



AVALIAÇÃO FUNCIONAL DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CABO VERDE

RELATÓRIO DE ARRANQUE



Carlos Mesquita BORGES
Francisco Lima FORTES
Fernanda ALMEIDA

Agosto / 2017

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. ÂMBITO DE INTERVENÇÃO.....	4
3. LIMITAÇÕES E RISCOS.....	6
4. ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA	6
4.1. Método de intervenção.....	6
4.2. Fases de intervenção.....	8
4.2.1. Fase de arranque (de 9 a 17 de agosto de 2017)	9
4.2.2. Próximos passos (de 17 a 31 de agosto de 2017)	13
4.2.3. Fase de planeamento 1 (de 21 de agosto a 10 de outubro de 2017)	13
4.2.4. Fase de planeamento 2 (de 11 de outubro a 30 de novembro de 2017)	14
4.2.5. Fase de planeamento 3 (de 4 de dezembro a 3 de fevereiro de 2018)	15
4.2.6. Fase “Plano de Gestão da Mudança” (de 15 de janeiro a 3 de fevereiro de 2018) ..	15
5. CRONOGRAMA DE TRABALHO	17
6. ANEXOS	20
(i) Apresentação efectuada na sessão de divulgação do projecto aos DGPOG’s.....	20
(ii) Termos de referência do projecto.	20

1. INTRODUÇÃO

A proposta de “Abordagem Metodológica” apresentada para esta Consultoria segue a relevância do trabalho a desenvolver para as necessidades identificadas e definidas nos termos de referência, estando, igualmente claramente referidos, os resultados específicos que se pretendem alcançar.

Todas as ações necessárias foram identificadas, em termos de prazos e responsabilidades, uma vez que o objetivo final visa proporcionar a satisfação com uma análise bem-sucedida e precisa, utilizando-se as diferentes técnicas de gestão do conhecimento e análise.

A gestão da consultoria ao longo do seu tempo de implementação, vai exigir uma abordagem integrada e holística para garantir que a mesma atinja os resultados esperados.

Considerou-se como **OBJECTIVO GERAL** da consultoria:

AVALIAR A SITUAÇÃO ATUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS COMPONENTES CHAVE DOS TRÊS PILARES DO DESEMPENHO, OU SEJA, DETERMINAR SE A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É ADEQUADA AOS SEUS PROPÓSITOS.

2. ÂMBITO DE INTERVENÇÃO

De acordo com os termos de referência ao qual os Consultores estão vinculados, através do contrato que firmaram com o PNUD, pretende-se saber da adequação da estrutura funcional da administração pública, para os fins a que se destina, através de:

- ✓ Identificação de gaps;
- ✓ Proposta de um plano de desenvolvimento de capacidade organizacional faseado para colmatar lacunas, incluindo oportunidades para alcançar rapidamente resultados;
- ✓ Propor processos para abordar questões estruturais, como a cooperação estratégica interministerial, as interfaces com os cidadãos e a divisão do trabalho entre os setores público e privado;
- ✓ Propor várias linhas de tempo no que diz respeito a melhorar o “front office” (imediate) e “back office” (inversamente, médio prazo), questões de desempenho por sector, bem como inter-sectorial;
- ✓ Sugerir uma estratégia de gestão da mudança, visando alcançar melhores resultados.

A nível de PRODUTOS específicos a serem entregues pelos Consultores, os mesmos estão claramente identificados, nomeadamente:

Três “Planos de Acção”, o primeiro e o segundo para cinco Ministérios e o terceiro para quatro Ministérios;

Um “Plano de Gestão da Mudança” global, a apresentar no final da consultoria

Aqueles produtos objectivam a concretização dos **RESULTADOS ESPERADOS** para a consultoria:

1. Relatório (geral e sectoriais) com um sumário executivo, análise, conclusões, recomendações e os objetivos gerais e específicos referidos nos termos de referência e os inputs recolhidos de discussões nos workshops;

2. *um “Plano de Ação de Gestão da Mudança para a “Alinhamento de Competências da Administração Pública” com recomendações estratégicas por setor e seus respectivos mecanismos de monitoramento e avaliação;*
 3. *“Planos de Acção Setoriais” e os respectivos mecanismos de monitoria e avaliação; e*
 4. *Socialização e apresentação do relatório aos setores para recolha de inputs que serão inseridos e considerados na versão final do relatório.*
-

Pretende-se por isso que da análise a efectuar, ás diversas estruturas orgânicas que constituem a administração pública e dos planos sectoriais que se irão desenvolver, se concretize uma resposta concreta para uma reforma estrutural que permita, entre outros os seguintes fins:

Racionalização e simplificação para reforçar as funções de coordenação;

Reforço do planeamento estratégico e governação;

Racionalização das estruturas operacionais;

Racionalização e externalização de funções produtivas e de provisão de serviços;

Segregação e concentração de funções;

Fusão e redução de estruturas;

Reforço de autonomias;

Melhoria da qualidade do trabalho, do desempenho e dos processos;

Desconcentração e descentralização de serviços.

