

Um novo modelo de administração e de prestação de contas  
no ensino não superior

Julieta de Almeida Mota

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Juiz Conselheiro Mestre José F.F. Tavares, Diretor-Geral (Especialista)

Tribunal de Contas

Outubro, 2012



Um novo modelo de administração e de prestação de contas  
no ensino não superior

Julieta de Almeida Mota

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Juiz Conselheiro Mestre José F.F. Tavares, Diretor-Geral (Especialista)

Tribunal de Contas

Outubro, 2012



## **Agradecimentos**

A todos os que tornaram possível a realização deste trabalho, o meu muito obrigada.

Em especial agradeço ao meu orientador, Juiz Conselheiro Mestre José F.F. Tavares, que apesar das suas responsabilidades profissionais sempre se mostrou disponível para me apoiar e ajudar. Sem as suas sábias sugestões e recomendações, repletas de conhecimento e experiência, este trabalho não seria bem conseguido.

Agradeço também em particular ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo pelo seu apoio, ajuda e disponibilidade, com toda a certeza indispensáveis.

Por último, mas sem dúvida de maior importância o meu agradecimento à minha família, pelo apoio, pela ajuda e pela paciência. À minha filha Sílvia Inês Santos, ao meu marido Carlos Santos e à minha mãe Teresa Mota, um MUITO OBRIGADA.



## **Resumo**

A realização deste trabalho de projeto insere-se numa época de necessidade explícita de poupança de recursos. É portanto a altura certa, para bem do presente e sustentabilidade do futuro encontrar novos instrumentos e aplicar os já existentes numa plena reforma e modernização da Administração Pública há tanto tempo teorizada. A evolução do Estado acompanhada pela criação dos diversos modelos de Estado tem uma especial influência na trajectória da sociedade e no desenvolvimento de factores e mudanças estando directamente interligados às diversas fases que compõem a reforma da Administração Pública.

Os estabelecimentos de ensino não superior existem em grande escala, espalhados por todo o país, e consomem uma considerável percentagem do orçamento do Estado. São, portanto, serviços públicos privilegiados para aplicação de métodos de economia, eficiência e eficácia. O pessoal não docente em concreto o pessoal administrativo, a quem nos estudos com base no ensino e na educação não tem sido dada grande relevância, é o aplicador mais frequente de métodos que permitem melhorar o funcionamento dos serviços públicos e contribuem para uma melhor opinião dos cidadãos especificamente sobre a função Educação. Através dos órgãos de gestão administrativa e financeira os gestores públicos dos estabelecimentos de ensino podem contribuir para uma melhoria da transparência na prestação de contas criando ou propondo novos instrumentos de preferência baseados em sistemas de informação modernos e actualizados.

Da nossa parte e com a intenção de contribuir para tal desiderato, consideramos importante e de relevante interesse a elaboração deste trabalho de projeto sendo que o objetivo principal é melhorar os métodos administrativos e de prestação de contas dos estabelecimentos de ensino não superior, onde a implementação do sistema contabilístico POC Educação é factor chave para solucionar alguns dos problemas ao nível da *accountability* e da responsabilidade.

### **Palavras-chave:**

Contabilidade pública

*Accountability*

Transparência

Responsabilidade

Reforma

Modernização



## **Abstract**

The accomplishment of this project work is part of a season explicit need saving resources. It is therefore the right time, for the benefit of present and future sustainability of new tools to find and apply existing in a full reform and modernization of Public Administration so long theorized. The evolution of the State accompanied by the creation of different models of State has a special influence on the trajectory of society and the development of factors and changes being directly linked to the various phases making up the reform of Public Administration.

There are schools on a large scale scattered throughout the country, and consume a considerable percentage from the State budget. They are therefore privileged public services for application of methods of economy, efficiency and effectiveness. The non-academic staff in particular the administrative personnel, who studies based on teaching and education has not been given great importance, the applicator is more common methods for improving the functioning of public services and contribute to a better opinion of citizens specifically about the function Education. Through the organs of administrative and financial managers of public schools can contribute to improving transparency in accountability by creating or proposing new tools preferably based on modern and updated information systems.

From our part, and with the intent to contribute to such desideratum, we consider important and relevant interest the development of this project work is that the main objective is to improve the methods of administration and accountability of schools where the system implementation *POC Educação* is key to solving some of the problems at the level of accountability and responsibility.

## **Key-words:**

Public accounting

Accountability

Transparency

Responsibility

Reform

Modernization



# ÍNDICE

Agradecimentos .....	i
Resumo .....	iii
Abstract .....	v
ÍNDICE .....	vii
ÍNDICE DE QUADROS .....	ix
GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....	xi
INTRODUÇÃO .....	1
<b>CAPÍTULO I   ESTADO, ADMINISTRAÇÃO, RESPONSABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Reforma da Administração Pública</b> .....	<b>3</b>
1.1. Modernização da Administração Pública .....	5
1.2. A Administração Pública Portuguesa .....	6
1.3. Reforma administrativa em Portugal .....	8
1.4. Reforma financeira em Portugal .....	11
<b>2. Estado e administração</b> .....	<b>12</b>
2.1. A evolução do Estado .....	13
2.2. Modelos de Estado .....	13
2.3. Funções do Estado .....	16
<b>3. Perspectivas teóricas dos modelos de gestão</b> .....	<b>19</b>
<b>4. Responsabilidade e prestação de contas na Administração Pública</b> .....	<b>29</b>
4.1. Valores de serviço público .....	29
4.2. As responsabilidades de um Gestor Público .....	31
4.3. <i>Accountability</i> na Administração Pública. Porquê? .....	32
4.3.1. <i>Accountability</i> em Portugal .....	35
<b>CAPÍTULO II   ADMINISTRAR, GERIR E PRESTAR CONTAS NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO</b> .....	<b>37</b>
<b>1. Educação e ciência</b> .....	<b>37</b>
<b>2. Sistema educativo</b> .....	<b>40</b>
<b>3. Sistema administrativo das escolas de ensino não superior</b> .....	<b>43</b>
<b>4. Prestação de contas - <i>Accountability</i></b> .....	<b>47</b>
4.1. Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência .....	48
4.2. Tribunal de Contas .....	49
<b>CAPÍTULO III   O PAPEL DA CONTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA EDUCAÇÃO</b> .....	<b>53</b>
<b>1. Contabilidade orçamental, patrimonial ou financeira na Administração Pública</b> .....	<b>53</b>
<b>2. Plano oficial de contabilidade para o setor da educação (POC Educação)</b> .....	<b>57</b>
<b>3. Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA)</b> .....	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO IV   A MUDANÇA PARA A MELHORIA</b> .....	<b>65</b>
<b>1. Novo modelo de administração</b> .....	<b>65</b>
<b>2. Novo modelo de prestação de contas</b> .....	<b>70</b>
CONCLUSÃO .....	77
FONTES .....	79
LEGISLAÇÃO .....	79
BIBLIOGRAFIA .....	81
ANEXOS .....	85



## ÍNDICE DE QUADROS

**Quadro 1:** Características do Modelo Intervencionista e Regulador

**Quadro 2:** Introdução da lógica gestonária

**Quadro 3:** Desvantagens e convergências dos modelos de gestão pública

**Quadro 4:** Vantagens e convergências dos modelos de gestão pública

**Quadro 5:** Virtualidades e limites da *accountability*

**Quadro 6:** Execução orçamental dos orçamentos de funcionamento

**Quadro 7:** Modelo de administração dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário

**Quadro 8:** Cumprimento da norma legal da cabimentação da despesa

**Quadro 9:** Cumprimento da norma legal do compromisso



## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

**DGPGFMEC**- Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC

**LCAP**- Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

**MEC**- Ministério da Educação e Ciência

**POC Educação**- Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação

**POCAL**- Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais

**POCISSSS**- Plano Oficial das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social

**POCMS**- Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde

**POCP**- Plano Oficial de Contabilidade Pública

**RAFE**- Reforma Administrativa e Financeira



## INTRODUÇÃO

Todos os dias das mais diversas e diferentes formas somos alertados para a necessidade extrema de reduzir e racionalizar as despesas do Estado. Ao longo de décadas tem-se reforçado a ideia de que a Administração Pública só poderá ser sustentável através de reformas e de modernização. É, portanto, tempo de mudança tanto nas atitudes como nos métodos utilizados na gestão dos organismos públicos a fim de se obterem melhores resultados. É tempo dos gestores públicos gerirem os dinheiros públicos de forma mais correcta orientando-se para os resultados e para os cidadãos.

O primeiro capítulo resulta de uma minuciosa pesquisa bibliográfica dos autores que analisaram, estudaram e teorizaram o Estado e a Administração Pública. Falar em Administração Pública sem abordar a sua reforma e a sua modernização, acompanhada pelos sucessivos modelos de gestão seria com toda a certeza uma menos valia para este trabalho, daí o ponto 1 ser totalmente dedicado ao tema. A reforma tem como objetivo tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz e responsável concentrada na aproximação ao cidadão e na melhoria contínua dos serviços prestados. Ligada a este processo está inevitavelmente a modernização. Uma Administração Pública modernizada consegue facilmente responder às necessidades dos cidadãos e também das empresas, reforçar a confiança dos utilizadores dos serviços públicos e, não menos importante, contribuir para a redução de custos.

Os estabelecimentos de ensino não superior são serviços públicos privilegiados onde a aplicação das verbas provenientes do Estado se bem utilizadas podem resultar em excelentes benefícios sociais, económicos e patrimoniais. É neste sentido que a elaboração deste trabalho tem como objetivo geral a criação de instrumentos e mecanismos de controlo e prestação de contas que contribuam para uma maior transparência, *accountability* e responsabilidade na gestão. A Educação é factor determinante do futuro de qualquer país e gera igualdade de oportunidades para as nossas gerações. Por isso, o Estado e os sucessivos governos têm insistido em promover políticas relativas à educação desde o ensino básico ao ensino superior. Apresentam conjuntos de medidas que visam a atribuição de maior autonomia às escolas e a reestruturação dos modelos de gestão educativa.

A educação tem implicações de nível nacional na sociedade e na cultura e cada vez mais a globalização obriga a que exista um esforço de qualificação dos portugueses no contexto europeu, neste sentido os estabelecimentos de ensino não superior têm um papel fundamental. Para tal necessitam de se reestruturar continuamente e acompanhar as mudanças que ocorrem tendo como objetivo principal a melhoria do ensino público enquanto serviço da sociedade e dos cidadãos. Alguns organismos públicos, por exemplo os de ensino superior com autonomia administrativa e financeira já aplicam o Plano Oficial de Contabilidade Pública, mas uma significativa percentagem dos estabelecimentos de ensino não superior não o fazem. Este é um dos problemas que ainda persiste na Administração Pública portuguesa e tem urgentemente de ser solucionado.

O nosso trabalho pretende criar um novo modelo de administração e de prestação de contas nos estabelecimentos de ensino não superior o que exige uma abordagem ao pessoal não docente com

especial referência para o pessoal administrativo. São fundamentais no apoio educativo e constituem uma das componentes-chaves da organização escolar ao desenvolverem um trabalho que serve de base à missão da escola. O sistema educativo não pode deixar de ter em conta as especiais características do papel dos recursos humanos havendo necessidade de melhorar as condições existentes mas também de se criarem novas de modo a garantir uma melhor educação e uma melhor imagem das instituições de educação pública portuguesas.

O modelo de administração e de prestação de contas existente apresenta características que segundo a nossa análise precisam de ser alteradas. É indispensável um reforço na interligação entre os diferentes órgãos que constituem os agrupamentos de escolas ou as escolas não agrupadas, a criação da categoria de técnico de contabilidade, a configuração de um órgão de controlo e fiscalização denominado gabinete de auditoria interna por cada agrupamento de escolas e a utilização do Orçamento Base Zero como método eficaz e eficiente de apoio à gestão. Existem diversos benefícios com a introdução destas três novas variáveis nas estruturas orgânicas dos estabelecimentos de ensino não superior, podem reavaliar as suas práticas de atendimento aos cidadãos, procurar perguntas e respostas aos problemas do insucesso escolar e demonstrar uma maior transparência na prestação de contas, financeiras e não financeiras.

O orçamento é a expressão quantitativa do plano anual e apresenta-se como um ato de previsão da gestão económica, financeira e administrativa. Serve também como norma de ação para exercícios futuros limitado pelos recursos e pelo ambiente externo, mas com um papel fundamental no processo de gestão. Incentivamos com este trabalho os estabelecimentos de ensino não superior à utilização de um método, não muito utilizado mas bastante eficaz, o Orçamento Base Zero. Este método é facilmente adaptável ao nosso público-alvo, contudo traz bastantes exigências organizativas. Tem como características a análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas a tendência habitual do incrementalismo automático.

Sabemos que no contexto em que nos encontramos as nossas intenções podem parecer ambiciosas mas também sabemos que é difícil tirar proveitos sem a realização de verdadeiro e real investimento. Para um concreto combate à ilegalidade na prestação de contas e à fuga de responsabilidade é necessário que se insista na adaptação dos nossos organismos públicos com novos instrumentos, novas mentalidades e novas capacidades. O investimento na formação do pessoal não docente nos estabelecimentos de ensino não superior à semelhança do que acontece no ensino superior é de vital importância e sem essa aposta dificilmente os nossos serviços na área da educação estarão preparados para prestar contas aos seus cidadãos e ao mundo.

## CAPÍTULO I | ESTADO, ADMINISTRAÇÃO, RESPONSABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS

O primeiro capítulo deste trabalho tem como objetivo principal o enquadramento teórico que sustenta a sua realização. É abordado o Estado nas suas principais vertentes, a Administração Pública enquanto elo de ligação entre os diversos poderes existentes, a responsabilidade dos políticos e dos gestores na condução económica e financeira do Estado e enquanto ponte de ligação para o capítulo seguinte a importante abordagem aos métodos de administrar, gerir e prestar contas.

A reforma do Estado e da Administração Pública é há décadas assunto primordial na sociedade. As sucessivas crises económicas obrigam a que os países mundialmente, reforçamos não só Portugal nem a Europa, realizem reformas estruturais cruciais para que a sobrevivência dos Estados esteja assegurada. Portugal tem um grande historial reformista, tanto a nível administrativo como financeiro, historial que já serviu de inspiração a dezenas de teóricos, e tem acompanhado, certo que de forma mais lenta, todas as recomendações da OCDE a fim de modernizar a Administração Pública portuguesa. O estudo da evolução do Estado, das suas funções e a análise dos diversos modelos de Estado existentes são realizados no ponto 2 deste trabalho.

O ponto 3 destina-se à análise das perspectivas teóricas dos modelos de gestão no contexto da reforma do modelo weberiano, o *New Public Management* e o *New Public Service*. Não poderíamos deixar de tratar um assunto tão recente como o *Accountability*, a responsabilidade sobre os atos e as funções dos serviços administrativos e sistemas administrativos têm vindo a ser questionados em volta deste conceito.

### 1. Reforma da Administração Pública

*(...), pensamos que uma reforma possível e aplicável é melhor do que uma reforma ideal ou desejável, e uma reforma gradual e parcelar mais adequada do que uma reforma integral e imediata mas inexecutável no tempo e no espaço.*

(Mozzicafreddo, 2001:2)

Não existe um conceito exato que defina o fenómeno da reforma administrativa. Tem sido uma atividade comum dos governos em quase todas as democracias industrializadas, incluindo a Europa Ocidental. Contudo, segundo Rocha (2001:73), tal deve-se à crise económica (resultante do choque petrolífero) que pôs em causa a viabilidade do “Welfare State” e à mudança da concepção do Estado (influência de novas ideologias). Tem como objetivo tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados, “(...) est arrivée la notion de qualité, d’une meilleure administration au service du citoyen.” (Leroy, 1996:28). Destina-se a aproximar a ação administrativa do “mercado” e reforça as capacidades de gestão nos sistemas da “função pública e nas burocracias públicas” (Pitschas, 2003:31).

Na Europa as diferenças<sup>1</sup> são explicadas porque os países apresentam estruturas político-administrativas diferentes, culturas e atitudes políticas também diferentes e tradições de gestão enraizadas na história (Rocha, 2001:78). Cada país teve o seu padrão de reforma próprio, contudo é possível encontrar padrões gerais que abarcam quase todos os casos. Incluem a poupança em despesas públicas e a melhoria da qualidade dos serviços públicos de forma a tornar as acções do governo mais eficientes e as políticas escolhidas aplicadas eficazmente.

A reforma administrativa tem como objetivo melhorar o funcionamento da Administração e melhorar o status quo dos serviços públicos através da eficiência, eficácia e responsabilidade, “fazer mais com menos” (Leroy, 1996:28). Durante os últimos quarenta anos mais especificamente a partir de 1970, o processo de reforma em Portugal e em vários outros países europeus e internacionais, foi mais “orientado, programado e organizado” que o também conhecido processo de modernização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5). Tem sido um processo sistemático na Administração, em que forças externas de pressão ditam o ritmo da mudança (Araújo, 2000:40). As Nações Unidas alargam o conceito para a relação entre a Administração Pública e o desenvolvimento económico onde a utilização deliberada da autoridade e influência implicam novas medidas de forma a mudar as metas, estruturas e procedimentos sempre tendo em vista o seu melhoramento e desenvolvimento.

A reforma administrativa constitui um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as fragmentações e falta de comunicação entre os cidadãos e a administração do Estado. As reformas estruturais são utilizadas para corrigir as finanças públicas e incluem medidas para controlar melhor as despesas e melhorar a qualidade dos serviços públicos (OCDE, 2004:1). À semelhança do que acontece na actualidade, quando existe descontentamento relativamente ao funcionamento da Administração Pública, diferenças entre o que pretendem os políticos e os resultados, entre a formulação e a implementação das políticas, o processo mais simples consiste na mudança das leis orgânicas, ou seja, na mudança da estrutura dos serviços (a mudança formalizada por lei assume-se automaticamente implementada). Tal como quando existe mudança de governo e das políticas a primeira coisa a mudar é a lei orgânica de funcionamento e estrutura do governo (Rocha, 2001:74).

O movimento de reforma administrativa tem sido influenciado através dos tempos por várias abordagens, cada uma realçando questões particulares relevantes para as organizações públicas (Araújo, 2000:38). Torna-se um imperativo, uma prioridade dos governos, não só pela melhoria do desempenho administrativo e político mas pelo reforço de garantias e direitos democráticos dos cidadãos (Pinheiro, 2008:6). A perspectiva mais difundida de reforma da Administração Pública baseou-se a princípio nos trabalhos desenvolvidos pela abordagem conhecida por *New Public Management* (décadas de 80 e 90) assente essencialmente nos ideais dos modelos empresariais de organização e de gestão (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:8) onde se entende o que é público como ineficiente e mal gerido

---

<sup>1</sup> “(...) vrai pour certains pays mais pas pour d’autres.” (Leroy, 1996:27)

(Rocha, 2001:76). O *New Public Management* será analisado com todas as suas especificidades no ponto 4 deste capítulo.

### **1.1. Modernização da Administração Pública**

A modernização da Administração Pública está, inevitavelmente, ligada ao longo processo de Reforma da Administração Pública. Modernização é sinónimo de alteração, fazer de um modo diferente o que até agora é feito de um modo semelhante. Modernizar está inerente ao processo de gerir: criar e inovar técnicas, métodos, processos, sistemas e modelos.

De facto, o século XX, mais que qualquer outro, foi o século da modernização da sociedade, das organizações, dos sistemas, dos processos e das tecnologias, dos instrumentos e das ferramentas, dos produtos e dos vários serviços. Durante anos, principalmente na última década, a Administração Pública foi abordada por vários desafios, em especial, a passagem para uma Administração Pública responsável com serviços a pensar na procura, concentrada nas necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas. Uma administração preocupada com a qualidade do atendimento, valorizada através da medição da satisfação dos utentes, com a simplificação e utilizadora de novas tecnologias.

Foram criadas várias estratégias de modernização da administração assente na ideia de maior liberdade de gestão onde é definida uma série de elementos (tarefas, resultados, objetivos e recursos financeiros e humanos) visando particularmente uma articulação especial entre o público e o privado no sentido de melhorar a qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução (Mozzicafreddo, 2001:5). Outras estratégias dizem respeito ao funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e a sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de uma maior proximidade com os cidadãos ou, numa versão mais gestionária, com os “utentes dos serviços públicos entendidos como clientes dos serviços”. A introdução destas iniciativas de modernização nos países da Europa resulta de factores externos à administração, tais como a evolução económica e financeira dos países, as diferentes expectativas dos cidadãos, a trajectória de mudança da estrutura do Estado e na forma de governação, e por factores internos, como por exemplo o aumento das funções públicas e da sua complexidade.

Neste contexto, e de acordo com Mozzicafreddo e Gouveia (2011:45) a modernização da Administração Pública abarca, de entre outros, alguns objetivos que gostaríamos de evidenciar:

- ✓ Responder de forma célere e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas;
- ✓ Reforçar a confiança dos cidadãos nos serviços públicos;
- ✓ Desmaterializar formulários e procedimentos;
- ✓ Possibilitar às empresas obter rapidamente licenças e autorizações;
- ✓ Respeitar o cumprimento de formalidades, tentando eliminar as desnecessárias;
- ✓ Generalizar o acesso on-line aos serviços públicos;
- ✓ Facilitar a racionalização e a eficiência na Administração Pública;

- ✓ Contribuir para a redução de custos.

Para alcançar estes objetivos são necessários recursos humanos qualificados<sup>2</sup>. Os funcionários públicos não respondem apenas às necessidades dos cidadãos mas procuram construir relações de confiança e colaboração. O objetivo é a criação de interesses e responsabilidades partilhadas, valorizar a cidadania, adoptar um estilo de liderança participado e baseado em valores, agindo como se o dinheiro público fosse deles (Bilhim, 2004:30). O interesse público é melhor garantido pela ação de funcionários e cidadãos envolvidos em fazer coisas importantes para a sociedade, podendo as políticas e os programas públicos ser realizados de forma mais económica, eficiente e eficaz, se forem desenvolvidos através de participação e colaboração.

O acelerado desenvolvimento tecnológico junto com os processos de globalização económica têm vindo a estruturar e a induzir um modelo de desenvolvimento económico e social centrado no crescimento da economia, na competitividade, no emprego e coesão económica e social, com impacto na reforma e modernização das administrações públicas e nos paradigmas de gestão pública. Tal implica mudanças e reformas em diversas áreas, especificamente na esfera da educação e da formação profissional, numa lógica de qualificação, mobilidade e adaptação dos recursos humanos.

A formação profissional contínua e a organização do trabalho são “indissociáveis” de qualquer processo de mudança (Nunes, 2011:193). A aquisição de novas competências é condição e factor estratégico nos processos de modernização e assume função nuclear na reforma da administração, uma vez que a capacidade de inovar para alcançar os níveis de eficácia e eficiência desejáveis nos serviços públicos, implica renovadas competências técnicas, comportamentais e pessoais, melhorias significativas dos níveis de formação e profissionalização, de competências de liderança e de responsabilização, quer de funcionários, quer de dirigentes.

## **1.2. A Administração Pública Portuguesa**

A Administração Pública existe há tanto tempo quanto a humanidade. A partir do momento que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades sentiram necessidade de estruturar vários serviços em comum. A Administração Pública suscita todo um conjunto de necessidades colectivas que através de serviços organizados satisfazem a sociedade, seja, os cidadãos. As organizações que dela fazem parte realizam propósitos destinados a satisfazer necessidades que sofrem alterações face ao surgimento de problemas e expectativas sem resolução positiva.

O desemprego e a exclusão social, agravados pelo aparecimento do “dualismo social” nomeadamente no mercado laboral, as dificuldades de garantir um regular crescimento económico e um desenvolvimento integrado, o constrangimento fiscal dos cidadãos onde se engloba a excessiva centrali-

---

<sup>2</sup> Processo de agrupamento e de classificação de indivíduos, que os diferencia e hierarquiza nas atividades quotidianas de trabalho (Bilhim, 2004:82)

zação das decisões de orientação colectiva e de administração da vida social, são problemas com os quais as sociedades e os políticos se defrontam (Mozzicafreddo, 2000:1). É necessário uma adequação das funções sociais e económicas à realidade da sociedade e a sua constante transformação, resultante da crescente complexidade que o processo de modernização impõe. Criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos, novo tipo de solidariedade contratual regulada e uma maior necessidade de organização institucional.

A produção de legislação social tem como objetivo “libertar as sociedades da necessidade e do risco” como é o caso da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho e da garantia de segurança económica nas situações de velhice, doença (seguros de doença obrigatórios), desemprego e invalidez. Necessidade de uma estrutura de fornecimento de serviços onde o sistema de segurança social seja universal, uniforme e centralizado, abarcando situações de risco, incapacidades físicas e etárias de diversas origens, seguros de desemprego e vários tipos de reformas e pensões. Um sistema de provisão de serviços sociais na saúde, na educação, na formação profissional, na investigação e na criação de equipamentos sociais básicos. Sistema de transferências sociais como abonos de família, subsídios de maternidade, nascimento e assistência aos filhos, comparticipação nos medicamentos e tratamentos de saúde, manuais escolares, subsídios de casamento e de funeral. No âmbito da assistência e da ação social destaca-se a categoria de cidadãos socialmente carenciados, ou seja, indivíduos em situação de doenças físicas mentais ou com incapacidade física por deficiência, a terceira idade e os grupos marginalizados em risco social (Mozzicafreddo, 2000:6-7).

