

# ALGUNS ASPECTOS DA GESTÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL EM PORTUGAL

*Maria da Conceição da Costa Marques*  
*Universidade Aberta*

*Comunicación presentada en el I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión*  
*(Valencia – Noviembre 2000)*

## RESUMO

A Administração Pública encontra-se neste momento numa fase de viragem sobre a sua actuação. É necessário que disponha de sistemas de informação capazes de responder às crescentes exigências da sociedade, situação que obriga à reformulação dos actuais processos de gestão.

Um modo de alterar o modelo implementado sem o afastar da realidade é ser selectivo em determinadas actuações ou actuar de forma gradual, seguindo esquemas participativos e pouco dirigistas, mas inequívocos.

Um dos grandes desafios que se colocam neste momento à Administração é a necessidade de preparar a mudança para o novo sistema de Contabilidade Pública, que irá permitir a evolução para novas formas de gestão.

A gestão pública preocupa-se em minimizar os meios ou maximizar os resultados. As reformas a efectuar na gestão pública devem realçar aspectos, como sejam, o aumento da produtividade e eficiência, o aumento da flexibilidade e a capacidade de adaptação à procura, o controlo das despesas públicas e a modernização das relações de controlo e de prestação de contas na hierarquia do Estado.

Em Portugal, todos os governos tentaram fazer uma reforma administrativa, sem o terem conseguido; porém, na década de setenta o Estado é pressionado para aumentar a sua eficiência. O novo movimento da reforma administrativa (“new public management” ou modelo de administração pública empresarial) vê no mercado o princípio que deve guiar toda a sociedade. Não sendo possível privatizar todas as actividades do Estado, para as operações administrativas residuais, devem importar-se práticas de gestão empresarial.

Mintzberg entende que o consumidor pode apresentar-se relativamente ao Estado como consumidor, cliente, cidadão e sujeito e que não é possível importar a gestão empresarial para as entidades públicas; a gestão pública deve afirmar-se como doutrina própria.

As novas formas de gestão conduzem a maior motivação, produtividade e obtenção de resultados, donde resultam benefícios concretos para a sociedade.

Os indicadores chaves de performance devem cobrir as diferentes áreas da organização e a sua actualização deve ser periódica e frequente.

Palavras-chaves: Sector Público, administração, gestão, eficiência.

## INTRODUÇÃO

Hoje em dia, a Administração Pública enfrenta múltiplos desafios, que a obrigam a esforços contínuos de adaptação a novas formas organizacionais, capazes de responder às constantes exigências da sociedade. A maior parte dos países da OCDE estão a envidar esforços para reformar a gestão pública. Uma Administração melhor gerará, por certo, um melhor Sector Público. Com o actual

volume de despesas e receitas públicas e respectivos défices, a obtenção de melhorias de eficiência pública, conduz à obtenção de aumentos do bem estar geral.

Neste trabalho procuraremos abordar a gestão pública em sentido geral, para depois centrarmos a nossa atenção na gestão pública em Portugal, em especial no subsector financeiro Administração Central.

Pensamos, deste modo, contribuir para a divulgação de um tema cada vez mais importante, não apenas porque estamos perante uma fase de mudança, mas também pelo facto de existirem determinados factores (sobretudo tecnológicos), os quais, se correctamente utilizados, irão ajudar a que essa mudança se processe da melhor forma possível.

## 1. AS ORGANIZAÇÕES E A GESTÃO

Uma organização é uma entidade através da qual as pessoas se inter-relacionam, mediante vínculos contratuais, acordos informais ou meros subentendidos, com o fim de alcançar metas individuais e colectivas (Milgrom y Roberts, 1992)<sup>1</sup> No seu conjunto, a economia é uma grande organização, que integra pessoas e organizações de nível inferior, como sejam, as empresas familiares, as sociedades anónimas privadas, as empresas públicas, as Administrações públicas de nível distinto, os sindicatos, as fundações, as cooperativas, as organizações religiosas, entre outras.

Para que uma organização seja considerada como tal é necessário que se verifiquem determinadas características, nomeadamente, a posse de direitos de propriedade, a existência de vínculos contratuais entre os membros da organização e entre estes e a organização, fluxos de informação e de recursos, relações de autoridade, normas organizativas explícitas e cultura organizacional.

