

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

Departamento de Sociologia

**UM SISTEMA DE APOIO À DECISÃO FINANCEIRA NA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

Nelson José Soares Ribeiro

Trabalho de Projecto submetido como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:

Conselheiro Mestre José F. F. Tavares

Director-Geral do Tribunal de Contas

Setembro, 2008

“A mudança não é simplesmente uma questão de mentalidade ou de intenção normativa. Certamente que existe muito a modificar e muito a aprender com outras formas de administração, considero, porém, que grande parte da necessária reforma do sector público, ou seja, da administração pública, depende do aprofundamento e funcionalidade da própria lógica e dos objectivos que estão na base da coisa pública.”

Juan Mozzicafreddo

## **Agradecimentos**

Realizar este Trabalho de Projecto constituiu para mim um enorme desafio desde o seu início. Menciono sem excepção todos aqueles que directamente e de diferentes formas, significaram apoio, atenção, incentivo e orientação:

Todos os Docentes do Curso de Mestrado de Administração e Políticas Públicas 2006-2008, ISCTE;

Professor Doutor José Miguel Caldas de Almeida;

Dr. Manuel Salvador;

D. Lucília Duarte;

Conselheiro Mestre José Tavares, orientador deste Trabalho de Projecto;

Dra. Andreia Ricardo.

A todos expresso o meu profundo e sincero agradecimento.

## Dedicatória

*Ao meu irmão, à minha mãe,  
e ao meu querido pai.*

## Resumo

No binómio actual das relações entre Estado e Sociedade, assistimos a um aumento gradual dos níveis de exigência do ponto de vista da eficiência pública e da racionalidade da gestão dos recursos. As justificadas preocupações com os processos de reforma e modernização administrativa têm sido, ao longo dos últimos tempos, uma constante no contexto da governação política, na configuração do sistema administrativo dos Estados e, fundamentalmente, na vida das instituições.

A gestão pública evoluiu e rege-se hoje pelos princípios da chamada *new public management*. A Reforma da Administração Financeira do Estado veio estabelecer um conjunto de exigências legais que visa a transparência e a prestação de contas, mas, mais do que isso, introduziu os instrumentos de apoio à gestão e ao controlo efectivo dos recursos das instituições.

O desenvolvimento das novas tecnologias da informação tem tido um papel muito activo no suporte e na implementação dos processos administrativos ao criar automatismos e aumentando a eficiência dos serviços. A sua utilização configura um novo tipo de estruturas funcionais e os seus efeitos são determinantes para quem as utiliza e para quem as ignora.

Nesta linha de pensamento, é propósito deste Trabalho de Projecto definir e criar as condições para a implementação de um sistema de apoio à decisão financeira que motive a organização interna, que use a informação de forma adequada e que manifeste em si mesmo uma vantagem competitiva. Para o efeito, é descrita a situação actual da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa, a construção e implementação do sistema e os benefícios que um projecto deste âmbito significa na gestão da organização.

Palavras-chave: nova gestão pública; reforma financeira; ensino superior; sistemas de informação de gestão.

## **Abstract**

In the current binomial of the affairs between State and society, we are now assisting a gradual increase of the society's demand on public efficiency and of the rationalization of the administration of resources. The justified concerns with the reform and modernization of the administrative processes has taken too long, being a constant in the political government context, in the configuration of the administrative system of the states and fundamentally, in the life of the institutions.

The public management has evolved and nowadays, it defines itself by the principles of new public management. The Reform of the Financial Administration of the State has come to establish a set of legal demands in which aims at gaining transparency of the rendering of accounts, but more than that, it has introduced some support instruments to obtain effective management and control of institutions' resources.

The development of new technologies of information has played an important and active role in the support and implementation of the administrative processes by creating automatism and amplifying the efficiency of the services. Their usage configures a new type of functional structures and its effects determine who uses them and who ignores them.

In this line of thought, the intention of this project is to define and create conditions for the implementation of a system of support to the financial decision which motivates internal organization that uses the information in an adequate way and it reveals exactly in itself, a competitive advantage. For that effect, it is described the actual situation of the Faculty of Medical Science of the Nova University of Lisbon, its construction and system implementation, and the benefits that a project of this relevance means in the management of an organization.

**Keywords:** new public management, financial reform, superior education, information systems of management.

## Índice geral

Agradecimentos.....	i
Dedicatória .....	ii
Resumo.....	iii
Abstract .....	iv
Abreviaturas .....	viii
Introdução.....	1
<b>CAPITULO I – A NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA.....</b>	<b>4</b>
1.1. A evolução e modernização dos modelos de gestão pública .....	4
1.1.1. A Administração legal burocrática .....	4
1.1.2. A Administração profissional .....	6
1.1.3. A crise do Estado-Providência e a reforma administrativa .....	7
1.1.4. A Administração managerial .....	8
1.2. A reforma da administração financeira do Estado.....	11
1.2.1. Da contabilidade de caixa à contabilidade de compromissos .....	12
1.2.2. O Plano Oficial de Contabilidade Pública .....	13
1.2.3. A responsabilidade de prestar contas e a gestão responsável.....	16
1.3. A nova gestão pública e a sociedade da informação.....	18
1.3.1. A Era da Informação: Tecnologia, Estado e Sociedade .....	18
1.3.2. A relevância dos sistemas de informação .....	20
<b>CAPITULO II – AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....</b>	<b>22</b>
2.1. O impacto das mudanças na gestão das universidades públicas: desafios do presente e do futuro .....	22
2.1.1. Enquadramento legal .....	22
2.1.2. O reflexo das mudanças na gestão .....	22
2.1.3. Os desafios à gestão das universidades.....	23
2.1.4. A organização interna como factor de sucesso na gestão .....	25
<b>CAPITULO III – PROJECTO DE APOIO À DECISÃO FINANCEIRA DA FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA .....</b>	<b>28</b>
3.1. O campo de observação.....	28
3.1.1. Nota introdutória.....	28
3.1.2. Identificação da entidade .....	28
3.1.3. Caracterização da entidade .....	31
3.2. Os objectivos e princípios subjacentes à construção e implementação do Projecto .....	33
3.2.1. Os objectivos do Projecto .....	33
3.2.2. Princípios subjacentes à sua aplicação.....	34
3.3. A construção e implementação do Projecto.....	35
3.3.1. A perspectiva estrutural e arquitectónica .....	35

3.3.1.1. A definição do Projecto .....	35
3.3.1.2. A visão global integrada e a estrutura organizacional em rede .....	36
3.3.1.3. A pré-disposição à mudança e o grau de aplicabilidade.....	36
3.3.1.4. O desenvolvimento do Projecto .....	37
3.3.2. A perspectiva funcional e tecnológica .....	41
3.3.2.1. O Projecto sob a forma de Sistema de Informação .....	41
3.3.2.2. A metodologia a aplicar .....	42
3.3.2.3. A governação do Sistema de Informação e a sua evolução.....	43
3.4. As vantagens inerentes à implementação do Projecto .....	44
Conclusão .....	46
Referências bibliográficas .....	49



## **Índice de quadros**

Quadro comparativo entre os modelos tradicionais de gestão e o <i>new public management</i> .....	9
---	---

## Abreviaturas

CNAVES	Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
DGO	Direcção Geral do Orçamento
ERP	<i>Enterprise Resources Planning</i>
FCM	Faculdade de Ciências Médicas
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POC-Educação	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
SIG	Sistema de Informação de Gestão
Sistema ADF	Sistema de Apoio à Decisão Financeira
SPA	Sector Público Administrativo
UNL	Universidade Nova de Lisboa

## **Introdução**

Vivemos hoje num mundo diferente. A sociedade, os valores, a economia e as instituições vivem profundas, amplas e rápidas mudanças. As sociedades modernas e desenvolvidas evoluem no seio de uma rápida transformação sujeita a pressões e decisões que, no essencial, não devem ser geridas em função da inércia do passado ou das motivações do presente, mas ao contrário, em função de visões e escolhas responsáveis sobre o futuro. Por um lado, a própria conjuntura obriga a uma cada vez maior racionalidade da gestão dos recursos, bem como os critérios e métodos utilizados na forma como os dinheiros públicos são disponibilizados, geridos e controlados. De uma outra forma, são os cidadãos que em resultado da evolução dos padrões educacionais e dos direitos à cidadania que configuram o Estado de Direito das sociedades democráticas e industrializadas, exigem o direito à informação, à transparência, à responsabilização e à prestação de contas.

Neste paradigma, os pressupostos que suportam a determinação e a aplicação de decisões estratégicas baseiam-se agora muito mais em critérios de gestão relacionados com o grau de economia, eficiência e eficácia, atendendo às especificidades intrínsecas que caracterizam o funcionamento e a actividade do Estado e da Administração Pública, nomeadamente, a satisfação das múltiplas necessidades colectivas de diferentes níveis, que se encontram em constante mutação e exigem, qualitativamente e quantitativamente, novas soluções e uma adaptabilidade contínua ao meio envolvente.

O caso particular das instituições de ensino superior público, caracterizadas pela sua autonomia administrativa e financeira, mas profundamente dependentes até à data das verbas provenientes do Orçamento de Estado, têm sido objecto de amplo debate relacionado com a debilidade com que são geridos os recursos que dispõem. As universidades têm um papel fundamental nas sociedades e as externalidades positivas que lhes são reconhecidas são inegáveis e inequivocamente vantajosas para o crescimento económico e social. A riqueza e o bem-estar dos indivíduos integrados nas economias desenvolvidas aparecem associados a conceitos como a educação, capacidade de aprendizagem, de adaptação e flexibilidade. Nesta abordagem conceptual em que a acumulação de conhecimento surge como motor fundamental no processo de desenvolvimento, perspectiva-se um conjunto crescente de solicitações junto das instituições de ensino superior do ponto de vista do nível qualitativo das suas actividades e da racionalidade com que gerem o investimento público que lhes é atribuído. Face às exigências relatadas, urge a adopção de mecanismos e instrumentos

automatizados que dinamizem a gestão e sobretudo, suportem factualmente as decisões estratégicas tomadas. Neste contexto, pretende-se a construção e implementação de um sistema de apoio à decisão financeira.

A metodologia adoptada na prossecução e desenvolvimento deste Trabalho de Projecto consistiu numa primeira fase, na especial atenção dedicada à revisão de literatura relacionada com as matérias sobre a evolução dos modelos de gestão pública, sobre as reformas financeiras, sobre as tecnologias da informação e sobre as dificuldades actuais do ensino superior público na sua generalidade. A apreciação documental ocorreu mediante a análise de livros, revistas da especialidade artigos de opinião e legislação. A fase seguinte foi dirigida à escolha e análise do campo de observação, através da experiencia pessoal, da participação no processo de decisão e da interacção com responsáveis departamentais e responsável máximo da organização. Mediante uma introspecção das informações recolhidas e daquelas que são as expectativas futuras da organização, é desenvolvido um sistema de apoio à decisão financeira e apontados os aspectos benéficos à sua implementação.

Ao nível estrutural e procurando seguir uma linha de orientação do geral para uma situação específica, o documento divide-se em duas partes necessárias mas que se complementam:

A primeira parte distingue dois capítulos de análise, com o primeiro capítulo dirigido num primeiro momento, ao estudo das questões relacionadas com a evolução dos modelos de gestão pública e o caminho percorrido entre os modelos tradicionais de gestão e a adopção dos princípios da gestão empresarial. Num segundo momento é afluído o tema das reformas na administração financeira do Estado bem como das profundas alterações provocadas no funcionamento dos serviços, com especial atenção à introdução do Plano Oficial de Contabilidade Pública e à responsabilidade de prestar de contas. Finalmente, um terceiro ponto sobre a relação emergente entre a nova gestão pública e a sociedade da informação e a relevância que os sistemas de informação têm na vida das organizações. No segundo capítulo é feita uma abordagem ao sector do ensino superior público, com referência aos impactos que as mudanças causaram e aos desafios que se colocam às universidades públicas.

A segunda parte constituída pelo terceiro capítulo é dedicada à apresentação de um sistema de apoio à decisão financeira na Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa. Nesta fase é indicado a partir do primeiro ponto, o campo de observação e a caracterização da entidade, no segundo ponto quais os objectivos e princípios subjacentes à

construção e implementação do Projecto, no terceiro ponto a sua construção e implementação sob a perspectiva estrutural e arquitectónica por um lado, e a perspectiva funcional e tecnológico estabelecendo uma ponte com o suporte das novas tecnologias da informação. O quarto e último ponto faz referência às vantagens inerentes à adopção de uma plataforma de informação nestes parâmetros, ao serviço da gestão da Faculdade.

Expende de forma clara e sucinta as matérias com as quais dirige o rumo do trabalho, a par da expectativa legítima que este represente uma contribuição positiva para a gestão servindo de viático a uma melhor compreensão sobre importância da informação nas organizações, foram os objectivos de fundo que estiveram na base da realização deste texto.

## CAPITULO I – A NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

### 1.1. A evolução e modernização dos modelos de gestão pública

A Administração Pública, como a conhecemos hoje, teve as suas origens na Baixa Idade Média através do *civil service* prestado por uma classe de pessoal servidor do Rei. Quando assistimos à diferenciação entre o Rei e o Estado nasce o funcionário do serviço público. Só nos finais do séc. XIX, com a separação das funções entre política e administração, os funcionários do serviço público deixam de ser funcionários do Estado e passam a ser funcionários públicos. As revoluções do mundo ocidental precipitaram o avanço da formação da Ciência Administrativa, com a corrente ideológica liberal por um lado, e o estudo da Administração Pública sob o ponto de vista jurídico por outro.

A primeira fase da Teoria Administrativa teve início nos finais do séc. XIX com a Administração legal burocrática e terminou com o aparecimento da Administração profissional em 1945 na sequência da II Guerra Mundial. Na década de setenta com a recessão e a crise do Estado de *Welfare*, a Teoria Administrativa como suporte às reformas administrativas, desenvolveu a escolha pública e o managerialismo que resultou num novo modelo de Administração Pública, a Administração managerial.

#### 1.1.1. A Administração legal burocrática

O modelo tradicional de Administração legal burocrática ligado ao Estado liberal é caracterizado pela administração sob o controlo do poder político, sustentado pelo modelo hierárquico de burocracia, em que os funcionários são neutrais nas suas decisões e a estes compete apenas a implementação das políticas oriundas das decisões e formulações dos políticos. Os fundamentos teóricos de Wilson e Max Weber originários dos finais do séc. XIX formalizaram-se no início do séc. XX e mantiveram-se como modelo até ao último quarto do século.