A Administração Pública regula e estimula a atividade económica através da criação de políticas de orientação e dinamização macroeconómicas, políticas de investimento público e políticas de regulação dos níveis de consumo e do crescimento da economia. Tais são destinadas a criar infraestruturas e serviços de apoio à atividade económica, à produção industrial e agrícola e às exportações de produtos nacionais ou produzidos em Portugal. Realizam-no através da concessão de subsídios e incentivos às empresas para a sua reestruturação e diversificação (inovação tecnológica, qualificação e reconversão profissional da mão-de-obra) de modo a torná-las mais competitivas face aos mercados internacionais. As políticas de regulação contribuem para a expansão económica por via do controlo, estímulo e intervenção administrativa directamente nas atividades económicas especificamente nas disfuncionalidades do mercado. São instrumentos de correcção e protecção da concorrência empresarial, intervêm no mercado laboral e na orientação dos preços, salários e taxas de juros, alguns dos factores influenciadores do mercado. Estimulam a rentabilidade empresarial e as medidas de reequilíbrio financeiro das unidades económicas e incentivam a produção e criação de postos de trabalho. O Estado substitui-se ao mercado criando processos de intervenção directa e indirecta em que o sector privado tem participação pública e a procura de bens e serviços é realizada no sector privado orientando os capitais para sectores estratégicos (Mozzicafreddo, 2000:11-12). O papel do Estado está orientado para aspectos e interesses sociais e económicos, como sejam os da rentabilidade, produtividade, estabilidade do emprego, equilíbrios financeiros das empresas ou o crescimento do poder de compra das famí-

lias, já enumerados anteriormente, mas é ainda necessário referir que tais se inscrevem no centro da conflitualidade política. Em ambas as dimensões o sistema político opera em consonância com as relações de poder e as orientações programáticas, segundo as exigências e pressões, influências e jogos de poder característicos de um sistema político organizado em torno da pluralidade de interesses.

São dois os principais sentidos em que se utiliza na linguagem corrente a expressão Administração Pública (Amaral, 2006:29). Pode referir-se que alguém entrou na repartição das finanças ou que existe uma reforma da administração local, de outro modo pode afirmar-se que a Administração Pública é demasiado lenta e complicada por excesso de burocracia. No primeiro caso, a expressão é colocado no sentido de organização administrativa, ou seja, Administração Pública em sentido orgânico. No segundo caso a expressão é utilizada no sentido de atividade, é a Administração Pública em sentido material. O conjunto de organismos (sentido orgânico) existe e funciona para satisfazer as necessidades colectivas (sentido material).

A Administração Pública consiste fundamentalmente na organização dos serviços centrais do Estado: o Governo, os ministérios, as direcções-gerais, as repartições públicas, os funcionários civis, etc. Mas não é só, tudo isso pertence à Administração Pública contudo não passa de apenas uma parte (Amaral, 2006:31). O Estado não é composto unicamente por órgãos e serviços centrais, situados em Lisboa e com competência em todo o território nacional. Compreende órgãos e serviços locais espalhados pelo litoral e pelo interior, pelas regiões autónomas, pelos distritos e pelos concelhos, onde se desenvolvem de forma desconcentrada funções de interesse geral adaptadas às realidades das populações. Ao lado do Estado há muitas outras instituições administrativas que têm personalidade própria, e constituem por isso entidades políticas, jurídica e sociologicamente distintas: os municípios, as freguesias, as regiões autónomas, as universidades, os institutos públicos, as empresas públicas, as associações públicas e as pessoas colectivas de utilidade pública.

### **1.3. Reforma administrativa em Portugal**

De acordo com Mozzicafreddo e Gouveia (2011:10-11), várias razões precederam as reformas da Administração Pública em Portugal. Entre outras foi destacado o peso dos encargos financeiros das despesas públicas, a crescente consciencialização de determinadas disfuncionalidades da Administração Pública, a alteração das expectativas dos cidadãos e a gradual e regular modernização das formas de Estado. Em Portugal, conforme abordado mais adiante, algumas das primeiras medidas de reestruturação da estrutura política e jurídica do Estado tiveram como objetivo não tanto a reforma administrativa, no pleno sentido da palavra, mas a atualização da legislação, a reorganização dos recursos humanos e substituição de funcionários e a reorientação da estrutura dos serviços às orientações do novo sistema político democrático.

A reforma administrativa em Portugal pode ser dividida em diversas fases: A reforma administrativa no “Estado Novo<sup>3</sup>”, a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa, a Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa e o Governo Socialista e Reforma Administrativa. No “Estado Novo” a Administração Pública era um instrumento, não existia liberdade de partidos políticos, havia um partido nacional e o Parlamento (Assembleia Nacional), Salazar era o topo de uma hierarquia estruturada em diversos níveis. Foi um longo período em que a Administração Pública portuguesa acusou a influência de factores externos e internos que a condicionaram (Amaral, 2006: 93). A Administração Pública era um sistema autoritário-burocrático, concebendo-se como poder público e não como serviço público (Rocha, 2001:93-94). O “Estado Novo” através de Salazar reconheceu a necessidade de melhorar os procedimentos do aparelho administrativo, racionalizou a administração com a criação da Inspeção Geral das Finanças, a reorganização do Tribunal de Contas e a reforma da Contabilidade Pública. Concentrou-se na racionalização das estruturas, o estabelecimento de processos rigorosos de responsabilidade fiscal e a expulsão de funcionários não confiáveis, reduzindo a influência do poder político (Rocha e Araújo, 2009:4). No final dos anos setenta duas razões existiram para haver alterações:

- ✓ Necessidade de desenvolvimento económico;
- ✓ Urgência na construção do Estado de Welfare, ou seja, Estado de Providência Social.

Um dos maiores sinais de mudança foi a criação em 1967<sup>4</sup> do Secretariado da Reforma Administrativa, órgão técnico central destinado ao “estudo e gradual execução de um programa geral de reforma administrativa” com a missão de estudar, planificar e coordenar e de dirigir e controlar.

A Revolução de Abril de 1974 não originou alterações destacáveis no funcionamento da Administração Pública portuguesa somente algumas mudanças pontuais no que diz respeito à modernização, devido à inexistência de uma política consistente no âmbito da reforma administrativa (Rocha, 2001:97). Os governos minoritários não permitiam uma abordagem mais consistente a esses problemas. A preocupação principal era dismantelar os serviços ideologicamente ligados ao regime salazarista, destruir o poder de fortes grupos económicos e a construção de um Estado Social, alcançado através do aumento de interesse político e controlo político através de uma estratégia mais clara e intervencionista.

A reforma não é só mudar estruturas, métodos de trabalho e processos. Consiste numa intervenção na “cultura organizacional”, orientada para o cidadão e consciencializada de que a modernização administrativa não é um processo rápido, exigindo continuidade e insistência (Rocha, 2001:105-106). Em 1986 foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa encarregado de promover a inovação e a modernização, encorajar os serviços administrativos, fornecer conselhos técnicos e

---

<sup>3</sup> Ditadura de Oliveira Salazar

<sup>4</sup> Decreto-lei nº48058 de 23 de novembro de 1967, I Série, 273, 2070

proceder à avaliação das medidas de modernização. A primeira fase perspectivava a redução de custos, através da implementação de medidas de desintervenção, da desburocratização de serviços e procedimentos e de um melhor relacionamento entre os utentes e a administração. Esta fase consistiu no emagrecimento do Estado através da privatização das empresas públicas, sobretudo as nacionalizadas após 1974, e no recurso a serviços no sector privado. A segunda fase visou melhorar a qualidade dos serviços públicos e garantir a confiança nas instituições públicas, onde o cliente é o centro das preocupações do serviço público e a qualidade consiste na satisfação das necessidades explícitas e implícitas do cidadão.

Após Outubro de 1995 o processo de reforma administrativa sofreu significativas alterações onde foi demonstrada maior preocupação com a gestão de recursos humanos na Administração Pública. Mais exigência na produtividade, melhor qualidade nos serviços oferecidos pelos serviços públicos, funcionários mais motivados e altamente qualificados e recurso a tecnologias de informação avançadas. Como resultado uma maior desburocratização, racionalização, simplificação de estruturas e procedimentos administrativos e garantia de maior flexibilidade e autonomia gestonária (Rocha, 2001:115-116). Em 2003 foi anunciada pelo governo uma grande reforma da Administração Pública em Portugal. Mobilidade dos funcionários, flexibilidade na gestão, avaliação de desempenho mais precisa e maior responsabilidade.

No início dos anos 2000, a crise que afectou Portugal, até aos dias de hoje, destruiu o défice e as contas públicas e obrigou mais uma vez à reformulação do papel do Estado e da Administração Pública. Foram tomadas novas medidas e a par da melhoria da qualidade dos serviços públicos pretendia-se encontrar um modelo ideal de funcionamento do Estado através da descentralização de poderes, privatizações, parcerias público-privadas, com o intuito de aumentar a produtividade e a eficiência através da diminuição da despesa pública com a presença constante do processo de mudança dos funcionários públicos. Esta nova conjuntura económica e social altera a forma de actuação dos sucessivos Governos e a sua capacidade governativa, sendo um desafio conciliar o modelo de mercado com base no qual é feita a reforma administrativa. Mais tarde foi criado o Instituto para a Inovação Administrativa do Estado (a fim de substituir o Secretariado para a Modernização Administrativa) o que vem revelar que a reforma se aplicaria mais pela via legislativa do que pela criação de mecanismos dinamizadores da própria Administração Pública. Em 2005 é missão principal a reconstituição do Welfare State promovendo-se a equidade social. Surgem novos organismos com o intuito de diagnosticar, delinear e criar medidas legislativas, extinguiram-se vários institutos públicos, impulsionou-se a mobilidade dos funcionários e sem resultados práticos implementou-se o sistema de desempenho.

No seguimento desta breve cronologia esclarece-se que os elementos que tiveram influência na intensidade dos programas e medidas de reforma na Administração Pública em Portugal não são diferentes dos factores que se apresentaram nos outros países, em especial nos europeus. Não se deve apenas às orientações normativas e políticas dos responsáveis pelos diferentes governos ao longo dos anos, mas sobretudo:

- ✓ Lógica do papel do Estado e das funções de regulação;
- ✓ Processo de inserção das sociedades no espaço europeu e no espaço internacional mais alargado;
- ✓ Mudanças das expectativas dos cidadãos;
- ✓ Modernização das relações sociais e políticas.

Portugal desenvolveu um crescente interesse na reforma administrativa, onde apesar das mudanças políticas e partidárias existe uma orientação geral para o desenvolvimento de um sistema administrativo moderno, eficaz e eficiente.

#### **1.4. Reforma financeira em Portugal**

As sucessivas mudanças no âmbito da Administração Pública em geral também se fizeram sentir na gestão e no controlo financeiro, particularmente após a presença portuguesa na União Económica e Monetária acarretaram novas exigências no que respeita à gestão dos meios financeiros públicos.

Considerámos importante a elaboração de uma breve retrospectiva do historial da reforma financeira portuguesa. Em 1863 surgiu o Primeiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública sendo em 1870 aprovado o Segundo Regulamento da Administração da Fazenda e da Contabilidade Pública. Estes diplomas implementaram os princípios e as regras orçamentais da anuidade, unidade e universalidade. Implementaram também a autorização legal das receitas e das despesas. O Terceiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública, em 1881, por um lado definiu os princípios da administração financeira portuguesa e por outro, reconheceu a necessidade, sem sucesso, da utilização do método de registo digráfico.

No ano 1911 foi publicada a nova orgânica para o Ministério da Fazenda, que se passou a designar por Ministério das Finanças. A Direção-geral da Contabilidade Pública passou a integrar esse ministério. Em 1928, Oliveira Salazar, na época Ministro das Finanças, iniciou uma série de reformas para reorganizar financeiramente o Estado. Tais revelaram preocupação pela situação financeira do país, essencialmente pela clara necessidade de melhor administrar os dinheiros públicos e da sua fiscalização, prevenindo “irregularidades e desperdícios de gestão” (Ricardo, 2008:14).

Até 1990 o principal objetivo da contabilidade pública era o cumprimento da legalidade. A fim de um melhor controlo orçamental e na contabilização de receitas e despesas, nesse ano foi aprovada a Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>5</sup> onde o principal propósito se centrava no controlo orçamental e na contabilização de receitas e despesas. Como regime geral foi consagrada a autonomia administrativa, com método de registo contabilístico unigráfico, ou seja, baseado numa contabilidade de caixa, onde os dirigentes gozam de competência para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, atos administrativos definitivos e executórios. Em regi-

---

<sup>5</sup> Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro, 1ª Série, 43, 685-687

me excepcional a autonomia administrativa e financeira, com método de registo contabilístico digráfico, ou seja, baseado numa contabilidade de compromissos. Os serviços e organismos da Administração Central beneficiam deste regime quando se justifique, para uma adequada gestão, e cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais. A realização das despesas é autorizada pelos respectivos dirigentes que autorizarão também o seu pagamento.

A publicação da Lei nº 6/91, de 20 de fevereiro veio estabelecer a nova Lei de Enquadramento Orçamental de modo a reforçar o rigor da execução orçamental. Tal iria permitir uma melhor interpretação e comparação entre os valores previstos e os efectivamente realizados, ou seja, uma maior aproximação entre o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado. O Regime de Administração Financeira do Estado, publicado no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho finaliza a estrutura da reforma orçamental e de contabilidade pública. Esta reforma é suportada por um conjunto de instrumentos de gestão que vai desde previsões de tesouraria com base nos compromissos assumidos nas disponibilidades existentes, até à existência de uma contabilidade analítica de gestão suportadas em atividades. Com o passar dos anos a contabilidade pública manifestou e ainda manifesta insuficiências que precisam de ser colmatadas, que aliadas à necessidade de prestar informação a entidades externas ao país, o caso da União Europeia, exigem a mudança para um sistema contabilístico adaptado. Com a modernização da Administração Pública é cada vez mais indispensável uma informação contabilística útil, principalmente para a tomada de decisões e para o controlo orçamental. Maior rigor e transparência na utilização dos dinheiros públicos, a par de uma modernização de procedimentos que facilitem a consolidação de contas do Estado (Ricardo, 2008:17).

Como resposta às necessidades atrás referidas é publicado o Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro, com o Plano Oficial de Contabilidade Pública. A nova contabilidade pública é organizada em dois tipos complementares, contabilidade de compromissos e a contabilidade de caixa. O objetivo passa pela introdução de um sistema baseado no princípio do acréscimo, ou seja, os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo estes ser incluídos nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Relativamente à prestação de contas dos serviços do Estado, estas são em formato de Conta de Gerência, em que por um lado é elaborada numa base de caixa (recebimentos e pagamentos efectivamente realizados), e por outro, numa base de acréscimo, com quantificação do que se assumir pagar e do que se tem direito a receber. A implementação do POCP veio reunir condições de integração de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, indispensável ao planeamento económico e à gestão pública, como medida de avaliação do desempenho, a fim de ser possível a determinação de responsabilidades.

## **2. Estado e administração**

A reforma da Administração Pública e os vários papéis que o Estado deve ou não assumir de modo a responder às crescentes necessidades e procuras colectivas são nos dias de hoje assunto de justificado

interesse e debate. É cada vez mais vinculativa a ideia de que o papel do Estado, tal como o conhecemos ao longo do século XX, está a ser posto em causa. As características, o modelo ou a configuração do Estado, não é uma essência, mas sim um processo que se transforma conforme as circunstâncias, sobretudo onde as escolhas individuais e colectivas dos cidadãos está sempre em primeiro plano. O Estado, assim como o interesse público, variam no tempo e no espaço, ou seja, “o processo de mudança efectua-se, a médio ou longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências, a médio ou a longo prazo. No dia-a-dia parece que está sempre igual mas há, na realidade, uma grande variabilidade” (Mozzicafreddo 2009:77).

## **2.1. A evolução do Estado**

As funções que o Estado desempenha na sociedade, desenvolvidas no ponto 3.3. deste trabalho, sofrem alterações ao longo do tempo. Em Portugal e nas actuais sociedades europeias persistem fenómenos, como sejam o desemprego e exclusão social, as dificuldades de assegurar um crescimento económico regular e um desenvolvimento integrado, o constrangimento fiscal dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000:1). As tendências para redefinir o papel do Estado consistem na adequação das funções sociais e económicas a realidade actual da sociedade, tendo em conta, sobretudo, a complexa evolução e transformação nos últimos tempos.

O Estado tem uma especial influência na trajectória da vida humana. A evolução do Estado assenta no desenvolvimento de uma grande variedade de factores e mudanças. Zurn e Leibfried (2005:1) consideram que ele dirige a economia, combate o crime, oferece educação, sustenta a democracia, garante o bem-estar social, recolhe impostos e implementa medidas económicas para o desenvolvimento sustentável do país. Definem o Estado moderno em quatro dimensões que se cruzam: the resource dimension, o uso da força versus receitas e a consolidação do Estado moderno em contrapartida aos padrões feudais; the law dimension, inclui a jurisdição, os tribunais e todos os elementos necessários num Estado de Direito; legitimacy, ou a aceitação do domínio político em conformidade com a plena ascensão do Estado Democrático durante o século XIX; welfare, prioridade para a igualdade social e crescimento económico, estamos perante um Estado intervencionista que adquiriu a responsabilidade do bem-estar dos cidadãos do século XX. Para Mozzicafreddo (2009:78) a evolução e transformação da estrutura institucional do Estado, as suas diferenças perceptíveis, década a década, da sua configuração, funções e capacidades, pode-se dizer que a única realidade uniforme é a do seu crescimento.

## **2.2. Modelos de Estado**

Os modelos de Estado estão directamente interligados às diversas fases que compõem a reforma da Administração Pública. As transformações da estrutura do Estado que têm vindo a ser praticadas na sociedade actual e mais precisamente no contexto europeu (formas de regulação e de orientação em

vez de formas de intervenção, descentralização, regionalização) implicam alterações na estrutura organizativa da Administração Pública.

A Administração Pública, enquanto macroestrutura ao serviço do Estado surge com a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal. O Estado Liberal vigorou no início do século XX influenciado pelas ideias liberais (valores de liberdade, igualdade e fraternidade) o que reduziu a sua intervenção social e económica ao mínimo (Rocha, 2000:7). O Estado passou a ter um papel secundário, dando origem a desigualdades sociais e económicas graves. A independência do poder judicial é uma garantia de todas as liberdades e direitos. O Estado Liberal espera que as coisas se modifiquem sem uma intervenção individual, ou de grupo, e ao mesmo tempo se ajustem de tal forma que as coisas se relacionem de forma natural, sem que o Estado tenha a sua intromissão direta no processo de produção, como também no consumo, visto que as liberdades individuais devem ser respeitadas para que tudo se acomode de forma comum e simples. Em suma, com um Estado Liberal predomina o conceito de mercado sobre a capacidade interventiva do Estado. O alicerce do Estado e da sociedade é o indivíduo, cabendo ao Estado zelar pela manutenção das condições óptimas de efectivação da liberdade individual, não intervindo na esfera privada dos cidadãos.

As origens do Welfare State situam-se na Revolução Industrial. Com a elevada exploração dos trabalhadores, o Estado procura compensar o trabalhador, substituindo-se ao capital, pois este não está disposto a diminuir a sua margem de lucro para investir em medidas de índole social. Este tipo de Estado “é a antítese do Estado Liberal”, na medida em que não existe separação entre políticos e administradores e em que os administradores adquirem um papel de particular importância (Rocha, 2001:8). A sua evolução passa por três momentos:

- ✓ O primeiro está associado à regulação do mundo do trabalho (criação de legislação específica sobre o horário e duração do trabalho, o trabalho de menores, idosos e mulheres, a protecção face a riscos de trabalho, etc.);
- ✓ O segundo momento corresponde à instituição do seguro social e dos sistemas de providência;
- ✓ Por último a extensão da cobertura social a diversas situações particulares e na ampliação das categorias de risco (domésticas, trabalhadores rurais, etc.).

Os programas de segurança e protecção social e os serviços de saúde e educação, os seguros de acidentes de trabalho e de desemprego constituem o essencial dos direitos de cidadania social do Estado-Providência. O aumento da diferenciação social exige a criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos (Mozzicafreddo, 1997:181).

O conceito de Welfare State está associado ao assumir de uma política inerente do Estado contemporâneo, reflectindo-se na criação de um aparelho distinto de Estado dotado de instrumentos de natureza compensatória que envolvem a prestação de serviços. No começo dos anos setenta o Estado de “Welfare” entra em crise, passando a ser o alvo de várias críticas. A crítica mais acutilante reporta-

se à subida das despesas públicas. Este crescimento pode explicar-se pela pressão dos cidadãos que em tempos de crise procuram mais e melhores serviços públicos (Rocha, 2000:7). A evolução do Estado social está obviamente relacionada com uma grande variedade de desenvolvimentos sociais e mudanças. O desenvolvimento do Estado-Providência aparece conjuntamente com a sociedade industrial, já referido, mas também com a democracia de massas. É caracterizado como sendo um fenómeno geral da modernização, produto da crescente diferenciação, desenvolvimento e extensão das sociedades.

Não há capitalismo, nem mercado capitalista, sem um Estado que o regulamente e coordene<sup>6</sup>. Não lhe compete apenas criar as condições gerais para a produção capitalista, por meio da instituição de um sistema legal com poder de coerção e de uma moeda nacional, mas também por meio de uma série de acções intervir na área económica, social e do meio ambiente. No Estado Intervencionista ou Interventor o mercado subordina-se às orientações do Estado. O Estado Regulador procura soluções de equilíbrio entre o Estado Liberal e o Estado Interventor. Pretende-se desta forma promover, conforme as características de cada modelo de estado descritas no quadro 2, o crescimento económico, a competitividade e a protecção dos consumidores, aumentar a eficiência governativa, compatibilizar a governação nacional com os restantes países da Europa de forma a promover os valores da democracia.

A redução do peso do Estado e a liberalização de determinados sectores da actividade económica têm sido acompanhados por um crescente papel do Estado enquanto regulador. A defesa do interesse público<sup>7</sup> pelo Estado Regulador pode manifestar-se de três formas (Bilhim, 2008:102):

- ✓ Autoridade que define as condições de acesso e as regras e obrigações e obrigações a observar no desempenho de uma dada actividade;
- ✓ Co-participante no funcionamento das unidades empresariais enquanto accionista;
- ✓ Poder regulador que acompanha, fiscaliza, controla e até pune os agentes prestadores do serviço público (mercado emergente dos processos de privatização e de liberalização).

Os novos regimes reguladores têm como objetivos principais garantir o respeito das empresas pelas regras da concorrência e assegurar a qualidade e a quantidade dos bens ou serviços de interesse geral produzidos.

---

<sup>6</sup> Actualmente atravessa-se um momento de passagem de estruturas monopolizadas para situações de concorrência, a intervenção reguladora do Estado é ainda mais importante (Bilhim, 2004).

<sup>7</sup> Actualmente e ao contrário do que se entendia anteriormente o interesse público diz respeito à definição do nosso património colectivo e de como podemos ou devemos afectá-lo, equilibrando os princípios de equidade, justiça social e desenvolvimento económico (Mozzicafreddo, 2007).

Quadro 1: Características do Modelo Intervencionista e Regulador

<b>Características</b>	<b>Estado Intervencionista</b>	<b>Estado Regulador</b>
<b>Funções Principais</b>	Redistribuição, estabilização macro-económica	Correcção das falhas do mercado
<b>Instrumentos</b>	Impostos (ou dívida), e despesa	Produção de regras
<b>Área de conflito político</b>	Distribuição orçamental	Auditoria e controlo da produção de regras
<b>Instituições</b>	Parlamento, Ministérios, empresas públicas, serviços do Estado-Providência	Comissões parlamentares, entidades independentes, tribunais
<b>Atores principais</b>	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse	Movimentos especializados, reguladores, peritos, juízes
<b>Estilo político</b>	Discrecionário	Legalista, limitado pelas regras
<b>Cultura política</b>	Corporativa	Pluralista
<b>Responsabilidade política</b>	Directa	Indirecta

Fonte: Majone (1997:149)

Como exemplo do atrás descrito é pertinente falar sobre a redução dos deveres do Estado nos sectores dos serviços postais e das telecomunicações. Tais serviços estão agora a ser prestados por empresas do sector privado. Outro exemplo é a atribuição da responsabilidade pela protecção do ambiente às empresas económicas: lei económica do ciclo ecológico e da eliminação de resíduos. À semelhança do sucedido no primeiro exemplo foi criada uma autoridade reguladora adequada. A actuação do Estado considera-se uma tentativa de assegurar a atividade económica e social, ou por outras palavras arrumar a desordem que se herdou do liberalismo.