Muitas vezes utilizam-se os termos “organização” e “instituição” como sinónimos e, em sentido lato, pode dizer-se que está correcto. No entanto, as *instituições* são o elemento estático da vida organizativa, enquanto que as *organizações* são o elemento dinâmico e, ao mesmo tempo, a fonte da mudança institucional.

Emilio Albi (1997, pg. 24) entende que as instituições são as estruturas em que se desenrola a gestão, não devendo esquecer-se que qualquer organização se desenvolve num contexto externo de regras políticas, sociais e jurídicas, definidoras daquilo a que se pode chamar marco ou “ambiente institucional”.

As motivações das pessoas para se associarem são várias; nada impede que cada indivíduo na sociedade procure satisfazer as suas necessidades pelos seus próprios meios. A motivação das pessoas para realizarem tarefas específicas deve atender às suas reais preferências e capacidades, oferecer incentivos baseados na atribuição de direitos de propriedade, em sistemas de avaliação do desempenho e em sistemas de remuneração e promoção.

Duas soluções organizativas extremas podem encontrar-se (Emilio Albi, 1997, pg. 25):

- ◆ **Hierarquias** – a informação é acumulada por uma autoridade superior, que determina a atribuição dos recursos e emite as suas instruções ao nível inferior. O sistema de planificação central com propriedade colectiva responde a um padrão organizativo hierárquico.
- ◆ **Poliarquias** – As unidades de produção e consumo acumulam a informação, processam-na e tomam decisões de forma totalmente descentralizada, negociando voluntariamente entre elas.

---

<sup>1</sup> In Gestión Pública, 1997, pg.23.

Não existe uma autoridade central nem mecanismo formal que assegure a coerência das decisões com uma meta colectiva. Temos como exemplo o sistema de mercado com propriedade privada.

Na realidade as economias não integram estas formas de organização em estado puro, antes encontramos situações híbridas, como a *descentralização* plena de decisões de mercado e a *centralização* total da planificação.

O sistema económico engloba organizações que combinam relações de autoridade ou hierarquia com a autonomia de decisões dos seus membros, em graus distintos. Deste modo, encontramos **negócios unipessoais** (em que não existe hierarquia); as **empresas de propriedade privada** (existe um certo grau de centralização das decisões entre a propriedade, a gerência e os participantes no processo de produção); as **empresas públicas** (a própria empresa integra-se na hierarquia estatal) e os **organismos administrativos do Estado** (hierarquia pura).

Cabe-nos, porém, formular a seguinte questão: o Estado é uma organização diferente?

Se uma empresa pode ser uma forma de organização alternativa ao mercado puro de propriedade privada, pelas vantagens que oferece num mundo que se caracteriza pela necessidade de usar determinados activos ou estabelecer contratos incompletos, quais são então os atractivos específicos do Estado como organização?

De facto, a organização estatal possui determinadas características distintivas, materializadas nos poderes e possibilidades, que resultam essenciais para estabelecer o seu papel económico. O Estado tem o poder de lançar impostos, o poder de legislar, o poder de proibir e o poder de castigar. Sendo usados adequadamente, estes poderes permitem uma redução dos custos de transacção, situação que pode ser muito apreciada, corrigindo falhas de mercado e distribuindo direitos de propriedade. Por vezes os mercados falham e, no seu conjunto, a sociedade perde.

## 2. A GESTÃO PÚBLICA

Uma boa gestão é em geral uma “arte” que exige ponderação e equilíbrio entre fins e meios, mais do que receitas milagrosas de validade universal, podendo, algumas vezes, socorrer-se de determinadas técnicas complementares. (Emilio Albi, 1997, pg. 238). É, em grande parte, o caso da gestão dos serviços públicos, onde os gestores públicos contam com um alto grau de subjectividade na interpretação dos critérios, e onde, muitas vezes, se confunde a discricionariedade com a arbitrariedade, ou se privilegiam os *outputs* intermédios (actividade realizada) em vez dos resultados (melhoria do bem estar social). Nesta medida, a gestão pública deve ter em consideração todos os *outputs* intermédios, em função dos objectivos finais.

Como exemplos podem referir-se as universidades, os hospitais, os departamentos de polícia, os tribunais de justiça, etc. que respondem na sua gestão a *outputs* concretos, a saber: alunos aprovados, doentes tratados, prisão de suspeitos, sentenças proferidas, etc., embora as suas metas sejam claramente outras: ensinar, investigar, curar, suprimir o delito da sociedade, impor a justiça, etc.