Segundo Wilson, a promíscua relação entre a administração e a política, com base no nepotismo ou no sistema de despojos, com os partidos depois de eleitos, eles próprios a egerem os seus correligionários e membros de confiança para os cargos administrativos, não era admissível nem eficiente. Era necessária uma separação clara entre o poder político e a administração, isto é, aos políticos competia a definição das políticas e aos administradores, a implementação das mesmas, em conformidade com as regras da boa gestão e seguindo os

princípios enunciados no estatuto dos funcionários públicos criado na Europa Continental ou no *scientific management* criado nos Estados Unidos, a propósito das regras de funcionamento, dos direitos e deveres e da delimitação da responsabilização entre políticos e hierarquia administrativa.

A ideia de Wilson e dos autores que a desenvolveram *a posteriori*, nomeadamente Goodnow, White, Dimock e Waldo, apontavam como proposições à teoria administrativa: a centralidade do poder do sistema político; a estrutura constitucional como forma de regular o sistema político; a definição das funções administrativas por parte do poder político na qual a área administrativa é externa à esfera política; a hierarquia de um corpo de funcionários profissionalizados significa uma boa administração, na qual o seu bom funcionamento através dos menores custos maximiza a eficiência; a boa administração é a condição necessária do bem-estar e desenvolvimento. O *scientific management* baseado no managerialismo científico de Frederick Taylor aponta a possibilidade de estudar e aplicar os princípios científicos para executar o trabalho e a tarefa fundamental do gestor em determinar o trabalho a realizar, controlar com rigor e recompensar o trabalhador na medida justa. Os princípios associados à visão de Taylor são o planeamento através do estudo exaustivo de cada elemento do processo de trabalho, a preparação com a selecção dos recursos humanos de acordo com as aptidões e a formação específica para o desempenho das funções, o controlo sistemático e a separação entre a concepção e execução do trabalho.

Para Max Weber, a burocracia assumia um papel de destaque, na medida em que, esta constituía uma condição necessária ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica. As organizações burocráticas eram, segundo a sua perspectiva, tecnicamente superiores através da precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos. Os sistemas burocráticos eram caracterizados pelos princípios das áreas de jurisdição, da hierarquia e supervisão, do registo documental das actividades, da especialização dos funcionários e do trabalho a tempo inteiro, e ainda a percepção e conhecimento das regras gerais da gestão da organização. Contudo, este modelo é posto em causa especialmente por Simon (1946), que realça a inexistência de correlação entre a eficiência e a especialização, a centralização da unidade de comando ou o reporte directo à chefia, com notórias disfunções na actividade administrativa. Paralelamente, é questionável que as organizações burocratas representem a melhor forma para responder aos problemas modernos devido à excessiva rigidez e à tendência de crescimento das regras. O sistema fortemente normativo e prescritivo visando a estabilidade

revela lacunas e fragilidades quando confrontado com as profundas alterações externas ao nível da complexidade social da instabilidade e da imprevisibilidade. A crise do modelo ganha contornos assinaláveis com o aumento das funções do Estado.

### **1.1.2. A Administração profissional**

Com as primeiras insuficiências do modelo burocrático, em conjunto com o aparecimento do Estado-Providência e o aumento de despesas com a saúde, educação e segurança social, e consequente aumento da carga salarial, criaram-se as condições para a mudança de abordagem.

O crescimento do sector público deve-se, numa primeira perspectiva, à pressão dos cidadãos em aumentarem os seus direitos sociais e à resposta positiva dos políticos procurando manter os seus cargos políticos, conforme explica Downs (1957) em “*Economic Theory of Democracy*” o comportamento dos ciclos político-económicos. A segunda perspectiva para o crescimento da despesa pública relaciona-se com a permanência dos partidos nos cargos de poder e a tendência para aumentar esse mesmo poder e prestígio através do aumento do sector público e alargamento das actividades do Estado na sociedade. De uma ou outra forma, começa a ganhar peso o interesse próprio, a maximização dos rendimentos e do poder através da maximização do orçamento.

A racionalidade passa a ser substituída pelo incrementalismo e o novo tipo de gestor público, designado por gestor profissional, segundo Clarke e Newman (1997), ganha relevo dentro da estrutura caracterizada pela burocracia racional do período anterior. Aqui, a administração aparece como interface entre a sociedade e o sistema político em geral, sem uma separação clara entre o sistema de administração e o sistema político. A administração, inserida num ambiente constituído pela cultura política, é condicionada no seu relacionamento com os cidadãos numa altura em que a intervenção do Estado na vida social e económica era notória. O facto de não estar isolada do sistema político, também ela participa e pode ter um papel determinante nas políticas públicas. O novo modelo de Estado é a antítese do Estado liberal, com o desaparecimento da separação entre político e administrativo. Os responsáveis administrativos posicionam-se estrategicamente no centro do sistema político passando a assumir um papel decisivo na concertação de interesses e muitas vezes, o rosto do desenvolvimento e progresso social e económico. A ascensão dos princípios burocráticos foi generalizada no mundo ocidental como consequência não só do Estado mais



interventivo, mas também pelo enfraquecimento do poder político e da instabilidade governamental.

### **1.1.3. A crise do Estado-Providência e a reforma administrativa**

A expressão Estado de *Welfare* é originária do segundo Império em França pelos pensadores liberais (v.g. Emile Ollivier), como forma de definir uma via intermédia entre o Estatismo e o Individualismo. Na Alemanha, o termo *Wohlfahrstaat* assume uma conotação anti-liberal e em 1940, o termo *Welfare State* surge no Reino Unido intimamente relacionado com o pensamento Keynesiano. O período que se seguiu à II Guerra Mundial e à crise económica de 1929 no mundo ocidental foi marcado pelo consenso em torno do modelo de Estado-Providência, por um lado, por se revelar como um instrumento de pacificação social e por outro lado, por promover o crescimento económico. A influência das doutrinas económicas de Keynes traduziu-se numa crescente intervenção do Estado na vida social e na economia como forma de manter os equilíbrios da sociedade, garantindo o desenvolvimento económico e a protecção social. Esta nova representação do Estado capacitado de responder a todas as exigências sociais ganhou uma expressão muito forte nos “trinta anos gloriosos” (1945-1974), com reflexos indubitáveis no aumento da despesa pública.

A instabilidade do Estado-Providência começou a manifestar-se na década de setenta, perante a crise económica e energética. Verificou-se uma série de transformações económicas e sociais que romperam com as bases que sustentam o modelo, colocando em causa o consenso acerca da concepção de Estado e do modelo de sociedade. As três décadas são caracterizadas pela tripla neutralidade social formada pelos partidos políticos que aceitam o modelo, pela administração burocrática que sublinha a imparcialidade social e pelos profissionais que investem o seu conhecimento na sociedade. Esta aliança é colocada em causa pela oposição de direita que tendo como base teórica o pensamento liberal, defendem a insuficiência do modelo keynesiano e apelam à privatização, ao Estado não interventivo e à gestão empresarial do serviço público, criando as condições para o surgimento de um novo modelo que serviu de suporte à reforma da Administração Pública.

Na base deste paradigma, surgem duas correntes ideológicas a suportar os elementos orientadores da reforma administrativa motivada pelos neoliberais que sugerem um modelo de administração pública baseado na lógica de mercado, com os princípios teóricos das filosofias liberais de Adam Smith. A primeira corrente designada pela teoria da escolha pública (*public choice theory*), apela à supremacia do governo representativo sobre a

burocracia através de medidas relacionadas com a desregulação da economia, da redução do sector público e conseqüente enfraquecimento do funcionalismo público, a par do aumento dos instrumentos de decisão política como a legislação, as directivas administrativas e o controlo financeiro. A orientação teórica da reforma é um Estado forte, uma administração minimalista e um controlo intenso do poder político sobre o sistema administrativo, reforçando a dicotomia entre política/administração. A segunda corrente de ideias teóricas são as denominadas pela escola managerial e têm o mérito de conjugar alguns princípios básicos que estão na lógica empresarial, nomeadamente a proximidade ao cliente, a criação de valores culturais<sup>1</sup> e as estruturas administrativas simples que gozam de uma rigidez necessária e uma flexibilidade ajustada. Dentro da lógica da primazia da gestão privada sobre a gestão pública, Peters e Waterman (1982) fazem uma generalização da aplicação do managerialismo em todas organizações, independentemente do seu carácter público ou privado. Da aplicação dos conceitos base da escola managerial à Administração Pública, resultaram três princípios que passaram a informar a reforma administrativa nos finais dos anos oitenta: a descentralização de forma que os níveis intermédios de gestão possam tomar iniciativas e prosseguir objectivos; a desregulação de forma a conceder capacidade aos gestores de dirigir amplamente a implementação de projectos através da eliminação de regras, regulamentos ou restrições; a delegação no sentido de reforçar a dicotomia política/administração, sendo que os responsáveis políticos são responsáveis pela definição de políticas e a função do *management*, a conformação, a aplicação e a prestação de contas em termos de resultados.

Apesar das implicações divergentes das duas correntes e à semelhança do que aconteceu no Estado-Providência com a convivência da burocracia clássica e da burocracia profissional, a conjugação da teoria da escolha pública e do managerialismo não era de todo excluída.

#### **1.1.4. A Administração managerial**

Com a crise do Estado de *Welfare* e a crise dos modelos de gestão pública, as reformas administrativas passaram a fazer parte das modernas sociedades. O modelo de Weber já não se coaduna com a complexidade e as exigências da sociedade actual. Thomas Peters e Robert Waterman (1982) fragilizam a estrutura burocrática e destacam a superioridade da gestão

---

<sup>1</sup> A cultura organizacional e as alternativas teóricas à forma clássica de gerir e organizar são amplamente estudadas e desenvolvidas por autores como Chester Barnard (1938), Drucker (1954;1974), Mintzberg (1973), Deal e Kennedy (1982) e Peters e Waterman (1982).

privada sobre a gestão pública. A ideia generalizada da incapacidade dos modelos tradicionais de administração precipita o surgimento de vários princípios relacionados com as regras de mercado e que vão, de certa forma, nortear a organização administrativa no último quarto de século.

Da análise aos pressupostos teóricos da reforma administrativa e da sua prática, Hood (1991) caracteriza o managerialismo ou administração gestonária não no sentido da gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão, em paralelo com a explicitação das medidas de performance e nos resultados alcançados. O modelo pressupõe ainda a descentralização das unidades administrativas e a maior flexibilidade associada à competitividade entre serviços através da adopção de estilos de gestão empresarial e da eficiência dos recursos (Araújo, 2001). O conceito de *new public management* surge no contexto da substituição dos modelos tradicionais por processos e técnicas de gestão empresarial. Farnham e Horton (1996) enumeram como pontos contrastantes:

<b>Modelos Tradicionais</b>	<b><i>New Public Management</i></b>
Fixação de objectivos em termos gerais nos sistemas administrativos;	A definição clara e inequívoca das metas a atingir nos sistemas de <i>management</i> ;
Sistemas administrativos baseados na execução segundo as regras;	Sistemas de <i>management</i> baseados no cumprimento de objectivos;
Indiferença quanto à eficiente utilização dos recursos nos sistemas administrativos;	Eficiente utilização dos recursos nos sistemas de <i>management</i> ;
Estruturas hierárquicas alongadas e com pouca delegação nos sistemas administrativos;	Estruturas hierárquicas achatadas e com delegação nos sistemas de <i>management</i> ;
As funções do administrador são orientadas para servir de árbitro e interpretar regras.	As funções do gestor são a iniciativa, a procura de oportunidades e ser protagonista.

Quadro comparativo entre os modelos tradicionais de gestão e o *new public management*

Com a implementação do novo modelo de Administração Pública, surgem também novos instrumentos de gestão, como a Gestão da Qualidade Total, a Reengenharia e a Reinvenção. A Gestão da Qualidade Total refere-se aos conceitos teóricos relacionados com a melhoria contínua da organização, o aumento da satisfação dos clientes, um sistema que valoriza o desempenho dos recursos humanos e a análise quantitativa como forma de medir a qualidade dos serviços. A Reengenharia é definida por Rocha (2001) como o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam o alcance de melhorias

significativas da actividade. A importância da Reengenharia é determinada por factores como a regularidade da mudança que deixa de ser excepção para ser a normalidade, como as organizações clássicas que se tornaram obsoletas, como os clientes que ganharam poder de escolha em função da maior informação que dispõem, pela flexibilidade que se exige às organizações modernas e pela qualidade que colocam nos seus serviços. A Reinvenção como instrumento de gestão ao serviço da Administração Pública surge no Relatório Gore (1994) com os princípios de que a gestão se preocupa mais com os resultados do que com as regras comportamentais, a gestão visa o conhecimento permanente da opinião e satisfação dos clientes, a eficácia dos serviços pode ser conseguida através da partilha do poder de decisão e por último, a boa gestão é caracterizada também pela contínua avaliação e reinvenção de processos.

Em resultado da adopção do novo modelo de administração, Rocha (2001) destaca em primeiro lugar, a dimensão da primazia do mercado, argumentando a ineficiência dos serviços públicos e a necessidade de privatizar por um lado, e a introdução da concorrência por outro, com uma cultura de funcionários que procuram vender serviços com qualidade em vez de representar o poder. Em segundo, a dimensão das estruturas organizativas que ganham novas formas através da formação de agências que prestam serviços e concorrem entre si. Ao fragmentar os serviços, o Estado controla as suas actividades e mede os seus resultados. A terceira dimensão são os indicadores de performance, desenvolvidos em articulação com a necessidade de medir qualitativamente os serviços.

A alteração de paradigma do modelo de gestão acompanhou a mudança do Estado-Providência para o Estado managerial. As profundas mudanças não significaram uma diminuição das políticas sociais, mas sim uma diferenciação entre o Estado que comporta as despesas ou parte delas e os organismos autónomos que as produzem. A visão jurídica e política demonstram um Estado menos interveniente e planeador e bem mais regulador. Os aspectos benéficos são inquestionáveis mas importa ainda assim, reter que a transposição dos princípios gestionários para a Administração Pública deverá ser criteriosa já que a gestão pública não se resume aos níveis de eficácia e eficiência, tendo responsabilidades no respeito da legalidade e na legitimidade dos instrumentos que dispõe. Mozzicafreddo (2001:18) salienta que a separação entre a orientação e a execução é uma opção teórica. A questão que se coloca é a de ter uma melhor administração pública para servir os objectivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva as

necessidades de gestão da administração pública. Parece óbvio que a gestão pública não se reduz à mera gestão empresarial já que falamos de realidades, objectivos e valores diferentes.