### 2.3. Funções do Estado

A característica das funções do Estado ou a configuração do papel do Estado exige um determinado contexto, para Mozzicafreddo (2009:77-79) há uma permanente, e por vezes sistemática, experimentação institucional, visando mudanças nas estruturas e nos processos, tanto no apoio às dificuldades financeiras conjunturais e nos apoios estruturais ao desenvolvimento da competitividade e do emprego, como nas políticas de protecção social. Um conjunto de funções que têm vindo a ser praticados pelo Estado pode hoje não ser necessariamente o mesmo, muitas delas já foram alteradas tais como a

privatização de empresas públicas e a concorrência nas empresas de telecomunicações. No início do século XX o papel económico do Estado passou de uma fase abstencionista para uma fase intervencionista (Bilhim, 2000:20), na fase abstencionista a economia não precisava de ser regulada, pois o mercado podia reagir sobre os factores de perturbação e reequilibrar o funcionamento dos mecanismos, ao contrário da fase intervencionista que passa a garantir o livre funcionamento do mercado, mas a enunciar formas de hetero-regulação necessárias ao equilíbrio. O Estado sufoca o mercado e corrói os incentivos ao trabalho à poupança e ao investimento (Esping-Andersen, 2001:1-2).

A evolução do Estado está relacionada com uma grande variedade de mudanças e desenvolvimentos sociais (Flora e Jens Alber, 1984:37). Sendo a sociedade portuguesa uma sociedade democrática o contexto, relativamente às funções do Estado, é importante tendo em conta a existência de constrangimentos, balizas e problemas complicados de legitimidade e de procedimento<sup>8</sup>. Importa também saber se terá de haver mais despesa pública, menos investimento, mais Estado ou menos Estado. Se esse Estado deve ser mais eficiente, mais democrático e equitativo na utilização dos recursos públicos, qual a sua dimensão, os impostos, as despesas e até os apoios financeiros a empresas e instituições financeiras. Se o pretendido é uma necessária modernização e reorganização o processo é caro, não podendo ser encarado como uma maneira de poupar dinheiros ao orçamento de Estado.

Mozzicafreddo (2009:78) esclarece ainda que a preocupação deverá estar antes na situação de reciprocidade. Factores de diminuição das funções e da intervenção directa do Estado produzem, quase em simultâneo um aumento das exigências públicas de regulação e de reordenação do mercado. A extinção ou fusão de organismos redundantes na administração e nos organismos públicos, além de poder criar uma efectiva poupança nos encargos financeiros tem como objetivo dotá-los de economia de escala, simplificação de processos e procedimentos formais, exercício de pedagogia na linguagem administrativa e uma agilização dos tempos de resposta. É um problema de procedimentos, é aqui que se coloca o problema de saber se há mais ou menos gastos públicos ou mais ou menos ajuda ou, saber que tipo de ajuda o Estado presta, a quem ajuda com os recursos colectivos e qual a utilidade e a contrapartida por essa subsidiação.

A Constituição de 1976 consagrou, pela primeira vez, uma economia aberta ao mundo exterior, orientada para o desenvolvimento e corrigida pela intervenção do Estado democrático de direito. Ficavam garantidos os direitos dos trabalhadores e demais agentes económicos e conciliado o plano e a concorrência, enquanto elementos de coordenação da economia. O Estado subordina-se<sup>9</sup> à Constituição<sup>10</sup> e esta atribui-lhe várias funções. São tarefas<sup>11</sup> fundamentais do Estado (artigo 9º CRP):

---

<sup>8</sup> A legitimidade é regularmente renovada nos períodos eleitorais.

<sup>9</sup> O Estado tem mais funções do que as que lhe são fixadas pela Constituição. A lei ordinária pode atribuir ao Estado outras atribuições para além daquelas que a Constituição lhe impõe: não pode dispensar o Estado de cumprir as atribuições que a Constituição lhe fixa, mas pode acrescentar outras.

<sup>10</sup> Artigo 3º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa.

- ✓ Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- ✓ Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático;
- ✓ Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- ✓ Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- ✓ Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;
- ✓ Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- ✓ Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- ✓ Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Mediante alianças políticas com a oposição assegura-se uma estabilidade do Estado que através da experimentação de medidas sociais estabelece e configura uma estrutura institucional e um modelo de sociedade (Mozzicafreddo, 2009:79-80). À medida que os tempos vão passando as funções do Estado vão aumentando e sofrendo alterações face ao surgimento de problemas e expectativas que não encontram resolução positiva, é um processo que se transforma conforme as circunstâncias. Tanto para o Estado como para as outras pessoas colectivas públicas as atribuições têm de resultar sempre expressamente da lei (Amaral, 2006:233), o Estado não pode criar políticas, sejam elas directamente determinadas a resolver problemas de dimensão social, económica ou política, sem que lhe não seja permitido por lei.

As funções do Estado podem ser “arrumadas em grupos”. Vários teóricos abraçam a ideia de as agrupar em três categorias: atribuições principais, atribuições auxiliares e atribuições de comando. Dentro das atribuições principais, temos as de soberania que incluem o fornecimento de bens públicos básicos, a defesa nacional, a segurança, o direito de propriedade, a mobilidade, a gestão macroeconómica, as relações externas e outras relacionadas com a promoção da igualdade e com a protecção social dos excluídos. As atribuições económicas, incluindo as relativas à moeda, ao crédito, ao imposto, ao comércio externo, aos preços e à produção nos diversos sectores produtivos, tais como a agricultura, o comércio, a indústria, a pesca, os transportes, as telecomunicações, etc. Atribuições sociais incluem a saúde pública, a segurança social, a habitação, o urbanismo, o ambiente, a protecção do trabalho. Por último as atribuições educativas e culturais, o ensino, a investigação científica, o fomento do desporto,

---

<sup>11</sup> Neste contexto a expressão funções, tarefas e atribuições têm o mesmo sentido.

da cultura e das artes. Como atribuições auxiliares há a mencionar: gestão do pessoal, gestão do material, gestão financeira, funções jurídicas e de contencioso e funções de arquivo e documentação. Finalmente no grupo das atribuições de comando, ou seja, preparação e acompanhamento das tomadas de decisão surgem os estudos e planeamento, a previsão, a organização, o controlo e as relações públicas.

Para uma plena percepção das funções do Estado, e das suas sucessivas alterações, é necessário ter em conta conceitos afectos à modernização e à cidadania. As várias dimensões do desenvolvimento social, as relações entre a economia e o crescimento populacional, a mobilização social, o desenvolvimento político, as mudanças culturais e a transformação da ordem económica e política dos países, são factores influenciadores de modernização. A cidadania distingue-se pelo elemento civil, provido de direitos que asseguram a liberdade, a política centrada no direito de participação no exercício do poder, e socialmente sendo um direito a partilha de um nível considerável de bem-estar, património cultural e segurança (Flora e Jens Alber, 1984:40). O Estado varia no tempo e no espaço, o processo de mudança concretiza-se a médio e longo prazo, tendo em conta os tempos, os parceiros e as contingências. Os diferentes direitos não têm o mesmo valor orçamental, há direitos com menor peso orçamental (direitos cívicos e políticos) e há direitos com um elevado peso orçamental nas despesas públicas (direitos sociais, nomeadamente, saúde, educação, emprego, segurança social ou ambiente).

As funções do Estado não são, nem nunca foram, constantes nem previamente definidas, tais sofrem alterações, como já foi referido, à medida que todo o contexto sociedade é modificado, resultam do modelo de Estado que se entende necessário à época. As responsabilidades obsoletas do Estado e suas administrações “sufocam economicamente a autonomia dos cidadãos e o desenvolvimento da sua liberdade individual” (Pitschas, 2007:50) e não asseguram as suas necessidades básicas. O tempo obriga a que os sucessivos governos adaptem as medidas, nas diversas dimensões, às dificuldades que vão surgindo, que se defina quais as funções que numa sociedade democrática competem ao Estado de Direito. Todas elas têm importância segundo a sua categoria e todas influenciam directa ou indirectamente os cidadãos, o poder político ou o poder constitucional. São funções complexas dado que a sua aplicação pode beneficiar uns em detrimento de outros, o que por vezes causa um desconfortável desequilíbrio político. Na Europa e também em outros países, o crescimento das responsabilidades do Estado pode não conduzir a um verdadeiro aumento da protecção social.

### **3. Perspectivas teóricas dos modelos de gestão**

O Welfare State é nos dias de hoje apresentado como um obstáculo ao crescimento e à competitividade nacional, incentivando-se a adopção das práticas de mercado. Privatização, liberalização, desregulação, descentralização e outras situações associadas ao paradigma da nova gestão pública, têm dominado o discurso actual dos defensores reformistas da Administração Pública. O Welfare State foi dominante no século XX e assentava na conjugação de um “mito”, o da excelência e infalibilidade do

Estado, e de uma “prática”, o Estado tomar a cargo o desenvolvimento económico e social. Estaria assim encontrada a solução dos problemas, devendo e tendo estes de ser resolvidos pelo Estado, em nome dos princípios democráticos.

O *New Public Management* é uma nova concepção da gestão na Administração Pública onde os participantes desempenham um papel diferente (Araújo, 2000:42). A separação entre questões políticas e de gestão é um aspecto importante no *New Public Management*. Os gestores devem ter autonomia para desempenhar as suas tarefas de acordo com os objetivos previamente estabelecidos assim como os instrumentos de gestão necessários (providenciar os instrumentos necessários geralmente utilizados no sector privado mas ajustá-los aos serviços públicos). As opiniões sobre a definição exacta de nova gestão pública não são consensuais, no entanto é possível enumerar princípios comuns que dão prioridade aos vários objetivos (Giauque, 2003:573).

O Novo Serviço Público reconhece que os que interagem com o governo não são apenas clientes mas são também cidadãos, esperam algo mais do que um simples negócio. Alguém que recebe um serviço profissional de educação aguarda um serviço de qualidade mas a “negociação” não termina naquela hora e naquele instante, o cidadão vai ser “cliente” daquele serviço durante um longo período de tempo. A proximidade com o cidadão e a preocupação com a qualidade dos serviços é difundida quase por igual em todas as sociedades da Europa como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente para com os cidadãos (Mozzicafreddo, 2001:7). A chave é a ideia de uma “empresa comum” na qual todos os cidadãos podem e devem ser envolvidos. A Administração Pública é considerada receptiva, a tal envolvimento, quando a sua organização e o funcionamento dos seus serviços são claros e transparentes, simples e fáceis de aceder (materialmente, temporalmente e espacialmente), que correspondam às expectativas, solucionando e não criando problemas ainda maiores, e que permitam a participação do cidadão nos processos de decisão que os afecte directamente.

Faremos nos próximos parágrafos uma pequena “viagem teórica” sobre a Reforma: desde a Reforma do Modelo Weberiano até ao *New Public Service*. Para a sociedade o Estado e as burocracias eram a origem de todos os males de que padeciam. As organizações burocráticas foram criticadas e consideradas ineficientes pela adopção do modelo managerial, onde a burocracia administrativa constituía o exemplo mais acabado. Segundo a nova concepção da gestão a eficiência reside em unidades mais pequenas, mais descentralizadas, mais flexíveis, mais especializadas, mais autónomas e mais achatadas (Rocha, 2001:73-74).

O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional atribuído a Max Weber, sociólogo que analisou e sintetizou as principais características. Neste modelo, o poder resulta das normas e não do perfil carismático ou da tradição (Secchi, 2009:351). Segundo Secchi (2009:351-352) derivam três características principais do modelo burocrático:

- ✓ A formalidade- impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização; a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa; a documentação escrita dos procedimen-

tos administrativos; a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas.

- ✓ A impessoalidade- a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. Implica que as posições hierárquicas pertençam à organização e não às pessoas que as estão a ocupar.
- ✓ O profissionalismo- intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa onde devem mostrar as suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. Criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia<sup>12</sup>.

O tipo burocrático mais puro de organização<sup>13</sup> administrativa é capaz de, numa perspectiva puramente técnica, atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é o mais racional e conhecido meio de exercer domínio sobre o ser humano (Weber, 1971:19).

O modelo burocrático weberiano (Sechi 2009:352) tem um aspecto excepcional de separação entre os trabalhadores das organizações, a separação entre planeamento e execução. A política é responsável pela elaboração de metas e objetivos, a administração responsabiliza-se em transformar as decisões em atos concretos. Para que tal resulte é preocupação central deste modelo a eficiência organizacional:

- ✓ Eficiência económica- afectação racional de recursos principalmente das pessoas dentro da estrutura organizacional.
- ✓ Eficiência administrativa- obediência às normas formais das tarefas.
- ✓ Equidade- tratamento igual aos empregados que efectuam tarefas iguais.

O modelo burocrático de Administração Pública frequentemente bloqueia a “iniciativa individual” dos funcionários públicos e a “participação dos cidadãos” nas decisões administrativas. Os funcionários dos níveis hierárquicos mais baixos, devido à centralização da tomada de decisões, quase nunca têm oportunidade para se sentirem responsáveis. O processo administrativo burocratizado origina um sistema de regras e regulamentos onde se aplicam procedimentos inúteis acompanhados de formalismos administrativos. Impede uma comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, o que leva à proliferação de “autoridades paralelas” e ao aumento dos custos de coordenação. O relacionamento impessoal da burocracia faz com que não se preste suficiente atenção aos direitos e necessidades dos indivíduos.

---

<sup>12</sup> Forma de liderança que se baseia no mérito, nas capacidades e nas realizações alcançadas, em detrimento da posição social.

<sup>13</sup> Sistema de mobilização e coordenação de esforços de vários grupos, especializados, para a consecução de objetivos comuns.

O movimento do *New Public Management* desenvolveu-se nos finais dos anos 70 e início dos anos 80 no Reino Unido com o apoio incondicional de Margaret Thatcher. A opção pelo *New Public Management* surge pela extrema necessidade, em todo o mundo, de reforma administrativa, embora em diferentes épocas e em diferentes contextos. Assume-se a ideia de que a Administração Pública funciona melhor se a sua gestão se basear num cariz privado com plena inclinação para o mercado (Peters, 1997:71-72). A actual reforma<sup>14</sup> administrativa e estatal destina-se a aproximar a ação administrativa do “mercado” e a reforçar as capacidades de gestão nos sistemas da função pública e nas burocracias públicas. Até tal, para uns a solução dos problemas estava no Welfare State em que os mesmos podiam e deviam ser resolvidos pelo Estado, enquanto que para outros as disfunções do Estado e a sua incompetência apontam o mercado como solução.

As estruturas antigas são remodeladas e simplificadas, e sobre elas são erguidas novas estruturas. Estas mudanças manifestaram-se através da privatização, da redução do número de funcionários públicos e da reestruturação da função pública. Processo de desregulação e privatização enquanto instrumento primordial de reforma da Administração Pública, após entendimento de que tudo o que é público é ineficiente e mal gerido e que se entregue à iniciativa privada seria bem gerido (Rocha, 2001:73). Introdução de um mecanismo semelhante ao do mercado para melhorar a prestação dos serviços públicos, construção de novas formas de parceria entre organizações estatais e não estatais e novos tipos de regulação e responsabilização (Pitschas, 2003:31).

O interesse na adopção de novos modelos gestionários, aqui especificamente o *New Public Management*, surge através de: crise financeira e insucesso do Estado, baixos níveis de confiança dos cidadãos a par de sociedades mais ambiciosas, prestação de contas política, distanciamento e isolamento institucional, globalização e novas fontes de governação e mudança ideológica a favor do mercado (Antunes, 2007:399-400). Elevada carga fiscal, acumulação de défices orçamentais, estagnação do crescimento económico, incapacidade de responder às elevadas expectativas criadas nos cidadãos quanto às capacidades do Estado, insatisfação dos direitos dos cidadãos, que não confiam nos poderes políticos mas simultaneamente pedem mais apoios e recorrem cada vez mais ao Estado, exigindo novos serviços, seja em resultado das novas tecnologias, seja pelo alargamento das áreas de intervenção do Estado. Tensão entre as novas formas de coordenação política e os tradicionais instrumentos de prestação de contas, aumentam a distância entre o sistema de governação e os cidadãos, gerando num Estado democrático, frustração nos cidadãos que querem ser ouvidos pelos decisores políticos, sem sucesso.

A globalização e as novas fontes de governação são usadas para justificar as imposições internacionais, sejam elas, políticas ou económicas, à soberania nacional impostas pelo Estado ou pelo mercado. Os estados são forçados a competir por investimentos privados dando incentivos fiscais,

---

<sup>14</sup> A influência do *New Public Management* teve um profundo impacto nas estruturas administrativas e cultura, e por conseguinte modelou o futuro da agenda da reforma (Araújo, 2000).

diminuindo as receitas fiscais, ao mesmo tempo que surgem ou se reforçam novas formas de governação internacionais, como a União Europeia, O Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio. Mudança de uma “cultura das políticas” para uma “cultura do individualismo e do mercado”, obrigando o Estado a redefinir o seu papel para manter um papel efectivo. Rejeita-se uma cultura específica para as organizações públicas e defende-se a utilização generalizada dos instrumentos do mercado.

Semelhanças e diferenças entre o sector público e o sector privado têm sido motivo de frequentes debates ao nível nacional e internacional. É difícil a exportação de técnicas de gestão de um sector para o outro devido às diferenças nos ambientes organizacionais, nas metas traçadas, nas estruturas existentes, e não menos importante nos valores de gestão. Enquanto as empresas privadas são propriedade de empresários ou accionistas, os serviços públicos são propriedade geridas colectivamente por membros de comunidades políticas (Boyne, 2002:98). Ao contrário dos privados o sector público é financiado por impostos, na vez de taxas pagas por clientes, e controlado predominantemente por forças políticas e não pelo sistema económico de mercado. A separação entre questões políticas e de gestão é um aspecto importante no *New Public Management*. Os gestores devem ter autonomia para desempenhar as suas tarefas de acordo com os objetivos previamente estabelecidos assim como os instrumentos de gestão necessários (providenciar os instrumentos necessários geralmente utilizados no sector privado mas ajustá-los aos serviços públicos). Uma vez disponíveis os gestores públicos utilizam-nos adequadamente e serão sempre responsáveis pelos resultados (Araújo, 2000:43).

Segundo Pitschas (2003:32) existem dois problemas principais quando se fala em “nova gestão pública”. O primeiro é saber como poderemos resolver as divergências entre o sistema administrativo moderno (gestão empresarial), o Estado de direito e o receio de que se percam os valores correctos no interior das organizações. O segundo consiste na dúvida de que se os novos burocratas<sup>15</sup> terão realmente valores suficientes de liderança e gestão, tal como a transparência, a integridade e a honestidade, para que lhes possam ser confiados bens, dinheiros e poderes públicos. Se seguem directrizes claras de não sectarismo partidário o que implica o emprego de valores como o profissionalismo, e não a adesão a um partido político. Se serão justos e motivados naquilo que fazem, humanos, ciosos da sua reputação e se serão neutrais relativamente aos grupos de interesse privados. A “nova gestão pública enfatiza abordagens como a privatização, avaliação de desempenho, planeamento estratégico e de gestão” (Denhardt, 2003:5). Compreende-se que grande parte do sector público tem sido mal gerido, serve os interesses de clientelas político-partidárias e tem constituído quase sistematicamente um sorvedouro das receitas públicas, o que significa mais impostos para os cidadãos. Para Rocha (2001:75-76) a solução não está necessariamente na privatização, mas na adopção da noção de mercado.

---

<sup>15</sup> Os bons gestores possuem as mesmas tarefas e capacidades independentemente do sector onde se encontram (Bilhim, 2004).

Pode olhar-se para o *New Public Management* numa perspectiva de descentralização, tanto a nível nacional, quando falamos em Administração Central e Administração Local, como a nível mundial quando falamos dos diversos países afectados pela globalização. Tal processo tem emergido gradualmente nos estados modernos que compreendem numerosas mudanças para o desenvolvimento de sistemas governamentais e de Administração Pública. Não significa a simples partilha de responsabilidades da administração central para os patamares abaixo ou para as autoridades regionais, mas inclui a politização do conceito de descentralização com o objetivo de lidar com as responsabilidades de forma independente no âmbito de um “self-government” (Pitschas, 2006:53), seja, capacidade de auto organização de uma sociedade inserida num Estado cooperativo. Obriga a uma cooperação muito diversificada entre o Estado e a economia. A sociedade é activa, preocupa-se com os problemas, ajuda na sua resolução e está preparada para assumir riscos. Têm a possibilidade de mudar as estruturas regionais e políticas locais tanto ao nível económico como cultural e de desenvolvimento social. A nova distribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade constitui um objetivo básico da modernização.

Hoje a ideia de uma administração desinteressada e apostada apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica. Da mesma maneira a ideia de o sector privado (económico, social e profissional) prosseguir apenas o interesse próprio<sup>16</sup> sem preocupações públicas também fez o seu caminho de transformação. Contudo a ideia de a administração privada ser o ideal de organização e de qualidade de funcionamento, não é isenta de interrogação, como, aliás, a percepção da Administração Pública enquanto a encarnação de todas as deficiências possíveis, apenas colhe o apoio dos mais “desprevenidos e desatentos” (Mozzicafreddo, 2001:1). As organizações públicas e as privadas confrontam-se com desafios comuns: problemas de identidade organizacional, mudanças tecnológicas e de comportamentos, concorrência e necessidade de melhorar a produtividade e de responder às exigências, quer dos clientes, quer dos cidadãos, pela qualidade dos serviços e dos produtos fornecidos, “produzir mais utilizando menos recursos” (Giauque, 2003:574).

#### Quadro 2: Introdução da lógica gestonária

Introdução da lógica gestonária na Administração Pública	Liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do sector público.
	Redução do peso do sector público.
	Flexibilização do regime de trabalho.
	Desregulamentação.
	Delegação e devolução de competências aos organismos intermediários.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Mozzicafreddo (2001:4)

<sup>16</sup> As organizações do sector privado são livres de escolher a produção ou não de um determinado produto, ao contrário da responsabilidade do sector público que não pode deixar de efectuar a manutenção dos produtos que oferece à sociedade: “...organizations in the private sector...is free to produce yoghurts or not. The “Roads and Bridges” Department... is not free to stop maintaining the roads...” (Giauque, 2003).

As opiniões sobre a definição exacta de nova gestão pública não são consensuais, no entanto é possível enumerar princípios comuns, convergentes com o descrito no quadro 3, que refere a lógica gestonária na Administração Pública, que dão prioridade aos vários objetivos (Giauque, 2003:573):

- ✓ Melhorar os serviços prestados ao público (cidadão/cliente);
- ✓ Modernizar o processo de produção e a organização produtiva dos serviços administrativos de modo a que ela se torne mais flexível e adaptável;
- ✓ Definir claramente os objetivos a alcançar;
- ✓ Avaliar sistematicamente o desempenho colectivo e individual através da definição de critérios de avaliação;
- ✓ Desejo de alcançar economias por meio do aumento da produtividade organizacional, refletindo sobre os meios para encontrar novas fontes de recompensas.

Durante os últimos 20 anos princípios e instrumentos da *New Public Management* têm sido introduzidos nas organizações do sector público. A Nova Gestão Pública inspirou não só a privatização e a desregulamentação do sector do público, mas também o processo de racionalização<sup>17</sup> interna das administrações públicas, de forma a obter maior eficácia da Administração Pública. As autoridades necessitam analisar quais as suas tarefas indispensáveis, que podem ser preenchidas por instituições privadas ou por indivíduos.

O *New Public Service* reforça a importante ideia de que gerir envolve pessoas, logo, motivações, liderança, cultura organizacional, estruturas organizacionais e também poder organizativo. Suscita questões sobre a natureza das definições de *performance* e de responsabilidade, da natureza das pessoas e dos seus comportamentos. Inicialmente a Administração Pública assumia as pessoas como sendo preguiçosas, ignorantes, desunidas e resistentes à aceitação de responsabilidades. Teriam de ser controladas e punidas para demonstrarem as suas capacidades. Com o *New Public Management* foi diferente, mas a desconfiança levou sempre a considerar que as pessoas eram interesseiras e colocavam os seus objetivos e interesses em primeiro lugar, excluindo a noção de grupos e de cultura organizacional. Nega-se a ideia de partilha de valores, lealdade, cidadania e interesse público. O *New Public Service* é dotado de características tais como: dignidade humana, confiança, preocupação para com os outros, serviço, cidadania baseada na partilha de ideias e interesse público, justiça, equidade, responsabilidade, respeito, eficiência, participação e liberdade. É importante a relação entre o cidadão e os funcionários públicos, mas de não menos importância é a relação entre os gestores públicos e os restantes funcionários públicos. É complicado, se não impossível, que um funcionário trate os cidadãos com respeito e dignidade se ele próprio não for tratado dessa mesma forma. Portanto, no *New Public Service*, os enormes desafios e complexidades do trabalho na função pública são reconhecidos.

---

<sup>17</sup> Escolha para minimizar as despesas desnecessárias.

O *New Public Service* reconhece que quem interage com o governo não são apenas clientes mas são também cidadãos, esperam algo mais do que um simples negócio. Alguém que recebe um serviço profissional de educação aguarda um serviço de qualidade mas a “negociação” não termina naquela hora e naquele instante, o cidadão vai ser “cliente” daquele serviço durante um longo período de tempo. A proximidade com o cidadão e a preocupação com a qualidade dos serviços é difundida quase por igual em todas as sociedades da Europa como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente para com os cidadãos (Mozzicafreddo, 2001:7).