Todavia, o facto de haver dificuldades na identificação dos *outputs* com os resultados, não podem de modo algum ser o pretexto para a irresponsabilidade dos gestores públicos quanto à eficiência da actividade realizada.

### 2.1 Da administração à gestão

Pode dizer-se que a Administração Pública em geral se encontra neste momento numa fase de viragem sobre a sua actuação, ou seja, os permanentes desafios a que está sujeita obrigam a que

disponha, cada vez mais, de sistemas de informação capazes de responder às crescentes exigências da sociedade. Esta situação obriga a que se reformulem os processos de gestão, destinados a suportar uma mudança organizacional esperada e urgente.

Colocam-se, todavia, algumas dificuldades na introdução de elementos de gestão na actividade das organizações públicas, onde os aspectos políticos impedem, por vezes, uma nítida distinção entre a gestão dos serviços propriamente dita e os aspectos políticos. Por outro lado, na vida destas organizações existe um peso excessivo de legislação sobre a actividade, que determina a existência de certas garantias jurídicas e procedimentos administrativos rigorosos no funcionamento interno da Administração, cujo cumprimento deverá ser assegurado.

Desta forma, as diferentes organizações estatais desenvolvem uma actividade regulada, dirigida não só aos administrados, mas também aos demais órgãos da Administração de que dependem e com os que se relacionam. O sistema de hierarquia é fundamental nestes casos e a actividade desenrola-se na base do cumprimento de leis, decretos-leis, regulamentos, portarias, etc.

Uma Administração que pretenda adoptar uma gestão dos serviços públicos deve proceder a uma mudança cultural, com enfoque nos circuitos de tomada de decisões, na gestão dos recursos humanos, flexibilização das configurações jurídicas que adoptam, redefinição dos centros de responsabilidade, etc.

A mudança é necessária se se pretende passar de um conceito de administração a um verdadeiro conceito de gestão pública. Um modo de alterar o modelo implementado sem o afastar da realidade é ser selectivo em determinadas actuações ou actuar de forma gradual, seguindo esquemas participativos e pouco dirigistas, mas inequívocos.

Acresce o facto de se ter de considerar o grande desafio que se coloca neste momento à Administração, que é a necessidade de preparar a mudança para o novo sistema de Contabilidade Pública, o que por si constitui, sem dúvida, um importante desafio no domínio da evolução para novas formas de gestão.

## 2.2 A eficiência na gestão

O quadro seguinte apresenta-nos uma gestão globalmente eficiente no Sector Público:

### *Quadro 1: gestão globalmente eficiente*

**Economia:** Compra de *inputs* ao menor custo

**Eficiência:** Relação óptima entre *inputs* e *outputs*

**Efectividade:** impacto dos *outputs* ou grau em que estes alcançam os objectivos sociais fixados

$$\text{“Vale o que custa”} = \frac{\text{Input físico}}{\text{Custo input}} * \frac{\text{Output físico}}{\text{Input físico}} * \frac{\text{Valor output}}{\text{Output físico}}$$

Fonte: Emilio Albi, 1997, pg. 23

A eficiência é a adequação entre a valoração do resultado e o custo ou sacrifício realizado para a sua obtenção, aquilo que os anglo-saxónicos designam por *value for money*<sup>2</sup>. A gestão pública

<sup>2</sup> O que pode traduzir-se como “o serviço vale o que custa”, quer dizer, custo mínimo, output máximo.

preocupa-se em minimizar os meios ou maximizar os resultados. A valorização social destes sobrepõe-se à esfera de autonomia de que deve dispor um gestor; é fundamental que se separem ambos os componentes.

Para ilustrar a melhoria da eficiência na gestão pública, referem-se alguns exemplos, como sejam:

### *Quadro 2 : melhoria da eficiência na gestão pública*

- Um aumento na despesa produz um aumento proporcionalmente maior no *output*
- A mesma quantidade e padrão de qualidade do serviço produz-se a um menor custo
- Maiores quantidades, ou as mesmas, mas com padrões de qualidade superiores, são produzidas a custo igual ou inferior
- Uma actividade mais útil substitui outra menos útil, a custos iguais
- Actividades desnecessárias são eliminadas
- A melhoria na política de compra diminui o custo dos *inputs* para qualquer nível de *output*
- Uma produção conjunta resulta mais barata que a soma do custo de duas produções obtidas separadamente

*Quadro 2. Fonte: Emilio Albi, 1997, pg. 239*

A eficiência na gestão resulta da afectação de recursos, para os quais se compararam resultados e custos, com diferentes alternativas. Algumas vezes pode estar-se perante situações como estas:

- Produzir ou comprar?
- Como avaliar a eficiência do serviço?