O objectivo primeiro de todos, com as eventuais alterações e medidas que venham a ser adoptadas, refere-se à necessidade de tornar a Administração Pública eficiente com foco nos resultados e voltada para oferecer serviços de qualidade aos cidadãos e às empresas.

3. LIMITAÇÕES E RISCOS

Esta consultoria comporta algumas limitações e riscos que podem ser mitigados atempadamente, visando o bom andamento dos trabalhos dada a exiguidade do tempo disponível para a realização do mesmo.

Assim, passamos a enumerar nomeadamente:

- Limitação do âmbito da consultoria, visto o tema de alinhamento de competências ser muito abrangente e estruturante;
- Engajamento das Equipas nos Ministérios sectoriais;
- Engajamento político dos Ministros Sectoriais;
- Não fornecimento de informações em tempo útil por parte dos Ministérios sectoriais;
- Tempo de validação dos outputs da consultoria.

4. ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA

4.1. Método de intervenção

Método é, o caminho a percorrer para se atingir o fim, bem como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o objectivo desejado.

É por meio da metodologia que o processo de pesquisa é delineado, de maneira que sejam traçadas as etapas para se alcançarem os objetivos, optando-se pelo método quanti-qualitativo uma vez que o mesmo se percebe como o mais adaptado ao trabalho que se deseja desenvolver.

Assim, estabelecem-se os seguintes passos como método de intervenção:

Levantamento documental

- Do quadro legal e regulamentar de cada Ministério;
- Da hierarquia organizacional e autoridade legal em cada Ministério;

- Avaliação da conformidade legal e coordenação (horizontal e vertical) com outras entidades.
- De todo a regulamentação e legislação pertinente.
- Outros documentos estratégicos.

Recolha de dados

- Da existência de indicadores de desempenho dentro da missão, mandato e regulamentos internos de cada Ministério;
- De meios e dados disponíveis para avaliar e medir a eficiência e eficácia de cada Ministério;
- Da existência de metas definidas;
- De indicadores de realização de objectivos, compromissos e resultados específicos de cada Ministério;
- Da sustentabilidade do financiamento para apoiar os programas existentes e os custos operacionais, especificamente dos recursos humanos;
- Da adequação do planeamento relacionado com os recursos necessários;
- Da cultura organizacional em relação à prestação de contas;
- Da existência de infra-estrutura adequada e sistemas de tecnologia de informação para a realização do trabalho e se alcançarem os objectivos;
- Da periodicidade de divulgação das informações ao público.

Análise e interpretação dos resultados

- Devem propiciar as linhas orientadoras definidas visando gerar confiança;
- Descrição escrita e detalhada do trabalho realizado, desvendar e compreender através de métodos sistemáticos e seguros;
- Procura minuciosa para averiguação da realidade;
- Fazer convergir a teoria com fenómenos específicos, nomeadamente através de um conjunto de actividades orientadas para se encontrarem as melhores respostas;
- Execução de um conjunto de actividades sistemáticas e racionais que permitirão alcançar o objetivo, o conhecimento e a explicações necessárias para se traçar o

caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões ao longo do processo;

- Análise dos factos e fenómenos com um olhar objectivo, imparcial e crítico, com disciplina e ética;
- Sensibilidade, percepção, observação, senso crítico, criatividade;

Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção

Estruturação do plano de acção de cada um dos Ministérios, incluindo entre outros, os seguintes temas principais:

- Relevância, eficiência e eficácia, de processos e procedimentos
- Processo de coordenação e de valor acrescentado
- Processos decisórios.

O plano a elaborar deverá:

- Ser o instrumento propiciador da mudança;
- Definir propósitos específicos;
- Determinar o alcance dos resultados.

4.2. Fases de intervenção

O plano de trabalho aqui apresentado, é o conjunto de objetivos e processos nos quais se trabalhará para alcançar o objectivo geral da consultoria, oferecendo por essa via uma melhor compreensão para o seu desenvolvimento do trabalho.