Denhardt e Denhardt (2003:9) delinearão num dos seus livros os princípios do *New Public Service* que gostaríamos de partilhar. Primeiro, o papel do funcionário público é ajudar os cidadãos a satisfazer os seus interesses, em vez de o tentar orientar para novas direcções. Segundo, os gestores públicos devem sustentar uma ideia de colectivo e de partilha do interesse público. Mostrar que os seus objetivos não são encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais, mas a criação de interesses e responsabilidades comuns. Terceiro, políticas e programas para satisfazer as necessidades do público são mais eficazes e responsáveis se conseguidas através de esforços colectivos e em colaboração. Quarto, o interesse público resulta do diálogo sobre a partilha de valores e não sobre a agregação de interesses pessoais. Os funcionários públicos não devem atender à procura de uma parte dos cidadãos mas focar-se na criação de relações de confiança e colaboração com e entre todos os cidadãos. Quinto, os funcionários públicos devem estar atentos aos mercados, mas também às leis estatutárias e constitucionais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Sexto, as organizações públicas e as redes nas quais participam têm maior possibilidade de sucesso no longo prazo se forem geridas através de processos de colaboração e liderança partilhada, baseada no respeito por todas as pessoas. Por último, sétimo, o interesse público é mais concretizado por funcionários públicos e cidadãos comprometidos em actuar significativamente para a sociedade e não por gestores empresariais que agem como se o dinheiro público fosse deles.

Existe um consenso geral à volta da necessidade de adoptar uma estratégia de gestão para a Administração Pública, que conduza à mudança nos serviços públicos rompendo com as tradicionais burocracias e promovendo o aparecimento de organizações realmente destinadas a servir o “público” ou seja, a sociedade (ver quadro 3 e 4). A OCDE, através de diversos estudos, tem reforçado a ideia de se desenvolver um novo valor de gestão que aponte directamente no sentido de um novo modelo de serviço público. Para Sandel (1996), citado por Denhardt (2003:7), existem duas vertentes na política democrática:

- ✓ A primeira descreve a relação entre o Estado e os cidadãos em termos de procedimentos e direitos. O governo cumpre a sua responsabilidade para com o cidadão, assegurando que os procedimentos que estão em vigor garantem que este funciona de acordo com princípios democráticos fundamentais, e que os direitos dos indivíduos são protegidos.

- ✓ A segunda vê o indivíduo com uma participação muito mais activa. O cidadão olha para além do auto-interesse, preocupa-se com o interesse geral, assume uma perspectiva mais ampla e de longo prazo.

A chave é a ideia de uma “empresa comum” na qual todos os cidadãos podem e devem ser envolvidos. A Administração Pública é considerada receptiva, a tal envolvimento, quando a sua organização e o funcionamento dos seus serviços são claros e transparentes, simples e fáceis de aceder (materialmente, temporalmente e espacialmente), que correspondam às expectativas, solucionando e não criando problemas ainda maiores, e que permitam a participação do cidadão nos processos de decisão que os afecte directamente.

Quadro 3: Desvantagens e convergências dos modelos de gestão pública

	<b>Modelo Weberiano</b>	<b>Modelo <i>New Public Management</i></b>	<b>Modelo <i>New Public Service</i></b>
<b>Desvantagens</b>			
Burocracia (origem de todos os males)	X		
Ineficiência	X		
Poder/Normas	X		
Formalidade	X		
Impessoalidade	X		
Divergências entre sistemas administrativos e Estado de Direito		X	
Insuficientes valores de liderança e gestão (transparência, integridade e honestidade)		X	
Dúvidas sobre o não sectarismo		X	
Surgimento de grupos de interesses privados		X	
Problemas de identidade organizacional		X	
Desconfiança		X	
Interesses pessoais		X	
Aumento dos desafios e da sua complexidade			X
Mais do que um simples negócio			X
Preocupações com a qualidade dos serviços			X
Serviços mais longos			X
Mais despesa (inovação tecnológica)			X

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4: Vantagens e convergências dos modelos de gestão pública

	<b>Modelo Weberiano</b>	<b>Modelo <i>New Public Management</i></b>	<b>Modelo <i>New Public Service</i></b>
<b>Vantagens</b>			
Profissionalismo	X		X
Mérito	X		
Organização permanentemente técnica (eficiência económica, eficiência administrativa, equidade)	X		
Separação entre planeamento e execução	X		
Privatização (redução estrutural)		X	
Redução de funcionários públicos		X	
Reestruturação da Administração Pública		X	
Aplicação de mecanismos de mercado		X	
Parcerias entre organizações estatais e não-estatais		X	
Separação entre gestão e política		X	
Maior autonomia		X	
Objetivos permanentemente estabelecidos		X	
Utilização de instrumentos de gestão privada		X	
Noção de grupo		X	
Cultura organizacional		X	X
Envolvimento das pessoas e dos seus comportamentos			X
Motivação			X
Liderança			X
Partilha			X
Responsabilidade			X
Confiança			X
Cidadania			X
Interesse público			X
Equidade			X
Justiça			X
Transparência			X

Fonte: Elaboração própria

#### **4. Responsabilidade e prestação de contas na Administração Pública**

As administrações públicas nas últimas décadas, com todas as reformas e contra-reformas analisadas ao longo deste capítulo I, são autênticas máquinas complexas que intervêm em todo o quotidiano dos cidadãos e das empresas. Na Europa, principalmente nos países ocidentais, o público é cada vez mais crítico e exigente, os governantes e gestores públicos têm cada vez menos garantia de autoridade e a confiança neles é cada vez mais frágil, onde prestar contas é cada vez mais uma qualidade positiva (Bovens, 2010:954). Todo o sistema nacional e internacional converge no sentido de promover e avaliar comportamentos correctos por parte não só dos agentes do serviço público, mas também dos agentes políticos nos quais se destaca a importância do sentido da responsabilidade, uma das qualidades mais significativas de um político, em que por força de um compromisso, contrato, relação social ou nomeação, fica sujeito a responder e prestar contas pelos seus atos.

Existem várias instituições independentes e mecanismos que exercem funções importantes de suporte à prestação de contas. Empresas de auditoria com acesso a informação governamental que servem essencialmente para controlar, garantir a efectiva utilização dos recursos públicos e para incentivar e promover a aprendizagem de novas e contínuas melhorias na Administração Pública (Aucoin e Heintzman, 2000:244-245). Aos governantes e aos gestores públicos, a quem é legitimamente atribuído o exercício de autoridade pública, exigem-se responsabilidades pelos seus comportamentos e resultados. Estão sobre crescente pressão para serem mais eficazes, produtivos e competitivos, não só para alcançarem elevados graus de economia mas também para garantirem os melhores resultados a nível social e económico. Para dar resposta é importante a descentralização e a desburocratização dos processos públicos, a autoridade e a responsabilidade passam a não estar concentradas no topo da hierarquia. Necessidade de uma governação de partilha e colaboração na gestão e condução dos assuntos públicos, e melhorar a forma como os governantes gerem e como elaboram os seus relatórios de desempenho.

##### **4.1. Valores de serviço público**

Existe uma luta em torno da ética na função pública, porque as administrações, que com o managerialismo se tornam menos burocráticas e mais empresariais, parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo, mas o comportamento ético e a moralidade da burocracia revestem-se de particular importância. Para evitar a perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado Social, ela necessita de conciliar os valores de serviço público tradicionais com os novos valores públicos provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas (Pitschas, 2003:46).

O profissionalismo no serviço público significa um alto grau de competência na prestação de um serviço de qualidade e inclui a responsabilidade pelo modo de conduta muito específico na Administração Pública. Um funcionário público deve identificar as áreas em que é necessário aumentar a

eficiência e a eficácia no domínio financeiro ou em outros domínios de trabalho, deve garantir o fornecimento exato e oportuno de todos os serviços e informações de gestão, deve liderar ou participar numa equipa competente e capaz de melhorar, deve desenvolver as tecnologias de informação com soluções economicamente eficientes, e também deve coordenar o trabalho local com a sede central. São relativamente mais responsáveis pelos resultados do que pelo processo. Para bem da coesão social das sociedades e para que as pessoas confiem na Administração Pública, alguns valores tais como a neutralidade, a receptividade e a responsabilidade devem existir (Pitchas, 2007:65). As instituições públicas necessitam de valores “fulcrais e princípios operativos”, ou seja, valores específicos do local de trabalho e pessoais como o profissionalismo, o respeito, o compromisso, a atitude positiva, a abertura, a integridade, a confiança e o trabalho de equipa.

No que diz respeito ao fornecimento de serviços o Estado não deve limitar-se a fornecê-los devendo preocupar-se em criar valor para os destinatários. Os cidadãos não recebem valor apenas porque a Administração Pública é eficiente no fornecimento de serviços, é necessário que os serviços sejam importantes para o cidadão. A ideia de valor abarca a forma como o Estado encara os seus cidadãos e a forma como estes se vêem a si próprios (Antunes, 2007:425-426). Existe um contrato de prestação de serviços entre os cidadãos e o Estado, em que os gestores públicos estabelecem uma relação com quem paga impostos do mesmo modo que uma empresa privada estabelece com os seus clientes. Por outro lado o cidadão pode ser visto como “proprietário do Estado”, contudo não conseguem exercer os seus direitos de proprietários em virtude do seu tempo disponível ser escasso, da informação ser reduzida e a influência sobre a governação ser insuficiente. O modelo do valor sugere que os cidadãos interajam na governação porque estão motivados para a criação de valor para eles próprios e para a comunidade, trabalham em conjunto para influenciar a criação de bem-estar e de “retorno do investimento efectuado”.

A reforma da Administração Pública é uma questão necessária nas modernas sociedades e inscreve-se num contexto mais vasto de modernização do poder político e do aparelho institucional, não para ter uma melhor Administração Pública para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania, mas para ter um sistema político que sirva as necessidades de gestão da Administração Pública. As alterações à estrutura do Estado que têm vindo a ser praticadas nas actuais sociedades europeias implicam alterações na estrutura organizativa da Administração Pública. A gestão pública e a reforma da Administração Pública segundo Mozzicafreddo (2001:18), não são apenas questões de eficácia e de eficiência, são também de respeito da legalidade. As mudanças manifestaram-se através da privatização, da redução do número de funcionários públicos e da reestruturação da função pública, para melhorar a prestação dos serviços públicos, construção de novas formas de parcerias entre organizações estatais e não estatais e de novos tipos de regulação e responsabilização. Todas as reformas efectuadas nos contextos acima têm de contemplar contributos para acrescentar valor público à Administração Pública.

## 4.2. As responsabilidades de um Gestor Público

*“Por natureza, quem gere o que é de outrem, o que sempre acontece no sector público e também pode verificar-se no sector privado, deve prestar contas sobre o que fez, quando, como, porquê e para quê. Quem financia tem, em princípio, o direito de controlar.”*

(Tavares, 2007:109)

A responsabilidade abrange o funcionamento do sistema administrativo, onde estão incluídos prestar contas dos atos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, entre outros. Abrange também a existência ou não existência de confiança do cidadão no sistema, a difusão da ética da ética profissional e concretização eficaz de programas públicos (Mozzicafreddo, 2003:1). Para o cidadão aderir ao processo de modernização e de racionalização da Administração Pública tem de compreender que tal lhe diz respeito e é do seu próprio interesse como é um ato de confiança à forma como a ética profissional é respeitada pela autoridade.

Segundo Tavares (2003:18), responsabilidade, *lato sensu*, é o estado em que alguém (responsável) se encontra, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, sujeito a responder, a “prestar contas” pelos seus atos, com todas as respectivas consequências. Mozzicafreddo (2003:2) acrescenta que o conceito de responsabilidade assegura:

- ✓ O princípio da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa;
- ✓ O princípio da precaução e segurança das sociedades mais complexas, salienta ainda que o conceito de responsabilidade vai além da noção de *accountability* (obrigação de responder pelos resultados).

No entanto, a responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo, têm vindo a ser equacionados em torno do conceito de *accountability*, no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e sobre as consequências da execução de políticas públicas. Num sistema hierárquico o gestor público responsabilizava-se perante o poder político pela atividade normal do serviço e pela prossecução dos objetivos traçados, e a elite administrativa era avaliada, não tanto pelo mérito e oportunidade mas pela fidelidade ao poder político. Este tipo de prestação de contas apresenta um elevado grau de controlo e manifesta-se nos papéis de cada interveniente expectante do cumprimento das directivas organizacionais. Com o desenvolvimento e afirmação do Estado Liberal e com o avigoramento do sistema capitalista, a esfera administrativa começou a distinguir-se cada vez mais da esfera política, passam a ser vistas como atividades distintas: a política encarrega-se pela definição do interesse público, a administração actua como instrumento do poder político e encarrega-se de executar as atividades necessárias para que os objetivos políticos e o interesse público sejam alcançados (Ferraz, 2011:132).

Um gestor público está inserido numa atividade de administração “da coisa pública”, seja através da figura de pessoa colectiva de direito público, seja por pessoas colectivas de direito privado, desde que se encontrem em determinadas situações relativamente ao que é público (Tavares, 2003:21-22). Uma gestão pública efectiva exige mais flexibilidade na gestão bem como a definição de objetivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho. A eficiência requer o estabelecimento de condições e meios para a gestão dos serviços públicos e para uma maior autonomia de quem gere. Toda a atividade de gestão pública, visa ou deve visar, a satisfação de interesses públicos, com ou sem fins lucrativos, e tem de pautar-se pelos princípios da boa administração, da economia, da eficiência e da eficácia. O relacionamento entre políticos e funcionários e a tentativa de tornar a Administração Pública mais eficiente e responsável, levou a que os gestores desempenhassem um papel diferente no qual eles são responsáveis pela realização de resultados. Ao gestor público cabe gerir o produto dos impostos com critérios rigorosos de boa gestão.

#### **4.3. *Accountability* na Administração Pública. Porquê?**

*Accountability broadly denotes the duty of an individual or organisation to answer in some way about how they have conducted their affairs.*

(Hood, 2010:989)

Actualmente a sociedade enquanto avaliadora de comportamentos e atitudes obriga a que sejam dadas respostas e se prestem contas. Torna-se insuficiente a simples, mas não menos importante, apresentação das contas mas exige-se, além da lealdade e responsabilidade, a assunção das consequências pelas opções tomadas. O controlo externo não é, só por si, suficiente para reforçar a credibilidade, em matéria de responsabilidade, na Administração Pública e na autoridade política. A actual difusão do método de *accountability*, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilidade da Administração Pública (Fernandes, 2009:17).

Literatura académica sobre *accountability* transmite definições e conceitos próprios, utilizando-os livremente e em que poucos são compatíveis. Significa diferentes coisas para diferentes pessoas. Em vários países a *accountability* é encarada como um mecanismo social, uma relação institucional onde um gestor pode ser responsabilizado por outro ou por uma instituição. Contudo, num conceito mais amplo, quando nos referimos a valor, ou num conceito mais restrito, quando falamos de mecanismo, *accountability* é actualmente usada por governos democráticos. Ambos são diferentes um do outro em vários aspectos: tipos de questões, padrões, enquadramento e até na dimensão (Bovens, 2010:948). Enquanto o valor no sector público (transparência, responsabilidade e responsabilidade governamental) providencia garantir a confiança dos cidadãos nos governantes e colmatar o fosso entre eles, o mecanismo enquanto processo é essencial para a realização de uma governação responsável, previne e detecta corrupção e abuso de poder, ao conferir e balancear se as acções dos gestores e

governantes são independentes do processo político, garante a legitimidade e tem uma tendência para a reflexão e aprendizagem de questões realmente interessantes.

A ideia da *accountability* ou da obrigação de prestar contas dos resultados foi sendo transposta às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e de controlo orçamental (Mozzicafreddo, 2003:3). É natural que as sociedades democráticas esperem que os governantes e o serviço público sejam responsáveis perante os cidadãos. Era frequente, e ainda acontece, que os políticos e os funcionários da Administração Pública desrespeitassem os cidadãos, tivessem falta de zelo pelos dinheiros públicos, favoritismos ou esbanjassem recursos. Os sucessivos processos de reforma e modernização da Administração Pública contribuíram para que essas disfuncionalidades fossem praticamente eliminadas. A *accountability* é um desafio para a gestão, principalmente em períodos de reforma, pois é difícil convencer os funcionários de que apesar dos sacrifícios resultantes dessa reforma têm de demonstrar responsabilidade e acima de tudo motivação.

Neste contexto de reforma das instituições públicas é importante analisar o condicionamento que a alteração dos mecanismos de responsabilização pode trazer à Administração Pública. A desburocratização pode tornar os procedimentos mais flexíveis e libertar a gestão pública da regulamentação. A burocracia implica formalismos em prol da segurança e sem eles podem existir problemas de “desresponsabilização”. Apesar de os gestores públicos serem responsabilizados pelos resultados podem sempre ser levantadas questões e dúvidas sobre os processos e meios que utilizam para alcançar os seus objetivos, ou se são mais responsáveis agora do que eram antes das reformas. A maioria destas reformas tem implicações nas relações de responsabilidade entre os órgãos governamentais e os gestores públicos e na complexidade dos aparelhos administrativos.

Quadro 5: Virtualidades e limites da *accountability*

<b>Técnicas do modelo do <i>accountability</i></b>	<b>Virtualidades</b>	
	Controlo de custos	
	Responsabilidade pelos atos administrativos	
	Responsabilidade pela prestação de contas face às entidades imparciais	
	<b>Limites</b>	
	Descoordenação dos vários subsistemas da Administração Pública	
	Bloqueio do processo da decisão	
	Fragmentação do processo da memória administrativa e processual	
Descontinuidade administrativa na fiscalização		

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Mozzicafreddo (2003:5)

Contudo, embora existam todos os problemas atrás referidos e ainda outros que não estão aqui elencados, existem diversos tipos de *accountability* (Romzek, 2000:23) que se podem identificar nas diferentes estratégias de reforma gestonária:

- ✓ *Accountability* hierárquica: baseada na supervisão e no controlo interno dos indivíduos. Este tipo de responsabilidade é apreciada por órgãos políticos, tratando-se de uma responsabilidade por força ou por virtude do exercício da atividade administrativa, mas não funciona do mesmo modo em todos os sistemas políticos. Manifesta-se através de regras ou procedimentos, sendo os relacionamentos baseados na expectativa de cumprimento das directivas organizacionais;
- ✓ *Accountability* legal: envolve a supervisão externa do desempenho e o cumprimento legislativo e constitucional por parte das organizações públicas. Manifesta-se nas atividades de auditoria, podendo ser lavada a cabo pelo tribunal de contas ou por outros órgão independentes;
- ✓ *Accountability* profissional: reflecte-se na autonomia individual a fim de alcançar e responder às expectativas. É influenciada por valores e normas internas e não por questões de índole político. Este tipo de responsabilidade é sustentado por profissionais com altos níveis de conhecimento, experientes e com excelente convicção;
- ✓ *Accountability* política: Envolve baixos níveis de controlo directo, em que o administrador sob responsabilidade política é responsável em dar respostas aos diversos stakeholders<sup>18</sup>.

O processo de *accountability* é utilizado como “meio não apenas de controlar a utilização dos recursos públicos, segundo critérios e processos de apresentação de contas e resultados, mas também como maneira de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos” (Mozzicafreddo, 2003:3). Cada um destes tipos de *accountability* pode ser utilizado<sup>19</sup> pelos indivíduos e pelas organizações para manterem o seu nível de responsabilidade e desempenho. Os diferentes departamentos da Administração Pública podem adaptar a si próprios o tipo de *accountability*, com virtualidades e limites, que mais se adequa, não obstante todos anseiam a criação de valor, seja ele eficiência, perícia, respeito pelo Estado de Direito ou responsabilidade.

---

<sup>18</sup> Stakeholders é um termo que não tem uma tradução única, refere-se aos vários interessados na organização tanto internamente como externamente: os funcionários, os clientes, os fornecedores, os patrocinadores, os alunos, os encarregados de educação, os professores, os diretores, etc.

<sup>19</sup> Em teoria, as organizações da Administração Pública podem atingir um grau elevado de responsabilidade na prestação de contas se utilizarem os quatro tipos de *accountability* (Romzek, 2000:29).

#### 4.3.1. *Accountability* em Portugal

Em Portugal existe um défice de *accountability* (Antunes, 2007:423), apesar de já terem sido feitos em sentido contrário esforços significativos como poderemos ver mais adiante. Dedicam-se demasiado tempo a discutir o Orçamento de Estado em vez de se analisar detalhadamente a Conta Geral do Estado, demonstração efectiva do que foi realizado face ao que foi previsto. Predomínio de políticas públicas onde a preocupação é quanto custa e não quanto vale, mesmo quando se trata de despesas que já não façam sentido ou em que os recursos sejam escassos. A despesa é um direito adquirido, fácil de ser justificado, sem hipótese de ser retirado.

A pressão para reduzir a despesa pública e para melhorar a sua eficiência levou os sucessivos governos portugueses a conceder e a implementar um conjunto de reformas para melhorar o desempenho do sector público. A necessidade de um melhor funcionamento da Administração Pública mas a obrigatoriedade de custar menos levam a que se esqueça do essencial: a Administração Pública não é um fim em si mesma, deve servir os cidadãos em vez de se servir deles (Moreira, 2000:359). Estas reformas pretendem deslocar a ênfase da gestão e da orçamentação de um controlo pormenorizado dos recursos disponíveis para o desempenho e os resultados, em que cultura vigente enfatizava o cumprimento de regras por oposição à responsabilização sobre os resultados alcançados. A ênfase no desempenho requer mudanças fundamentais nos processos de responsabilização e nos processos orçamentais, mas requer também alterações nas atitudes culturais e nos comportamentos dos indivíduos e das organizações (OCDE, 2008:76).

Entre 1995 e o ano 2004 as questões relacionadas com a qualidade dos serviços públicos continuavam a estar presentes nos Programas de Governo. Muitas das medidas implementadas foram bem-sucedidas, os resultados é que ficaram muito longe do esperado e desejado. A cidadania, a consciencialização da falta de operacionalidade dos serviços públicos e a necessidade da Administração Pública mudar perante a opinião dos cidadãos eram objetivos a atingir. Apesar de a mudança organizacional só se tornar possível com lideranças efectivas e com a responsabilização e participação activa dos funcionários ao longo de todo o processo, expressões como eficácia, eficiência, desburocratização, simplificação e satisfação dos cidadãos começaram a fazer parte do dia-a-dia da Administração Pública.

Têm sido muitas as medidas implementadas pelo Governo português tendo em vista a racionalização das estruturas da Administração Pública, a reorganização interna dos serviços, a orientação para resultados e a preferência pela “cultura do mérito”. Como exemplos podemos destacar os diplomas sobre normas e princípios da administração directa do Estado (Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei nº 64/2011, de 22 de Dezembro), a publicação do novo estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública (Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei nº 64/2011, de 22 de Dezembro), o sistema integrado de avaliação do desempenho da Admi-

nistração Pública – SIADAP<sup>20</sup> (Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro) e o novo regime de vinculações, carreiras e remunerações (Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro). Destaque ainda para programas como O Plano Tecnológico (Inovar Portugal) e o Simplex ou projetos como Casa Pronta, Empresa na Hora, Balcão Perdi a Carteira, Cartão do Cidadão, Lojas do Cidadão (1ª e 2ª gerações) que têm em vista a modernização da Administração Pública e o aumento da sua eficiência.

---

<sup>20</sup> A experiência da OCDE demonstra que são necessários pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho, como tal, é importante que esta reforma seja encarada como um primeiro passo num processo de longo prazo, que envolve aprendizagem através da experiência.

## **CAPÍTULO II | ADMINISTRAR, GERIR E PRESTAR CONTAS NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**

A educação e o desenvolvimento social têm uma relação suportada por um processo complexo onde interferem inúmeras variáveis que passam pelos vários níveis de decisão, onde existem vários atores com diferentes papéis e com diversas concepções de educação e desenvolvimento. O desenvolvimento educacional depende da forma como são definidas as políticas educativas, dos fundamentos que as sustentam e dos vários níveis de decisão que interferem na sua concretização (Cardona, 2010:2). De acordo com as Grandes Opções do Plano na educação, enquanto serviço público com qualidade, são tomadas medidas que têm em conta os diferentes elementos do sistema educativo, nomeadamente os alunos, os estabelecimentos de ensino e os professores. É necessária eficiência no sector educativo, qualidade do capital humano e facilidade na adaptação ao mercado de trabalho.

Tal só se concretiza com a elevação dos níveis de qualificação e melhoria significativa da qualidade da aprendizagem, desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário não esquecendo o acesso ao ensino especial com intervenção educativa adequada e resposta terapêutica às necessidades dos alunos e das famílias. Na aposta no ensino profissionalizante de jovens quer no nível básico quer no nível secundário e na qualificação de adultos por forma a elevarem os seus níveis de certificação profissional, podendo os que estão em situação de desemprego efectuar a sua reconversão e integração laboral. Existência de uma cultura de monitorização e avaliação, desenvolvida e consolidada, a todos os níveis do sistema de ensino assente no rigor, na responsabilização, na promoção e valorização do mérito e na detecção de fragilidades.