## **1.2. A reforma da administração financeira do Estado**

A par das profundas alterações que assistimos no âmbito da gestão e na forma como a Administração Pública é dirigida, também se fizeram notar mudanças significativas no campo financeiro e na gestão dos dinheiros públicos. O fenómeno financeiro resulta das relações económicas que se estabelecem entre as pessoas e as instituições sociais e o Estado. A actividade financeira traduz-se, pois, pela utilização de meios económicos, que são escassos e passíveis de aplicações diferentes, pelas entidades públicas ou pelos cidadãos, com o objectivo de satisfazer necessidades. Cabe ao Estado assegurar a plena utilização dos meios garantindo a eficiência do sector público.<sup>2</sup>

No caso português, a década de noventa assume particular destaque quanto as decisões tomadas, por um lado, motivadas pelas múltiplas necessidades crescentes de satisfação colectivas de âmbito nacional, regional e local, derivadas da própria evolução e mutação social, e por outro lado, as necessidades de disciplina acrescida com a integração na União Europeia e os critérios de convergência para a moeda única. Em conjunto com as políticas monetárias adoptadas na gestão das finanças públicas, foram implementadas um conjunto de técnicas de gestão que alteraram substancialmente o modo de comportamento originário do período ditatorial da década de 30.

Em particular, a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, que institui o regime de administração financeira do Estado e vem estabelecer uma adequada uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos visando segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia, a correcta utilização dos recursos financeiros públicos. Posteriormente, com a Lei de Enquadramento Orçamental n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, é introduzido o conceito de equilíbrio orçamental, muito mais exigente e antecipando orientações dos órgãos comunitários. Foram também introduzidos os compromissos e os graus de exigência para a Libertação de Créditos. A transformação do Tesouro em Banco permitiu a centralização dos dinheiros públicos e a introdução dos pagamentos por transferência electrónica interbancária. É formalizado ao nível micro, o Orçamento e a sua execução, feitos com recurso a um vector

---

<sup>2</sup> Constituição República Portuguesa, artigo 81º, alínea c).

propiciador das medidas de economia, eficiência e eficácia, e ao nível macro, o vector Programa Orçamental. Na segunda metade da década é aprovado o Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro que aprova o Plano de Contas da Contabilidade Pública e cria as condições necessárias aos planos sectoriais, constituindo um passo fundamental no processo reformista da administração financeira do Estado, e a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, que substitui a anterior lei de enquadramento do Orçamento do Estado, acolhe um conjunto disposições mais consentâneas com a realidade actual e um eficaz instrumento de controlo da despesa pública.

A Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) é a designação dada a este processo que engloba um conjunto de documentos legais que procuraram modificar o *modus vivendi* na gestão financeira pública. A RAFE consubstancia a vertente macro e a vertente micro suportada num conjunto de instrumentos de gestão que vão desde as previsões de tesouraria com base nos compromissos assumidos e nas disponibilidades existentes até à implementação da contabilidade analítica de gestão suportada em actividades.

### **1.2.1. Da contabilidade de caixa à contabilidade de compromissos**

As manifestas insuficiências que a contabilidade pública apresentava face às novas exigências são em parte colmatadas com a mudança de sistema contabilístico. A nova contabilidade pública passa a ser organizada em dois tipos de contabilidade, a de compromissos e a de caixa. Em causa está a introdução de um sistema baseado no princípio do acréscimo, isto é, “os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem.”<sup>3</sup> O princípio da especialização permite a obtenção de informação relevante para a tomada de decisões, bem como o conhecimento da situação patrimonial e posição económico-financeira das entidades. Sobre a importância do método contabilístico, Barbosa da Silva refere que “o sistema de contabilidade pública tem hoje em dia necessidade de ser pensado como um instrumento indispensável ao planeamento económico (política fiscal, despesas públicas, défice orçamental e as suas formas de financiamento), ao *management* público, como medida de avaliação do desempenho, a fim de ser possível a determinação de responsabilidades”, acresce ainda que “o fim último da contabilidade pública é proporcionar de uma forma

---

<sup>3</sup> Caiado, António C. Pires (1997), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Vislis Editores, Lisboa, pp. 158, sobre os princípios geralmente aceites no âmbito da Contabilidade Geral, a suas definições e as áreas em que são aplicadas.

oportuna a informação financeira que é requerida pelos governantes para ajudá-los nas decisões a tomar ou a prosseguir.”<sup>4</sup>

### **1.2.2. O Plano Oficial de Contabilidade Pública**

Do ponto de vista contabilístico, a normalização significa definir um conjunto de princípios e critérios que devem ser uniformemente seguidos pelas diversas organizações económicas, relativamente à terminologia, ao âmbito e movimentação de contas, às regras de valorimetria do património, às regras de apuramento dos resultados e às regras de apresentação dos documentos. A normalização contabilística consiste no emprego dos modelos contabilísticos standardizados para um conjunto de unidades económicas cujo sistema de circulação de valor apresenta uma estrutura homogénea.

A normalização da Contabilidade Pública, embora paralela à do sector privado, surgiu com um considerável atraso. Caracterizada outrora pelo sistema contabilístico de registo unigráfico, a contabilidade privilegiava a conformidade legal e o controlo orçamental, tendo como principal objectivo o registo de fluxos de caixa, ou seja, só eram considerados os recebimentos e pagamentos, ou de uma outra forma, os registos de entradas e saídas de tesouraria. A diversidade dos sistemas contabilísticos dos subsectores da administração pública traduziu-se muitas vezes em formas distintas de revelação contabilística, que o uso das novas técnicas de gestão conduziu a situações díspares, inibidoras da obtenção de informação contabilística uniforme e que, em última instância, permitisse a consolidação de contas da Administração Pública em tempo útil.

Pelas razões apontadas anteriormente, houve a necessidade de uniformizar não só os procedimentos contabilísticos, mas também a forma de apresentação da informação financeira. Nesta perspectiva, através da resolução n.º 23/95, publicada no Diário da República, II Série de 12/6/95, foi criada no âmbito do Ministério das Finanças, uma Estrutura de Missão que visava a elaboração do plano de contas público, as principais regras de movimentação, os principais documentos e a necessária adaptabilidade à diversidade das actividades dos serviços públicos. Os principais destinatários deste processo eram a Assembleia da República e o Governo, como responsáveis pelo processo orçamental, o Tribunal de Contas como órgão de controlo externo, responsável pela fiscalização

---

<sup>4</sup> Silva, António Manuel Barbosa da (1994), *Management Público – Reforma da Administração Financeira do Estado*, Lisboa, Rei dos Livros, a fazer referência à importância da contabilidade pública na definição da estratégia.

jurisdicional das despesas públicas, os gestores da Administração Pública, os analistas financeiros e naturalmente, o cidadão. Em 1997, surge o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) com a aprovação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, integrado no contexto da RAFE. O novo instrumento vem compatibilizar as diferentes necessidades de informação exigidas pelo Tribunal de Contas, pela Inspeção-Geral de Finanças, pela Direcção-Geral do Orçamento e pelo Instituto Nacional de Estatística.

A necessidade de modernização dos processos contabilísticos e a comparabilidade da informação com vista a objectividade e a imparcialidade da informação que de resto, deverá estar em consonância com as normas internacionais, precipitou as profundas alterações no sector financeiro do Estado numa altura em que a introdução do euro nos países comunitários estava na agenda do dia e estes, por sua vez, teriam que forçosamente respeitar os critérios de convergência, nomeadamente os valores máximos relacionados com o défice orçamental e a ponderação da despesa pública no PIB. Os anos seguintes mostraram que o acompanhamento por parte da Comissão Europeia relativamente à situação orçamental e ao montante da dívida pública nos estados-membros passou a ser regular e obrigatório. Por outro lado, com a normalização da informação da contabilidade pública, era espectável uma melhoria na qualidade e quantidade da informação, a redução dos aspectos burocráticos e através da introdução de um quadro conceptual, facilitar o uso por parte dos serviços, das novas técnicas e métodos de gestão.

O objectivo central do POCP é a integração dos diferentes aspectos – a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna capaz de responder às necessidades de informação das entidades públicas e que, simultaneamente, sirva de apoio aos gestores. O POCP vem permitir a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental designadamente no âmbito da orçamentação plurianual, face ao acompanhamento dos compromissos com reflexos em anos futuros; Permite disponibilizar informação para apoiar a actividade de controlo da actividade financeira da Administração Pública pelas entidades com competência legal nesse domínio e reforçar a transparência da situação financeira e patrimonial; E permite a obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional, particularmente dos que respeitam às contas nacionais das administrações públicas e que são de especial importância para aferição do cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Tratado instituído a União Europeia.



O POCP encerra, no essencial, as linhas gerais da evolução recente da Contabilidade Pública a nível internacional ao traduzir o alargamento de uma contabilidade meramente orçamental para uma contabilidade cujo conteúdo se aproxima da contabilidade empresarial, com a vertente patrimonial e analítica. Importa ainda referir que para além de dar resposta a questões relativas ao cumprimento da legalidade ou a transparência, esta evolução visa acolher na Contabilidade Pública preocupações de eficiência, eficácia e economia, relacionando os resultados das actividades e da realização dos projectos, com os objectivos, permitindo desta forma a efectivação da correspondência entre os meios utilizados e os objectivos realizados. O texto do POCP reforça ainda a ideia de que a sua aplicação traduz-se num melhor aproveitamento das novas tecnologias da informação, uma maior desconcentração e descentralização de poderes, bem como uma maior responsabilização dos gestores públicos, a par de uma gestão orçamental integrada e contínua.

Com a introdução deste novo sistema, alguns dos organismos autónomos, nomeadamente, os que são dotados de autonomia administrativa e financeira, em particular, as instituições de ensino superior público, devido às suas especificidades, justificaram a existência de um plano sectorial para a educação. O sector educativo agrega entidades como as universidades, as quais se encontram organizadas em faculdades e unidades orgânicas, que por si só, são representativas da autonomia administrativa e financeira e em simultâneo, entidades contabilísticas. Desta forma, a consolidação de contas é um procedimento indispensável ao funcionamento como de resto, sucede já com o orçamento.

O POC – Educação surge através da Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, justificado pela especificidade, a dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional, com diferentes modelos de organização e estatutários. Para além da consolidação de contas, é necessária a adopção de regras que tornem coerentes as contas dos diferentes grupos públicos desta área, clarificando os conceitos de entidade, sub entidade e entidade mãe. O detalhe da área educativa contempla também um desenvolvimento das contas orçamentais e a explicitação e esquematização da sua movimentação, o reconhecimento da necessidade de aplicação do princípio da substância sobre a forma em algumas situações específicas do sector da educação, as normas de consolidação de contas de grupos públicos e as normas para a implementação da contabilidade analítica.

### 1.2.3. A responsabilidade de prestar contas e a gestão responsável

A dupla utilização do termos associados à responsabilização é propositada e plena de intenção. As profundas alterações resultantes da evolução dos modelos de gestão pública a par das iniciativas reformistas na administração financeira criaram as condições necessárias à maior transparência e à melhor aplicação dos recursos públicos.

O conceito de prestação de contas está relacionado com a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade. A prestação de contas é, portanto, “um dos deveres de todos os gestores de dinheiros, fundos ou outros valores públicos, do início ao termo do exercício das suas funções. Esta tarefa inclui a prestação de todos os esclarecimentos e elementos (de facto e de dinheiro) por parte dos referidos gestores, os quais respondem perante uma entidade com o poder de lhes tomar contas, declarando-os quites, credores ou devedores do Estado e aplicando-lhes sanções, se a isso houver lugar.”<sup>5</sup> À informação contabilística é exigida que esta traduza a situação económico-financeira de uma entidade, o mais correcta possível. Para o efeito, deverão ser elaboradas as contas anuais em obediência a determinados requisitos, de modo a traduzirem a denominada “imagem fiel”.

A prestação de contas tem subjacente os princípios da inclusividade, devendo estas incluir todas as operações contabilísticas, económicas e financeiras, o princípio da clareza e da tempestividade, isto é, ser clara, equilibrada na sua apresentação e concluída em tempo útil, o princípio da comparabilidade visando a contextualização dos números e o princípio da prudência no que concerne à incerteza de operações futuras.

Os documentos de prestação de contas são o balanço, a demonstração de resultados, os mapas de execução orçamental, os mapas de fluxos de caixa, o mapa da situação financeira, os anexos às demonstrações financeiras, o relatório de gestão e o parecer do órgão fiscalizador. Em conjunto com os documentos anteriores, o plano de actividades e o relatório de actividades são peças fundamentais na gestão das instituições, com a obrigatoriedade de serem realizadas no início e no fim de um período anual respectivamente. O relatório de actividades acresce ao plano de actividades a visão clara da situação económica e financeira relativa ao exercício, espelhando a eficiência na utilização dos meios afectos à prossecução das suas actividades e à eficácia na realização dos objectivos propostos. Objectivamente,

---

<sup>5</sup> Franco, A.L. de Sousa (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4ª edição, Coimbra, Almedina.

procura detalhar o percurso efectuado durante o período definido, enumerar os recursos utilizados, discriminar os objectivos atingidos, referir o grau de realização dos programas, apontar os desvios e avaliar os resultados e ainda estruturar informação relativa ao futuro. O seu carácter de obrigatoriedade estende-se a todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos. A sua utilização deverá ser encarada não só como um aspecto legal, mas também uma ferramenta na medida em que o plano de actividades elaborado inicialmente permite periodicamente avaliar se existem desvios face ao previsto e identificar os motivos que estão na origem dessas alterações de planeamento. Este confronto dos objectivos inicialmente programados e dos recursos disponíveis com a realidade dos factos em pleno decurso da actividade permite acertos parciais de gestão cruciais com reflexos preponderantes nos resultados finais da actividade global.

A outra área determinante para a prestação de contas é a inserção no POC – Educação de normas relativas à consolidação de contas. As instituições de ensino superior são complexas do ponto de vista estrutural e organizacional, existem múltiplas agregações e desagregações de entidades dentro de um mesmo espaço institucional, de consagração legal e ou estatutária. São comuns as universidades organizadas em faculdades ou entidades orgânicas dotadas de autonomia administrativa e financeira e todas elas serem entidades contabilísticas. Desta forma, foi determinante estabelecer-se o princípio de consolidação de contas ao nível da prestação de contas. No ponto 12.1 do POC – Educação lê-se que “torna-se necessário consolidar informação financeira que melhore o processo de tomada de decisão pelos responsáveis financeiros e pelos responsáveis políticos e que leve à criação de uma cultura de apresentação de contas intra-entidades pertencentes a um mesmo grupo”. Está em causa instaurar uma política e cultura de gestão de grupo, ao mesmo tempo que se procura facilitar a comparabilidade temporal e espacial, constituindo também um factor de transparência da informação pública.

