mwita, 2000; Webber, 2004; Bouckaert, 2013; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2015). Deverão ser utilizadas ferramentas de apoio à decisão, não apenas numa perspetiva económica, mas também numa perspetiva social, comportamental e dentro do contexto organizacional.

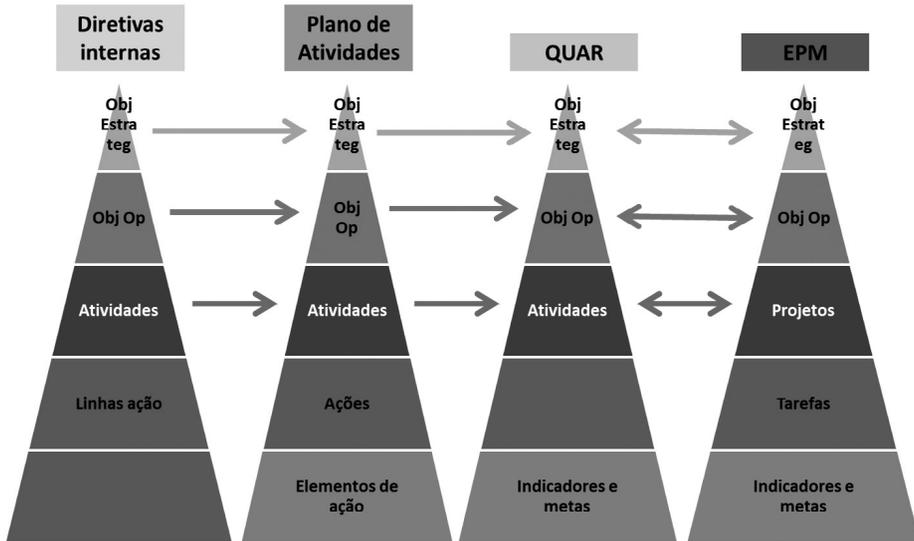
“Apesar de muitas incertezas na relação entre os *outputs* do setor público e os resultados ou *outcomes* pretendidos, a medição dos *outputs* é fundamental para qualquer compreensão empírica do desempenho no setor público” (OECD, 2009, p. 43). No entanto, a natureza dos *outputs* é diferente entre as organizações, devendo ser ajustadas, permitindo assim criar resultados que causem efeitos sobre a sociedade (Dooren, 2006).

A análise do desempenho atual das FFAA portuguesas encontra-se alinhada com o atual enquadramento legal existente, através de um planeamento aos diversos níveis organizacionais. A sua medição está em conformidade com o planeamento estratégico definido pela Diretiva do ramo, assentando basicamente em atividades, consideradas como projetos. Os indicadores são definidos ao nível das atividades, sendo que as metas, são temporais, conforme se evidencia na figura abaixo (Ferreira, 2018).

Ao nível do atual sistema de gestão do desempenho, existe um alinhamento entre a gestão estratégica e os normativos legais (figura 5), nomeadamente a fixação de objetivos – através de Diretivas de cada um dos ramos –, a elaboração do Plano de

Atividades Anual, o QUAR (monitorização dos objetivos) e a elaboração do Relatório de Atividades Anual (Ferreira, 2018).

Figura 3 – Alinhamento do planeamento do desempenho



Nota: elaborado pelo autor.

Esse sistema de gestão, ao nível da monitorização dos objetivos em suporte ao QUAR, assenta numa gestão de projetos, existindo para esse efeito Normas de Gestão dos Projetos. O seu principal foco de aplicação está direcionado para a edificação de capacidades militares, através da monitorização da execução da fonte de financiamento principal, nomeadamente, a LPM (Lopes, 2018).

Como ferramenta de gestão dos projetos, o Ministério da Defesa Nacional (MDN), em parceria com a empresa Bright Partners-Gestão, Tecnologia e Capital SA, optou pela adoção do *Microsoft Enterprise Project Management* (MS EPM). Esta ferramenta constitui-se como a solução integrada de apoio à tomada de decisão ao nível do planeamento, execução e controlo dos diversos projetos das diferentes áreas, como a LPM. É através desta ferramenta que se obtêm os indicadores de medição do desempenho e é elaborado o QUAR.