É, portanto, o conjunto sistemático de actividades que serão realizadas com o intuito de concretizar todos os outputs previstos.

4.2.1. Fase de arranque (de 9 a 17 de agosto de 2017)

Como **ACTIVIDADES** desenvolvidas nesta fase:

(i) KICK OFF METTING NO PNUD (9 de agosto de 2017)

No encontro estiveram presentes:

Representante Residente Adjunta do PNUD – Ilaria Carnevali
Chefe da Unidade de Governação Democrática do PNUD- Elisabete Mendes
Director Nacional da Administração Pública – Guevara Cruz
Técnico da Direcção Nacional da Administração Pública – Paulo Lima
Consultor – Carlos Borges e Fernanda Almeida
Consultor Nacional – Francisco Lima Fortes

O encontro teve como objectivo primeiro, o início formal do projecto de consultoria, tendo-se definido o âmbito de intervenção da mesma

(ii) ENCONTRO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (14 de agosto de 2017)

Presentes:

Director Nacional da Administração Pública – Guevara Cruz
Director Geral de Planeamento, Orçamento e gestão do MF – Carlos Oliveira
Gestora da Casa do Cidadão – Maira Silva
Técnico da DNAP – Paulo Lima
Consultores – Carlos Borges, Francisco Lima Fortes, Fernanda Almeida



O encontro serviu para se definirem diversos aspectos de relevância e colmatar algumas dúvidas, nomeadamente:

- (i) O planeamento e seguimento dos programas e dos projectos de cada um dos Ministérios compete a DGPOG;
- (ii) O DGPOG local cria instrumentos para integração no grande plano da DNP;
- (iii) Papel da reforma do estado, UCRE, que passaram para o NOSI.;
- (iv) O papel real do NOSI no ecossistema das reformas;
- (v) NOSI como gestor nas plataformas de soberania, RNI, Território;
- (vi) NOSI como regulador, para uso de soluções de integração;
- (vii) Priorização por setores para os planos de acção;
- (viii) Método para a melhoria da qualidade de gestão.
- (ix) Sistema de coordenação/comunicação entre os ministérios poderá ser o maior desafio.
- (x) Alinhamento estratégico de competência nas estruturas (intra e inter):
- (xi) Aspectos organizativos para a consultoria:

(iii) ENCONTRO COM O SENHOR MINISTRO DAS FINANÇAS (14 de agosto de 2017)

Presentes:

Senhor Ministro das Finanças

Director Nacional da Administração Pública

Técnico da DNAP

Consultores



Aspectos abordados pelo Sr. Ministro:

A) INTERVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- a. De uma administração pública voltada para o estado para uma AP mais virada para o cidadão e para empresas.
- b. Focalizada nos resultados.
- c. Pretende-se um Estado parceiro, promotor e regulador. Um Estado promotor.
- d. Conhecer qual o core business do Estado. O que pode fazer melhor e o que pode ser terceirizado.

B) ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- a. Ajustada às necessidades, ou seja, otimizada e eficiente.
- b. Administração Pública com um novo paradigma.
- c. Perceber os circuitos decisórios e eliminar o que é desnecessário.
- d. Dispensar os processos de homologação a nível de ministro.
- e. Responsabilizar as estruturas.
- f. O que o Ministro decide?
- f. O que o Director Geral decide?
- g. O que o Director de Serviços decide?

C) PROCESSOS E PROCEDIMENTOS

- a. Rapidez na decisão
- b. Responsabilização
- c. Transparência Máxima
- d. Intervenção das entidades nos diversos atos da administração.
- e. Otimização do processo decisório
- f. Foco no resultado.
- g. Com escrutínio permanente.
- h. Otimizar processos de governação eletrónica.
- i. Envolvimento de todos os ministros.
- j. Envolvimento de todos os DGPOGs.

(iv) SESSÃO DE DIVULGAÇÃO AOS DGPOG'S (17 de agosto de 2017)



A sessão, realizada no Anfiteatro do Ministério das Finanças, contou com a participação do Senhor Ministro das Finanças e dos DGPOG's dos 14 Ministérios e ainda da Gestora da Casa do Cidadão, do INE e do NOSI.

Na intervenção de abertura, o Senhor Ministro das Finanças, enfatizou a importância do trabalho a realizar pelo projecto, nomeadamente no impacto que é expectável do mesmo no que se refere à melhoria das competências das diversas estruturas da administração pública.

Foi efectuada uma apresentação (que se anexa) sobre os propósitos e os objetivos do projeto, bem como do plano de trabalho que está previsto.