Dir-se-ia que a obrigatoriedade de alguém prestar contas se encontra de alguma forma ligada à sua gestão responsável. A autonomia das universidades públicas cabe na fiscalização jurisdicional da actividade do Tribunal de Contas segundo o enquadramento jurídico-constitucional vigente em Portugal. Tal fiscalização ou controlo tem existência e razão de ser na rigorosa medida em que deve merecer respeito a protecção dos dinheiros públicos. Com efeito, a ideia de fiscalização não pode deixar de corresponder, como reverso lógico, a ideia de responsabilização. As universidades como instituições públicas e com um papel muito

activo e visível na sociedade civil têm inequivocamente, que assumir o princípio de responsabilização pela gestão de dinheiros públicos (*accountability*).

Segundo Adam Wolf, a obrigação de responder pelos resultados tem um forte potencial na reforma da administração pública, em particular, no controlo dos abusos orçamentais, na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, no controlo de custos e na gestão da qualidade dos resultados.<sup>6</sup> O processo de *accountability* não é utilizado apenas como meio de controlo da utilização dos recursos públicos, segundo critérios e processos de apresentação de contas e resultados, mas também como forma de promover os ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos. As preocupações de hoje resultam sobretudo das diminuições dos orçamentos das universidades públicas e do crescente peso dos gastos com o pessoal. E apesar do conceito de *accountability* estar focado na prestação de contas dos actos administrativos e na definição, formulação e controlo das políticas públicas<sup>7</sup> nomeadamente nos indicadores da relação resultados/custos, a gestão responsável não se resume a uma questão técnica, tratando-se sim de um conceito bem mais abrangente, relacionado mais amplamente com a cidadania e com as opções políticas que são tomadas. Afigura-se portanto, que a importância de prestar contas não pode ser apenas do foro quantitativo, mas também na qualidade das decisões e na orientação prevalecente numa sociedade democrática.

### **1.3. A nova gestão pública e a sociedade da informação**

#### **1.3.1. A Era da Informação: Tecnologia, Estado e Sociedade**

Por diversos períodos da nossa história, foram atribuídos adjectivos às sociedades. Em regra, parece que essa adjectivação teria uma intenção política estabelecida para criar uma motivação colectiva e para se agir segundo uma determinada orientação. Antes de mais, a designada “Sociedade de Informação” que caracterizamos ou pela qual, somos caracterizados, é um conjunto de pessoas. A adjectivação e os instrumentos que utiliza e que

---

<sup>6</sup> Wolf, Adam citado por Mozzicafreddo (2003) “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora, sobre a relevância da prestação de contas no sector público.

<sup>7</sup> Peters, B. Guy citado por Mozzicafreddo (2003), “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora, a contextualizar o conceito amplo de *accountability* e a sua relação com a gestão responsável.

lhes dão uma certa maneira de ser ou estar constituem os seus aspectos mais relevantes. São as formas de ligação entre indivíduos e entre grupos sociais que dão a forma ao conjunto, que fazem com que a sociedade pareça uma entidade diferente do conjunto de pessoas de outros tempos e lugares.

A sociedade de informação atribui ao recurso imaterial que é a informação, uma valorização até agora incomparável. Não significa com isto que os conceitos e os elementos materiais que estão na base da sociedade industrial, como a produção, a gestão e a distribuição perderam importância, mas reconhece-se inevitavelmente a sua associação a um processo de informação, à criação de automatismos que aumentam a produtividade de forma exponencial, que melhorem os parâmetros qualitativos em que vivemos numa lógica da gestão do não desperdício em parceria com a garantia do respeito pelo ambiente e pelas gerações vindouras. Considera-se por isso que a informação e a tecnologia que potencia a sua aplicação, estão intimamente ligados ao conceito da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.

Desta forma, poucas dúvidas restam quanto ao facto das sociedades actuais terem que ser obrigatoriamente desenvolvidas sobre uma infra-estrutura de informação, materializada pelas inúmeras iniciativas nacionais e internacionais nas diferentes áreas da vida social. As tecnologias de informação e de comunicação já produziram alterações importantes na forma de viver dos cidadãos, criando novos tipos de necessidades. O acesso à informação e o encurtamento das distâncias entre seres humanos são os factores impulsionadores das mudanças. David Lyon afirma mesmo que “a tecnologia da informação gera, efectivamente, amplas consequências sociais, colocando-nos perante questões fundamentais sobre a futura moldagem da sociedade.”<sup>8</sup> A concretização destas orientações tem-nos conduzido a um novo paradigma nas relações da administração com a sociedade, eliminando a inútil burocracia e ultrapassando as barreiras que esta disfunção introduz no funcionamento da sociedade civil e no desenvolvimento da economia. Está em causa a passagem da posição de suporte de processos estáticos para o suporte de competências individuais na comunicação, no acesso às ideias e às experiências, que incentivem as pessoas a unirem-se, a participar e a renovar as redes informais. A conjuntura na sua visão optimista, tem o mérito de proporcionar a integração das pessoas e dinamizar a actuação das organizações criando condições para

---

<sup>8</sup> Lyon, David (1992), *A Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora, na sua visão sobre a sociedade e as mudanças expectáveis nas relações interpessoais e institucionais.

superar fronteiras entre unidades de negócio e em simultâneo, prevenir a fragmentação de informação.

Este conjunto de factores determinantes na evolução das sociedades e das suas organizações administrativas, associados a uma dinâmica muito própria que lhe é intrínseca, não significa por si só que, as novas formas de processos sociais surjam como consequência da mudança tecnológica. As tecnologias não são por si só, suficientes para determinarem a forma como se estruturam as organizações, nem estas tem um poder efectivo para prever o curso da transformação tecnológica. A relação que se estabelece entre os dois elementos é que vai determinar os caminhos da inovação tanto mais credível quanto maiores forem os níveis de interacção. É conhecido o risco que as posturas deterministas acarretam e a sociedade não o pode fazer em relação à tecnologia, no entanto, a intervenção do Estado pode acelerar o processo de modernização dos sistemas de informação na sociedade e, em concreto, na administração das suas organizações e serviços. Esta capacidade de influência que as sociedades adquirem são decisivas do ponto de vista estratégico e da sua trajectória, e muito embora, não determinem por si só a evolução histórica, a tecnologia molda a capacidade de adaptação.

### **1.3.2. A relevância dos sistemas de informação**

A sociedade da informação constitui hoje um modelo de organização assente em grande parte, no papel revolucionário que os sistemas e tecnologias de informação trouxeram ao mundo da forma como o conhecemos hoje. A sua capacidade de penetrabilidade na sociedade e a influência que exercem a partir da autonomização dos processos e da divulgação têm moldado decisivamente a vida dos indivíduos e dos grupos sociais das sociedades contemporâneas.

Na abordagem de Manuel Castells, “a informação é a matéria-prima no processo, ou seja, são as tecnologias que agem sobre a informação e não apenas a informação a agir sobre a tecnologia”<sup>9</sup> como aconteceu no passado. Esta informação é uma parte integral de toda actividade humana e todos os processos da nossa existência individual e colectiva são directamente moldados pelo novo meio tecnológico. A proliferação das tecnologias de informação é assente numa lógica de redes de sistemas ou relações. A morfologia da rede

---

<sup>9</sup> Castells, Manuel (2005), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Volume I, A Sociedade em Rede*, 2ª edição, Serviço de educação e bolsas, Fundação Calouste Gulbenkian, relativamente ao papel que atribui à informação.

permite responder à complexidade de interacção e aos modelos imprevisíveis de desenvolvimento. Kevin Kelly na sua análise às propriedades da lógica de redes vai mais longe ao afirmar que “uma pluralidade de componentes realmente divergentes só pode manter-se coerente numa rede. Nenhum outro esquema consegue manter uma verdadeira diversidade funcionando como um todo.”<sup>10</sup> Esta configuração topológica pode agora ser implementada graças às tecnologias de informação, estruturando e preservando em simultâneo a flexibilidade. Este conceito é fundamental porque admite a reversibilidade dos processos, a reestruturação das organizações e a reorganização dos seus componentes. Numa sociedade que tem nas constantes mudanças a que está sujeita, a sua principal certeza, a capacidade de reconfiguração assume um papel determinante. A derradeira característica desta visão é dirigida para a crescente convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado. Numa linguagem tecnológica, um elemento não pode ser imaginado sem o outro. O desenvolvimento da Internet inverte de forma tendencial a relação entre a comutação de circuitos e a comutação de pacotes nas tecnologias da comunicação, tornando a transmissão de dados a forma mais predominante e universal de comunicação através da codificação e descodificação que os *softwares* garantem.

Os sistemas de informação e a forma como são utilizados, têm um papel determinante na qualidade da gestão, permitindo o desenvolvimento dos processos administrativos, do apoio à decisão e do acesso à informação, reforçando deste modo a competitividade e o desempenho das organizações. A sua adopção deve seguir um processo sistemático de implementação que considere as diferentes partes integrantes como a infra-estrutura tecnológica, as aplicações informáticas que possibilitam a automatização dos procedimentos, a estruturação das bases de dados, os requisitos funcionais e técnicos que devem orientar a sua construção em conjunto com as regras e procedimentos organizacionais, dentro dos objectivos do negócio definidos no contexto da flexibilidade estratégica e operacional, e por ultimo, com uma importância acrescida, as pessoas que são quem beneficiam e às quais se deve dar a máxima importância.

---

<sup>10</sup> Kelly, Kevin (1995), *cit. in* Manuel Castells (2005), sobre a estrutura e o funcionamento dos diferentes tipos de redes de informação.

## CAPITULO II – AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

### 2.1. O impacto das mudanças na gestão das universidades públicas: desafios do presente e do futuro

#### 2.1.1. Enquadramento legal

A Administração Pública é composta por organizações com estruturas internas, poderes, responsabilidades e objectivos distintos, que apresentam fontes de financiamento, regimes e graus de autonomia diferentes que constituem os elementos essenciais para a forma como vão aferir o seu modo de financiamento. O Sector Público Administrativo (SPA) compreende quatro subsectores financeiros: a Administração Central, a Segurança Social, a Administração Regional e a Administração Local, caracterizados por diferentes graus de autonomia. Em termos gerais, a autonomia é a medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas e são três as situações que podemos distinguir: os serviços dependentes que não possuem autonomia administrativa e não podem praticar actos definitivos e executórios, os serviços com autonomia administrativa em que a libertação dos fundos necessários aos pagamentos é feita mensalmente mediante o pedido de autorização, e os serviços com autonomia administrativa e financeira que são reconhecidos como tal, quando atinjam receitas próprias no mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias, ou por imperativo constitucional. A execução da despesa carece de autorização dos seus dirigentes, que também autorizam o seu pagamento. É previsto o envio por parte destes serviços, dos documentos necessários ao controlo sucessivo, para o Ministério das Finanças (Direcção Geral do Orçamento) e órgãos de planeamento competentes, em matéria de despesa com o Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), que por sua vez, são supervisionados pelo Tribunal de Contas.<sup>11</sup> As universidades públicas enquadram-se na Administração Central enquanto serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

#### 2.1.2. O reflexo das mudanças na gestão

A gestão universitária foi caracterizada ao longo dos anos pela organização rígida e burocrática seguindo os princípios *weberianos* do modelo tradicional de Administração legal

---

<sup>11</sup> Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.



burocrática que prevaleceu na administração pública na primeira metade do século XX. A evolução dos modelos de gestão que convergiram para a gestão managerial no final dos anos noventa, não foi acompanhada de todo pelas instituições de ensino superior na sua grande maioria. Fortemente enraizada por uma cultura organizacional fechada sobre si mesmo, a universidade era um sinónimo de conservadorismo, assente numa estrutura hierárquica estática e sustentada pelas verbas provenientes do Orçamento de Estado. Face a uma situação cada vez mais desfasada com a realidade do ensino superior europeu e norte-americano, enquadrado na reforma administrativa financeira do estado, os sucessivos governos aprovaram um conjunto de medidas legais especificamente destinadas ao funcionamento das universidades públicas e à sua sustentabilidade enquanto instituições.

Mediante actos normativos que se foram sucedendo destinados a matérias de foro mais amplo como a lei de bases da contabilidade pública e que evoluíram nos momentos subsequentes, para as situações mais específicas, estaria à partida, criado parte dos requisitos necessários para dar lugar à aplicabilidade das novas regras e das mudanças exigidas ao funcionamento dos serviços universitários. A complexidade das profundas alterações veio a demonstrar na prática que a norma por si só não era suficiente e a par da regulamentação, foi necessário sensibilizar os dirigentes e exercer uma acção pedagógica sobre as pessoas. Diversas universidades lidaram com problemas relacionados com a falta de pessoas qualificadas, fenómenos de resistência à mudança ou escassez de recursos técnicos ou financeiros que atrasaram a modernização dos serviços. Ainda assim, beneficiando de um período de tempo alargado de adaptação, as universidades na sua generalidade foram implementando as novas regras e cumprindo com as exigências estabelecidas legalmente. Além de cumprir, é preciso usar a informação em seu favor. As universidades começam agora a perceber que as regras foram criadas também para benefício próprio e que a sua implementação faz tanto mais sentido, quando em causa está a sobrevivência de cada instituição.

### **2.1.3. Os desafios à gestão das universidades**

Numa época de incerteza em que a mudança está na ordem do dia, também no ensino superior a neutralidade deixou de ser um porto seguro. Ou se acompanha o ritmo das inovações ou se fica estagnado e condenado. As universidades devem assumir as suas prioridades e definir as suas metas. Viver para dentro da sua autonomia numa situação aparentemente confortável de quem não corre riscos, garantidas financeiramente pelo Estado

com baixos índices de controlo de eficiência das suas actividades, com sintomas de ingovernabilidade estratégica e perda de competitividade deixará de ser possível muito em breve. São inúmeros os desafios que enfrentam as universidades: as questões do financiamento e cortes orçamentais não reflectem uma mera decisão política de controlo da despesa pública que afecta a generalidade das instituições públicas. A questão é bem mais específica quando analisamos o modelo de financiamento do ensino superior e nos deparamos com critérios qualitativos e objectivos sem paralelo na restante maioria da Administração Pública e que condicionam irremediavelmente o seu funcionamento; ainda no campo financeiro, as cativações estabelecidas pela Lei do Orçamento, o aumento dos valores despendidos com as rubricas de pessoal e o pagamento a partir do ano de 2007 à Caixa Geral de Aposentações<sup>12</sup>, têm vindo a comprometer os orçamentos globais e a diminuir drasticamente as verbas disponíveis para as despesas de funcionamento e investimento; acresce a este cenário, as exigências crescentes nos domínios do ensino e da captação de alunos, da vertente da investigação, da concorrência e internacionalização do ensino superior e da avaliação a que são sujeitas as instituições. O sistema de ensino enfrenta hoje elevadas taxas de insucesso escolar e baixos níveis de eficiência, com um desajustamento entre a oferta de cursos e as necessidades efectivas do mercado de trabalho que resultam em constrangimentos na capacidade de atrair estudantes. A principal medida para dinamizar as universidades e auferir as suas potencialidades é a aposta na qualidade do ensino para atingir o segmento de mercado desejado através de melhores docentes, melhores cursos e melhores alunos; a investigação é um factor de desenvolvimento económico e social e nesta perspectiva, o Conselho da Europa já aprovou uma recomendação aos estados membros sobre a missão de investigação da universidade<sup>13</sup>, que vai ao encontro da responsabilidade especial que as universidades têm no desenvolvimento do conhecimento e da importância e do peso que estas áreas devem ter nas instituições; quando vinte e nove Estados europeus subscreveram em Junho de 1999 a Declaração de Bolonha com o objectivo central de estabelecer até ao ano de 2010 um espaço europeu de ensino superior, coerente, compatível, competitivo e atractivo, criaram as condições para uma concorrência à escala europeia que exige universidades mais dinâmicas capazes de dar resposta aos mais diversos níveis. Em paralelo, num mundo globalizado em que a internacionalização é entendida como um factor de enriquecimento científico e cultural, exige-se às universidades promover relações com o

---

<sup>12</sup> Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, artigo 19º, n.º 1, alínea b).