Os indicadores respeitantes ao progresso de edificação de capacidades militares são os que constam nos diversos relatórios de acompanhamento da LPM, possuindo os seguintes indicadores de performance, evidenciados na tabela 4.

Tabela 4 – Indicadores de desempenho de edificação de capacidades militares

| Indicadores de execução | Métricas de medição |
|-------------------------|---|
| Execução do Projeto | Relação entre a duração do projeto e a data do ponto de situação |
| Execução do Financeira | Relação entre os pagamentos realizados e a faturação total planeada do projeto. |
| Execução do Material | Relação entre as entregas realizadas e as entregas planeadas do projeto. |

Nota: elaborado pelo autor.

Modelo de Análise

Da revisão bibliográfica efetuada, com vista a responder à questão de investigação, torna-se fulcral entender a complexidade interorganizacional do setor público, procurando-se avaliar como estes, poderão otimizar o seu desempenho, tendo por base as atuais abordagens teóricas da nova administração pública.

A abordagem teórica que serviu de base à investigação, encontra-se ilustrada na tabela 5.

Tabela 5 – Modelos teóricos de base ao modelo de investigação

| Características | <i>Public Value Management (PVM)</i> |
|-----------------|--|
| | Moore (2003; 2004; 2012) e Stoker (2006) |
| Enfâse público | Desempenho organizacional |
| Visão | No cidadão e na organização |

Fonte: elaborado pelo autor.

Pretende-se assim, relevar a importância do desempenho organizacional, de modo a potenciar as componentes do ciclo de gestão pública, através da implementação de um adequado sistema de gestão do desempenho.

Figura 4 – Modelo teórico de investigação



Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo em consideração a ênfase dada pela nova administração pública, ao desempenho organizacional, o modelo de investigação que esteve subjacente é o que está patente na figura 4.

Metodologia

Dada a natureza desta investigação, ao nível da metodologia seguida, foi efetuada uma análise qualitativa. A pesquisa qualitativa, sendo uma abordagem para explorar e compreender o significado de um problema social ou humano, envolveu procedimentos tais como a análise de dados indutiva (interpretações do significado dos dados) e o método inquisitivo. Este método incidiu em entrevistas semiestruturadas, tendo a amostra recaído em indivíduos, com conhecimentos detalhados sobre o tema, nomeadamente, no Tenente-Coronel Ferreira (Chefe da Repartição de Recursos Financeiros da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército) e no Tenente-Coronel Lopes (Chefe da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército). A amostra incidiu somente no Exército, uma vez que, as linhas orientadoras são definidas ao nível do Estado-Maior General das Forças Armadas, sendo comuns aos três ramos (Lopes, 2018).

Numa primeira fase, realizou-se a observação e análise da literatura existente, relevando o necessário ao esclarecimento do problema e à obtenção da solução, salientando as características e requisitos fundamentais do desempenho atual no setor público e das FFAA. De seguida, através da realização das entrevistas e da análise documental procurou-se analisar o atual desempenho ao nível das FFAA.

Visou-se assim, evidenciar como o processo de medição de desempenho é fundamental para a eficiência e eficácia das FFAA, bem como, para avaliar o impacto das suas ações e missões (*outcome*), através de adequadas capacidades militares (*output*). Esta medição é fundamental, na medida em que, visa apoiar os gestores na tomada de decisão e o desenvolvimento das atividades que permitem alcançar os objetivos pretendidos.

Analisaram-se as componentes que deverão constar num sistema de gestão de desempenho para a nova administração pública, o processo de medição atual das FFAA, bem como um modelo de gestão do desempenho a implementar, através do levantamento dos respetivos requisitos, características e objetivos identificados no enquadramento legal e teórico do artigo. Procurou-se deste modo, ir ao encontro da atual ênfase na administração pública e otimizar o desempenho das FFAA.

Com os resultados obtidos, procurar-se-á otimizar o desempenho organizacional das FFAA portuguesas, através da apresentação de um modelo teórico de gestão do desempenho das FFAA.