- (i) Análise, tratamento e sistematização da informação
- (ii) Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção
- (iii) Apresentação e debate com os Ministérios
- (iv) Inclusão de sugestões e recomendações
- (v) Workshop de apresentação
- (vi) Output - Plano de Acção de Cinco Ministérios.

4.2.4. Fase de planeamento 2 (de 11 de outubro a 30 de novembro de 2017)

Nesta fase do projecto está previsto o desenvolvimento do plano de acção dos cinco primeiro Ministérios a saber:

Ministério da Saúde
Ministério da Educação
Ministério das Infraestrutura
Ministério da Cultura
Ministério do Desporto

Como actividades para a fase, cujo cronograma de desenvolvimento está em parágrafo distinto, prevêem-se:

- (i) Análise, tratamento e sistematização da informação
- (ii) Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção
- (iii) Apresentação e debate com os Ministérios
- (iv) Inclusão de sugestões e recomendações
- (v) Workshop de apresentação
- (vi) Output - Plano de Acção de Cinco Ministérios.

4.2.5. Fase de planeamento 3 (de 4 de dezembro a 3 de fevereiro de 2018)

Nesta fase do projecto está previsto o desenvolvimento do plano de acção dos cinco primeiro Ministérios a saber:

Ministério da Defesa
Ministério da Agricultura
Ministério dos Assuntos Parlamentares
Ministério da Família e Inclusão Social

Como actividades para a fase, cujo cronograma de desenvolvimento está em parágrafo distinto, prevêem-se:

- (i) Análise, tratamento e sistematização da informação
- (ii) Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção
- (iii) Apresentação e debate com os Ministérios
- (iv) Inclusão de sugestões e recomendações
- (v) Workshop de apresentação
- (vi) Output - Plano de Acção de Quatro Ministérios.

4.2.6. Fase “Plano de Gestão da Mudança” (de 15 de janeiro a 3 de fevereiro de 2018)

A Gestão da mudança, em qualquer entidade constitui um factor critico de sucesso na implementação de reformas que possam advir de mudanças na estrutura, na tecnologia, no modelo de negócio, nos processos e até nos recursos Humanos.

Assim sendo, apesar de ser importante para o alinhamento estratégico que se pretende para a Administração Pública, implementar mudanças não é nada simples ou fácil, exige cuidados redobrados, um engajamento forte das lideranças e um sistema de comunicação eficiente.

A implementação deve ser muito bem planeada e leva um tempo que é necessário e ainda assim, geralmente enfrenta resistências, já que a mudança implica grandes e distintos impactos nos colaboradores, porque envolvem alteração de processos e hábitos.

O maior desafio é o de convencer os funcionários da importância de implementar as modificações, uma vez que os funcionários, normalmente, pensam que se sempre agiram de uma forma que representou bons resultados, então não precisam mudar.

Esse raciocínio é um dos obstáculos a ser ultrapassado pela gestão da mudança. Para que haja o engajamento dos funcionários é fundamental ter uma metodologia focada na valorização das pessoas.

A liderança é o primeiro impulsionador da mudança, devendo ser o exemplo e desempenhar o papel de direcionar todas as equipas.

A metodologia para a implementação do plano de gestão da mudança envolve pilares importantes para garantir a compreensão e contribuição dos funcionários:

- ✓ Comunicação - dar visibilidade às mudanças para que os funcionários não somente fiquem bem informados sobre o que acontecerá, como conheçam os impactos positivos que estas representarão no seu trabalho;
- ✓ Alinhamento - diz respeito à garantia de que o plano de comunicação é realmente efetivo, devendo, para isso, envolver a transmissão de informação de uma forma clara, sincera e direta para que haja um estímulo motivacional e nenhum dos envolvidos se sinta enganado; precisa igualmente de uma estratégia alinhada ao perfil dos recetores, escolhendo o melhor veículo, linguagem, momento, entre outros métodos que sejam capazes de proporcionar o bom entendimento da mensagem e o comprometimento de todos para o sucesso da implementação, uma vez que as mudanças trazem novos processos, desconhecidos para a maioria dos funcionários
- ✓ Capacitação – faz-se necessária para viabilizar o conhecimento e a aprendizagem, tendo como objetivo ensinar como fazer e deverá ser realizado a partir do levantamento dos funcionários que necessitam de formação; é fundamental maximizar a eficácia do processo da sinergia e o equilíbrio entre o estratégico, tático e o operacional, para fazer a conexão entre o propósito da mudança a ser realizada pela organização e a nova realidade do dia a dia dos funcionários.