Na ciência, uma comunidade científica internacionalmente competitiva é um factor crítico para o desenvolvimento económico de qualquer nação. É fundamental fomentar a capacidade competitiva do tecido científico nacional. O ensino superior é essencial para o desenvolvimento, seja através da qualidade dos diplomados, seja através da investigação realizada nas instituições. É importante nesta área promover a excelência, promover a iniciativa individual dos investigadores, estimular o empreendedorismo dos investigadores e a sua integração nas empresas, incentivar os jovens do ensino básico e secundário a escolher carreiras profissionais nas áreas da ciência e tecnologia. Assim, pode criar-se um corpo estável de investigadores de excelência, onde se encontram os melhores a nível nacional, a trabalhar nas instituições que melhores condições oferecem para o desenvolvimento dos projetos e para a competitividade das suas carreiras.

### **1. Educação e ciência**

A Educação determina o futuro do país e deve gerar igualdade de oportunidades para as gerações futuras. O Ministério da Educação e Ciência, adiante designado por MEC, de acordo com o estabelecido no preâmbulo do Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro, define e promove a execução de políticas relativas à educação pré-escolar, à educação escolar (ensino básico, secundário e superior), bem

como os respectivos modos de organização, financiamento e avaliação. Visa criar uma estrutura de apoio às políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, por forma a promover a qualificação dos portugueses e o reforço da ciência e da tecnologia enquanto eixos estratégicos do desenvolvimento sustentado da sociedade portuguesa. É o departamento governamental que tem por missão definir, coordenar, promover, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional.

O MEC promove a coordenação das políticas de educação, ciência, qualificação e formação profissional com as políticas relativas à promoção e difusão da língua portuguesa, ao apoio à família, à inclusão social e ao emprego. Garante o direito à educação e assegura a escolaridade obrigatória, de modo a promover a igualdade de oportunidades. Reforça as condições de ensino e aprendizagem de forma a contribuir para a qualificação da população e melhoria dos índices de empregabilidade e de sucesso escolar. Desenvolve e consolida uma cultura de avaliação e exigência em todos os níveis dos sistemas educativo e científico e tecnológico. Promove a valorização da diversidade de experiências, a liberdade de escolha e a formação ao longo da vida. Define o currículo nacional e o regime de avaliação dos alunos e aprova os programas de ensino e as orientações para a sua concretização, incluindo os do ensino português no estrangeiro.

Além da missão e das atribuições<sup>21</sup> elencadas anteriormente cabe também a este departamento definir, gerir e acompanhar o desenvolvimento, a requalificação, modernização e conservação da rede escolar de estabelecimentos públicos de ensino não superior, tendo em consideração as iniciativas no âmbito do ensino particular e cooperativo. Apoiar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão e apoiando a execução dos seus projetos educativos e organização pedagógica. Promover o desenvolvimento, modernização, qualidade, competitividade e avaliação internacional dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico, bem como estimular o reforço das instituições que fazem parte desses sistemas. Planear e administrar os recursos humanos, materiais e financeiros afectos aos sistemas educativo e científico e tecnológico, sem prejuízo da autonomia das instituições de ensino superior e das que integram o sistema científico e tecnológico nacional. Promover a adequação da oferta do ensino superior, incluindo a articulação e complementaridade entre a oferta pública e privada e a redefinição da rede de instituições e suas formações.

Quanto à avaliação e inspeção<sup>22</sup>, compete ao MEC proceder à sua regulação e promover a observação permanente nas diversas vertentes previstas na lei, dos estabelecimentos de ensino e das instituições que integram o sistema científico e tecnológico nacional. Criar um sistema de análise, monitorização, avaliação e apresentação de resultados de modo a avaliar os resultados e os impactos das políticas de educação e formação. Incentivar e apoiar o desenvolvimento da capacidade científica

---

<sup>21</sup> Artigo 2º - Decreto-lei 125/2011, de 29 de dezembro.

<sup>22</sup> Artigo 11º - Decreto-lei 125/2011, de 29 de dezembro.

e tecnológica em Portugal, a formação e qualificação de recursos humanos em áreas de investigação e desenvolvimento, visando o reforço e a melhoria da produção científica e do emprego científico público e privado. Reforçar a cooperação entre o sistema de ensino superior e o sistema científico e tecnológico, possibilitando uma maior interligação entre estes e o sistema produtivo. Promover, estimular e apoiar o estabelecimento de consórcios, redes e programas entre empresas e unidades de investigação, a criação de empresas de base tecnológica, bem como o desenvolvimento de estratégias empresariais abertas à inovação, à demonstração tecnológica e à investigação aplicada. Desenvolver a cultura científica e tecnológica, estimulando e apoiando atividades de difusão, de informação e educação científica e de experimentação.

A educação tem implicações a nível nacional, ou seja, na nossa sociedade e na nossa cultura, mas internacionalmente é cada vez mais importante. A globalização obriga a que o MEC apoie o esforço de qualificação dos portugueses no espaço europeu, assegurando níveis mais elevados de empregabilidade e estimulando o empreendedorismo. Desenvolva as relações internacionais e as atividades de cooperação no âmbito dos sistemas educativos e científico e tecnológico, de harmonia com as orientações de política externa portuguesa. Estimule e desenvolva as atividades de ciência, tecnologia e inovação nos domínios fundamentais da agenda internacional e da cooperação internacional, promovendo a difusão de conhecimento e tecnologias, participando em organizações internacionais e contribuindo para a definição da política científica e tecnológica da União Europeia. Para que tal aconteça o MEC usufrui de uma estrutura orgânica indispensável à prossecução das suas atribuições, abordaremos essa estrutura de seguida.

O MEC para prosseguir as suas atribuições tem ao seu serviço organismos integrados na administração directa do Estado, onde se enquadra o organismo com maior relevância para o nosso trabalho, Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira, organismos integrados na administração indirecta do Estado, órgãos consultivos, outras estruturas e entidades integradas no sector empresarial do Estado. Integram a administração directa do Estado os seguintes serviços centrais<sup>23</sup>:

- ✓ Secretaria-Geral;
- ✓ Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
- ✓ Direção-Geral da Educação;
- ✓ Direção-Geral do Ensino Superior;
- ✓ Direção-Geral da Administração Escolar;
- ✓ Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
- ✓ Direção-geral de Planeamento e Gestão Financeira;
- ✓ Gabinete de Avaliação Educacional.

---

<sup>23</sup> Artigo 4º - Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

Integram a administração indirecta<sup>24</sup> do Estado os seguintes organismos:

- ✓ Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.;
- ✓ Estádio Universitário de Lisboa, I.P.;
- ✓ Centro Científico e Cultural de Macau, I.P.;
- ✓ Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P..

São órgãos consultivos<sup>25</sup> do MEC:

- ✓ Conselho Nacional de Educação;
- ✓ Conselho das Escolas;
- ✓ Conselho Coordenador do Ensino Superior.

Funciona ainda o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e a Academia das Ciências de Lisboa<sup>26</sup>. O primeiro tem por missão o aconselhamento do Governo em matérias transversais de ciência e tecnologia, numa perspectiva de definição de políticas e estratégias nacionais, de médio e longo prazo. A segunda, é uma instituição científica de utilidade pública que exerce as suas competências nos termos dos respectivos estatutos. Relativamente ao sector empresarial<sup>27</sup> do Estado no âmbito do MEC, as orientações estratégicas, a implementação dos respectivos planos e os relatórios de execução financeira ficam condicionados à apreciação e aprovação do membro do Governo responsável pela área das finanças. A competência relativa à definição das orientações estratégicas e o acompanhamento da respectiva execução, é exercida pelo membro do Governo responsável pela área da educação e ciência.

## **2. Sistema educativo**

O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se consagra o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. Desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas.

A Constituição da República Portuguesa no âmbito dos direitos, liberdades e garantias pessoais<sup>28</sup> estabelece que é garantida a liberdade de aprender e ensinar. O Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, não podendo o ensino público ser confessional. Compete ao Estado promover a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros

---

<sup>24</sup> Artigo 5º - Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

<sup>25</sup> Artigo 7º - Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

<sup>26</sup> Artigo 8º - Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

<sup>27</sup> Artigo 9º - Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de dezembro.

<sup>28</sup> Artigo 43º.

meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.

Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. O ensino deve contribuir para a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, para habilitar os cidadãos a participar democraticamente numa sociedade livre e promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade. Incumbe ao Estado<sup>29</sup> assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito, criar um sistema público de educação pré-escolar, garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo, garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino da investigação científica e de criação artística. Estabelecer progressivamente gratuidade de todos os graus de ensino, inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais, promover e apoiar o ensino especial para deficientes e assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa.

O sistema educativo deve responder às exigências da realidade social e concretizar o direito à educação. Organiza-se de forma a contribuir para a defesa da identidade nacional, contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação, do carácter e da cidadania. Assegurar a formação cívica e moral dos jovens, assegurar o direito à diferença<sup>30</sup>, desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida activa. Contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos, descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades. Contribuir para a correcção de assimetrias de desenvolvimento regional e local<sup>31</sup>, assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria e aos que procuram o sistema educativo por razões profissionais ou de promoção cultural<sup>32</sup>, assegurar a igualdade para ambos os sexos e contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.

Em Portugal o sistema educativo segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>33</sup>, compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar. A educação pré-escolar, no seu

---

<sup>29</sup> Artigo 74º.

<sup>30</sup> Respeito pelas personalidades e pelos projetos individuais, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas.

<sup>31</sup> Incrementar em todas as regiões do país a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência.

<sup>32</sup> Necessidade de reconversão ou aperfeiçoamento decorrentes da evolução dos conhecimentos científicos ou tecnológicos.

<sup>33</sup> Aprovada pela Lei nº 46/86, de 14 de outubro, alterada pelas Leis nºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto.

contexto formativo, é complementar e ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação. Destina-se a crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico. A educação escolar compreende os ensinos básico, secundário e superior, integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres. O ensino básico e secundário é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de doze anos. Ingressam as crianças que completem 6 anos de idade até 15 de Setembro ou, nos termos da lei, até 31 de Dezembro através de requerimento do encarregado de educação. O ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico. A educação extra-escolar engloba atividades de alfabetização e de educação de base, de aperfeiçoamento e actualização cultural e científica e a iniciação, reconversão e aperfeiçoamento profissional e realiza-se num quadro aberto de iniciativas múltiplas, de natureza formal e não formal.

A partir do Tratado de Maastricht, de 1992, que cria a União Europeia, e da sua entrada em vigor, a 1 de Novembro de 1993 (Tratado da União Europeia), a educação passou a constituir uma área de cooperação reforçada, no respeito pela diversidade dos sistemas educativos e pelas competências e responsabilidades dos Estados-membros, sendo ainda acentuada pelo Tratado de Amsterdão de 1997. A ação da União Europeia constitui um contributo para a promoção de uma educação de qualidade, através, quer dos incentivos à cooperação entre os Estados-membros em áreas de interesse comum, quer do apoio às iniciativas nacionais.

Todos os países da Europa aderiram já à Convenção Cultural Europeia, tratado internacional que define o quadro das atividades em matéria de educação, de cultura, de património, de desporto e juventude. O Comité da Educação e o Comité do Ensino Superior e da Investigação gerem vários Projetos e Atividades de Serviço, que abrangem domínios tão importantes como a educação de adultos, as línguas vivas, a dimensão europeia no ensino secundário, a educação intercultural, a educação para a cidadania democrática, o ensino da história. Portugal colabora nos seguintes projetos:

- ✓ Educação para a cidadania democrática;
- ✓ Classes Europeias do Património;
- ✓ Aprender e ensinar a História da Europa do séc. XX;
- ✓ Políticas linguísticas para uma Europa multilingue e multicultural.

Em 1999, o Conselho da Europa declarou 2001 Ano Europeu das Línguas, tendo-se a União Europeia associado à iniciativa com uma Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, organizado conjuntamente com iniciativas a nível europeu e a nível nacional.

Quanto às Atividades de Serviço, ou seja, as que se desenvolvem de modo regular, destaca-se:

- ✓ O Programa de Formação Contínua para o Pessoal Educativo
- ✓ EUDISED/Thesaurus Europeu da Educação
- ✓ Rede de Laços e Intercâmbios Escolares

- ✓ A Europa na Escola – Jornada Europeia das Escolas
- ✓ Mobilidade Académica

A colaboração de Portugal nestes programas reveste-se de formas diversas, que vão desde a intervenção directa nas reuniões e grupos de trabalho no seio dos comités especializados, à realização de estudos ou à organização, em Portugal, de atividades ou de experiências inovadoras sob a orientação do Conselho da Europa.

### **3. Sistema administrativo das escolas de ensino não superior**

As escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público. É para responder a essa missão em condições de qualidade e equidade, da forma mais eficaz e eficiente possível, que a governação das escolas se deve organizar.

Antes de 1987 a escola portuguesa era vista pelo Estado como uma unidade administrativa da Administração Educativa Central, ou seja, fortemente centralizada, política e administrativamente. Apesar de ser gerida por professores eleitos, não possuía autonomia, sendo governada por normas e directrizes da Administração Central. A distinção entre a administração e a gestão das escolas, a autonomia escolar, a participação parental e a descentralização foi amplamente discutida em 1987 e 1988. Gerou-se um consenso quanto à necessidade de se criar uma escola pública enquanto “comunidade educativa”, com a participação dos pais e de representantes da comunidade. Em 1989 foram estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 43/89 os princípios de uma escola autónoma que permitiu uma “lenta consciencialização da necessidade de autonomia e fez emergir alguns tímidos exercícios de autonomia escolar” (Formosinho, 2010:44). Dois anos mais tarde pelo Decreto-Lei nº 172/91 foi estabelecida uma estrutura participativa destinada à participação dos pais e da comunidade, aplicada de forma experimental em trinta escolas e adequadamente avaliada. Em 1998 o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, estabelece um novo modelo para a autonomia, administração e gestão das escolas que abarca as escolas e já nesta altura, os agrupamentos de escolas. São estipulados a Assembleia de Escola, o Conselho Executivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

No mês de abril de 2008 com o objetivo de reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, e de promover o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica, condição essencial para a melhoria do sistema público de educação, é publicado o Decreto-Lei nº 75/2008<sup>34</sup>, alterado pelo Decreto-Lei nº 223/2009, de 11 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº137/2012, de 2 de Julho. Considera indispensável promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais. Contudo, para tanto, torna-se necessário assegurar não apenas os direitos de participação dos agentes do processo educativo mas também a efectiva capacidade de

---

<sup>34</sup> Substitui o Decreto-Lei nº 115-A/2008, de 4 de maio.

intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na atividade e na vida de cada escola, intervenção essa que num primeiro nível deve considerar a prestação de contas àqueles que serve. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos (agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas) da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que se orientam pelos princípios gerais da igualdade, participação e transparência.

Os princípios e objetivos estão consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo e regem-se por integrar as escolas nas comunidades que servem e por estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais, culturais e científicas. Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de entidades representativas das atividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas, tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino. Assegurar o pleno respeito pelas regras da democraticidade e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa, que funcionam sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes.

Os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas devem organizar-se no sentido de promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, e das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular. Por uma questão de equidade devem ser criadas condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos, assegurar as melhores condições de estudo, trabalho, realização e de desenvolvimento pessoal e profissional. Uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, estabilidade e transparência da gestão e administração escolar, designadamente através dos adequados meios de comunicação e informação. Os detentores dos cargos de gestão e administração dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo observar no exercício das suas funções os valores fundamentais e princípios da atividade administrativa, legalidade, justiça e imparcialidade, competência, responsabilidade, proporcionalidade, transparência e boa-fé. Em primeiro lugar a nossa análise aborda o Conselho Geral.

As escolas devem ser espaços privilegiados de aprendizagem da cidadania e da vida democrática (Rodrigues, 2010:235), para tal foram criados os Conselhos Gerais em todas as escolas, com representação de professores e de pessoal não docente, de pais, de alunos, de autarquias e de agentes locais, com competências para a definição da orientação estratégica da escola e da escolha do diretor. Foram reforçadas as lideranças e criados mecanismos de responsabilização dos diretores das escolas perante a comunidade educativa.

A administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas são asseguradas por órgãos próprios, aos quais cabe cumprir e fazer cumprir os princípios e objetivos referidos

anteriormente. O Conselho geral<sup>35</sup> é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e assegura a participação e representação da comunidade educativa. Na sua composição tem de estar salvaguardada a participação do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local, designadamente instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico. O número de elementos é estabelecido por cada estabelecimento público, devendo ser um número ímpar não superior a 21.

Compete<sup>36</sup> ao Conselho Geral de entre os seus membros<sup>37</sup>, maioria absoluta em efectividade de funções, à excepção dos representantes dos alunos, eleger e/ou destituir o presidente. Através de um procedimento concursal prévio eleger o diretor, aprovar o seu mapa de férias e participar no seu processo de avaliação do desempenho. Aprovar, acompanhar e avaliar o projeto educativo, aprovar o regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades, apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades. Aprovar as propostas de contratos de autonomia, apreciar os resultados do processo de auto-avaliação, pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários, definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento e do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar, aprovar o relatório de contas de gerência. É ainda da competência do Conselho Geral, que reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado, promover o relacionamento com a comunidade educativa, definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas, decidir os recursos que lhe são dirigidos, dirigir recomendações aos restantes órgãos, tendo em vista o desenvolvimento do projeto educativo e o cumprimento do plano anual de atividades e acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão.

O Diretor<sup>3839</sup>, coadjuvado por um Subdiretor e por um a três Adjuntos, em função da dimensão do estabelecimento de ensino, é o órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Representa a escola, define o seu regime de funcionamento, exerce o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente, exerce o poder disciplinar em relação aos alunos, assegura as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente, intervém no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente

---

<sup>35</sup> Artigo 11º - Decreto-Lei nº 75/2008, alterado pelo Decreto-Lei nº 223/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei nº137/2012, de 2 de julho.

<sup>36</sup> Artigo 13º - Decreto-Lei nº 75/2008, alterado pelo Decreto-Lei nº 223/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei nº137/2012, de 2 de julho.

<sup>37</sup> O mandato dos membros do Conselho Geral tem a duração máxima de quatro anos.

<sup>38</sup> Artigo 18º - Decreto-lei nº 75/2008, alterado pelo Decreto-lei nº 223/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-lei nº137/2012, de 2 de julho.

<sup>39</sup> O Diretor toma posse perante o Conselho Geral nos 30 dias subsequentes à homologação dos resultados eleitorais pelo Diretor Geral da Administração Pública nos 10 dias úteis posteriores à sua comunicação pelo presidente do Conselho Geral.

e procede à avaliação de desempenho do pessoal não docente, selecciona e recruta o pessoal docente e distribui o serviço docente e não docente. Compete-lhe submeter à aprovação do Conselho Geral o projeto educativo elaborado pelo Conselho Pedagógico, elaborar e submeter à aprovação do mesmo as alterações ao regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades, o relatório anual de atividades e as propostas de celebração de contratos de autonomia.

Está a seu cargo, num mandato que tem a duração máxima de quatro anos, a elaboração do projeto de orçamento, planear e assegurar a execução das atividades no domínio da ação social escolar, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral, dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos. Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários, designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar, propor os candidatos ao cargo de coordenador de departamento curricular, designar os diretores de turma, estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades. Nas faltas ou impedimentos, o Diretor é substituído pelo Subdiretor.

O Diretor exerce as funções em regime de comissão de serviços em regime de dedicação exclusiva, que implica a incompatibilidade<sup>40</sup> do cargo dirigente com quaisquer outras funções, públicas ou privadas, remuneradas ou não. Está dispensado da prestação de serviço lectivo, contudo por sua iniciativa pode fazê-lo na disciplina ou área curricular para o qual possui qualificação profissional. Usufrui de isenção de horário de trabalho, não lhe sendo, por isso, devida qualquer remuneração por trabalho prestado fora do período normal, período que está obrigado a cumprir, assim como o dever geral de assiduidade.

As escolas sem uma efectiva capacidade de definir normas, regras e tomada de decisões em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos, não conseguiria manter um funcionamento escolar democrático e adaptar-se à especificidade dos alunos e restante comunidade (Barroso, 2004:49-50). Em 1914<sup>41</sup> foi regulamentada a “capacidade de os liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes é consignada”. Neste contexto, o Estado passaria a responsabilizar os professores pela administração e gestão dos dinheiros públicos, destinados à educação, tendo em conta que estariam mais bem posicionados para conhecer as necessidades e exigências dos “atores educativos”.

---

<sup>40</sup> Existem algumas exceções, Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho, alteração ao Decreto-Lei nº 75/2008, artigo 26º.

<sup>41</sup> Decreto nº 471, de 6 de maio de 1914.

O Conselho Administrativo<sup>42</sup> na altura constituído pelo Reitor e dois professores eleitos pelo Conselho Escolar, quase extinto em 1928, e os restantes órgãos estariam envolvidos na elaboração do orçamento, na aplicação das normas que permitiam as transferências de verbas entre as diversas rubricas, na passagem para o ano seguinte dos saldos do ano anterior, assim como na possibilidade de excepcionalmente poderem ser levantadas importâncias superiores ao duodécimo para fazer face a determinadas despesas, situação alterada mais tarde em 1931. Actualmente de acordo com o Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei nº 223/2009, de 11 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de Julho, o Conselho Administrativo<sup>43</sup> é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira presidido pelo Diretor. É também composto pelo Subdiretor, ou por um dos Adjuntos por si designado para o efeito e pelo Chefe dos Serviços Administrativos. Compete a este órgão aprovar o projeto de orçamento anual<sup>44</sup>, elaborar o relatório de contas de gerência, autorizar a realização de despesas e o respectivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira e zelar pela actualização do cadastro patrimonial. Reúne ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que o presidente o convoque ou a requerimento de qualquer dos restantes membros.

#### **4. Prestação de contas - *Accountability***

A sociedade é cada vez mais exigente e obriga a Administração Pública a ter em mente uma sistemática obrigatória de prestar contas. No entanto este controlo externo não é suficiente para credibilizar e responsabilizar o Estado e os seus gestores. Para os organismos públicos responderem pelos resultados é necessário definirem metas a atingir, a consciência das consequências dos meios e os impactos que poderão causar. Tais métodos têm agregado o mecanismo de prestação de contas sendo as acções orientadas pela assunção de responsabilidades. A *Accountability* na Administração Pública não é apenas na perspectiva contabilística ou financeira mas também na gestão e concretização dos objetivos e programas propostos. Os estabelecimentos de ensino devem contribuir para a melhoria da qualidade, da organização das instituições e para a equidade do serviço público de educação, além de aprofundarem o processo de modernização administrativa, melhorar a utilização dos sistemas e tecnologias de informação e incrementar a monitorização e a prestação de contas. A Administração Pública e por sua vez os estabelecimentos de ensino têm de prestar contas da sua atividade, obrigação de quem utiliza recursos públicos.

---

<sup>42</sup> Artigo 36 - Decreto-Lei nº 75/2008, alterado pelo Decreto-Lei nº 223/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho.

<sup>43</sup> Artigo 36º.

<sup>44</sup> Em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral.

#### **4.1. Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência**

Face às restrições económicas, à necessidade de conter o défice orçamental e a dívida pública, e aos novos desafios que se colocam diariamente aos Estados modernos, há exigências de maior produtividade, de melhor qualidade dos serviços públicos, de funcionários motivados e altamente qualificados profissionalmente, tecnologias de informação avançadas, maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, maior flexibilidade e autonomia gestórias, mais igualdade, mais inovação e criatividade. A Administração Pública deve orientar-se por “novos paradigmas” que reforcem a confiança no cidadão e nos agentes económicos numa postura de transparência e responsabilidade.

No sentido de tornar a Administração Pública eficiente e racional na utilização dos recursos públicos, e agora num contexto educacional, em janeiro de 2012<sup>45</sup> foi aprovada a estrutura orgânica da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC (DGPGFMEC), dirigida por um Diretor-Geral, coadjuvado por dois Subdiretores-Gerais. Um serviço executivo central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, responsável pela programação e gestão financeira do MEC que assume as funções de planeamento estratégico e operacional. Estrutura-se em unidades orgânicas, dirigidas por Diretores de Serviços, sendo elas:

- ✓ Direção de serviços de Planeamento e Avaliação;
- ✓ Direção de Serviços de Sistemas e Tecnologias da Informação;
- ✓ Direção de Serviços de Orçamento e Conta;
- ✓ Direção de Serviços de Orçamento das Escolas do Ensino Básico e Secundário;
- ✓ Direção de Serviços do Orçamento do Ensino Superior e da Ciência.

Tem por missão assegurar a elaboração dos orçamentos de funcionamento e de investimento do MEC e garantir sua correcta execução. Gestão provisional fiável e sustentada do orçamento da educação e ciência, bem como a observação e avaliação global da execução das políticas e dos resultados obtidos pelo sistema educativo através da prestação de apoio técnico-financeiro à definição dessas mesmas políticas.

Em articulação com a Direção-Geral do Ensino Superior, a DGPGFMEC apoia na definição das principais opções em matéria orçamental e nas propostas e modelos de financiamento das instituições e da ação social do ensino superior. Elaborar a proposta de distribuição de verbas pelos órgãos, serviços, organismos e entidades tuteladas ou com superintendência. Acompanhar e avaliar o funcionamento dos sistemas integrados de informação financeira, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão. Coordenar o planeamento da rede escolar e a sua racionalização, desenvolver as acções necessárias à optimização dos sistemas educativos e científico e

---

<sup>45</sup> Decreto Regulamentar nº 19/2012, de 31 de janeiro.

tecnológico, tendo em vista a obtenção de ganhos de eficiência financeira. Contribuir para a definição das políticas e estratégias em matéria de sistemas de informação de suporte às áreas de planeamento e de gestão financeira e coordenar a sua aplicação.