Existem certas condições para se processar a gestão que se traduzem por uma certa autonomia no desempenho da actividade, seja para aplicar os conhecimentos do gestor às situações concretas, seja para intervir com os instrumentos de controlo mais apropriados. As restrições orçamentais devem ser bem definidas e credíveis, vinculadas a quem goze da autonomia. A organização deve contemplar os elementos de custo e de resultado na actividade desempenhada.

### **2.3 Orçamento, contabilidade e controlo**

O orçamento tem uma vertente macroeconómica importante, como delimitador da quantidade de recursos financeiros disponíveis para fazer face às despesas das Administrações públicas. Sob o ponto de vista da gestão microeconómica da despesa pública, o orçamento identifica-se com a restrição financeira, destinada a incentivar a eficiência na actividade, pela introdução da noção de custo de oportunidade. Além disso, o orçamento como instrumento que permite um registo contabilístico das actividades autorizadas pelos dirigentes, fornece uma base importante para o controlo da legalidade.

Muitos dos esforços desenvolvidos pelos países da OCDE<sup>3</sup> que pretendem introduzir reformas na gestão pública prendem-se com aspectos, como sejam, o aumento da produtividade e eficiência, o aumento da flexibilidade e a capacidade de adaptação à procura, o controlo das despesas públicas e, por último, a modernização das relações de controlo e de prestação de contas na hierarquia do Estado.

Na gestão pública a necessidade de opção advém das restrições orçamentais, pela limitação de recursos no processo da tomada de decisões e pela necessidade de afectar esses recursos face às

---

<sup>3</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

alternativas disponíveis. Emilio Albi (1997, pg. 241) refere que deve conjugar-se o “reino dos benefícios” (da actividade), com o “reino dos custos” (o orçamento).

Tradicionalmente, a Contabilidade Pública orientou a sua actividade para o controlo orçamental, ao longo das suas distintas fases: autorização, processamento, liquidação e pagamento<sup>4</sup>. Trata-se de uma contabilidade de fluxos, afastada das convenções seguidas pela contabilidade privada. Têm sido escassos os esforços efectuados no sentido de se promover uma análise da situação financeira e patrimonial das Administrações, o que dificulta o conhecimento do capital público e respectivo valor.

Esta situação tende contudo a inverter-se em Portugal, dada a aprovação em 1997, do Plano Oficial de Contabilidade Pública<sup>5</sup>, que perspectiva para a Contabilidade Pública uma aproximação das definições, relações e terminologia contabilística de uso geral, ainda que de forma progressiva. Pretende-se complementar e não substituir a contabilidade orçamental com a contabilidade patrimonial, com o intuito de captar toda a informação que a contabilidade deva recolher.

Mostra-se igualmente importante que se estabeleçam determinados instrumentos de controlo, destinados a assegurar que as distintas áreas operativas da organização actuam de acordo com os objectivos. Porém, o controlo de gestão não deve confundir-se com auditoria interna, dado que esta última tem como meta informar a direcção, com um grau razoável de segurança, de que as técnicas e procedimentos de controlo interno estão a ser aplicados de acordo com as normas e os activos estão salvaguardados.

### **3. A gestão pública na Administração Central**

#### **3.1 Situação em Portugal**

O Sector Público Português encontra-se dividido em duas grandes áreas: Estado, em sentido lato (Administração Pública) e Empresas Públicas (Sector Empresarial do Estado).

O Estado (Administração Pública) engloba quatro subsectores financeiros, a saber: Administração Central, Segurança Social, Administração Regional (Regiões Autónomas) e Administração Local.

No subsector Administração Central destacam-se os Serviços Integrados ou Simples<sup>6</sup> (quando existam) e a Administração Central Autónoma, na qual encontramos os Fundos Autónomos e os Serviços Autónomos.

Por Fundos Autónomos entendem-se todos os Serviços destinados à movimentação de meios financeiros (monetários ou creditícios) e por Serviços Autónomos aqueles que prestam toda uma gama de utilidades materiais, utilizando para o efeito os meios financeiros.