Resultados

Para efeitos de desempenho das FFAA portuguesas, sendo o seu *output*, o conjunto de capacidades militares destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas, exigem-se forças credíveis, distinguindo-se pela eficiência, (Santos, 2013, p. 985; Garcia, 2015, p. 22), sendo necessário para isso medir os recursos materiais e humanos colocados ao dispor, como os mesmos são utilizados, bem como o que alcança com o que é produzido (Tellis *et al.*, 2000, p.135). A análise do desempenho atual das FFAA portuguesas encontra-se alinhada com o atual enquadramento legal existente, através de um planeamento aos diversos níveis organizacionais.

No entanto, a atual medição do desempenho das FFAA ao ser basicamente de projetos, não possui indicadores de eficiência, eficácia e qualidade conforme definidos no QUAR (Ferreira, 2018). Os indicadores respeitantes ao progresso de edificação de capacidades militares são somente financeiros – avaliam a execução do Orçamento de Estado atribuído –, comparativos – avaliam se o planeado foi executado ao nível das entregas de material – e de execução do projeto – avaliam as atividades e tarefas realizadas –, podendo ser utilizados outros indicadores (Lopes, 2018).

De modo a otimizar o desempenho das FFAA portuguesas, fará sentido, implementar um moderno modelo de gestão de desempenho, virado para os requisitos exigidos pela Nova Administração Pública, devendo-se dar grande ênfase não somente aos *inputs*, mas também aos *outputs* e respetivos *outcomes*, sendo fundamental a sua medição.

Da revisão da literatura, ao nível da medição do desempenho, verifica-se que existem aspetos e requisitos de aplicabilidade obrigatórios, impostos pela atual legislação. Os restantes poderão ser de aplicabilidade preferencial ou opcional, sendo os preferenciais devido às orientações constantes nos diversos documentos analisados ou pelo facto de existirem já trabalhos que relevam mais-valias a sua utilização.

Cabe a cada organização pública e nomeadamente, as FFAA portuguesas, implementar ou não esses requisitos, com vista a otimizar a sua gestão de recursos.

Assim, decorrente da metodologia seguida e adotando os requisitos essenciais de um sistema de gestão de desempenho (Fryer, Antony e Ogden, 2009; Harbour, 2009), poder-se-á definir, o seguinte modelo de gestão do desempenho para as FFAA portuguesas (tabela 6).

Tabela 6 – Modelo de gestão do desempenho

| Medição do desempenho | Fatores a ter em conta | Enfãse | Análise qualitativa | Enquadramento legal/teórico |
|----------------------------------|--|--|---------------------|--|
| | | | Aplicabilidade | |
| Participação dos stakeholders | Cidadãos | Segurança | Preferencial | CEDN |
| | Família militar | Apoio | Preferencial | |
| | Órgãos de soberania | Liberdade de ação | Preferencial | |
| | Comunidade nacional e internacional | Compromissos | Preferencial | |
| | Organizações internacionais | Compromissos | Preferencial | |
| O que avaliar? (componentes) | <i>Inputs</i> | Recursos ao dispor | Obrigatório | RAFE |
| | Atividades | Processos | Obrigatório | Plano de Atividades (PA) |
| | <i>Outputs</i> | Produtos produzidos | Obrigatório | Bouckaert (2013) |
| | <i>Outcomes</i> | Resultados | Obrigatório | Bouckaert (2013) |
| Como medir? (indicadores) | Eficiência | Custo/ <i>Output</i> | Obrigatório | SIADAP; OECD (2009); Dooren (2006) |
| | Eficácia | <i>Output/Outcome</i> | Obrigatório | |
| | Economia | Custo/ <i>Outcome</i> | Obrigatório | |
| | Produtividade | <i>Output/Input</i> | Obrigatório | |
| | Qualidade | Características de aptidão | Obrigatório | SIADAP |
| | Legitimidade e confiança | Queixas, inspeções, questionários ao cidadão | Preferencial | Talbot (2008) |
| | Comparativos | Tempo/planeado vs executado | Opcional | Smith (1990) |
| | Atividades | Processos | Obrigatório | PA; Parsons, Gokey e Thornton (2013) |
| | Resultados | Efeitos dos produtos produzidos | Obrigatório | Despacho n.º 04/MDN/2011 |
| | Quantitativos | Recursos/produtos e serviços produzidos | Obrigatório | RAFE; Markić (2014) |
| | Qualitativos | Processos/atividades/serviços | Opcional | Diana (2014) |
| | Financeiros | Orçamento | Obrigatório | |
| | Não financeiros | Qualidade/inação/tempo de resposta | Opcional | |
| Como implementar? (metodologias) | <i>Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE)</i> | Estratégia, recursos, execução e análise de desempenho | Opcional | Grimes (2008) |
| | Gestão por capacidades | Gestão ao longo do ciclo de vida da capacidade | Obrigatório | Despacho n.º 04/MDN/2011 |
| | <i>Common Assessment Framework (CAF)</i> | Meios e resultados | Preferencial | RAFE conjugado Despacho n.º 04/MDN/2011 |
| | Gestão de projetos | Planeamento, execução e controle de atividades | Opcional | Lopes (2014) |
| | <i>Balance Scorecard (BSC)</i> | Financeiro, processos internos, cliente e aprendizagem/crescimento | Opcional | Sales, Roses e Prado (2016) |