<sup>13</sup> Recomendação do Conselho da Europa, R(2000)8, de 30 de Março.

exterior desenvolvendo programas de ensino e investigação com as instituições congéneres dos diferentes continentes; as instituições de ensino superior estão hoje sujeitas a um controlo mais efectivo no que se refere à sua avaliação. Primeiramente introduzida pela Lei n.º 38/94 de 21 de Novembro, a avaliação foi reforçada através da criação do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) e o conceito de acreditação aparece com a Lei n.º 1/2003 de 6 de Janeiro. No quadro actual, com a multiplicidade de instituições nacionais e internacionais, é determinante as universidades sejam reconhecidas por um sistema de avaliação/acreditação com um nível de exigência equiparado aos nossos parceiros comunitários e que as universidades públicas se preparem nesse sentido com vista a própria credibilidade do sistema de ensino.

#### **2.1.4. A organização interna como factor de sucesso na gestão**

O período de tempo de adaptação às reformas teve em muitos casos, a dupla função de garantir efectivamente o cumprimento das normas legais, mas sobretudo, em função das visíveis dificuldades que as instituições enfrentam, as pessoas familiarizadas com os novos instrumentos de contabilidade e gestão, procuram também tomar conhecimento, potenciar o seu uso e dinamizar o funcionamento dos serviços. Ao imperativo legal, junta-se a necessidade de actuar. O paradigma das instituições de ensino superior, com orçamentos de funcionamento cada vez menores em contraste com as exigências cada vez maiores do ponto de vista da qualidade do ensino, do aumento do investimento nas áreas da investigação e do desenvolvimento, da capacidade de abertura ao exterior e uma constante preocupação com a avaliação, obriga forçosamente a uma mudança na sua forma de estar. Marçal Grilo sublinhou sempre que as universidades devem afirmar-se como centros de racionalidade<sup>14</sup>. E como base de suporte à capacidade de responder aos desafios, não na sua totalidade, mas numa parte importante, estão os recursos financeiros e sobretudo, a gestão da sua aplicação. A reforma da contabilidade pública introduziu as condições necessárias à criação de mecanismos de apoio à gestão dos recursos financeiros, nomeadamente, um plano de contas adequado às instituições de ensino, uma adaptação dos princípios contabilísticos da contabilidade do sector privado e a utilização da contabilidade de custos. Em simultâneo, reconhece-se a importância da aplicabilidade do conceito de indicador como instrumento de apoio à decisão e o crescente rigor associado à prestação de contas e à proliferação de uma

---

<sup>14</sup> Figueiredo, Sérgio (2006), *Jornal de Negócios*, 23 de Novembro.

cultura de responsabilidade inerente a quem gere. Estes conjuntos de aspectos são decisivos na gestão financeira das universidades.

Os tempos que correm não deixam margem para erro e se parte de uma decisão que é tomada está naturalmente sujeita à incerteza do meio envolvente, a outra parte deve ser sustentada no conhecimento interno da instituição e dos recursos reais e efectivos que possui. Para se equacionar e formular uma estratégia de actuação é essencial para o seu desenvolvimento, um diagnóstico interno permanente de pontes fortes e fracos da organização, dos recursos que dispõe e das áreas que representam efectivamente, uma mais-valia nos seus objectivos globais. As reformas financeiras no sector educativo tiveram o mérito de introduzir a contabilidade analítica como instrumento de gestão interna da organização. Esta visa a obtenção e justificação do custo por actividades intermédias e por actividades finais. A importância deste detalhe permite saber quais as actividades mais e menos dispendiosas, quais as que acumulam mais e menos recursos relacionando-as directa ou indirectamente com a sua produtividade. Dá a conhecer a quem dirige o custo dos serviços que têm como contraprestação um preço, uma propina ou uma taxa de modo a fundamentar o montante exigido ao aluno ou cidadão que utiliza o serviço. Sendo uma clara ferramenta no apoio ao processo de decisão, são possíveis verificar se os objectivos previstos foram alcançados, os desvios encontrados entre os custos previsionais e os custos reais e garantir uma sólida base de informação para a elaboração de indicadores de gestão de eficiência, de eficácia e de economia. A contabilidade analítica tem um papel importante na prestação de contas ao garantir a transparência das opções tomadas e das políticas de governação seguidas.

Embora a face visível destas reformas fosse, nos primeiros tempos, a normalização contabilística digráfica através da aplicação do POCP, o seu âmbito ultrapassa largamente os aspectos contabilísticos. A intenção é mais abrangente e está em causa a construção de um modelo de administração financeira que disponha de meios informativos de apoio à tomada de decisão para os gestores públicos. Seguindo a lógica de que não é possível melhorar o que não se consegue medir e só medindo se poderá avaliar o que é necessário mudar, os indicadores são instrumentos de avaliação e podem ser definidos como “unidades de medida que permitem o acompanhamento e avaliação periódica das variáveis-chave de uma organização, através da comparação com as correspondentes referências internas e

externas”<sup>15</sup>. De uma outra forma, os indicadores são instrumentos empíricos que através da quantificação, permitem estabelecer relações numéricas entre as variáveis de uma organização, ao nível dos recursos e da sua afectação, ao nível do funcionamento interno e ao nível dos resultados e da relação com o meio envolvente. A sua utilização para medir a actuação de uma universidade pública, em concreto, permite o diagnóstico, a aprendizagem e a melhoria constante, através da avaliação de um conjunto de atributos que se perfilam como fundamentais na gestão pública. Os indicadores preponderantes para a gestão das instituições de ensino superior são diversamente vastos e aplicáveis consoante as áreas. Os conceitos gerais que estão na base dos indicadores são: a economia para um nível de resultados com um nível mínimo de custos; a eficiência para a relação entre os recursos despendidos e os resultados alcançados; a eficácia para o grau de realização dos objectivos fixados; a efectividade para o impacto de uma actuação sobre o total da população afectada; a equidade para o grau de acesso dos serviços aos grupos mais desfavorecidos; a excelência para a qualidade percebida pelos cidadãos; e o meio envolvente para a relação da instituição com a envolvente, como interage, como influencia ou é influenciada. O conjunto de indicadores assume uma importância notável não só por não se poder dissociar a informação que produzem do financiamento, visto que eles próprios são variáveis que condicionam as verbas que as universidades dispõem provenientes do Orçamento do Estado, mas também da gestão das instituições na medida em que influenciam o processo de tomada de decisão.

---

<sup>15</sup> Rodrigues, César de Matos (2003), “A reforma da administração financeira do Estado – o papel dos indicadores de gestão” in *1º Congresso Nacional da Administração Pública, os vectores da mudança*, INA, sobre o conceito de indicador.

## **CAPITULO III – PROJECTO DE APOIO À DECISÃO FINANCEIRA DA FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

### **3.1. O campo de observação**

#### **3.1.1. Nota introdutória**

No seguimento da perspectiva global que a primeira parte nos concede através do Capítulo I, sobre a evolução e modernização dos modelos de gestão pública e as reformas na administração financeira do Estado, que a par do desenvolvimento das novas tecnologias e dos sistemas de informação proporcionaram genericamente uma dinamização dos serviços na Administração Pública, do Capítulo II, com uma análise mais concisa e direccionada para a gestão universitária e para o seu paradigma actual, é chegada a altura, numa lógica do geral para o particular, de definir o campo de observação sobre o qual se identifica a Entidade, as situações críticas e que são objecto de melhoramento, a definição do projecto, princípios e fases, e vantagens expectáveis à sua implementação, através da iniciação da segunda parte, Capítulo III – Projecto de Apoio à Decisão Financeira da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa.

#### **3.1.2. Identificação da entidade**

Da leitura e análise da legislação e documentos relacionados com a gestão das universidades em conjunto com a experiência pessoal adquirida no sector, surgem um conjunto de reflexões que compõem o Capítulo II deste documento, que, no essencial, é elucidativo quanto à realidade das instituições públicas do ensino superior e às dificuldades com que se debatem. Neste sentido, por razões do foro estrutural e funcional e por conhecimento de causa, é seleccionada como objecto de estudo e potencial candidata à implementação do Projecto de Apoio à Decisão Financeira a Instituição Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa.

O n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, prevê que as universidades e institutos politécnicos podem compreender unidades orgânicas autónomas, com órgãos e pessoal próprios, designadamente: a) unidades de ensino ou de ensino e investigação; b) unidades de investigação; c) bibliotecas, museus e outras. Integrada na Universidade Nova de

Lisboa como unidade orgânica<sup>16</sup>, a Faculdade de Ciências Médicas, criada através do Decreto-Lei n.º 481/77, de 15 de Novembro, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira (artigo 2º do Decreto-Lei n.º 481/77, de 15 de Novembro). Enquanto Faculdade, assume de acordo com o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 481/77, de 15 de Novembro, as seguintes atribuições:

- i. Ministar o ensino conducente à licenciatura em Medicina ou outras licenciaturas relacionadas com as ciências da saúde;
- ii. Ministar o ensino pós-graduado e realizar cursos de actualização em Medicina ou outros relacionados com as ciências da saúde;
- iii. Promover e realizar investigação científica, tendo em vista o progresso das ciências médicas;
- iv. Colaborar com instituições, organismos e serviços, públicos ou privados, ou com individualidades que solicitem o seu apoio científico ou outro, sempre que seja considerado de interesse para os seus objectivos.

A Faculdade de Ciências Médicas assenta num modelo diferente das restantes faculdades de medicina portuguesas porque se encontra geograficamente dispersa. Uma parte das unidades de ensino e investigação, a Direcção da Faculdade e os serviços de apoio situam-se na sede (Campo Santana), o ensino clínico por sua vez, decorre em várias Instituições de Saúde articuladas com a Faculdade mediante protocolos sancionados pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. As Instituições são:

- i. Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE (que engloba os Hospitais de D. Estefânia, St.º António dos Capuchos, Stª Marta, S. José e Desterro);
- ii. Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE (que engloba os Hospitais de Egas Moniz, S. Francisco Xavier, e Santa Cruz);
- iii. Hospital de Curry Cabral;
- iv. Hospital Pulido Valente EPE;
- v. Instituto Português de Oncologia - Centro Regional de Oncologia de Lisboa;
- vi. Hospital Fernando Fonseca;
- vii. Maternidade Dr. Alfredo da Costa;
- viii. Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo;

---

<sup>16</sup> O n.º3 do artigo 13º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, define que as escolas de universidades são designadas por faculdades ou institutos superiores.

- ix. Administração Regional de Saúde do Alentejo;
- x. Existem ainda protocolos com a Academia Militar, Fundação de Nossa Senhora do Bom Sucesso e o Instituto Nacional de Emergência Médica;

Ao nível estrutural, o n.º 1 do artigo 5º dos Estatutos da Faculdade de Ciências Médicas define como órgãos da Faculdade:

- i. A assembleia de representantes;
- ii. O director;
- iii. O conselho directivo;
- iv. O conselho científico;
- v. O conselho pedagógico;
- vi. O conselho administrativo;
- vii. O conselho consultivo.

O n.º 2 define como unidades estruturais de ensino e investigação:

- i. Os departamentos universitários que ministram o ensino das disciplinas do curso da licenciatura em medicina e de cursos de pós-graduação, que realizam investigação científica em função de objectivos, metodologia e técnicas específicas, estando localizadas em instalações próprias da Faculdade ou noutras instituições de saúde adstritas e articuladas com a Faculdade (v.g. Anatomia; Bioestatística e informática; Bioquímica; Clínica Geral; Deontologia, Bioética e Direito Médico; Farmacologia; Fisiologia; Fisiopatologia; Genética; Histologia, Embriologia e Biologia Celular; História da Medicina; Imunologia; Iniciação à Clínica; Medicina Legal; Microbiologia e Parasitologia; Psicologia Médica; Saúde Pública e Terapêutica Geral);
- ii. Os serviços universitários que ministram o ensino de disciplinas do curso de licenciatura em medicina, e de cursos de pós-graduação, reconhecidos como especialidades médicas, que realizam investigação científica, em função de objectivos, metodologia e técnicas específicas estando localizadas em instalações próprias da Faculdade ou noutras instituições de saúde adstritas e articuladas com a Faculdade (v.g. Anatomia Patológica; Cardiologia; Propedêutica Cirúrgica; Patologia Cirúrgica; Clínica Cirúrgica; Cirurgia Cardio-Torácica; Dermatologia e Venereologia; Doenças Infecciosas e Parasitárias; Endocrinologia; Hematologia Clínica;



Propedêutica Médica; Patologia Médica; Clínica Médica; Medicina da Imagem; Medicina Física e de Reabilitação; Medicina Laboratorial; Nefrologia; Neurologia; Obstetrícia e Ginecologia; Oftalmologia; Oncologia; Ortopedia; Otorrinolaringologia; Pediatria; Pneumologia; Psiquiatria e Saúde Mental; Reumatologia e Urologia).

E por último, os serviços integram:

- i. Os serviços administrativos, nomeadamente a Divisão de Recursos Humanos, a Divisão de Recursos Financeiros, a Divisão de Património e Manutenção e a Divisão Académica;
- ii. Os serviços de Biblioteca, Informação e Documentação;
- iii. O Centro de Informática e Telecomunicações;
- iv. Os serviços de Meios Audiovisuais;
- v. O Gabinete de Relações Internacionais;
- vi. O Gabinete de Assessoria Técnica;
- vii. O Gabinete de Apoio ao Aluno;
- viii. O Gabinete de Estudos Pós-Graduados;
- ix. O Biotério.