#### **4.2. Tribunal de Contas**

É imprescindível a existência de órgãos que tenham como função supervisionar, controlar, sancionar e colocar à disposição dos cidadãos informações relativamente à conduta dos gestores públicos. Não praticam atos de natureza legislativa, mas sim atos de fiscalização e controlo. O papel do Tribunal de Contas é fundamental no que diz respeito à ética na gestão pública e contribui para a garantia do princípio da transparência e estimula o exercício do controlo por parte da sociedade. A Constituição da República Portuguesa qualifica o Tribunal de Contas como órgão de soberania<sup>46</sup>. Definido como verdadeiro Tribunal, a ele se aplicam os princípios da independência e da exclusiva sujeição à lei<sup>47</sup>, o direito à coadjuvação de outras entidades<sup>48</sup>, os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões<sup>49</sup> e o princípio da publicidade<sup>50</sup>. É estrutural e funcionalmente um tribunal financeiro, um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na Administração Pública.

É composto, na sede, em Lisboa, pelo Presidente e por 16 juízes, em cada secção regional, por um juiz, dispendo de serviços de apoio indispensáveis ao desempenho das suas funções. A Lei nº98/97<sup>51</sup>, de 26 de Agosto, com alterações posteriores, define que o Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades por infracções financeiras. Tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro. Está sujeito o Estado e seus serviços, as Regiões Autónomas e seus serviços, as Autarquias Locais<sup>52</sup>, os institutos públicos e as instituições de segurança social, as empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais, as empresas municipais, intermunicipais e regionais, as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de serviços públicos ou de obras públicas e as fundações de direito privado.

Ao Tribunal de Contas compete dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República, aprovar, através da comissão permanente, pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira, fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental

---

<sup>46</sup> Artigo 110º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa.

<sup>47</sup> Artigo 203º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>48</sup> Artigo 202º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>49</sup> Artigo 205º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>50</sup> Artigo 206º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>51</sup> Lei de Organização e Processo do tribunal de Contas

<sup>52</sup> Suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas (nº1 alínea c) do Artigo 2º).

dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação, julgar a efectivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da entidade a que pertença, apreciar a legalidade, a economia, eficácia e eficiência, da gestão financeira das entidades, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

A 22 de janeiro de 2004 foram aprovadas as instruções (Instruções nº 1/2004 – 2ª Secção) relativas à organização e apresentação das contas ao Tribunal de Contas por parte das entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP e planos sectoriais (POC-Educação, POCMS e POCISSSS). São elas: serviços e organismos da administração central e regional, directa e indirecta; serviços, organismos e entidades da administração central e regional, que integram a administração, independente e autónoma, designadamente as universidades públicas e estabelecimentos de ensino politécnico público, incluindo as suas unidades orgânicas, faculdades, departamentos e escolas superiores que disponham de receita e despesa global inscrita no Orçamento do Estado e também as instituições do sistema de solidariedade e segurança social.

As contas das entidades anteriormente referidas, onde se enquadram os agrupamentos de escolas ou as escolas não agrupadas, devem ser organizadas e documentadas de acordo com o anexo I do Tribunal de contas, em anexo neste trabalho, e de acordo com a inserção nos grupos 1 ou 2. O grupo 1 integra as entidades que se encontram obrigadas à aplicação integral do respectivo plano oficial de contabilidade, no grupo 2 consideram-se integradas as entidades cujo regime contabilístico admita a utilização de formas simplificadas de aplicação do respectivo plano oficial de contabilidade. A partir do ano económico 2011<sup>53</sup> as entidades que não estão dispensadas do envio da conta de gerência e que se encontram abrangidas pelo POCP, POCAL, POC Educação, POCMS e pelo POCISSSS, devem fazê-lo através da aplicação informática disponibilizada no site do Tribunal de Contas ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)) do qual só serão dispensadas quem o justifique devidamente, podendo então entregar em suporte papel ou digital.

Os estabelecimentos de ensino cujo valor anual, de receita ou despesa, seja superior a 5.000.000.00€<sup>54</sup> devem remeter ao Tribunal de Contas as suas contas de Gerência e o mapa síntese dos bem inventariados. As entidades dispensadas da remessa de contas devem enviar nos prazos legais de prestação de contas, mapa da conta de gerência de fluxos financeiros ou mapa de fluxos de caixa, conta de operações de tesouraria ou documento equivalente, balanço e demonstração de resultados, acta de aprovação das contas pelo órgão executivo da entidade, relatório e parecer do órgão de fiscalização

---

<sup>53</sup> Aviso nº 1287/2012 – Prestação de contas ao Tribunal de Contas por via electrónica.

<sup>54</sup> Resolução nº 23/2011 – Remessa de contas ao Tribunal, relativas ao ano 2011.

e cópia da certificação legal de contas, quando exigido, relação nominal dos responsáveis, relativa ao período a que se reporta a prestação de contas.



## CAPÍTULO III | O PAPEL DA CONTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA EDUCAÇÃO

A Contabilidade Pública, em Portugal sofreu profundas alterações nos últimos anos, consequência da crescente globalização da economia mundial, da internacionalização e da harmonização contabilística, motivos que impulsionaram a Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE) e a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e planos sectoriais públicos. De um sistema de informação, de carácter orçamental, focado na prestação de contas e no controlo da legalidade passa-se para um sistema de informação orientado para a tomada de decisão.

### 1. Contabilidade orçamental, patrimonial ou financeira na Administração Pública

A contabilidade existe “pela necessidade sentida pelo homem de preencher as limitações da memória, mediante um processo de classificação e registo que lhe permitisse recordar facilmente as variações sucessivas de determinadas grandezas, para que em qualquer momento pudesse saber da sua extensão” (Borges et al., 2006:29). Visava suprimir as limitações da memória humana e permitia a construção de um meio de prova perante partes em desacordo. Os processos de registo que inicialmente eram bastante simples foram-se generalizando tendo chegado aos nossos dias sistematizados, sendo este sistema constituído por um conjunto de processos e procedimentos que proporcionam informação sobre as grandezas que se pretendem observar e sobre as variações aumentativas ou diminutivas que possam ocorrer. Para Borges et al. (2006:31) “com o desenvolvimento das técnicas de gestão foi-se operando uma mudança gradativa no conceito tradicional da contabilidade. A contabilidade já não é entendida apenas como um elemento de simples recolha e interpretação dos dados históricos. É, além disso, uma técnica para apoio à gestão futura”.

O tradicional sistema de informação contabilística mais conhecido por contabilidade orçamental, aplicável à Administração Pública, tinha características, à semelhança do que referimos no parágrafo anterior, fundamentalmente de disponibilização de informação que além de escassa era simplesmente de carácter orçamental, o que impossibilitava um rigoroso controlo dos gastos públicos e onde a principal preocupação estava relacionada com a prestação de contas e com o controlo da legalidade. “O principal e quase único objetivo da informação prestada pela contabilidade orçamental tem sido a demonstração de que os diversos organismos públicos aplicaram os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas respectivas autoridades orçamentais” (Preâmbulo do POCP). Apesar da contabilidade orçamental garantir a conformidade legal, as exigências actuais ao nível da gestão pública têm requerido informação para o qual este tipo de contabilidade não está vocacionado. Estas limitações são reforçadas pelo facto do registo ser unigráfico e assim limitar uma verdadeira contabilidade analítica. Ao considerar apenas operações de entradas e saídas de fundos, desde a sua previsão até ao pagamento ou recebimento, não permite obter os custos por projeto ou os resultados dos centros de responsabilidades ou das atividades.

Face à necessidade de modernização sentida na Administração Pública e à tomada de consciência de que aquele objetivo não pode deixar de ser considerado essencial a qualquer sistema de contabilidade pública, foi fomentado o interesse para o aparecimento de novas técnicas de gestão que impuseram novas exigências em termos de informação, que se iriam reflectir na contabilidade. A contabilidade pública começou a ter uma nova estrutura tendo como principal objetivo facilitar a tomada de decisões dos diferentes utilizadores, através de fornecimento de informação económica, financeira e de gestão. É pois num quadro de mudança de paradigma na gestão pública e na necessidade de harmonizar e credibilizar a forma como os Estados Membros apresentam as suas contas, que as reformas financeiras levadas a cabo pelos diferentes países atribuíram um papel de destaque à implementação da contabilidade patrimonial ou financeira.

Segundo o Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro, o POCP tem como principal objetivo a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos da contabilidade orçamental, patrimonial ou financeira e analítica, numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação. Deverá permitir a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental (plurianual) face ao acompanhamento dos compromissos, disponibilizar informação para apoiar o controlo da atividade e da transparência financeira e patrimonial da Administração Pública e permitir a expedição dos dados indispensáveis ao cálculo dos agregados da contabilidade nacional (contas nacionais das administrações públicas), particularmente importantes para a confirmação do cumprimento dos compromissos assumidos no quadro da Comunidade Europeia.

O IFAC- International Federation of Accountants (2012:12-15) enumera uma extensa lista de vantagens na transição, em organismos e serviços públicos, de uma contabilidade orçamental para uma contabilidade patrimonial ou financeira, das quais destacamos sem desvalorizar as restantes:

- ✓ Possibilita a avaliação da responsabilidade pelo controlo e desenvolvimento de todos os recursos;
- ✓ Fornece aos gestores a oportunidade de demonstrar que realizaram uma boa gestão dos recursos ao seu dispor;
- ✓ Permite avaliar a *performance*, posição financeira e *cash flows*;
- ✓ Mostra como se financiaram as atividades realizadas e encontrou as disponibilidades necessárias;
- ✓ Possibilita aos diversos *stakeholders* avaliar a capacidade dos gestores para financiar as suas atividades e conhecer as obrigações e compromissos assumidos;
- ✓ Ao implicar uma maior transparência, vem contribuir para o reforço da confiança dos contribuintes na capacidade das organizações públicas para gerir os recursos que lhes são confiados;
- ✓ Mostra a posição financeira e as mudanças que ocorrem durante dois períodos contabilísticos;

- ✓ Permite avaliar a *performance* dos gestores em termos dos custos dos serviços, eficiência e eficácia;
- ✓ Fornece informação sobre a posição financeira geral, activos correntes e passivos. Os gestores necessitam dela para poderem tomar decisões acerca da viabilidade do financiamento dos serviços que pretendem fornecer, para demonstrarem a responsabilidade para com os cidadãos pela sua gestão, tanto de activos como de passivos e para planear as necessidades futuras tendo em conta a manutenção e substituição de activos;
- ✓ A existência de registos completos de activos e passivos facilita uma melhor gestão de activos, incluindo uma melhor manutenção, mais apropriadas políticas de substituição, identificação e divulgação de activos em excesso e uma melhor gestão de riscos (roubo ou dano). A identificação e o reconhecimento da sua depreciação ajuda os gestores a compreenderem o impacto do uso de activos fixos no fornecimento de serviços e encoraja-os a considerar outras alternativas de gestão, atendendo aos custos de fornecimento desses bens ou serviços.

No entanto, a contabilidade patrimonial ou financeira não apresenta só vantagens. Diversos autores criticam a utilização deste sistema contabilístico no setor público, quando alegam, entre outros motivos, que o lucro não é um dos principais objetivos das entidades públicas, não sendo, assim, relevante para a avaliação da *performance* deste tipo de organismos ou serviços e que a estrutura financeira e a solvabilidade não são relevantes para as entidades do setor público. É complicado aplicar um instrumento de origem e natureza privada ao sector público, até porque a implementação deste sistema apresenta custos muito pesados face aos potenciais benefícios. Apesar da implementação da contabilidade patrimonial ou financeira na União Europeia ter como objetivo uniformizar a prestação de contas, os países que têm vindo a implementar este regime não têm alcançado o cumprimento deste objetivo. Portugal não é excepção, a implementação da contabilidade patrimonial ou financeira e a sua interligação com a contabilidade orçamental ainda é escassa tendo em conta que esta última é vista como o principal sistema contabilístico das entidades públicas, e não menos nos estabelecimentos de ensino.

Os serviços e organismos da Administração Central podem dispor de dois tipos de autonomia<sup>55</sup>: a autonomia administrativa<sup>56</sup>, em regra, e a autonomia administrativa e financeira, em regime de excepção. Aqueles que dispõem de autonomia administrativa podem os seus dirigentes autorizar a realização de despesas (desde que verifiquem os requisitos da conformidade legal, da regularidade financeira e da economia, eficiência e eficácia) e o seu pagamento e praticar atos administrativos definitivos e executórios cujo montante ou natureza não ultrapasse a normal execução dos planos e programas aprovados de modo a desenvolverem e prosseguirem com as suas atribuições. A libertação dos

---

<sup>55</sup> Capítulo I - Lei n° 8/90, de 20 de fevereiro (Bases da contabilidade pública).

<sup>56</sup> “Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes, para com carácter definitivo e executório, praticarem atos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente” (Artigo 3° do Decreto-Lei n° 155/92, de 28 de julho)

créditos necessários para a realização dos pagamentos é solicitada mensalmente (duodécimos) acompanhada de mapas justificativos adequados à efectivação do controlo. A concessão da autorização para a libertação de créditos depende da verificação de cabimento nos respectivos duodécimos

Ainda no contexto da autonomia administrativa a escrituração da atividade financeira nos serviços ou organismos da Administração Central é organizada com base em contabilidade de compromissos<sup>57</sup> resultantes das obrigações assumidas e em contabilidade de caixa<sup>58</sup>. A contabilidade de compromissos ou encargos assumidos consiste no lançamento das obrigações constituídas, por atividades e com indicação da respectiva rubrica de classificação económica. O valor dos encargos assumidos, alvo de registo de cabimento prévio<sup>59</sup>, é alterado em função dos reforços ou anulações das dotações orçamentais, bem como das variações nos compromissos, sendo necessário efectuar todos os respectivos registos. A contabilidade de caixa consiste no registo do montante global dos créditos libertados e de todos os pagamentos efectuados por atividades ou projetos e por rubricas orçamentais, não podendo nenhum pagamento ser efectuado sem o registo prévio do compromisso. É realizado um controlo sistemático da gestão orçamental destes serviços e organismos que inclui a fiscalização da conformidade legal e regularidade financeira das despesas efectuadas. Este controlo pode envolver uma verificação directa da contabilidade dos próprios serviços.

Os serviços e organismos da Administração Central<sup>60</sup>, excepto os que beneficiam de imperativo constitucional ou gerem projetos do PIDDAC, dispõem de autonomia administrativa e financeira quando tal se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias<sup>62</sup> atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento da Comunidade Europeia. A não verificação dos requisitos durante dois anos consecutivos determina a cessação do regime excepcional e será aplicado o regime geral de autonomia administrativa.

Para um controlo orçamental permanente e uma verificação da correspondência entre os valores patrimoniais e contabilísticos, os serviços e organismos inscritos no parágrafo anterior utilizam um sistema de contabilidade pública, ou seja, o POCP baseado no que for especialmente aplicado ao seu sector de atividade. A gestão económica e financeira é disciplinada pelo Plano de Atividades, pelo Orçamento de Tesouraria, elaborado de acordo com o esquema de classificação económica das recei-

---

<sup>57</sup> Artigo 10º - Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho.

<sup>58</sup> Artigo 15º - Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho.

<sup>59</sup> Artigo 13º - Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho.

<sup>60</sup> Estes serviços e organismos dispõem de personalidade jurídica e património próprio (Artigo 9º - Lei nº8/90, de 20 de fevereiro (Bases da contabilidade pública).

<sup>61</sup> Aplicam-se aos organismos com autonomia administrativa e financeira, normas do regime geral, ou seja, autonomia administrativa (Artigo 52º - Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho)

<sup>62</sup> Não são consideradas receitas próprias as resultantes de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado, dos orçamentos da Segurança Social e de quaisquer serviços e organismos da Administração Central (Artigo 6º nº 5 - Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro (Bases da contabilidade pública).

tas e despesas públicas<sup>63</sup>, pela Demonstração de Resultados e pelo Balanço previsional. Elaboram anualmente os relatórios de atividades do órgão de gestão, que devem proporcionar uma visão clara da situação económica e financeira do exercício, a conta de fluxos de tesouraria, o balanço analítico, a demonstração de resultados líquidos, os anexos ao balanço e à demonstração de resultados e o parecer do órgão fiscalizador, de forma a cumprirem a sua obrigação de prestação de contas.

## **2. Plano oficial de contabilidade para o setor da educação (POC Educação)**

Alguns organismos do então Ministério da Educação dotados de autonomia administrativa e financeira já utilizavam, de acordo com o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, o Plano Oficial de Contabilidade ou planos não oficiais adaptados. Esta situação não permitia a realização, de forma automática, das operações de consolidação de contas para toda a Administração Pública na área da educação, bem como informar da execução orçamental na óptica de caixa, necessária à elaboração das contas públicas. A especificidade, a dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional, em especial os estabelecimentos de ensino, os serviços de administração desconcentrada e as instituições de ensino superior, justificam a existência de um plano sectorial para a educação.

O POC Educação foi aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro e a partir da sua entrada em vigor foi possível uma adequada uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos, nomeadamente, na criação de uma contabilidade de compromissos e de uma contabilidade de caixa, com vista a uma correcta administração dos recursos financeiros públicos, segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia na educação. É de aplicação obrigatória desde 2001, para os organismos com autonomia administrativa e financeira e, desde 2002, para os serviços e organismos enquadrados no regime geral. Para as universidades e institutos politécnicos a consolidação de contas é obrigatória desde 2002. Foi estabelecido o 31 de Dezembro de 2000 para a elaboração e aprovação do inventário e respectiva avaliação de todos os bens, direitos e obrigações da entidade, a fim de permitir o início da aplicação do sistema de contabilidade patrimonial.

Aplica-se a todos os organismos do MEC, a todos os organismos com autonomia administrativa e financeira sob sua tutela (que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública) e também às organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja atividade principal seja a educação, ou que dependam, directa ou indirectamente, do MEC, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado e ou dos orçamentos privativos destas entidades. Também se considera que organismos de pequena expressão financeira ou patrimonial, chamados de Serviços Integrados, podem adoptar “sistemas de contabilidade simplificados”, desde que devidamente enquadrados ao nível da consolidação de contas.

O objetivo do POC Educação e das normas de aplicação é a criação de condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial ou financeira e analítica, numa contabilidade pública

---

<sup>63</sup> Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro

moderna que constitua um instrumento de apoio aos órgãos de decisão. Pretende-se realizar, numa base regular e de forma integrada, a análise da eficiência e eficácia das despesas públicas com a educação, permitindo passar dos objetivos para os resultados das atividades e dos projetos, estabelecendo a correspondência entre os meios utilizados e os objetivos programados. Os documentos de prestação de contas são os seguintes:

- ✓ Balanço;
- ✓ Demonstração de resultados;
- ✓ Mapas de execução orçamental (receita e despesa);
- ✓ Mapas de fluxos de caixa;
- ✓ Mapa da situação financeira;
- ✓ Anexos às demonstrações financeiras;
- ✓ Relatório de gestão;
- ✓ Parecer do órgão fiscalizador.

Os documentos de prestação de contas poderão ser constituídos exclusivamente pelos Mapas de Execução Orçamental (receita e despesa) e pelo Relatório de Gestão, desde que os serviços ou organismos reúnam cumulativamente as seguintes condições:

- ✓ Estejam dispensados de remessa das contas ao Tribunal de Contas;
- ✓ Não sejam dotados de autonomia administrativa e financeira;
- ✓ Estejam integrados num grupo público;
- ✓ A entidade mãe ou outra entidade intermédia do grupo assegure a expressão patrimonial e os resultados desse serviço ou organismo.

Os documentos acima referidos deverão ser assinados pelo órgão legal competente para a sua apresentação e enviados às entidades competentes em suporte informático. No caso dos serviços ou organismos com autonomia administrativa e financeira, o parecer do órgão fiscalizador referido nos documentos de prestação de contas deverá incidir sobre a gestão efectuada avaliando a exactidão das contas e a observância das normas aplicadas. Este parecer deverá ser acompanhado por uma certificação legal das contas se o referido órgão integrar um revisor oficial de contas ou por um relatório do conselho fiscal, caso exista<sup>64</sup>.

No POC Educação deverão ser fornecidas todas as informações sobre as especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais uma vez que, neste Plano, se consagra uma distinção clara entre a contabilidade orçamental e a contabilidade patrimonial. O registo de todas as fases da despesa e receita e de todas as operações orçamentais é efectuado, pelo sistema digráfico, na classe

---

<sup>64</sup> Artigo 4º nº 3 - Decreto - Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

0 (contabilidade orçamental). Os movimentos contabilísticos relativos à execução orçamental, contabilizados nessa classe pelo lado da despesa, são:

- ✓ A aprovação do orçamento;
- ✓ As modificações introduzidas nas dotações de despesa;
- ✓ Os cabimentos;
- ✓ Os compromissos.

As restantes fases são contabilizadas nas classes de contas patrimoniais:

- ✓ As obrigações;
- ✓ As autorizações de pagamentos;
- ✓ Os pagamentos.

Com a aprovação do orçamento registam-se as dotações iniciais para as despesas e as previsões iniciais para as receitas. Na sequência da aprovação do orçamento das despesas são registadas as modificações introduzidas nas dotações, de forma a dispormos de informação sobre: congelamentos e descongelamentos de dotações, transferências de dotações (reforços e anulações), créditos especiais, dotações disponíveis, duodécimos vencidos e ou créditos disponíveis. No decorrer da execução orçamental e na óptica da despesa, a utilização das dotações de despesa corresponde ao registo das seguintes fases:

- ✓ Cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa; proposta e respectiva autorização para realizar uma determinada despesa eventualmente ainda de montante estimado);
- ✓ Compromisso (assunção face a terceiros da responsabilidade pela realização de uma determinada despesa; uma requisição oficial, uma nota de encomenda ou um contrato equivalente para aquisição de um determinado bem ou serviço;
- ✓ Obrigação (perante terceiros do pagamento da despesa; factura ou documento equivalente).

A autorização de pagamento (existência de uma autorização de pagamento) e o pagamento (documento comprovativo do pagamento) são registados em classes de contas patrimoniais, como já foi verificado anteriormente.

Na óptica da receita, na classe 0 (contabilidade orçamental) registam-se os movimentos correspondentes à aprovação do orçamento de previsão de receita, ao registo das previsões iniciais, às modificações introduzidas, às previsões corrigidas (reforços e anulações) e aos créditos especiais. Relativamente à execução do orçamento, registam-se as fases da liquidação (direito) e do recebimento, em classes de contas patrimoniais. Os movimentos contabilísticos relativos à execução orçamental, contabilizados na classe 0 mas pelo lado da receita são:

- ✓ A aprovação da previsão do orçamento;

- ✓ As modificações introduzidas nas previsões de receita.

As restantes fases são contabilizadas nas classes de contas patrimoniais e são:

- ✓ Os direitos (emissão de factura ou documento equivalente);
- ✓ Os recebimentos (emissão de recibo).

Além da contabilidade orçamental e patrimonial ou financeira não podemos ignorar a existência da contabilidade analítica. A contabilidade analítica, no âmbito do POC Educação, é um sistema obrigatório e tem como objetivo a obtenção e justificação do custo por atividades intermédias (centros auxiliares, serviços administrativos e financeiros e órgãos de gestão) e atividades finais (curso, disciplina, refeição, etc.).

Um ponto importante no POC Educação são os princípios subjacentes ao controlo interno<sup>65</sup> e os princípios contabilísticos, que não poderíamos deixar de analisar. A segregação de funções baseia-se na divisão de funções incompatíveis entre si. Tem como principal objetivo evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções acessórias de forma a impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros, irregularidades ou a sua simulação. Este princípio realça a detecção de erros. O controlo das operações consiste na verificação ou conferência das operações, que deve ser efectuada por pessoas diferentes das que intervêm na sua realização ou registo. A definição de autoridade e responsabilidade é um princípio que consiste na definição clara e rigorosa dos níveis de autoridade e de responsabilidade em relação a qualquer operação. Esta definição deve constar de um plano organizativo, contendo uma distribuição funcional de autoridade e da responsabilidade tendente a fixar e a delimitar, dentro do possível, as funções de todo o pessoal. O princípio do registo dos factos está relacionado com a forma como as operações são transcritas na contabilidade, tendo em conta o cumprimento das regras contabilísticas e os comprovativos ou documentos justificativos. Devem ser numerados de forma sequencial de maneira a ser possível efectuar um controlo dos documentos que se inutilizem ou anulem. Este princípio também se destina a assegurar uma conveniente verificação da ligação entre os diferentes serviços, a acelerar o processo de registo das operações e a fornecer a informação com rapidez, precisão e clareza aos responsáveis no exercício da sua atividade de gestão.

A aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais deve conduzir à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental do estabelecimento de ensino:

- ✓ O princípio da entidade contabilística refere que “constitui entidade contabilística todo o ente público ou de direito privado que esteja obrigado a elaborar e apresentar contas de acordo com o presente Plano. Quando as estruturas organizativas e as necessidades de gestão e informação o requirem, podem ser criadas subentidades contabilísticas, desde que esteja devidamente as-

---

<sup>65</sup> Ponto 2.9.3 do POC Educação.

segurada a coordenação com o sistema central”. Se no mesmo “grupo público” coexistem outras entidades e todas estejam obrigadas a elaborar e apresentar contas no âmbito do POC Educação, o conjunto ficará sujeito às normas de consolidação de contas que serão da responsabilidade da sede, podemos aqui englobar os agrupamentos de escolas;

- ✓ O princípio da continuidade considera que o organismo ou serviço opera continuamente, com duração ilimitada;
- ✓ Pelo princípio da consistência considera que o organismo ou serviço não altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro;
- ✓ O princípio da especialização (ou do acréscimo) traduz-se no reconhecimento dos proveitos e dos custos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento. Devem incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam;
- ✓ Segundo o princípio do custo histórico os registos contabilísticos devem basear-se em custos de aquisição ou de produção, quer a valores monetários nominais, quer a valores monetários constantes;
- ✓ É possível integrar nas contas um grau de precaução (princípio da prudência) ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem permitir a deliberada quantificação de activos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso.
- ✓ As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes (princípio da materialidade) e que possam afectar avaliações ou decisões pelos utentes interessados;
- ✓ Princípio da não compensação: não se deverão compensar saldos de contas activas com contas passivas (balanço), de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (demonstrações de resultados), e de forma nenhuma de contas de despesas com contas de receitas (mapas de execução orçamental).

O POC Educação é específico em todas as áreas de atuação e traduz as linhas orientadoras de boa conduta para que a fluidez e a utilidade de informação seja uma realidade. No entanto, a sua aplicação implica um processo para o qual são necessários meios humanos e técnicos, nem sempre disponíveis nas entidades (Neto, 2011:39-40). É obrigatório para todos os serviços com autonomia administrativa, todavia, ainda não está implementado na sua plenitude, sendo necessário um período e apoio alargado de implementação para se atingir a uniformização e universalização de regras, procedimentos e conceitos.

### **3. Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA)**

Para garantir o cumprimento das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira, é necessário um estreito controlo da execução orçamental em particular da despesa pública. A ausência de registo da factura, ou documento equivalente, no sistema contabilístico ou, simplesmente,

o não pagamento, tem conduzido à acumulação de pagamentos em atraso. O impedimento de acumulação de dívida implicou a adopção de procedimentos mais estritos que visam o controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas. Até à data da publicação da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro o controlo da despesa era colocado nos pagamentos mas agora a eficácia do controlo obriga a que seja antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é assumida, não havendo alternativa que não seja o pagamento.

O Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, veio proceder à regulamentação da LCPA e esclarecer alguns dos conceitos e expressões nela utilizadas, nomeadamente os conceitos de dirigente<sup>66</sup>, gestor<sup>67</sup> e responsável pela contabilidade<sup>68</sup>, os quais se revelem de grande importância na delimitação de responsabilidade quando se verifique a violação da lei. Entre outros aspectos, simplifica o processo de assunção de compromissos decorrentes de despesas urgentes e imprevisíveis, agiliza o processo decisório na assunção de compromissos plurianuais pelos municípios, dos institutos públicos de regime especial, das instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional e das entidades públicas empresariais, isentando do cumprimento do dever de reporte da informação relativa aos fundos disponíveis, as entidades que não tenham pagamentos em atraso, no sentido do reconhecimento de boas práticas.

Compromissos<sup>69</sup> são as obrigações de efectuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e estarem associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, electricidade ou pagamentos de prestações diversas. A data do compromisso é a data da ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente deve corresponder à data de registo nos sistemas contabilísticos, que deve ocorrer em regra, pelo menos três meses antes da data prevista de pagamento, para os compromissos conhecidos nessa data. O compromisso vence na data em que o valor da factura ou documento equivalente é exigível.

---

<sup>66</sup> Dirigentes são aqueles que se encontram investidos em cargos políticos, em cargos de direcção superior de 1.º e 2.º grau, ou equiparados a estes para quaisquer efeitos, bem como os membros do órgão de direcção dos institutos públicos (Artigo 3º alínea a) – Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho).

<sup>67</sup> Gestores são aqueles que se encontrem designados para órgão de gestão ou administração das empresas públicas do sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas, dos municípios e as suas associações (Artigo 3º alínea b) – Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho).

<sup>68</sup> Responsáveis pela contabilidade são os dirigentes de nível intermédio e, na sua ausência, os trabalhadores que exerçam funções públicas que, não correspondendo a qualquer dos cargos identificados nas alíneas anteriores, exerçam funções de direcção ou supervisão dos serviços de contabilidade das entidades abrangidas pela LCPA (Artigo 3º alínea c) – Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho).

<sup>69</sup> Artigo 3º alínea a) - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

Compromissos plurianuais<sup>70</sup> são os compromissos que constituem obrigação de efectuar pagamentos em mais do que um ano económico, como o caso de projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação ou acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas. Exigem autorização prévia da entidade competente e registo no sistema informático das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública, no caso específico deste trabalho estamos perante o MEC.

Passivos<sup>71</sup> são as obrigações<sup>72</sup> presentes da entidade proveniente de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num “exfluxo” de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente (constituída, por exemplo, aquando da entrega dos bens com a guia de remessa, contabilizados em recepção e conferência, ou com a factura ou documento equivalente, provisões para riscos e encargos, ou em resultado de empréstimos contraídos).

Torna-se importante esclarecer que passivos não são compromissos, só os que geram dívida, não são passivos os valores de remunerações certas e permanentes ou outras despesas permanentes, não são passivo valores registados sem correspondência em compromissos, bens recepcionados ou serviços prestados que indevidamente não têm registo em passivo, valores de facturas mantidas indevidamente em contas de recepção e conferência por um prazo que excede o limite razoável de cinco dias, facturas recepcionadas pelas entidades cujo prazo de pagamento já se encontra expirado, tendo as mesmas de ser devolvidas e substituídas por outras com data correcta.

Para dar cumprimento à sua obrigação de prestar contas as entidades procedem mensalmente ao registo da informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso acumulados no suporte informático das instituições:

- ✓ Determinação de fundos disponíveis<sup>73</sup>: todas as entidades, quer tenham ou não pagamentos em atraso, devem determinar os fundos disponíveis até ao 5º dia útil de cada mês. Para tal deverão elaborar o Mapa de Fundos Disponíveis, por orgânica. As entidades que não tenham pagamentos em atraso estão isentas do dever de prestação de informação relativa aos fundos disponíveis;
- ✓ As entidades que em qualquer altura passem a ter pagamentos em atraso são obrigadas ao registo e prestação de informação dos fundos disponíveis. A utilização obrigatória dos serviços

---

<sup>70</sup> Artigo 3º alínea b) - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro

<sup>71</sup> Artigo 3º alínea c) - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

<sup>72</sup> Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta como consequência de um contrato vinculativo, legislação, requisito estatutário ou outra operação da lei (Artigo 3º alínea c) - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro).

<sup>73</sup> Artigo 7º nº 1 e nº 4 - Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

online da Direção Geral do Orçamento para esse efeito vai obrigar ao preenchimento dos dados referentes aos meses em atraso;

- ✓ Todas as entidades, mesmo as isentas do dever de informação, têm obrigatoriamente de determinar os fundos disponíveis (“Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis...”<sup>74</sup>);
- ✓ Todas as entidades são responsáveis por manter registos informáticos permanentemente<sup>75</sup> actualizados dos fundos disponíveis;
- ✓ Qualquer entidade pode ser objecto de auditorias por parte da Inspeção-Geral de Finanças ou das inspecções sectoriais para verificação do cumprimento das normas.

Além de esta lei permitir um maior e melhor controlo no aumento da dívida pública, podemos olhar para a mesma “do outro lado da medalha”. Cada dia de atraso no pagamento implica encargos financeiros adicionais quando é cada vez mais importante para as empresas controlar os custos. Os atrasos nos pagamentos, que por vezes chegaram a ser de um ano, afectam seriamente a competitividade e a viabilidade das empresas e podem desencadear o fracasso de empresas que têm bastante potencial para o desenvolvimento da sua atividade. As dificuldades de liquidez das empresas podem conduzir a inúmeras falências ao longo de toda a cadeia de valor. O impacto negativo dos atrasos de pagamento é agravado em períodos de recessão económica, isto porque o acesso ao financiamento se torna particularmente difícil.

---

<sup>74</sup> Artigo 5º - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

<sup>75</sup> Artigo 7º nº 4 - Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

## CAPÍTULO IV | A MUDANÇA PARA A MELHORIA

Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar a aplicação dos recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz (Chiavenato, 2005:5), ou seja, é um processo complexo de diferentes atividades relacionadas. Mas não significa simplesmente executar tarefas ou operações, é preciso fazer com que elas sejam executadas por outras pessoas em conjunto e de maneira satisfatória, pois as organizações vivem do contributo de todos os elementos que a compõem, independentemente do tipo de tarefas que desempenham. Na medida em que a escola é uma organização, a cooperação profissional, a participação e a integração de todo o pessoal que nela trabalha são elementos cruciais para o seu desenvolvimento organizacional e para a eficácia dos seus resultados. Essa eficácia depende do conhecimento que os vários atores, que nela trabalham, têm dos valores e da missão que orientam a organização e se se identificam com eles.

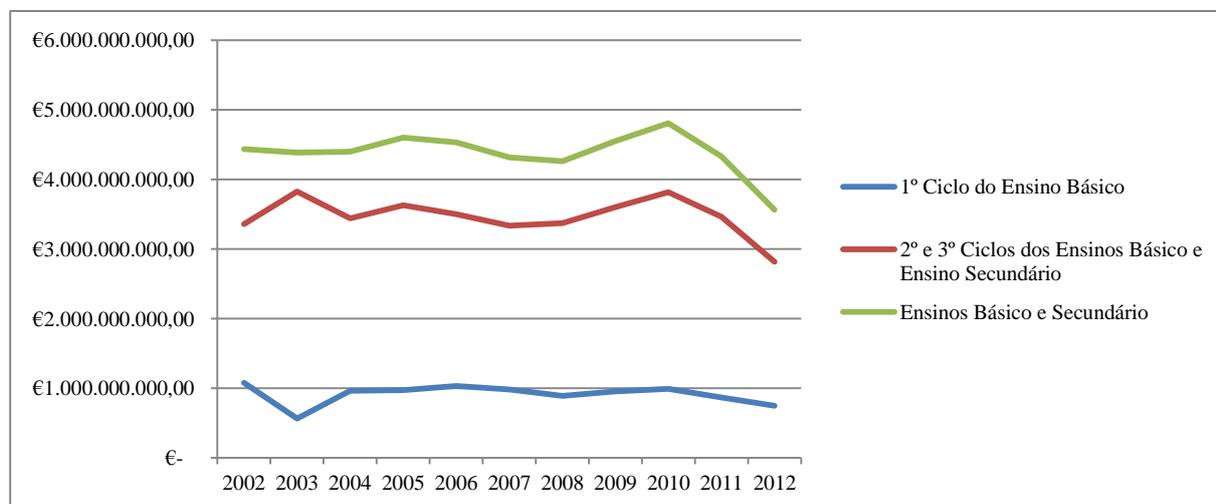
### 1. Novo modelo de administração

A criação de um novo modelo de administração nos estabelecimentos de ensino exige uma abordagem ao pessoal não docente. Integra-se nos grupos de pessoal técnico-profissional, administrativo, de apoio educativo e auxiliar e constitui uma das componentes-chave da organização escolar, desenvolvendo, na retaguarda, um trabalho que serve de apoio à missão básica da escola. Contribuem para apoiar a organização, a gestão e a atividade sócio-educativa das escolas. “Um grupo pode definir-se como um conjunto de pessoas que interagem no sentido de conseguir um objetivo comum e que se vêem a si próprias como pertencendo ao grupo, gerando desta forma uma realidade diferente da simples soma dos seus componentes” (Rocha, 2007:63). O sistema educativo não pode deixar de ter em conta as especiais características do papel dos recursos humanos, que, não directamente implicados no processo educativo em si constituem um factor indispensável ao sucesso. A este grupo, sempre presente na história de uma escola enquanto organização, não tem sido dada a mesma atenção que aos restantes grupos que compõem os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas. É relevante para a organização dos estabelecimentos de ensino mas no nosso entender não lhes tem sido dado o merecido reconhecimento.

Em contexto de reforma e modernização da Administração Pública é altura ideal de mudança. Os estabelecimentos de ensino são verdadeiras organizações públicas que funcionam num ambiente dinâmico e complexo. O seu sucesso depende da sua capacidade de adaptação contínua a mudanças e transformações. Caso tal não aconteça, tornam-se ultrapassadas, mal sucedidas e inviáveis, representando prejuízos de valor incalculável para a sociedade e para as finanças públicas. Durante os últimos dez anos foram gastos pelo Estado cerca de 48 mil milhões de euros (ver quadro 6) nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas do nosso país. No entanto, tendo sempre presente os critérios que presidem à sua elaboração, pois podem não ser os mais adequados para reflectir publicamente a quali-

dade do trabalho dos diferentes atores, este ano a primeira escola pública a ocupar o lugar no ranking nacional fê-lo em 26º lugar.

Quadro 6: Execução orçamental dos orçamentos de funcionamento



Fonte: Orçamentos por acções do MEC (os valores relativamente ao ano 2011 e 2012 são de dotações iniciais).

Para competir e ter sucesso, a fim de anular tais resultados, os estabelecimentos de ensino necessitam de se reestruturar continuamente e acompanhar as mudanças que ocorrem tendo como objetivo principal a melhoria do ensino público enquanto serviço público ao serviço da sociedade e dos cidadãos. Mudar é um processo útil para aumentar a economia a eficiência e a eficácia e não deve ser feito ao acaso, sendo essencial a participação de todas as hierarquias. Mudança significa a passagem de um estado para outro diferente, portanto implica transformação, perturbação, ruptura, etc. É uma etapa em que novas ideias e práticas são experimentadas, exercitadas e apreendidas e ocorre quando há a descoberta e adopção de novas atitudes, valores e comportamentos. Para existir efectivamente “mudança organizacional” é necessário que cada pessoa que dela faz parte faça o mesmo consigo mesma (Chiavenato, 2005:134), se não, tal não acontecerá. Cada pessoa tem de se comprometer intimamente a mudar e tomar consciência de que deve fazer parte da solução e não do problema.

Neste contexto, é objetivo geral deste trabalho a criação de um novo modelo de administração e prestação de contas no ensino não superior, onde são essenciais e indispensáveis alterações ao actual modelo existente. Conforme já foi abordado no capítulo II ponto 7, os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas são constituídas por um conselho geral, um diretor e pelo conselho administrativo (nos domínios pedagógico-didáctico existe ainda o conselho pedagógico). O conselho geral é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, o diretor é o órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, e o conselho administrativo é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira. É no reforço da interligação entre os diferentes órgãos, na criação de um novo órgão controlador e fiscalizador (ver quadro 7) e na criação da categoria de técnico de contabilidade que se justifica a realização do nosso trabalho. Constata-se um problema refletido pela inexistência de informação comple-

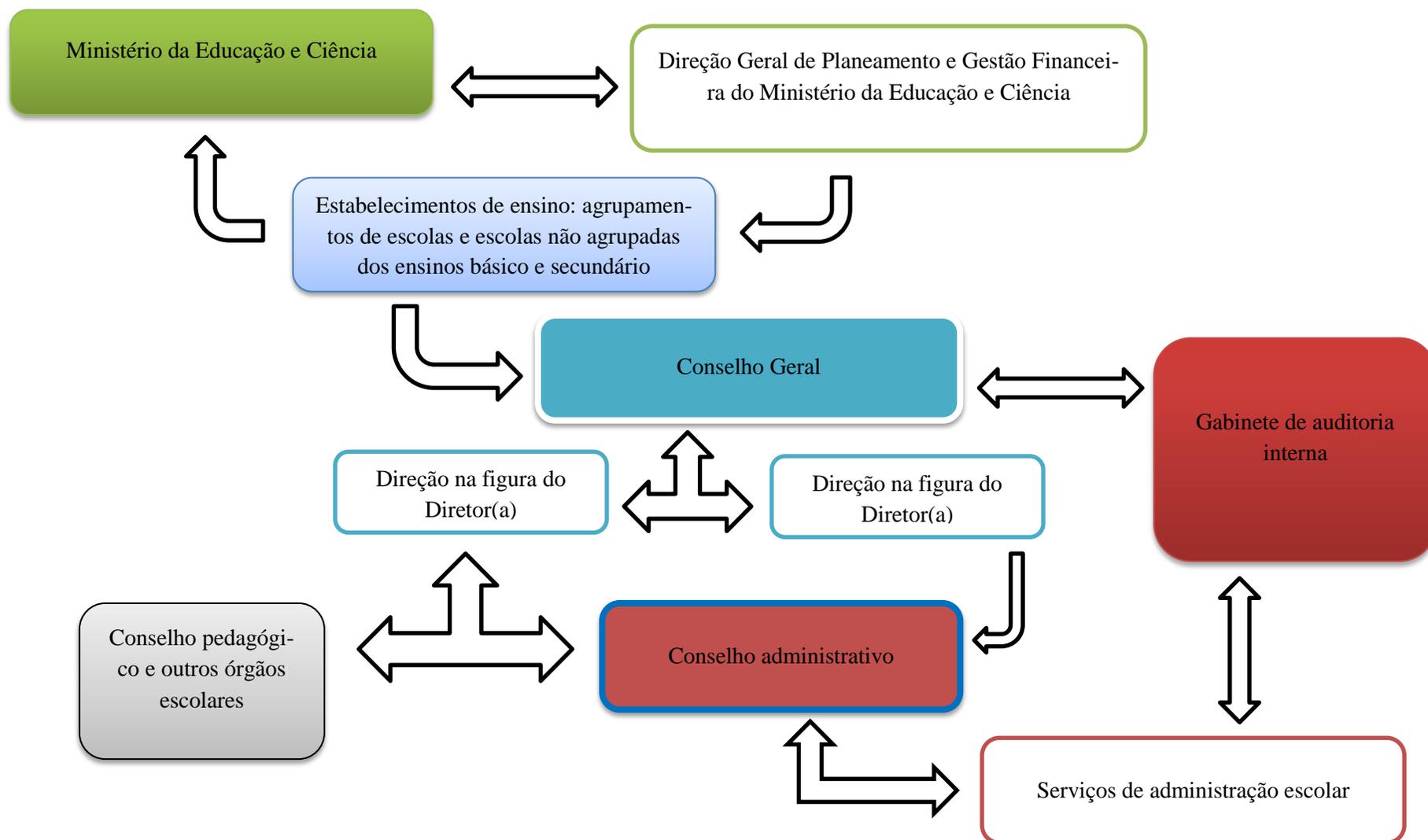
ta e atempada para uma boa gestão, uma prestação efectiva de contas, baseada nos resultados e para a responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos. Este novo modelo permite responder à extrema necessidade de implementação imediata de sistemas contabilísticos baseados no POC Educação em todos os estabelecimentos de ensino.

No Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-lei nº 224/2009, de 11 de Setembro e pelo Decreto-lei nº 137/2012, torna-se obrigatória a configuração de um órgão de controlo e fiscalização, ou seja, o gabinete de auditoria interna por cada agrupamento de escolas. As escolas não agrupadas devido à sua dimensão e à eminente situação de agrupamento, estão dispensadas da utilização deste gabinete. Em Portugal a auditoria interna é muito recente. O Reino Unido e a Alemanha são os países da União Europeia que mais a colocam em prática, mas, nos Estados Unidos, os primeiros auditores apareceram há mais de cinquenta anos. Os organismos da Administração Pública com estruturas cada vez mais complexas sentem necessidade de adoptar outros sistemas para controlar as suas atividades. Os auditores internos estão numa situação única para ajudar as organizações a eliminar desperdícios, simplificar tarefas e reduzir custos, podendo dessa forma ter uma função de apoio à gestão. A auditoria interna fornece análises, apreciações, recomendações, sugestões e informações relativamente às atividades examinadas, incluindo a promoção do controlo eficaz a um custo razoável. O auditor interno pode e deve revelar as fraquezas, determinar as causas, avaliar as consequências e encontrar uma solução de forma a convencer os responsáveis a agir.

Os agrupamentos de escolas só têm a beneficiar com a introdução deste gabinete nas suas estruturas orgânicas, podendo reavaliar as suas práticas de atendimento aos cidadãos, procurar perguntas e respostas ao problema do insucesso escolar, ou encontrar os motivos para o sucesso e avaliar os métodos de conservação e manutenção do património público a seu cargo. Existem também mais-valias na existência de uma maior transparência na prestação de contas, financeiras e não financeiras, em todo o ensino não superior.

O Decreto-lei nº 184/2004, de 29 de Julho, alterado pelo Decreto-lei nº 262/2007, de 19 de Julho, estabelece o estatuto específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, procurando abranger todos os funcionários e agentes cuja atividade tem correspondência directa e específica com a missão da escola, nos domínios da gestão, organização e funcionamento, e ainda no processo educativo. O pessoal não docente tem o direito específico (artigo 3º) de participar no processo educativo através de discussões públicas relativas ao sistema educativo e através de eleições. Pode eleger e ser eleito para órgãos colegiais dos estabelecimentos de educação ou de ensino. São deveres específicos do pessoal não docente, de acordo com o artigo 4º, contribuir para a plena formação, realização, bem-estar e segurança das crianças e alunos, para a correcta organização, assegurando a realização e o desenvolvimento regular das atividades lectivas e não lectivas, zelar pela preservação das instalações e equipamentos (pode propor me-

Quadro 7: Modelo de administração dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário



Fonte: Elaboração própria

das de melhoramento) e cooperar activamente com o diretor(a) na prossecução dos objetivos globais.

De acordo com o nosso modelo o diploma acima necessita de actualização de modo a introduzir na carreira de Assistente Técnico a categoria de Técnico de Contabilidade com conteúdo funcional específico, grau de complexidade 3 e nove números de posições remuneratórias. Para a devida coerência do modelo a categoria de Coordenador Técnico necessita de actualização no grau de complexidade. Nas sete escolas entrevistadas, seis das responsáveis pelos serviços administrativos têm o ensino secundário, uma das quais possui o 11º ano de escolaridade, e uma tem grau académico superior (Licenciatura). Ao Coordenador Técnico compete participar no Conselho Administrativo e na dependência da Direção coordenar toda a atividade administrativa nas áreas da gestão de recursos humanos, de gestão financeira, patrimonial e de aquisições e da gestão do expediente e arquivo. É também da sua competência propor medidas de modernização, eficiência e eficácia dos serviços administrativos, assegurar a elaboração do projeto de orçamento e coordenar a elaboração do relatório de conta de gerência.

Há algum tempo que as funções do Coordenador Técnico têm sido em alguns estabelecimentos de ensino asseguradas através da figura de substituição com prejuízos para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e especialmente para os funcionários que têm de prestar serviço sem beneficiar de progressão e promoção previstas para a carreira. Mais grave, sem lhes ser paga uma remuneração superior à correspondente à posição remuneratória em que o trabalhador se encontra posicionado na categoria de origem. Esta situação é bem reflectida nas entrevistas realizadas às Chefes de Serviço de Administração Escolar e aos Coordenadores Técnicos, onde vários referiram que são mal remuneradas dado que “o salário é o mesmo mas as responsabilidades são acrescidas” e sendo a remuneração tão baixa “há muita falta de motivação” até mesmo para adquirir nova formação. Como abordaremos a seguir a formação é uma peça chave para a melhoria contínua da Administração Pública.

Tradicionalmente não havia lugar à formação na Administração Pública dado que o importante era a rotina administrativa, logo, os funcionários eram meros agentes da aplicação da regra geral ao caso concreto. A experiência profissional era por si só um dado adquirido, “a antiguidade é um posto”. Entre 1968 e 1973 pela primeira vez o Estado chamou à atenção para a necessidade de se organizar cursos de formação. Com o *Welfare State* iniciou-se a contratação e formação contínua de profissionais, mas tendo em conta os funcionários mal qualificados e desmoralizados que se foram acumulando nos serviços públicos obrigou ao lançamento em grande escala de programas de formação<sup>76</sup> e desenvolvimento profissional com vista a mudar as concepções tradicionais da Administração Pública. A formação é qualificação, dignificação, motivação e profissionalização dos recursos humanos da Administração Pública, através da qual os funcionários e agentes se preparam para o exercício de uma atividade profissional, adquirem e desenvolvem capacidades ou competências que possibilitam a

---

<sup>76</sup> INA- Instituto Nacional de Administração, criado em 1979.

adopção dos comportamentos adequados ao desempenho profissional e à valorização pessoal e profissional.

Uma das diversas preocupações demonstradas pelas escolas entrevistadas é a falta de acções de formação para os(as) funcionários(as) nas diferentes áreas, especialmente na área de contabilidade. Uma escola confessou que uma vez por semana realiza uma reunião com o pessoal administrativo onde cada funcionário apresenta na sua semana um trabalho sobre uma determinada matéria da sua área que é de bom grado apreciado e agradecido pelos restantes colegas. Uma boa prática em benefício de todos que de alguma forma pode colmatar a falta de formação por parte da tutela ou dos centros de formação ao serviço da tutela.