Nota: elaborado pelo autor.

Conclusões

As atuais expectativas da sociedade, impõem que as organizações públicas, cada vez mais, deverão produzir um serviço público com maior qualidade junto da sociedade e dos seus cidadãos, otimizando o seus índices de eficiência e eficácia. Procura-se assim ir ao encontro dos princípios orientadores de uma nova administração pública.

Com vista a responder ao problema central da pesquisa e aos respetivos objetivos da investigação, tornou-se fulcral entender a complexidade interorganizacional do setor público, bem como das Forças Armadas portuguesas procurando-se avaliar como este subsector público, procede à medição do seu desempenho.

No âmbito de uma “nova administração pública”, ao nível do desempenho das Forças Armadas portuguesas, é fundamental criar valor público através da legitimidade na atuação da organização pública, bem como implementar adequadas capacidades militares, por forma a se ver o alcance das suas missões, sendo estas o *outcome*. Para isso, existe a necessidade da medição do desempenho e das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o seu desempenho organizacional (*performance measurement*), com vista a otimizá-lo.

Assim, em resposta à pergunta de investigação, verifica-se que o modelo de gestão de desempenho a implementar ao nível das FFAA portuguesas, deverá permitir a participação das partes interessadas (*stakeholders*), em termos de políticas de segurança e defesa nacional, bem como procurar apoiar a tomada de decisão. Deverá dar resposta a questões básicas – o que avaliar ou medir? como medir? que metodologia de gestão a implementar? –, tendo que haver, uma monitorização contínua do desempenho em termos dos seus *inputs*, *outputs* e *outcomes*, para correção de desvios ao nível dos resultados pretendidos.

Ao nível do modelo de gestão do desempenho que poderá ser implementado, nas FFAA portuguesas, existem já aspetos e requisitos de aplicabilidade obrigatória, impostos pela atual legislação. Os restantes poderão ser de aplicabilidade preferencial ou opcional, cabendo às FFAA portuguesas implementar ou não, de modo a otimizar o seu desempenho no cumprimento das diversas missões.

Referências

- Aberdeen, D., Thiébaux, S. e Zhang, L., 2004. Decision-Theoretic Military Operations Planning. *International Conference on Automated Planning and Scheduling (ICAPS)*, pp. 402-412.
- Boland, T. e Fowler, A., 2000. A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), pp. 417-446.
- Bouckaert, G., 2013. Performance Measurement and Budgeting in the Public Sector. In: *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Fundação Calouste