### **3.1.3. Caracterização da entidade**

A selecção da Faculdade de Ciências Médicas (FCM) enquanto Instituição objecto de estudo resulta em grande parte pelo conhecimento interno do seu funcionamento e do seu passado recente em matéria de adaptação às reformas financeiras e à modernização da sua gestão. A FCM encaixa na perfeição no papel da Instituição-Tipo com as características que marcaram a evolução do sector educativo de ensino superior em matéria de gestão, cumprimento dos imperativos legais das reformas e dinamização dos serviços.

Com uma história relativamente recente, a FCM agregava as características que eram comuns à maioria das faculdades nos finais dos anos oitenta. A gestão era suportada pelos princípios do modelo tradicional de Administração legal burocrática, fortemente hierarquizada e com uma excessiva centralidade do poder de decisão sustentada pela figura do Director. A gestão financeira e administração dos recursos baseava-se numa contabilidade unigráfica de registos de pagamentos e recebimentos e no controlo orçamental que por si só, não permitia retirar informação precisa quanto à utilização de recursos e rentabilidade que estes originavam. Esta situação manteve-se por alguns anos fruto da falta de rigor exigida às

contas e do volume das verbas provenientes do Orçamento de Estado que permitia uma situação confortável nas finanças das instituições.

Em meados dos anos noventa, a FCM faz a transição para a contabilidade digráfica e adopta os princípios do POCP ao mesmo tempo que cumpre com os preceitos legais e procede à prestação de contas. Neste período, também a gestão conhece novos contornos com o Director em funções, Senhor Professor Doutor António Rendas, que muito embora mantivesse a centralidade do poder de decisão, muitas das medidas passam a ser tomadas mediante uma gestão horizontal e participada dos departamentos e serviços mediante recursos disponíveis, objectivos parciais e interesse global da Instituição.

Através de uma adaptação dos serviços, a FCM actualmente dispõe de uma contabilidade orientada para o cumprimento das normas legais e cumpre com os requisitos exigidos àquilo que são os documentos de prestação de contas destinados aos *stakeholders*. Contudo, as restrições orçamentais e as exigências ao sector educativo nos últimos tempos motivam na FCM uma necessidade imperativa de retirar o máximo partido da informação dos seus recursos, e que essa informação seja analítica, específica por departamento, área ou actividade, que seja atempada e que seja o reflexo mais próximo possível da sua realidade para informar a gestão. As reformas trouxeram os instrumentos necessários para apoiar a gestão e o recurso às novas tecnologias permitem em tempo útil a utilização da informação gerada. A lei obriga ao cumprimento do plano de actividades e no fim do período, à apresentação do relatório de actividades a par dos mapas contabilísticos e informativos das contas da instituição. Do ponto de vista da gestão, essa informação não só não é útil porque se trata de uma linguagem informativa própria e excessivamente técnica que obedece a determinados parâmetros, global e não reveladora de situações problemáticas do ponto de vista da eficiência, como ocorre somente no fim de um período anual e em muitos casos, não permite uma antevisão do que está a acontecer, seja bom ou mau para os objectivos globais da Faculdade.

Para o desenvolvimento de uma gestão managerial por parte dos Órgãos Directivos/Unidades de Ensino e Investigação/Serviços da FCM, urge o desenvolvimento de um sistema eficiente de informação atempada dos recursos que a Faculdade dispõe para melhorar o seu funcionamento e alcançar os seus objectivos.

## **3.2. Os objectivos e princípios subjacentes à construção e implementação do Projecto**

### **3.2.1. Os objectivos do Projecto**

Em virtude das situações apontadas, a construção e desenvolvimento do Projecto é plena de oportunidade que visa em particular, a estrutura organizacional da FCM. No que concerne aos objectivos específicos, a criação do Projecto procura melhorar por um lado, o funcionamento interno da Instituição ao criar automatismos de controlo e de transparência entre áreas de actividade/departamentos/unidades de exploração e Direcção. Por outro lado, dinamizar e facilitar o processo de decisão financeira na medida em que a capacidade de recursos é conhecida e a estratégia global compreendida por todos. Em paralelo às melhorias do funcionamento interno, o Projecto procura também aumentar os índices de conhecimento interno que a Direcção apresenta relativamente à situação financeira da actividade principal e das actividades secundárias desenvolvidas em níveis inferiores da estrutura global da instituição. Este conhecimento profundo que se pretende simultaneamente que seja em tempo oportuno, possibilita uma noção clara das despesas e das receitas executadas por actividade, departamento ou unidade de exploração, da forma como são geridos os recursos e quais os resultados alcançados das partes que em rigor, formam o todo que representa as contas globais da instituição. Esta capacidade da Direcção em seguir de perto as contas das suas actividades transporta-nos para um terceiro nível de objectivos específicos relacionados com as opções tomadas sobre a aplicação de recursos e a condução dos investimentos que desta forma, passam a ser amplamente suportadas e fundamentadas pela informação disponível.

Os objectivos de carácter mais genérico relativos à construção e aplicação do Projecto terão uma maior visibilidade em primeiro lugar, ao nível da transparência da gestão pública e da responsabilidade de quem decide. A sociedade tem demonstrado crescentes exigências na melhoria de padrões de gestão, com referência aos princípios da ética de serviço público e da boa governação. Existe por isso uma crescente consciencialização sobre o direito à transparência, rigor, eficácia e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Em segundo lugar, ao nível da prestação de contas aplicável aos organismos públicos. As instituições de ensino superior integradas no grupo das entidades com autonomia administrativa e financeira reportam periodicamente de acordo com os prazos legalmente estabelecidos, a informação económica e financeira exigida à Direcção Geral do Orçamento, ao Tribunal de Contas e à Direcção Geral de Contribuições e Impostos. Essa informação será tanto mais credível quanto as contas reflectirem uma imagem fiel da situação económico-financeira da

instituição. O Projecto procura também alcançar o objectivo geral da desburocratização de processos na administração pública, quando estão implicadas concretamente, medidas de partilha de conhecimento e acréscimo de responsabilidades sustentadas pelo fluxo de informação que se dispõe. Por último, e sempre sobre esse ponto de vista, a finalidade deste tipo de iniciativas e também, deste Projecto, será sempre a modernização administrativa dos aspectos estruturais e funcionais dos organismos com vista à melhoria do serviço público prestado.

### **3.2.2. Princípios subjacentes à sua aplicação**

O Projecto contempla à partida, alguns princípios essenciais à sua construção e que vão determinar o sucesso do seu desenvolvimento e o seu valor intrínseco. A sua aplicação terá tanto mais valor, quanto o reconhecimento da sua utilidade. Com efeito, a sua construção implica o conhecimento interno da instituição. À ideia de base, juntar-se-ão um conjunto de critérios e medidas resultantes das necessidades e especificidades que a estrutura da organização exige. O primeiro princípio subjacente consiste na identificação dos responsáveis hierárquicos, dos serviços que dirigem a instituição, dos departamentos e das unidades, como forma de conhecer verdadeiramente o seu desenho orgânico. A par do conhecimento estrutural, a criação do Projecto e a sua aplicabilidade exige como princípio, perceber o tipo de relações que se estabelecem internamente, quais os fluxos de informação que existem, quais os centros de decisão que não comunicam, como é passada a informação útil entre departamentos e considerar os aspectos deficitários sobre os quais o Projecto pode incidir. Outro princípio fundamental subjacente é a adaptabilidade da ideia às carências efectivas que a instituição apresenta. O valor intrínseco do Projecto pode ser inquestionável, mas a sua importância e utilidade ganharão outra dimensão se for ajustado às necessidades e se for apurado o tipo de informações que os utilizadores pretendem extrair. Finalmente, a construção do Projecto deverá contar com a participação activa dos responsáveis beneficiários, com estes a terem um papel determinante na integração dos seus colaboradores e na forma como estes lidam com as mudanças dos sistemas tradicionais de funcionamento. A articulação harmoniosa entre os objectivos estratégicos e a compreensão e motivação das pessoas constitui um real factor de sucesso.

### **3.3. A construção e implementação do Projecto**

#### **3.3.1. A perspectiva estrutural e arquitectónica**

##### **3.3.1.1. A definição do Projecto**

O Projecto na sua essência consiste na criação de um instrumento de gestão que reflecte em cada momento a situação económica e financeira de uma actividade, unidade ou área da FCM e o seu reflexo no quadro global da Instituição. Designado doravante de Sistema de Apoio à Decisão Financeira (Sistema ADF), a sua função na FCM será a de ampliação da visão dos sistemas de controlo tradicionais para além dos indicadores financeiros nomeadamente ao nível da informação financeira, informação externa e interna, informação constante sobre o desempenho organizacional e informação sobre os resultados actuais e futuros das áreas críticas. O Sistema ADF deverá criar uma visão global integral da organização e a sua situação corrente: ser possível olhar em frente de forma pró-activa; poder delinear a estrutura organizativa; estabelecer iniciativas prioritárias em direcção à estratégia; e sobretudo, dar à FCM a capacidade de influenciar positivamente o comportamento das suas pessoas chave. A criação deste instrumento passa por uma construção interactiva feita pelos coordenadores e directores de serviços com responsabilidades sobre as suas áreas de actuação e pontos chaves para a Instituição. Todas as áreas são cuidadosamente definidas e suportam-se umas às outras, a fraqueza de uma das áreas usadas poderá condicionar negativamente a veracidade da informação com reflexos na execução da estratégia global. Desta forma, quem falha fica no centro das atenções e por isso é indispensável ter o envolvimento e compromisso de todos os decisores.

O Sistema ADF constitui um meio para alcançar uma visão organizativa dinâmica com preocupações relativamente aos recursos financeiros e à sua missão enquanto Faculdade, ao seu modo de funcionamento interno e à capacidade de aprender, de crescimento e desenvolvimento, alinhada por uma estratégia clara e conhecida. A sua aplicação na FCM num número significativo de áreas determinantes para o conjunto deverá significar um factor poderoso de mudança em direcção ao aumento qualitativo na generalidade das suas áreas de actuação, sem obrigar ao aumento de recursos financeiros.

### **3.3.1.2. A visão global integrada e a estrutura organizacional em rede**

Da análise cuidadosa ao campo de observação – FCM, constata-se a complexidade orgânica da Instituição. Aos órgãos directivos, juntam-se os serviços administrativos e os serviços auxiliares ao funcionamento, depois existem as unidades estruturais de ensino e as de investigação, e finalmente, os serviços universitários. Em teoria, cabe a cada parcela desenvolver a sua actividade em prol do conjunto, contudo, não é claro que esse princípio seja sempre seguido fruto de uma visão e uma orientação das unidades viradas para dentro e para as suas metas. As disfunções não acontecem necessariamente por não haver recursos capazes. Na raiz da maior parte destes problemas estão processos de trabalho mal desenhados sem uma conveniente orientação e articulação das partes com resultados visíveis na eficácia da Instituição. A adopção do Sistema ADF implica uma visão organizada e interactiva que cruza horizontalmente o negócio de todas as unidades/serviços da FCM fazendo cair a lógica de total autogestão e total independência funcional e estratégica que lhes é atribuída. Desta forma, é pressuposto que cada responsável interno ganhe uma visão de processo e uma orientação que se coadune com os objectivos individuais das unidades e os objectivos globais da FCM.

O Sistema ADF será tanto mais bem sucedido quanto maior for a visão global da estratégia e a interacção entre responsáveis das unidades da mesma forma que deverá potenciar estes dois factores. O conhecimento e a partilha de informação traduzir-se-ão na gestão em rede estruturada por processos transversais integrados e orientados para um mesmo fim. As unidades assumem o seu espaço através da criação de pequenos centros onde não existe um centro de decisão mas sim vários a actuar em simultâneo com o órgão directivo da FCM a assumir funções muito mais de facilitador do que exclusivamente de decisão. A organização em rede permite mais comunicação interna, menos barreiras e um amplo conhecimento entre coordenadores e directores de unidades relativamente a cada área, que podem resultar em optimização de processos, economias de escala e eliminação de redundâncias.

### **3.3.1.3. A pré-disposição à mudança e o grau de aplicabilidade**

O Sistema ADF não só acarreta determinadas mudanças no funcionamento da organização, como também na mentalidade das pessoas, que na sua maioria, são das áreas da saúde e investigação, pouco familiarizados com controlo de recursos, com a burocracia administrativa e com a partilha de informação/prestação de contas. A pré-disposição dos

coordenadores e directores constitui uma variável independente à sua utilização na medida em que o conhecimento das características, do modo de funcionamento e da sua razão de ser é fundamental para uma implementação bem sucedida e pode condicionar o seu grau de aplicabilidade. Sendo uma vantagem compreendida e aceite enquanto instrumento para a Instituição, deve a cultura e o ambiente organizacional influenciar a vontade das pessoas para introduzir a mudança. O envolvimento das pessoas, sobretudo as que têm um papel determinante na FCM e são reconhecidos por isso, constitui um importante factor para criar padrões de comportamento na construção do Sistema ADF. Neste sentido, é analisada a aplicação dos seus elementos fundamentais de forma a aferir sobre o grau de aplicabilidade teórico e só posteriormente, se questiona sobre a sua implementação, o tempo de desenvolvimento e o seu impacto global. Pretende-se que o Sistema ADF abranja todas as áreas de actuação da FCM e os seus resultados serão tanto mais eficientes quanto maior for o grau de aplicação, no entanto, se a motivação e o envolvimento das pessoas não for total, a aplicação deve estender-se de forma progressiva às áreas cruciais da sua estrutura com influência visível nos resultados globais.

#### **3.3.1.4. O desenvolvimento do Projecto**

Os órgãos de gestão da FCM apresentam preocupações ao nível do conhecimento parcial e global da sua situação económica e financeira em determinado momento, pelo que, o Sistema ADF deve assentar na seguinte metodologia:

*Definição dos participantes.* O Projecto depende das pessoas envolvidas na sua definição e implementação pelo que será fundamental o envolvimento dos responsáveis pelos Órgãos Directivos, Unidades de Ensino e Investigação, Serviços da FCM. Tanto quanto possível, o Director ou no seu lugar, um elemento ou um grupo restrito experiente e capaz, deverá assumir a liderança do Projecto mantendo a estrutura, filosofia e metodologia do seu desenvolvimento. Na qualidade de líder, é importante assegurar o envolvimento de todos os responsáveis para que exista uma melhor percepção da sua finalidade.