A reforma administrativa até meados dos anos setenta era vista apenas como mudança das estruturas. Os funcionários eram tidos como apêndices da máquina existente, cabendo aos burocratas conceber o “como fazer” (segundo técnicas racionais) e o “que fazer” seria definido politicamente.

Em Portugal, todos os governos tentaram fazer uma reforma administrativa, sem o terem conseguido; porém, na década de setenta o Estado é pressionado para aumentar a sua eficiência.

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

<sup>5</sup> Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro.

<sup>6</sup> De acordo com a Reforma da Administração Financeira do Estado os serviços simples deixam de existir. Os serviços com autonomia administrativa caracterizam o regime geral, enquanto os serviços com autonomia administrativa e financeira constituem o regime excepcional.

O novo movimento da reforma administrativa (“new public management” ou modelo de administração pública empresarial) vê no mercado o princípio que deve guiar toda a sociedade. Parte da premissa de que a gestão empresarial é superior à gestão pública; logo, a solução passa pela transferência das actividades governamentais para o sector privado, promovendo as privatizações. Não sendo possível privatizar todas as actividades do Estado, então, para as operações administrativas residuais, devem importar-se práticas de gestão empresarial.

No “new public management” termos como “empowerment”<sup>7</sup>, serviço de clientes ou consumidores são comuns e insiste-se no desempenho, em detrimento dos processos; põe-se a ênfase nas receitas, em vez das despesas.

Por seu lado, as componentes doutrinárias da reforma administrativa de Margaret Thatcher acentuam a gestão profissional, o desempenho, a ênfase nos resultados, fragmentação das grandes unidades administrativas em agências, competição, adopção de estilos de gestão empresarial, flexibilização do pessoal, fazer mais com menos dinheiro e emagrecimento das organizações públicas.

Este processo dinamizou-se e países como a Nova Zelândia e a Austrália adoptaram-no, tendo mais tarde chegado ao continente europeu.

Portugal não foi excepção. A criação do Secretariado para a Modernização Administrativa é disso exemplo. A ideia era clarificar a relação entre a Administração e o cidadão, de modo a que estes fossem considerados clientes dos serviços, pressionando os funcionários no sentido de aumentar a eficiência e qualidade dos referidos serviços.

Como medida de vulto resultante desta reforma foi a publicação do Código de Procedimento Administrativo, pelo qual se pretendia uma Administração aberta, permitindo aos cidadãos o acesso aos processos. Foram igualmente estabelecidas novas medidas, facilitadoras da comunicação entre Administração e cidadão, como sejam as formas de acolhimento ao público, a supressão do anonimato dos funcionários, os postos de atendimento e as linhas directas de informação ao público. Mais tarde, com a ajuda de outras medidas, esperava-se introduzir nos serviços públicos a gestão da qualidade total (TQM)<sup>8</sup>.

Embora a OCDE tenha enaltecido a reforma administrativa portuguesa, a mudança de imagem da Administração não foi todavia suficiente.

O conceito de reinvenção da governação foi defendido por David Osborn e Ted Gaebler (1992), tendo a Administração de Bill Clinton seguido este modelo, onde o relatório Gore, “Reinventar a Administração Pública” (1994) também se inspirou. A principal ideia do relatório é a ruptura com o Estado-administrador vigente durante séculos, privilegiando a administração empresarial. Dá prioridade à obtenção de resultados e à satisfação dos clientes. A concentração e centralização de poderes são eliminados. A boa gestão exige uma permanente reinvenção dos métodos.

Mintzberg (1996, p. 281), dá uma nova abordagem ao referir que o consumidor pode apresentar-se relativamente ao Estado como consumidor, cliente, cidadão e sujeito. Entende que não é possível importar a gestão empresarial para as entidades públicas; a gestão pública deve afirmar-se como doutrina própria. O Modelo de Controlo Normativo, no qual o funcionamento se baseia na dedicação e maior espírito de missão, menos hierarquia e maquinaria organizacional, é defendido pelo autor como modelo de governação.

---

<sup>7</sup> Delegação de poderes.

<sup>8</sup> *Total quality management.*

No entanto, ainda paira a confusão: reformar ou reinventar a governação? Reinventar, mas de modo diferente do preconizado no relatório Gore. O novo modelo de gestão pública não se compadece com a aplicação indiferente de regras gerais a casos concretos, nem na escolha arbitrária de políticas públicas, baseando-se mais num processo de regulamentação com o fim de legitimar a intervenção do governo.