Além da criação do gabinete de auditoria interna nos agrupamentos de escolas e da categoria de Técnico de Contabilidade, o nosso novo modelo prevê o incentivo da formação e qualificação dos funcionários administrativos nas suas respectivas áreas. Os actuais funcionários que ocupam as áreas de contabilidade seriam incentivados a obter uma formação académica na área de modo a contribuir para a melhoria da prestação de contas ao Estado e à sociedade e também a puderem abraçar a nova categoria de Técnico de Contabilidade. Assim as escolas estariam bem mais preparadas para ajudar a atingir um dos objetivos deste trabalho que é solucionar o problema da implementação do sistema contabilístico nos estabelecimentos de ensino e da aplicação plena do POCP especificamente do plano sectorial POC Educação.

## **2. Novo modelo de prestação de contas**

O processo orçamental compreende um conjunto de regras e procedimentos que regulam a elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo e correcção do orçamento, bem como a prestação de contas, colocando importantes desafios de coordenação e de responsabilização aos diferentes intervenientes. As características do processo orçamental nos estabelecimentos de ensino, como em todos os outros organismos da Administração Pública, são determinantes para o desempenho das contas públicas. É fundamental a promoção da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública. As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança (entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço). Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada, podendo ir além dos valores previstos inicialmente. Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais, a despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento<sup>77</sup> na correspondente dotação (ver quadro 8),

---

<sup>77</sup> O cabimento afere-se pelas rubricas do nível mais desagregado da classificação económica e deve respeitar o cabimento no programa, projeto ou atividade.

esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos e por fim que a despesa satisfaça o princípio<sup>78</sup> da economia, eficiência e eficácia.

Quadro 8: Cumprimento da norma legal da cabimentação da despesa

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Antes do com- promisso</b>	<b>Depois do com- promisso</b>
<b>Cabimento</b>	7	0		
<b>Momento do cabimento</b>			7	0

Fonte: Elaboração própria, baseado nas entrevistas

Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa (ver quadro 9). Os compromissos não podem ultrapassar os fundos disponíveis. Nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenha sido verificada a conformidade legal da despesa, registado no sistema informático de apoio à execução orçamental e emitido um número válido e sequencial reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente. Os estabelecimentos de ensino de acordo com o artigo 13º nº 5 do Decreto-Lei nº 32/2012, de 13 de fevereiro, só podem utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos. A gestão corrente e as operações de execução orçamental dos estabelecimentos de ensino é da competência dos respectivos dirigentes e dos responsáveis pelos serviços de contabilidade, cabendo especialmente aos dirigentes a prática dos atos de autorização de despesa e de autorização de pagamento.

Quadro 9: Cumprimento da norma legal do compromisso

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Junto do pedido ao fornecedor</b>	<b>Após chegada da factura ou docu- mento equivalente</b>
<b>Compromisso</b>	7	0		
<b>Momento do cabimento</b>			7	0

Fonte: Elaboração própria, baseado nas entrevistas

As alterações orçamentais podem existir, excepto as que tenham como consequência um aumento da despesa, envolvam uma redução das verbas orçamentadas nas despesas com pessoal em remunerações certas e permanentes, as que se destinem a reforçar as dotações para funcionamento, tendo como contrapartida verbas afectas a investimento, as que se destinam a uma finalidade diferente, tendo

<sup>78</sup> Deverá ser verificado particularmente em relação a despesas que pelo seu valor elevado, pela sua continuidade no tempo, uma vez iniciadas envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.

como contrapartida dotações orçamentais afectas a projetos ou atividades. Também não podem existir alterações orçamentais que envolvam saldos de gerência ou dotações do ano anterior cuja utilização foi autorizada. As alterações orçamentais decorrentes de aumento de receita própria são prioritariamente efectuadas a favor das remunerações certas e permanentes ou da segurança social desde que demonstrem necessidade de financiamento e a favor da redução dos pagamentos em atraso. O registo das alterações orçamentais é efectuado pelos serviços e organismos, nos sistemas contabilísticos, após o despacho de autorização, só podendo ser registada a inscrição ou o reforço das dotações da despesa após o registo do correspondente movimento de contrapartida que o suporta.

O processo orçamental dos estabelecimentos de ensino é neste momento caracterizado por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa (impedem o conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos), anualidade e ausência de enfoque nos resultados a alcançar. Os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados e complexos baseados na legalidade e regularidade da despesa com excessiva carga burocrática. É também negativa a existência de inúmeras fragmentações do orçamento, a ausência de um quadro orçamental plurianual da despesa e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação de resultados<sup>79</sup>. Os sistemas contabilísticos e de informação disponíveis não fornecem, com igual periodicidade, informação crucial para uma boa gestão e uma prestação efectiva de contas e responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos. A obrigatoriedade<sup>80</sup> de utilização do POCP pelos organismos públicos encontra-se prevista por lei<sup>81</sup> há cerca de 15 anos, mas a sua implementação tem sido bastante morosa, apesar de nos últimos anos terem sido dados passos significativos. Nas entrevistas às escolas apurámos que quatro utilizam programa informático de contabilidade baseado no plano sectorial POC Educação há menos de cinco anos, duas utilizam há menos de um ano e uma ainda não utiliza. É particularmente importante a conclusão da implementação da contabilidade patrimonial e financeira na Administração Pública portuguesa, pois caso contrário, desta forma é plenamente afectada a transparência das contas públicas e torna-se difícil o controlo orçamental em tempo real.

Além dos mecanismos até agora elencados neste ponto, considerámos importante dedicar uma parte deste trabalho a um instrumento de gestão indispensável a todos os organismos da Administração Pública onde incluímos o nosso organismo alvo, o estabelecimento de ensino não superior. A Lei de Enquadramento Orçamental no seu artigo 2º determina que o Orçamento do Estado abrange os orçamentos do subsector da administração central, incluindo os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social. Os orçamentos dos organismos do sector público, onde se incluem os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, obedecem a princípios e regras (anualidade e plurianualidade, unidade e universalidade,

---

<sup>79</sup> “É imprescindível mudar a actual cultura da Administração Pública portuguesa e orientá-la para uma cultura baseada nos resultados” (Fernandes, 2009:2).

<sup>80</sup> Artigo 18º nº 1, Decreto-Lei nº32/2012, de 13 de fevereiro.

<sup>81</sup> Decreto-lei nº 232/97, de 3 de setembro.

não compensação, não consignação, especificação, equilíbrio, equidade intergeracional, estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e a transparência orçamental). Os instrumentos de gestão, a publicidade e o limite de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais fazem parte das regras orçamentais.

O orçamento é um documento de previsão de receitas e autorização de despesas para um determinado período de tempo. A atividade das organizações públicas é, por norma, de cariz social e focaliza-se na satisfação de necessidades que requerem investimentos elevados e pouco rentáveis. Os seus objetivos não se baseiam na obtenção de lucro mas na prestação de serviços ou produção de bens para a satisfação de necessidades sociais. A sua dependência de financiamento, em grande parte de fundos públicos, para que possam funcionar, torna o orçamento num documento de elaboração própria e uma referência limitada da atividade. O orçamento torna-se numa expressão formal da política pública, dos seus objetivos e prioridades, assim como um instrumento de controlo da legalidade. Evidencia a repartição responsável dos recursos públicos e obedece a requisitos legais que lhe são exigidos. É um importante instrumento de gestão para o apoio à decisão e ao controlo das atividades. Destina-se a avaliar a viabilidade financeira da entidade, a actuação da gerência e a facilitar o controlo da legalidade especificamente através do acompanhamento da execução orçamental.

Uma boa execução corresponde à concretização das previsões orçamentais, ao respeito pela autorização concedida pela tutela, à adaptação a alterações no contexto macroeconómico e à resolução de problemas não previstos tanto pelo lado das receitas como pelo lado das despesas. Os estabelecimentos de ensino elaboram o seu orçamento segundo indicações da Direção Geral de Planeamento e Gestão do MEC e baseado nas linhas orientadoras do Conselho Geral e com a intervenção directa do Diretor(a)<sup>82</sup>. São recolhidos indicadores de gestão actualizados através do preenchimento de mapas disponíveis no site onde as propostas a apresentar devem ter em atenção as orientações de contenção orçamental. Esses mapas têm como base uma contabilidade de caixa, contabilidade que, como já foi referido anteriormente, não fornece qualquer tipo de informação nem ao nível dos resultados nem para decisões de gestão.

A elaboração do orçamento dos estabelecimentos de ensino de acordo com o novo modelo de prestação de contas tem de obrigatoriamente estar assente numa contabilidade orçamental interligada com a contabilidade patrimonial ou financeira. A aplicação do POCP, especificamente o plano sectorial POC Educação, no orçamento é essencial para uma melhor transparência na prestação de contas tanto à tutela como ao Tribunal de Contas. Os mapas financeiros que podem ser retirados no sistema contabilístico com aplicação do plano sectorial são completos e fornecem a informação financeira e patrimonial a qualquer gestor de qualquer agrupamento de escolas ou escola não agrupada. É nosso objetivo, também, incentivar os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas a utilizar um mé-

---

<sup>82</sup> Todas as sete escolas entrevistadas indicam elaborar o orçamento segundo as linhas orientadoras do Conselho Geral e com a intervenção, na sua maioria, directa do Diretor(a).

todo, não muito utilizado mas bastante eficaz quando é, para a elaboração do orçamento das escolas, o Orçamento Base Zero. A aplicação desta ferramenta é uma mais valia, um pouco ambiciosa, mas deveras importante para melhorar a aplicação das verbas gastas pelo Estado na educação da nossa geração futura, a bem dizer dos nossos filhos.

O orçamento base zero é uma abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos da América pela “Texas Instruments Inc.” durante o ano de 1969, no âmbito da racionalização da gestão. Foi adoptado pelo estado de Geórgia pelo governo Jimmy Carter, relativamente ao ano fiscal de 1973. Tem como principais características a análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente, “pretende romper com o passado e eliminar a tendência habitual do incrementalismo quase automático” (Alveirinho, 2007:237). Todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. É uma ferramenta que avalia as reais necessidades ou os excessos nas empresas, sem repetir os mesmos números do ano anterior com pequenos acréscimos. Se correctamente administrado, o orçamento base zero pode reduzir o peso da preparação do orçamento e ao mesmo tempo melhorar as decisões administrativas e a alocação de recursos. Este modelo orçamental é facilmente adaptável a organizações com operações, necessidades e problemas diversificados. É um instrumento administrativo eficaz, tanto na indústria como na Administração Pública.

- ✓ O orçamento analisa detalhadamente as várias funções ou atividades que a organização tem de executar para implementar cada programa. Analisa as alterações de cada atividade para atingir o resultado final desejado e identifica opções entre realização parcial ou total dos objetivos estabelecidos e os custos a eles associados. Existem dois passos básicos no orçamento base zero:
- ✓ A identificação de pacotes de decisão: analisa e descreve as atividades em separado, as actuais e as novas, em um ou mais pacotes de decisão. Um pacote de decisão é um documento que identifica e descreve uma atividade específica de modo a que a administração a possa avaliar e priorizar em relação a outras atividades, ou rejeitar. Os pacotes de decisão são preparados nos níveis mais baixos de toda a organização para promover a identificação detalhada das atividades e alternativas, e para despertar o interesse pela participação dos administradores mais familiarizados com cada atividade, pois serão operacionalmente responsáveis pelo orçamento aprovado;
- ✓ Prioridade dos pacotes de decisão: envolve a avaliação e o escalonamento dos pacotes de decisão por ordem de importância (análise custo/benefício). Serve para a administração se perguntar sobre quanto deve gastar, e onde deve gastar. O processo de priorização deve ser relativamente simples, mas parece um obstáculo para muitos administradores. Além de os obrigar a tomar decisões podem ter uma dificuldade conceitual para priorizar os pacotes.
- ✓ A chave para o orçamento base zero está na identificação e na avaliação das alternativas de cada atividade. Os administradores devem levar em consideração ambos os tipos de alternati-

vas na identificação e na avaliação de cada função. É extremamente útil que a direção divulgue uma série formal de pressupostos de planeamento para ajudar cada administrador a determinar as necessidades de cada atividade para o ano seguinte. O administrador deve identificar todas as novas atividades e programas, e preparar os pacotes de decisão, incluindo-os. Depois de cada administrador ter determinado as atividades pode identificar os níveis de esforço para cada uma.

A priorização inicial deve ser realizada ao nível organizacional em que os pacotes tenham sido preparados para que cada administrador possa avaliar a importância das suas próprias atividades. O administrador do nível imediatamente acima revê as prioridades usando-as como orientação para chegar a uma priorização única de todos os pacotes que lhe foram apresentados. O orçamento base zero é aplicável a partes administrativas, técnicas e a quase todas as partes comerciais do orçamento mas não se adapta directamente à mão-de-obra directa, ao material directo e a algumas despesas gerais directas associadas a operações de produção.

Não vivemos num mundo estático e se queremos trabalhar com eficácia temos de ter capacidade para nos adaptar prontamente ao nosso ambiente em transformação. O orçamento base zero revelou-se eficaz nas situações sujeitas a rápidas mudanças e tem várias funções especiais. Pode dar à administração pública um poderoso instrumento operacional para que se ajuste ao ambiente. Identifica problemas e determina áreas de melhoria no funcionamento e nos resultados. Dá aos administradores dados históricos de custo e medidas de desempenho para cada atividade, comparações de atividades semelhantes na organização, identifica atividades duplicadas que poderiam ser centralizadas, identifica metas e objetivos, da estrutura organizacional e de relações funcionais entre atividades, que possam criar um determinado problema ou ter efeitos sobre ele. Fornece alternativas que justifiquem maior investigação ou que não tenham sido identificadas ou avaliadas pelos administradores operacionais. O orçamento base zero é especialmente útil para equipas centralizadas em grandes organizações, que podem identificar prontamente os pacotes de decisão e as prioridades em toda a organização.



## CONCLUSÃO

A Administração Pública à semelhança do mundo não é estática nem imune aos acontecimentos que nos rodeiam. Antes pelo contrário a globalização é um dos principais factores de impulsionamento das suas reformas e da sua modernização.

A realização deste trabalho alertou-nos para a existência de situações indesejáveis que têm de ser alteradas se queremos melhorar a eficiência e a eficácia dos nossos serviços públicos, nomeadamente os estabelecimentos de ensino não superior. Ajudou-nos a compreender a difícil tarefa de aumentar a qualidade das finanças públicas e da gestão dos recursos públicos apesar da existência de diversas reformas administrativas e financeiras que em nosso entender foram insuficientes não na quantidade mas na qualidade da sua eficácia.

É necessário continuar a apostar na reforma e na modernização dos nossos serviços de educação não superior, mas tal não vai ser possível sem um investimento baseado na alteração dos recursos legislativos, materiais, informáticos e humanos. Tem de se dar resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas melhorando o atendimento e a prestação de serviços.

É preciso melhorar a capacidade dos dirigentes e outros atores públicos para gerir de maneira a retirarmos mais valor dos recursos públicos existentes. A gestão por objetivos e a capacidade dos sistemas de informação de gestão fornecerem informação atempada relevante e fidedigna que permita a tomada das melhores decisões por parte dos dirigentes e dos funcionários.

Em fase de conclusão do nosso trabalho o Tribunal de Contas emitiu um relatório que vem ao encontro de algumas deficiências que ao longo destes meses fomos encontrando nas pesquisas, nas consultas, nas observações e nas entrevistas que realizámos. Alerta para a necessidade de se “diligenciar no sentido da implementação nos estabelecimentos de educação e ensino do plano oficial de contabilidade para o sector da educação, a fim de possibilitar, designadamente, através de um sistema de contabilidade analítica, o apuramento dos custos...”. Refere também as dificuldades resultantes da inexistência de contabilidade patrimonial no universos dos estabelecimentos de educação e ensino.

As recomendações e as conclusões retiradas pelo Tribunal de Contas neste seu relatório ajudam-nos a constatar que este trabalho será de valor e importância no seio das instituições dedicadas ao ensino não superior. Esperamos que seja de contributo para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas para que de futuro tenhamos organismos com uma maior responsabilidade pelos seus atos e com uma melhor garantia de uma prestação de contas transparente e fidedigna.



## FONTES

## LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa, 2 de abril de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82 de 30 de Setembro, 1/89 de 8 de Julho, 1/92 de 25 de Novembro, 1/97 de 20 de Setembro, 1/2001 de 12 de Dezembro, 1/2004 de 24 de Julho e 1/2005 de 12 de Agosto.

Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, 1ª Série-A, 38, 1156-1191

Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, 1ª Série, 79, 2341-2356

Decreto-lei n.º 80/2007, de 29 de março, 1ª Série, 63, 1856-1858

Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto

Portaria n.º 148/2012, de 16 de maio, 1ª Série, 95, 2545-2547

Portaria n.º 346/2007, de 30 de março, 1ª Série, 64, 1960-1962

Tribunal de Contas, Instruções n.º 1/2004-2ª Secção, de 14 de fevereiro, 2ª Série, 38, 2641-2648

Decreto Regulamentar n.º 19/2012, de 31 de janeiro, 1ª Série, 22, 546-548

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, 1ª Série-A, 12, 293-301, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, 1ª Série, 244, 5373-5389

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, 1ª Série-A, 12, 311-317, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, 1ª Série, 244, 5373-5389

Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, 1ª Série, 31, 699-725

Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, 1ª Série, 43, 685-687 - Lei de Bases da Contabilidade Pública

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, 1ª Série, 41-Suplemento, 1326(2)-1326(27)

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, 1ª Série, 37, 826-828

Lei 3-B/2010, de 28 de abril, 1ª Série, 82-Suplemento, 1466(66)-1466(386)

Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, 1ª Série, 119, 3074-3079

Decreto-lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, 1ª Série, 133, 4347-4403

Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de Julho, 1ª Série, 126, 3340-3364

Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, 1ª Série, 144, 4753-4756

Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de Julho, 1ª Série-A, 172, 3502-3509 – Regime de Administração Financeira do Estado

Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de Julho, 1ª Série-A, 172, 3502-3509

Decreto-lei n.º 184/2004, de 29 de Julho, 1ª Série-A, 177, 4898-4914

Decreto-lei n.º 262/2007, de 19 de Julho, 1ª Série, 138, 4567-4569

Decreto-lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho, 1ª Série, 132-Suplemento, 3996(2)-3996(7)

Decreto-lei n.º 147/2005, de 26 de Agosto, 1ª Série-A, 164, 5056-5057

Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, 1ª Série-A, 196, 4401-4424, com as alterações posteriores (Lei de organização e processo do Tribunal de Contas)

Decreto-lei n.º 224/2009, de 11 de Setembro, 1ª Série, 177, 6236-6237

Decreto-lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, 1ª Série-A, 203, 4594-4638

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, 1ª Série-A, 215, 6301-6307

Decreto-lei n.º 420/99, de 21 de Outubro, 1ª Série-A, 246, 7023-7027

Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, 1ª Série, 197, 4612-4633

Despacho n.º 15248-A/2010, de 7 de Outubro, 2ª Série, 195, 49812 (10)

Decreto-lei nº 344/98, de 6 de Novembro, 1ª Série-A, 257, 5946-5952

Decreto-lei nº 48058/67, de 23 de Novembro, 1ª Série, 273, 2070

Decreto-lei nº 125/2011, de 29 de Dezembro, 1ª Série, 249, 5498-5508

Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro, 1ª Série, 253-Suplemento, 6122(2)-6122(322)

Lei nº 64-C/2011, de 30 de Dezembro, 1ª Série, 250-Suplemento, 5538(244)-5538(253)

Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, 1ª Série, 250-Suplemento, 9114(2)-9114(21)

Resolução nº 23/2011, de 15 de Dezembro, 2ª Série, 239, 48773

## BIBLIOGRAFIA

- Alveirinho, Francisco (2007), “Sobre a aplicabilidade do Orçamento Base Zero (OBZ) às Autarquias Locais”, *Gestin*, Ano III, Nº4/5, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Gestão
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de direito administrativo*, 3ª Edição, Vol. I, Coimbra, Livraria Almedina
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo et al., *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, nº 1
- Aucoin, Peter e Ralf Heintzman (2000), “The dialectics of *Accountability* for performance in public management reform”, em B.Guy Peters e Donald J. Savoie, *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, Canadian centre for management development, Montreal & Kingston
- Barroso, João (2004), “A autonomia das escolas: uma ficção necessária”, *Revista portuguesa de Educação*, (Online), nº 17, Vol. 2, 49-83
- Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/HomRevRed.jsp?iCveEntRev=374>
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol.I, nº 1
- Bilhim, João (2004), *Qualificação e valorização de competências*, Porto, Principia, Publicações Universitárias e Científicas
- Bilhim, João (2008), “Políticas públicas e agenda política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Borges, António et al. (2006), *Elementos de contabilidade geral*, 23ª Edição, Lisboa, Áreas Editora
- Bovens, Mark (2010), “Two concepts of *Accountability* as a virtue and as a mechanism”, *West European politics*, nº 33:5
- Boyne, George A. (2002), “Public and private management: what’s the difference”, *Journal of management studie*, nº 39
- Cardona, Maria (2010), “Educação e desenvolvimento: um estudo baseado na realidade da educação pré-escolar e do ensino básico em São Tomé e Príncipe” em 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos, *50 anos das independências africanas: desafios para a modernidade*, (Online), 9
- Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/2947>
- Carvalho, Elisabete (2008), “Agendas e reforma administrativa em Portugal”, Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Chiavenato, Idalberto (2005), *Administração nos novos tempos*, 2ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Campus/Elsevier
- Denhart, Janet e Robert Denhart (2003), “The *new public service*: an approach to reform”, *International review of public administration*, Vol. VIII, nº 1
- Fernandes, Cristina (2009), *A criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas como forma de melhorar a accountability na gestão pública*, Trabalho de Projeto de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE
- Ferraz, David (2011), “A selecção de dirigentes públicos em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projetos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Mundos Sociais

- Flora, Peter, et al. (1984), “Modernization, Democratization and the Developing of the Welfare State in the Western Europe”, in *The Development of the Welfare State in Europe and America*, London, Transaction Publishers
- Formosinho, João et al. (2010), *Autonomia da escola pública em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão
- Giauque, David (2003), “New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*
- Hood, Christopher (2010), “Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?”, *West European politics*, n° 33:5
- Leibfried, Stephan e Michael Zurn (2005), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Leroy, Anne-Marie (1996), “Les reformes administratives dans les pays de l’OCDE: une tentative de synthèse”, em Conseil D’Analyse Économique, *État e gestion publique*
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of public policy*
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª Edição de 1997)
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política- Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O papel do estado na sociedade” em José António Telo et. al., *Pilares da estratégia nacional*, Lisboa, Edições Prefácio, Instituto da Defesa Nacional
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projetos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, Juan, et al. (2003), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan, et al. (2007), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Nunes, Vanda (2011), “Políticas e estratégias de formação profissional na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais
- OCDE (2004), *OECD Economic survey of Portugal 2004: the public administration reform*, em section on public administration reform in chapter 3
- OCDE (2008), *Budgeting in Portugal*, edição portuguesa: Direção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008), *Avaliação do processo orçamental em Portugal*
- Pereira, Paulo et al. (2007), *Economia e finanças públicas*, 2ª Edição, Lisboa, Escolar Editora
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfer between Governments: the case of administrative reform”, *West European Politics*, Vol.20, n° 4
- Pinheiro, Ana (2008), *O impacto de um sistema de gestão da qualidade na modernização da Administração Pública: o caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Aveiro, Universidade de Aveiro
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e administração. Como modernizar os serviços?*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted governance due to public value management*, Frankfurt, Peter Lang

- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo et al., *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Ricardo, Andreia (2008), *Um modelo de consolidação de contas na Universidade Nova de Lisboa*, Trabalho de Projeto de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE
- Robert, Paul (2010), *A Educação na Finlândia- Os segredos de um sucesso*, Porto, Edições Afrontamento
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da associação portuguesa de administração e políticas públicas*, Vol. I, nº 1
- Rocha, J.A. Oliveira (2007), *Gestão de recursos humanos na Administração Pública*, 2ª Edição, Lisboa, Escolar Editora
- Rocha, José António de Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A escola pública pode fazer a diferença*, Coimbra, Almedina
- Romzek, Barbara S. (2000), “Dynamics of public sector accountability in na era of reform”, *International review of administrative sciencies*, Vol.66, nº 1
- Sandel, Michael (1996), citado por Janet Denhart e Robert Denhart (2003), “The new public service: an approach to reform”, *International review of public administration*, Vol. VIII, nº 1
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública”, *Revista de Administração Pública*, Vol. 43 (2)
- Silva, António Barbosa (2002), *Gestão financeira da Administração Pública central*, Lisboa, Áreas Editora
- Tavares, José (2003), “Gestão Pública, cidadania e cultura da responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo et al. (org.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora
- Weber, Max (1971), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de tipo ideal”, em Edmundo Campos (org.), *Sociologia das organizações*, Rio de Janeiro, Zahar Editora



## **ANEXOS**