*Organização do desenvolvimento do Sistema ADF.* O tempo esperado de duração de desenvolvimento e implementação deve ser claramente definido, com a brevidade que for possível. Contudo, este período depende das características e da própria dinâmica que o Projecto ganhar. Os responsáveis deverão conjuntamente definir um planeamento das operações num cronograma estruturado por tarefas por períodos de tempo, nomeadamente,

no desenvolvimento do Sistema ADF, criar sessões de trabalho para clarificar a estratégia, definir as perspectivas, quais os objectivos, que relações de causa e efeito podem surgir, quais os indicadores apropriados, como valorizar as metas e especificar acções, e na implementação, com sessões de acompanhamento e de informação.

*Informar, comunicar e participar.* A utilização da informação assertiva tem o poder de fixar tanto ao nível dos coordenadores/directores, como ao nível dos colaboradores uma forma estratégica de pensar e actuar. Representa também uma vantagem porque permite a colaboração interactiva e interdisciplinar entre unidades durante o desenvolvimento e implementação do Sistema ADF. Todos os passos a seguir devem ser anunciados nas sessões de trabalho e ficarem registados em fichas de informação escritas para que todos participem activamente.

*Criar um padrão uniforme de linguagem e métodos.* A uniformização engloba a compreensão da filosofia e a forma de documentação dos resultados. Cabe à liderança facultar aos grupos de trabalho o significado de conceitos usados como a visão, missão, estratégia e objectivos, mas sobretudo, aqueles que são do foro económico e financeiro relacionados com a eficácia e eficiência dos recursos, as despesas, custos e pagamentos e as receitas, proveitos e recebimentos das unidades, em contrapartida com aquilo que representa efectivamente uma mais-valia para a organização.

*Identificação dos factores críticos de sucesso.* Para o sucesso da construção do Sistema ADF é indispensável que a liderança analise quais os factores que irão influenciar de forma decisiva o Projecto, seguindo-os de perto no sentido de potenciar o seu efeito de alavanca, procurando evitar a sua neutralidade ou que actuem de forma negativa. Numa primeira abordagem, é necessário que o conceito do Projecto seja do conhecimento de todos os envolvidos e que todos compreendam o seu sentido e a sua importância para a Instituição. Em paralelo, também a continuidade dos grupos de trabalho se revela determinante dada a participação contínua e comprometida daqueles membros e não de outros. A FCM deve assegurar as pessoas que iniciaram o processo de construção e implementação e ainda que venham a deixar de exercer os cargos que anteriormente ocupavam, deve procurar que estes mantenham um elo de responsabilidade através da sua presença ou na passagem dos trabalhos. O Projecto tem também como factor crítico o envolvimento do órgão máximo da Faculdade. Mesmo que seja determinada a liderança por parte de um grupo restrito, a sua relação com o poder tem de ser total, de informação e de apoio. Finalmente, como factores



críticos de sucesso, estão também o alcance de cada objectivo específico do Sistema ADF com vista aos objectivos gerais do Projecto e da Faculdade.

*Definição de perspectivas.* As perspectivas de actuação permitem o equilíbrio entre os objectivos de curto prazo e longo prazo e entre os resultados esperados e os indutores de acção dos mesmos. A sua definição tem de ser feita baseada na lógica organizacional, havendo para isso uma óbvia relação entre ambas. O Sistema ADF tem como perspectivas a de responsabilidade financeira e orçamental fruto da escassez de recursos financeiros e motivada por uma contabilidade pública constituída pela contabilidade orçamental, patrimonial e analítica. A perspectiva do utente/cliente, neste caso, do aluno, na medida em que no topo dos objectivos da Faculdade estará sempre o melhoramento de processos em prol da qualidade do ensino e da investigação. A perspectiva social que em última instância justifica quaisquer opções que signifiquem o aumento qualitativo do serviço público e no caso particular da educação ainda mais quando em causa estão externalidades positivas para a sociedade. A par das três perspectivas apontadas, uma outra acompanha a continuidade do Sistema ADF, ou seja, a perspectiva da aprendizagem e do crescimento que tem como alicerces as capacidades e motivação dos colaboradores, a qualidade funcional dos sistemas tecnológicos e a delegação de poderes e coerência dos objectivos. A definição das perspectivas do Sistema ADF permite-nos uma leitura lógica sobre a organização do Projecto que relaciona a importância da informação das questões de ordem orçamental e financeira, com o aumento gradual da qualidade dos serviços e com o reconhecimento social que daí deriva. A lógica é acompanhada pela melhoria contínua através da aprendizagem e do crescimento das pessoas, da articulação e do sistema.

*Definição de objectivos e acções.* Estabelecer os objectivos concretos do Projecto podem representar uma dificuldade quando existem opiniões e prioridades diferentes dos coordenadores e directores. O Director ou o grupo líder tem a difícil tarefa de definir objectivos aceitáveis e inequívocos que beneficiem a organização mas que sobretudo, sejam explicados e compreendidos por todos. Os objectivos não devem ser muito globais e difíceis de medir, mas sim claros e facilmente interpretáveis, identificando as acções associadas. Os objectivos que se apresentam como relevantes para o Sistema ADF são a definição de fluxos de informação criteriosa entre unidades/serviços/órgãos directivos, a aplicação rigorosa da contabilidade analítica aos sectores cruciais da organização, a implementação de um sistema de gestão de informação integrada que reúna os requisitos apropriados e finalmente, usufruir do Sistema ADF como um instrumento que maximiza os níveis de eficiência e eficácia da

FCM. Os fluxos de informação consistem na transparência das unidades através da disponibilização dos documentos e na partilha de objectivos e necessidades com os serviços e órgãos directivos. Tal deve acontecer mediante um planeamento de sessões de informação periódicas, definir o tipo de informação a reportar, uma mudança de cultura e uma maior preocupação em ver os resultados das unidades reflectidos nos resultados globais da FCM. A aplicação rigorosa da contabilidade analítica passa pela definição de uma estrutura de centros de receita e de custo e o apuramento ajustado de uma chave de imputação. Este objectivo processa-se através de uma reestruturação das unidades, identifica-las enquanto centros de receita e despesa, e por outro lado, seleccionar cuidadosamente as variáveis chave a constar na chave de imputação, com especial relevância para o espaço e horas de trabalho. A implementação de um sistema de gestão da informação integrada refere-se ao uso das novas tecnologias ao serviço da gestão permitindo atempadamente a disponibilização da informação aos órgãos directivos. A prossecução deste objectivo é alcançado através de um constante contacto com a equipa de produção do sistema tecnológico em que se descreve os objectivos e se realizam testes de funcionamento. O objectivo que visa uma mudança de cultura consiste num apelo a todas as pessoas com responsabilidades acrescidas nos destinos da FCM para uma maior sensibilização para as questões da eficiência funcional e da melhor aplicação dos recursos que deve acontecer no decurso das sessões de trabalho, da construção conjunta do Sistema ADF e do seu aperfeiçoamento em prol de uma gestão moderna apropriada às novas exigências.

*Seleção de indicadores.* Os indicadores enquanto instrumentos de medição das metas a que se propõem as unidades/serviços devem constar no Sistema ADF de forma a processar os dados económicos e financeiros automaticamente para que possa ser extraída a informação útil aos órgãos decisores. O indicador por si só não deve ser considerado um objectivo, pelo que a escolha deve permitir a medição dos objectivos estratégicos e a sua leitura deve ser integrada na missão e estratégia da FCM. Em virtude da Faculdade ser do domínio público, com responsabilidades nas esferas da educação e da sociedade, fará tanto mais sentido que a definição dos indicadores seja de resultados como forma de medir o alcance das metas, e de actuação, que permitam acompanhar a realização das acções. O Sistema ADF pressupõe indicadores percentuais relativos aos fluxos de informação que as unidades/serviços disponibilizam permitindo apontar o grau de integração na estratégia global. Indicadores de execução que demonstram se estão ou não a ser cumpridos os requisitos para o funcionamento pleno da contabilização analítica das despesas e receitas. Indicadores

qualitativos representativos da produção de alunos licenciados, pós-graduados ou doutorados, e da produção de artigos científicos. Indicadores quantitativos por um lado, das actividades de prestação de serviços medindo em valor a sua produção, e por outro, quais os recursos que são usados em cada meta para se avaliar a razoabilidade dos recursos investidos *versus* resultados alcançados. Os indicadores devem sempre que possível, ser comparados entre áreas de actuação e resultados globais da Instituição permitindo assim identificar pontos críticos abaixo da média e objecto de atenção redobrada, ou pontos vantajosos que representam uma mais-valia para a FCM.

*Atribuição de valores para os indicadores.* A definição do valor para cada indicador deve ser razoável, coerente com a estratégia global e em especial, ser realista em relação à realidade presente. Fixar valores através da aceitação de todos os intervenientes permite que haja um compromisso face aos órgãos directivos e à estratégia global da FCM. O Sistema ADF adopta estrategicamente uma posição de não atribuição de valores no ano  $n$  (ano de construção e implementação) que permite evidenciar no culminar deste período a dimensão de problemas que existem no funcionamento geral. No ano  $n+1$  e anos seguintes devem ser atribuídos indicadores realistas com um aumento progressivo e arrojado dos valores na medida em que o Sistema ADF procura potenciar a aceitação de metas ambiciosas porque o seu uso acentua as relações e a partilha de informação entre as unidades, os serviços e os órgãos directivos.

### **3.3.2. A perspectiva funcional e tecnológica**

#### **3.3.2.1. O Projecto sob a forma de Sistema de Informação**

A informação constitui um dos mais importantes mecanismos de interacção de uma organização. Deriva daí a necessidade de recolher, armazenar, processar e distribuir informação. Um sistema de informação é um conjunto de elementos de natureza funcional e orgânica, que permite a gestão da informação, integrando componentes sociais – as pessoas, os processos, as regras e os documentos; e componentes tecnológicos – os dados, os programas informáticos, os computadores e os equipamentos de comunicações. O Sistema ADF é na sua perspectiva funcional e tecnológica, um Sistema de Informação de Gestão (SIG), também conhecido por *Enterprise Resources Planning (ERP)* isto é, uma aplicação informática que fornece o suporte tecnológico ao sistema de informação da organização. Os SIG's são sistemas informáticos complexos, constituídos por um conjunto de módulos

especializados que dão apoio às tarefas realizadas a cada um dos grupos de processos ou uma das áreas funcionais da organização. Os ecrãs do utilizador possuem uma estrutura uniforme entre módulos que funciona mediante a gestão de uma base de dados comum que assegura a consistência da informação que é utilizada pelas diversas áreas da organização. Os SIG's acrescentam ainda uma integração complementar baseada na noção de fluxo de informação e de trabalho, ou seja, a sua concepção tendo em consideração a sequência das actividades que constituem as funções de cada área de trabalho, reforça a interacção entre diversos sectores através do envio sucessivo de mensagens que estimulam a realização das tarefas e aumentam a sua eficiência operacional.

### **3.3.2.2. A metodologia a aplicar**

Depois de estabelecidos os objectivos e definido o desenho estrutural do Sistema ADF, importa dedicar total atenção à estrutura funcional e tecnológica que este assume, bem como a forma como é desenvolvida a articulação entre requisitos necessários e a tecnologia. A criação do Sistema ADF nesta perspectiva implica nomear um elemento da equipa que lidera o Projecto, servindo este de interlocutor entre a FCM e a entidade responsável pelo desenvolvimento. Deve-se desta forma estabelecer uma relação duradoura tanto quanto possível. A aproximação do planeamento estratégico de construção e implementação face à perspectiva sistémica da organização, focada e interagindo com a equipa de desenvolvimento traduz estabilidade e assegura a execução de um plano de acção adequado. Neste sentido, o Sistema ADF respeita as seguintes etapas:

*Elaborar o plano.* O grupo de trabalho deve fazer um planeamento das acções através da realização de um plano de projectos a partir de uma tabela estruturada por períodos de tempo e tarefas ou actividades a desenvolver, nomeadamente, a estrutura e plano de implementação de redes e equipamento para comunicações, a selecção e a aquisição do equipamento informático mais adequado, e a terceira fase e mais importante, o desenvolvimento e implementação do sistema em conformidade com as necessidades expressas.

*Conhecer área de negócio.* Nesta fase importa dar a conhecer em detalhe o funcionamento da organização, as estratégias de negócio que estão em vigor e a operacionalidade actual, isto é, identificar os processos administrativos internos, os aspectos a manter, os que podem ser melhorados e todos os que devem ser criados. Devem-se estabelecer fronteiras no campo da informação que se considera relevante para gerir o negócio. Basicamente, reunir o conjunto

de critérios que possam ser úteis tais como as características das unidades, dos serviços que são prestados, dos resultados que são esperados e da forma como são obtidos.

*Desenvolvimento do sistema.* A fase do desenvolvimento do sistema engloba a conjugação dos aspectos técnicos ao nível da definição dos parâmetros da infra-estrutura tecnológica, da criação e do tratamento das bases de dados, da programação das aplicações e da capacidade de resposta às funcionalidades, da interacção dentro do sistema e a dinâmica que é criada. Na base desta complexa matriz, não são excluídas outras aplicações paralelas de conversão de dados ou para interfaces com outras aplicações. Outros aspectos técnicos terão forçosamente a ver com a visualização da informação para o utilizador, com o controlo e com os níveis de segurança. A fase de desenvolvimento do sistema tem como característica comum nas suas diferentes facetas de evolução a função “teste à aplicação”, isto é, os constantes testes de funcionamento a que são submetidos.

*Implementação.* A fase da implementação do Sistema ADF refere-se à instalação em concreto no terreno, ou seja, a instalação nas máquinas complementada pela entrega de manuais de utilizador e pela definição de procedimentos das operações, o carregamento dos dados históricos e a formação dos utilizadores. É comum também nesta fase os designados testes de aceitação por parte dos utilizadores na afinação do sistema. Ultrapassado este período experimental, dar-se-á o arranque com a passagem à exploração.

### **3.3.2.3. A governação do Sistema de Informação e a sua evolução**

Com a integração do Sistema ADF concluída e já numa fase de exploração, é necessário criar ou ir ao encontro de um plano de assistência técnica quer ao nível da parametrização técnica, quer também para apoio em eventuais alterações estruturais que permitam uma actualização permanente do sistema e uma resposta às necessidades não só de hoje, mas também as que se avizinham nos próximos tempos ao nível da gestão dos processos administrativos. A ideia da governação do sistema como garante da sua utilidade presente é lógica, mas mais do que isso, as tecnologias da informação são sinónimo de vantagem competitiva e a adaptação que é feita hoje do Sistema ADF em relação à FCM, pode significar no futuro uma situação inversa fruto da inovação tecnológica e das oportunidades que surgem com a adaptação das instituições aos sistemas de informação. Edwards *et al.* (1991) sugere através do seu modelo de evolução dos sistemas de informação, sete etapas que vão desde o simples processamento de dados, os sistemas de informação para a gestão, a integração interna já como meio de obtenção de vantagem competitiva (posição hipotética do

Sistema ADF), a transferência electrónica de dados que permite ligar organizações em rede e aumentar os patamares de eficiência e competitividade, a transferência electrónica de informação com partilha de informação e vantagens mútuas, a integração externa com a ligação a sistemas interorganizacionais e conseqüente mais-valia da rede, e finalmente, a *executive information systems* que reúne a informação da raiz ao topo de todos os intervenientes. Neste sentido, não se deve considerar o Sistema ADF nem qualquer outro sistema de informação como definitivo e encerrado. Cabe à FCM manter uma estreita ligação à equipa de desenvolvimento tecnológico para o presente e para o futuro.