- Gulbenkian, pp. 54-67. Disponível em: http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/05/VolumeProceedings_ReformaSectorPublico-jan2013.pdf
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. e Bloomberg, L., 2014. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, n.º 74, pp. 445-456.
- Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 172/92 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 232/97 de 28 de julho. *Diário da República*, N.º 203/97 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 147/03 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 178/15 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Denhardt, J. V e Denhardt, R. B., 2015. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 664-672.
- Denhardt, R. B. e Denhardt, J. V., 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Despacho n.º 11400/2014 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 175/14 – 2.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Despacho n.º 4/MDN/2011, de 31 de janeiro. Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.
- Diana, M., 2014. Measuring Performance in the Public Sector: Between Necessity and Difficulty. *Studies in Business and Economics*, 9(2), pp. 40-50
- Dogan, Ö. M. e Özleblebici, Z., 2015. The Balanced Scorecard and its Potential for Strategic Level Military HQs. *Turkish Army War College*, pp. 83-89. Disponível em: http://www.harapak.edu.tr/Bilimsel_Faaliyetler/Kara_Harp_Akademisi/ICMSS_2015/2.3.pdf
- Dooren, W., 2006. *Performance measurement in the Flemish public sector: a supply and demand approach*. Disponível em: <https://lirias.kuleuven.be/handle/1979/205>
- Dooren, W., Bouckaert, G. e Halligan, J., 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd edition. London: Routledge.
- European Institute of Public Administration, 2012. *Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*, 1. Estrutura Comum CAF.
- Ferreira, C., 2018. Chefe da Repartição de Recursos Financeiros da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército. Lisboa: 05 de Fevereiro (entrevista).
- Fryer, K., Antony, J. e Ogden, S., 2009. Performance management in the public sector. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 22(6), pp. 478-498.

- Garcia, F. P., 2015. O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, pp.17-32. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/995>
- Gomes, P. S., 2005. Modelos Multidimensionais de Avaliação de Desempenho para o Sector Público: o Caso dos Serviços Policiais. Tese de Mestrado. Braga: Universidade do Minho.
- Gruening, G., 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, nº4, pp. 1-25.
- Harbour, J. L., 2009. *The Basics of Performance Measurement*, 2nd edition. New York: Productivity Press.
- Heng, T. W., 2012. The Concept of a Decisive Battle and the Key Takeaways for the Singapore Armed Forces. *Journal of the Singapore Armed Forces*, 42(1), pp. 1-11.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons. *Public administration* nº69, pp. 3-20. Disponível em: http://kmi.ttu.ee/upload/File/T88_Tervishoiuettev6ttes/T88_tervishoiuettev6ttes_public_management.pdf
- Lapsley, I., 2008. The NPM Agenda: Back To the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), pp. 77-96.
- Lebas, M. J., 1995. Performance measurement and performance management. *International Journal of Production Economics*, 41(1-3), pp. 23-35. Disponível em <http://cat.inist.fr/?aMo dele=afficheN&cpsidt=5975059>
- Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro. *Diário da República*, N.º 43/90 – 1.ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 91/2001 de 28 de agosto. *Diário da República*, N.º 192/01 – 1.ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro. *Diário da República*, N.º 250/07 – 1.ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 41/2014 de 10 de julho, *Diário da República*, N.º 131/14 – 1.ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, *Diário da República*, N.º 178/15 – 1.ª série. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 138/09 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto, *Diário da República*, N.º 166/14 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 129/09- 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro. *Diário da República*, N.º 167/14- 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

- Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio. *Diário da República*, N.º 95/15- 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Lopes, L., 2018. Chefe da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército. Lisboa: 05 de Fevereiro (entrevista).
- Lopes, L. A., 2014. *Planejamento e gestão de projetos nas organizações militares de saúde do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.
- Markić, D., 2014. A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector. *TEM Journal*, 3(1), pp. 22-28.
- Mendes, M., 2001. A Reforma da Administração Pública em Portugal. *Escola Superior de Enfermagem da Cidade do Porto*. Disponível em: http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario-7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf.
- Moore, M., 2012. *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. pp. 1-33. Disponível em: <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>
- Moore, M., 2003. *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan*, Disponível em: http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/hauser/publications/working_papers/workingpaper_18.pdf
- Moore, M. e Khagram, S., 2004. On Creating Public Value: What Business might learn from Government about Strategic Management. *Working Paper 3*, Corporate Social Responsibility Initiative. Disponível em: https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/workingpaper_3_moore_khagram.pdf
- Mwita, J. I., 2000. Performance management model: A systems-based approach to public service quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), pp. 19-37.
- Neves, J. C., 2011. *Avaliação e Gestão da Performance Estratégica da Empresa*. Alfragide: Texto Editores.
- O'Flynn, J., 2007. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353-366.
- OECD, 2009. *Measuring government activity*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P., 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Parliament of Australia, s.d.. Appendix 1-Defence organisation outcome structure. *Parliament of Australia*. Disponível em: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Senate_Estimates/fadtctte/estimates/bud0809/report/e01
- Parsons, J., Gokey, C. e Thornton, M., 2013. *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*. October 15, Department for International Development. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304626/Indicators.pdf

- Poister, T. H., 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Popa, B., 2010. Capabilities Based Planning: a New Approach to Planning. *Workshop unfolded during the postgraduate course in Planning Programming Budgeting System*. Disponível em: <http://research.dresmara.ro/resurse/research/workshop2%202010/workshop%20PPBS.pdf>
- Radnor, Z. e Barnes, D., 2007. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(5-6), pp. 384-396.
- Radnor, Z. e McGuire, M., 2004. Performance management in the public sector: fact or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), pp. 245-260.
- Raduski, S., 2010. The Planning Programming Budgeting System and its Implementation in the Serbian Ministry of Defense. *Journal of Defense Resources Management* 1(1), pp. 25-32. Disponível em: http://journal.dresmara.ro/issues/volume1_issue1/04_raduski.pdf
- Ramadan, M. A. e Borgonovi, E., 2015. Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. *IOSR Journal of Business and Management* 17(2), pp. 2319-7668.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, *Diário da República*, N.º 67/13 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril. *Diário da República*, N.º 77/13 – 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Robinson, A. M., 2015. From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. New York: UNDP.
- Rohr, E. E., 2017. *Adapting Critical Chain Project Management to Army Engineer Construction Projects*. Tese de Mestrado. Western Kentucky University.
- Sales, L., Roses, L. K. e Prado, H. A., 2016. Aplicação do Balanced Scorecard Dinâmico na Governança da Informação do Exército Brasileiro. *Gestão & Produção*, 23(4), pp. 757-770.
- Santos, J., 2013. Reformar o Estado: Forças Armadas. *Revista Militar*, pp. 981-988. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/877>
- Smith, P., 1993. Organizational Out come-relat ed Performance Indicators and Control in the Public Sector. *British Journal of Management* nº4, pp.135-151.
- Smith, P., 1990. The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society*, 153(1), pp. 53-72.
- Sotomayor, A. M.; Rodrigues, J. e Duarte, M., 2014. *Princípios de Gestão das Organizações*. 2.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros.
- Souaf, M., Wazani, Y. E. e Mouadili, M., 2015. Measuring Performance of Nonprofit Organizations by Evaluating Integration of their Values in the Project Management Process. *Universal Journal of Management*, 3(2), pp. 63-72.

- Stoker, G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- Talbot, C., 2008. Measuring Public Value: a competing values approach. *The Work Foundation*, pp. 1-28..
- Tellis, A. J., Bially, J., Layne, C. e McPherson, M., 2000. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: RAND.
- Vasilescu, C., 2010. The advantages and disadvantages of implementing the Planning, Programming, Budgeting and Execution System (PPBES). *Workshop unfolded during the post-graduate course in Planning Programming Budgeting System*. Disponível em: <http://research.dresmara.ro/resurse/research/workshop2%202010/workshop%20PPBS.pdf>
- Vrabková, I., 2013. Quality Management in Public Sector : Perspectives of Common Assessment Framework Model in the European Union Management. *Acta VSFS* 7(2), pp.145-159. Disponível em: <https://is.vsfz.cz/repo/4801/Vrabkova.pdf>
- Webber, D., 2004. Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes and Beyond. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 101-122.