As instituições não ficaram alheias a estas mudanças. Verifica-se uma maior responsabilização na tomada de decisão e, correlativamente, um aumento do controlo “à posteriori”, materializado em esquemas de avaliação. A autonomia na tomada de decisão é, de resto, a melhor solução para a complexa natureza das tarefas, que não se compadecem com procedimentos excessivamente normalizadores.

Neste âmbito, as experiências colhidas não podem ser totalmente, ou mesmo parcialmente, traduzidas numa lógica empresarial funcionando como padrão absoluto de referência para as práticas de gestão nas organizações públicas.

É necessário, portanto, introduzir novas formas de gestão que conduzam a maior motivação, produtividade e obtenção de resultados, que possam traduzir-se em benefícios concretos para a sociedade.

Neste âmbito, é necessário clarificar os objectivos de cada processo, determinar exactamente como medir e quem mede a eficiência das funções a todo o tempo. Pelo estudo sistemático, é possível determinar quais os passos que podem reduzir-se ou eliminar-se, procedimentos que podem suspender-se, formação adicional pode providenciar-se para apoiar as pessoas a desempenharem as suas funções mais eficientemente, tecnologia pode ser introduzida, para que os processos sejam mais rápidos, etc.

A procura de uma análise geralmente resulta num aperfeiçoamento dos processos - os processos são mais eficientes, mais efectivos, mais direccionados para as necessidades da organização e partes envolvidas. A chave da análise processual e aperfeiçoamento das características das organizações em geral, tem uma importância especial no Sector Público.

### **3.2 Os aspectos inovadores da gestão pública**

A flexibilização da gestão consiste em adaptar os instrumentos da gestão às realidades concretas da actuação pública, para o que se deve ter em conta a especificidade dos recursos utilizados e a própria relevância estratégica do *output* da actividade pública.

A questão da medição da performance da Administração Pública tem preocupado os responsáveis dos governos dos diferentes países, uma vez que não constituindo a obtenção de lucro uma preocupação das entidades públicas, torna-se difícil proceder à avaliação da gestão, tanto mais que os indicadores geralmente utilizados são de cariz financeiro. Os indicadores-chaves de performance devem cobrir as diferentes áreas da organização e a sua actualização deve ser periódica e frequente.

Para um exercício de orçamentação alternativo, uma das bases fundamentais da gestão pública passa pela utilização da informação disponível sobre a actuação dos gestores. Esta situação permite um processo de avaliação por comparação, nomeadamente o caso de distintas entidades públicas, em lugares diferentes, proporcionarem, em princípio, padrões de serviços similares, de acordo com os direitos reconhecidos aos seus cidadãos.

Disponer desta informação significa uma maior transparência na gestão e a sua correcta utilização pode reduzir a assimetria da informação existente.



Para ajudar a Administração a melhorar a sua performance, podem utilizar-se alguns métodos, como o *Benchmarking*, o *Balanced Scorecard*, etc.

Uma política de *Benchmarking*<sup>9</sup> pode ser utilizada a partir da determinação dos custos que se considera legítimo reembolsar, obtidos a partir de amostras, calculados com diferentes técnicas de estimativas. Outra possibilidade consiste em centrar o *Benchmarking* na análise dos custos necessários (legítimos), pela medição da eficiência da actividade pública, aceitando que o nível da actividade é real, não podendo ser manipulada, nem pelo financiador, nem pelo gestor.

O *Balanced Scorecard* é uma metodologia criada por Robert Kaplan e David Norton, em Harvard, que permite pôr em prática as iniciativas que conduzem à melhoria da performance. Vai permitir que a missão e as estratégias definidas para as organizações se mantenham vivas, ao mesmo tempo que permite identificar e estabelecer prioridades nas melhorias dos processos, bem como identificar e adoptar as melhores práticas utilizadas por outros.

#### 4. CONCLUSÕES

O Estado é uma organização diferente, com objectivos específicos, que lhe conferem vantagens para colmatar as falhas de mercado e para redistribuir: tem poderes de império e de coacção.

A eficiência da gestão pública resulta da qualidade do desenho das instituições, bem como da actuação da administração, ao nível da delegação de poderes, das regras de financiamento, dos incentivos, etc.