### **3.4. As vantagens inerentes à implementação do Projecto**

As vantagens expectáveis decorrentes do Projecto de dinamização e simplificação do controlo da despesa na FCM são, para além das que são tidas como objectivos do Projecto e em si mesmo, vantagens óbvias e concretas para a instituição, como a melhoria da comunicação, a participação e o aumento do consenso interno, o controlo dos objectivos departamentais *versus* recursos despendidos reflectidos na estratégia global, a criação e desenvolvimento de uma plataforma tecnológica de informação à gestão ou a maximização dos níveis de eficiência e eficácia, são também todas as que se relacionam com as melhorias significativas das estruturas funcionais e da forma como são utilizadas, tendo um papel determinante na qualidade da gestão e permitindo o desenvolvimento dos processos administrativos do apoio à decisão e do acesso à informação, reforçando deste modo a competitividade e o desempenho da Faculdade.

Neste sentido, advinham-se à partida aspectos cruciais e bem reveladores da importância que a aplicação de um projecto desta natureza tem na estratégia das organizações complexas do sector público e, em particular, na FCM. Para além do aspecto legal e do cumprimento das regras de prestação de contas normalmente de carácter anual, as organizações necessitam de informação diária e encaram as novas tecnológicas da informação como um instrumento de suporte. Mais que dispor de um bom conjunto de dados, é preciso saber tratá-los e interpretá-los e se a construção do Sistema ADF compreender escrupulosamente os requisitos apontados anteriormente, o Projecto traduz uma vantagem efectiva ao produzir mediante dados, a informação pretendida para a gestão.

Se bem implementado e fazendo usufruto das suas potencialidades, o Sistema ADF deverá significar uma mais-valia imensa no apoio à gestão dos órgãos directivos ao fazer

transparecer numa aplicação informática, a situação económico-financeira em que se encontra a FCM em tempo real. Do ponto de vista interno, para além de ser um instrumento de apoio aos decisores, a própria dinâmica de construção e desenvolvimento do Sistema ADF motiva uma aproximação entre os sectores da Faculdade, ao criar as condições para que estes possam interagir e partilhar informação, definirem uma estratégia conjunta de actuação que facilita as funções do topo da hierarquia, mas sobretudo, aumentar o sentido de responsabilização de cada director/coordenador para que se caminhe em direcção à transparência dos resultados alcançados.

Desta forma, ressalta nova vantagem porque as instituições públicas de ensino superior convivem com restrições cada vez maiores das verbas provenientes do Orçamento de Estado e a partilha de informação e o controlo permite identificar a escassez e a má utilização de recursos, procurando otimizar o seu uso visando o desenvolvimento sustentável da Faculdade. Ao estreitar relações entre chefias e proliferar a informação que se pretende, o Sistema ADF é também um instrumento que conduz a uma maior confiança dos colaboradores, na articulação dos seus interesses com os da organização, facilitando a condução de processos de mudança estratégicos que sejam necessários para alcançar os resultados desejados.

## Conclusão

O Séc. XX representa inequivocamente um período histórico do ponto de vista da Administração Pública, primeiro, pela magnitude das alterações económicas, políticas e económicas, depois, pela evolução e modernização dos modelos de gestão pública e pelo conjunto de mudanças ocorridas nos sistemas administrativos. A Reforma da Administração Financeira do Estado constituiu um marco histórico no seio das organizações, não só pela sua importância, mas por modificar profundamente o modo de funcionamento das organizações públicas. A sua implementação não acontece de uma vez só nem se reduz a um acto legislativo, falamos antes de um conjunto de documentos legais técnicos que carecem de tempo para a implementação e em alguns casos, da adaptabilidade das organizações. A introdução de novas práticas da gestão financeira na Administração Pública surge como um modelo pós-burocrático alternativo à organização hierárquica tradicional enfatizando a flexibilização da gestão, a responsabilização e a monitorização dos resultados. Embora persista ainda a ideia de que as reformas destinam-se exclusivamente à prestação de contas às entidades legais, estando a gestão orientada para o controlo da legalidade, as entidades que, a par da cada vez maior racionalização dos recursos públicos, começam a canalizar esforços para a gestão participada e para o envolvimento das pessoas, visando o uso pleno das ferramentas de gestão que dispõem em benefício próprio, na obtenção de informação de apoio à decisão, na orientação das políticas adequadas e na prossecução dos objectivos que se propõem.

Neste contexto, o percurso das universidades não pode ser diferente. Apesar de todas as suas especificidades, estas devem assumir as suas prioridades e definir as suas metas. Deixou de haver lugar para as instituições que vivem para dentro da sua autonomia garantidas financeiramente pelo Estado, com baixos índices de controlo de eficiência das suas actividades, com sintomas de ingovernabilidade estratégica e perda de competitividade, com claros reflexos na relevância social e prestígio transnacional. Mariano Gago sublinha que “a reforma do Ensino Superior português é urgente, indispensável e inadiável.”<sup>17</sup> Indubitavelmente, é necessária uma postura diferente no paradigma actual do ensino universitário. Para além das exigências relacionadas com o nível da aprendizagem e do ensino, da investigação e produção tecnológica ou na intervenção cultural, as universidades debatem-se com outros problemas de carácter financeiro. Em primeiro lugar porque as verbas

---

<sup>17</sup> Diário Económico, 29 de Junho de 2007.



provenientes do Orçamento de Estado têm diminuído gradualmente. Depois, porque os modelos de financiamento caminham no sentido de uma cada vez maior relevância dos aspectos qualitativos, ao nível estrutural, a relação de 80:20 prevista entre as despesas de pessoal e despesas de funcionamento não tem sido cumprida comprometendo o próprio funcionamento das instituições. As propinas que representam uma parte do financiamento do ensino superior, ainda não significam de forma clara, o custo por aluno. E finalmente, o desenvolvimento das áreas da investigação que se assume cada vez mais como uma forma de captação de investimento obriga a uma maior capacidade de controlo financeiro das actividades.

Gerir todas essas vicissitudes que são próprias das instituições do ensino superior e do contacto que estabelecem com diferentes grupos sociais, só poderá ter sucesso numa base de governabilidade consciente, suportada pelos novos instrumentos da gestão pública. A sua implementação, mas sobretudo, o aproveitamento da sua aplicabilidade e o benefício que representam em prol das instituições, constituem os verdadeiros desafios à sua gestão financeira. As tecnologias da informação e a forma como são utilizadas, têm um papel determinante na qualidade da gestão, permitindo o desenvolvimento dos processos administrativos, do apoio à decisão e do acesso à informação, reforçando deste modo a competitividade e o desempenho das organizações.

A Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa constitui o objecto de estudo deste Trabalho de Projecto e, enquanto instituição pública de ensino superior, procurou-se desenvolver um Sistema de Apoio à Decisão Financeira que permita responder com segurança às suas necessidades de gestão e de controlo do seu funcionamento. Tendo como ponto de partida: *i)* a criação de automatismos de controlo e de transparência entre áreas de actividade/departamentos/unidades de exploração e Direcção; *ii)* o aumento dos índices de conhecimento interno que a Direcção possui relativamente à situação financeira da actividade principal e das actividades secundárias; *iii)* a tomada de decisões estratégicas suportadas pela informação fidedigna e atempada.

A construção e desenvolvimento do Projecto assentam em dois pilares. Primeiro a perspectiva estrutural e arquitectónica relativa à estruturação e organização do sistema. Depois, a perspectiva funcional e tecnológica no que se refere ao modo de funcionamento e implementação da estrutura num sistema de informação de gestão.

A perspectiva estrutural e arquitectónica contempla: *i)* a escolha criteriosa dos responsáveis participantes; *ii)* o planeamento apropriado das operações; *iii)* a definição dos

fluxos de informação; *iv*) a escolha de uma linguagem uniforme; *v*) a identificação dos factores críticos de sucesso e o seu acompanhamento; *vi*) a definição das perspectivas de actuação; *vii*) a definição dos objectivos e das acções; *viii*) A selecção dos indicadores; *ix*) a atribuição dos valores para cada indicador.

A perspectiva funcional e tecnológica compreende a seguinte metodologia: *i*) elaborar um plano de projectos com períodos tempo, tarefas a desenvolver e coordenação de actividades; *ii*) tomar conhecimento detalhado do funcionamento da organização e identificar resultados esperados; *iii*) desenvolvimento técnico do sistema e testes; implementação do sistema e acompanhamento.

Pressupõe-se deste modo, a interacção e a responsabilização dos coordenadores/directores, ao definirem os seus objectivos próprios, mas também comuns à organização, sob o compromisso de manterem determinados níveis de reporte de informação e transparência aos órgãos directivos. Pretende-se desta forma, conjugar a vertente administrativa com a vertente tecnológica e fazendo da informação atempada e da organização interna, factores de sucesso nas actividades da Faculdade de Ciências Médicas. O Sistema de Apoio à Decisão Financeira representa um contributo na gestão estratégica da Faculdade mas o seu contributo pretende-se mais amplo, sendo que, devidamente adaptado, a sua aplicação deverá significar uma mais-valia nos diversos sectores da Administração Pública.

## Referências bibliográficas

- Almeida, J.J. Marques e M<sup>a</sup> Conceição Marques (2003), “A contabilidade pública e o sector da educação em Portugal: do pressuposto legal, à economia, eficiência e eficácia”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. XI, (42), pp. 1-18.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 399-433.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista Portuguesa Administração Pública*, vol. I, (1), pp. 38-47.
- Branco, José Francisco (2003), “Os novos instrumentos de gestão pública como factor de mudança: o plano e o relatório de actividades”, *1º Congresso Nacional da Administração Pública, os vectores de mudança*, Oeiras, INA.
- Caiado, António C. Pires (1997), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, Vislis Editores.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Castells, Manuel (2005), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, A Sociedade em Rede*, vol. I, 2ª edição, Serviço de educação e bolsas, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, Paulo Nogueira da (2005), *Concorrência no Ensino Superior. Do paradigma constitucional da igual liberdade*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Drucker, Peter (1994), “The Post-Capitalist Executive: an interview with Peter F. Drucker”, *Executive Digest*, (2), Dezembro.
- Figueiredo, Sérgio (2006), *Jornal de Negócios*, 23 de Novembro.
- Franco, António L. de Sousa (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª Edição, Coimbra, Almedina.
- Gago, Mariano (2007), *Jornal de Negócios*, 29 de Junho.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política, perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp.77-101.
- Gouveia, Carla (2007), “O código genético do funcionário público português: modelos de gestão versus perfil de competências no contexto da reforma e modernização administrativa em Portugal”, ISCTE, Policopiado.
- Lyon, David (1992), *A Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora.
- Marques, Maria da Conceição Costa (2000), “O plano oficial de contabilidade pública e a sua aplicabilidade às instituições de ensino superior”, *Revista TOC*, (9), pp. 36-43.
- Marques, Maria da Conceição Costa (2006), “A gestão financeira na Administração Pública”, *Revista de Contabilidade e Comércio*, vol. LX, (237).
- Marques, Maria da Conceição da Costa (2003), “Reforçar a eficiência das políticas educativas: o contributo do plano oficial de contabilidade pública para o sector da educação (POC-Educação)”, *1º Congresso Nacional da Administração Pública, os vectores de mudança*, Oeiras, INA.
- Moreno, Carlos (2006), *Finanças Públicas. Gestão, controlo e auditoria dos dinheiros públicos*, 3ª Edição, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e o poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política, perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-33.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-15.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-38.

- Pereira, Luís (2003), “A administração pública e a sociedade da informação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 353-373.
- Pereira, Marina (2005), “Integração de processos e modelos organizacionais” em AA.VV., *A sociedade da informação*, Oeiras, INA, pp. 173-187.
- Peters, B. Guy (1996), “Changing states governance and the public service”, *The future of governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas, pp. 1-20.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfers between governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, vol. XX, (4), pp. 71-78.
- Rocha, J. A. (2002), “Modernização das universidades e gestão participada”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. III, (1,2), pp. 48-53.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista Portuguesa Administração Pública*, vol. I, (1), pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rodrigues, César de Matos (2003), “A reforma da administração financeira do Estado – o papel dos indicadores de gestão”, *1º Congresso Nacional da Administração Pública, os vectores de mudança*, INA.
- Ruivo, Vítor Manuel (2002), “A reinvenção da função pública e o Instituto Nacional de Administração”, em AA.VV., *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Lisboa, INA, pp. 9-12.
- Silva, António Manuel Barbosa da (1994), *Management Público - Reforma da Administração Financeira do Estado*, Lisboa, Rei dos Livros.
- Tavares, José F. F. (2003), “Gestão Pública, Cidadania e cultura da responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração, como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 17-25.
- Tavares, José F. F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Varajão, João (1998), *A Arquitectura da Gestão de Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA-Editora de Informática.

## Legislação

- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, Regime da Administração Financeira do Estado.
- Decreto-Lei n.º 232/97, Plano Oficial de Contabilidade Pública.
- Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, Regime de tesouraria do Estado.
- Instruções n.º 1/2004, 2ª Secção, Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais.
- Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro, Autonomia das universidades.
- Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Bases da Contabilidade Pública.
- Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Lei de Enquadramento Orçamental.
- Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
- Lei n.º 1/2003 de 6 de Janeiro, Regime Jurídico do desenvolvimento e da qualidade no ensino superior.
- Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, Bases do financiamento do ensino superior.
- Lei n.º 1/2005, de 12 Agosto, Constituição da República Portuguesa.
- Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, Orçamento do Estado para 2007
- Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.
- Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação.
- Recomendação do Conselho da Europa, R(2000)8, de 30 de Março.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de Setembro, Orientação da iniciativa das novas tecnologias de informação para o contributo da modernização da Administração Pública Portuguesa.

**Cibergrafia**

[www.cnaves.pt](http://www.cnaves.pt)  
[www.ctoc.pt](http://www.ctoc.pt)  
[www.dgo.pt/rafe](http://www.dgo.pt/rafe)  
[www.fcm.unl.pt](http://www.fcm.unl.pt)  
[www.mctes.pt](http://www.mctes.pt)  
[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)