AVALIAÇÃO FUNCIONAL DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que a gestão da mudança seja bem-sucedida, terá como base um mapeamento adequado de todos os procedimentos utilizados atualmente, dentre os quais, a sua cultura, liderança e capital humano.

A gestão da mudança permite que as estratégias sejam concretizadas refletindo-se nas ações dos funcionários. Afinal, são as pessoas que fazem as transformações acontecer.

5. CRONOGRAMA DE TRABALHO

O plano de trabalho aqui apresentado, congrega o conjunto de objetivos e processos nos quais se trabalhará para alcançar o objectivo da consultoria, oferecendo por essa via uma melhor compreensão para o desenvolvimento do trabalho.

É, portanto, o conjunto sistemático de actividades que serão realizadas com o intuito de concretizar todos os outputs previstos.

FASE DE ARRANQUE

		A G O S T O																
		9	10	11	14	15	16	17	18	21	22	23	24	25	28	29	30	31
		Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui
FASE DE ARRANQUE																		
RELATÓRIO DE ARRANQUE																		
Desenvolvimento do relatório de arranque		x	x	x	x	x	x											
Encontro com todos os DGPOG's								x										
OUTPUT - Relatório de Arranque								x										

AVALIAÇÃO FUNCIONAL DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FASE DE PLANEAMENTO 2

Dia do mês Dia da semana	OUTUBRO											NOVEMBRO																															
	11	12	13	16	17	18	19	20	23	24	25	26	27	30	31	1	2	3	6	7	8	9	10	13	14	15	16	17	20	21	22	23	24	27	28	29	30						
	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui						
FASE DE PLANEAMENTO 2 - PLANOS DE ACÇÃO (5 Ministérios)																																											
ENTREVISTAS:																																											
DGPOG	x																																										
DGPOG -		x																																									
DGPOG -			x																																								
DGPOG -				x																																							
DGPOG					x																																						
Outros Stakeholders						x																																					
QUICK WINS																																											
Análise e definição		x	x	x																																							
Estruturação					x																																						
Apresentação à DNAP							x																																				
Divulgação						x																																					
Avaliação de resultados																																							x	x	x	x	x
PLANO DE ACÇÃO DE 5 MINISTÉRIOS												Semana 1					Semana 2																										
Análise, tratamento e sistematização da informação						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																												
Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção																	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x													
Apresentação e debate com os Ministérios																																								x	x	x	x
Inclusão de sugestões e recomendações																																											
Workshop de apresentação																																										x	
Output - Plano de Acção de Cinco Ministérios																																										x	

FASE DE PLANEAMENTO 3

Dia do mês Dia da semana	DEZEMBRO					JANEIRO														FEVEREIRO																								
	4	5	6	7	8	8	9	10	11	12	15	16	17	18	19	22	23	24	25	26	29	30	31	1	2	3																		
	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg																		
FASE DE PLANEAMENTO 3 - PLANOS DE ACÇÃO (4 Ministérios)																																												
ENTREVISTAS:																																												
DGPOG	x																																											
DGPOG -		x																																										
DGPOG -			x																																									
DGPOG -				x																																								
DGPOG					x																																							
Outros Stakeholders							x																																					
QUICK WINS																																												
Análise e definição		x	x	x																																								
Estruturação					x																																							
Apresentação à DNAP							x																																					
Divulgação								x																																				
Avaliação de resultados																																								x	x	x	x	
PLANO DE ACÇÃO DE 4 MINISTÉRIOS						Semana 1					Semana 2																																	
Análise, tratamento e sistematização da informação						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																													
Estruturação e desenvolvimento dos planos de acção																	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																
Apresentação e debate com os Ministérios																																										x	x	x
Inclusão de sugestões e recomendações																																												
Workshop de apresentação																																											x	
Output - Plano de Acção de Cinco Ministérios																																											x	

FASE DE “PLANO DE GESTÃO DA MUDANÇA”

	JANEIRO												FEVEREIRO			
	15	16	17	18	19	22	23	24	25	26	29	30	31	1	2	3
	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Seg
FASE - PLANO DE GESTÃO DA MUDANÇA																
Estruturação e desenvolvimento do plano	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Apresentação e debate										X	X	X	X			
Inclusão de sugestões e recomendações														X	X	
Workshop de apresentação																X
Output - Plano de Gestão da Mudança																X

6. ANEXOS

- (i) Apresentação efectuada na sessão de divulgação do projecto aos DGPOG's
- (ii) Termos de referência do projecto.