Passar da administração à gestão pública pressupõe prestar atenção aos circuitos de tomada de decisões. A nova gestão pública consiste em adequar os meios de intervenção pública aos fins previstos. Gerir implica a prossecução da eficiência na afectação de recursos públicos.

#### 5. BIBLIOGRAFIA

- AECA-Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Documento 16 (1997). *Principios de Contabilidad de Gestión. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*.
- Arias Rodríguez, A. (1997). El control de la gestión financiera de las universidades: nuevas tendencias. Auditoría Pública nº 11/97 (número especial).
- Armstrong, Anona (1998). *New Public Management – The Way Ahead?*. Australian Journal of Public Administration. Volume 57, Number 2 – June 1998.
- Barea Tejeiro, José y Gómez Ciria, Antonio (1994). *El Problema de la Eficiencia del Sector Público en España*. Instituto de Estudios Económicos.
- Cabeza del Salvador, I. (1997). *Auditoría operativa en el Sector Público: realidad o utopía?* Auditoría Pública nº 11/97 (número especial).
- Caille, Daniel (1998). *Gestion directe ou gestion déléguée une question de logique*. La Revue Française de comptabilité, Mai 1998 – nº 300.
- Camacho, A.; Crujeira, C.; Lucena, J. e Pinho, I. (1992). *Gestão Pública uma abordagem Integrada*. Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, Lda. Lisboa.
- Caraça, J.M.G.; Conceição, P. e Heitor, M.V. (1996). *Uma perspectiva sobre a missão das universidades*. Análise Social nº 139 Quarta Série.
- Chaves García, J. R. (1995). *La necesaria reorganización universitaria – racionalizar la gestión y el gasto*. Revista Auditoría Pública nº 3 . Octubre. 1995.
- Di Francesco, Michael (1998). *The Measure of Policy? Evaluating the Evaluation Strategy as an Instrument for Budgetary Control*. Australian Journal of Public Administration. Volume 57, Number 1 – March 1998.

---

<sup>9</sup> O que os nossos colegas fazem de melhor pode ser por nós posto em prática.

- Drucker, Peter F. (1992). *Managing for the future*. Butterworth Heinemann, Ltd. Oxford.
- Emilio Albi; González-Páramo, J.M. y López Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Flynn, Norman (1997). *Public Sector Management* (third edition). London. Prentice Hall.
- Gimeno Ruiz, Amparo (1997). *La descentralización de la gestión pública. Implicaciones Contables*. Actualidad Financiera, Núm. Monográfico nº 2/97.
- Gonzalo Angulo, J.A.; Pina Martínez, V. y Torres Prada, L. (1997). *Aplicaciones del análisis envolvente de datos (DEA) a la medición de la eficiencia de las Entidades Públicas: utilidad para la gestión*. Actualidad Financiera, Año II, Núm. Monográfico 2/97.
- Johnston, Judy (1998). Strategy, planning, leadership, and the financial management improvement plan – The Australian Public Service 1983 to 1996. *Public Productivity & Management Review*, Volume 21, June 1998, Number 4.
- Kemp, David (1998). *Public Administration in the New Democratic State*. Australian Journal of Public Administration. Volume 57, Number 2 – June 1998.
- Kouzmin, Alexander & Johnston, Judy (1998). *An International Symposium on Auditing Australian Public Sector Innovations: From Public Administration to Public Management*. *Public Productivity & Management Review*, Volume 21, Number 4.
- Lampreia, Laura (1997). *Contributos para uma nova cultura da gestão pública*. Secretariado para a Modernização Administrativa. Lisboa.
- Marques de Almeida, J.J. e Matos Carvalho, J.M. (1996). *O controlo interno numa grande empresa – verificação das condições básicas*. *Revista de Contabilidade e Comércio* nº 210 / Volume LIII, 2º trimestre de 1996.
- Meek, Jack W. (1998). *Responsible Government and Administration*. *Public Productivity & Management Review*, Volume 21, June 1998, Number 4.
- Mintzberg, Henry (1996). *Managing Government, Governing Management*. *Harvard Business Review*, vol. 74, nº 3.
- Muñoz Colomina, Clara Isabel; Norverto Laborda, M<sup>a</sup> Carmen (1997). *El reto de la mejora de la información contable como instrumento de gestión en el Sector Público*. Actualidad Financiera, Núm. Monográfico 2/97.
- Muruzabal Lerga, J. (1995). *Autonomía y Gestión Universitaria*. *Revista Auditoria Pública* nº 3 . Octubre . 1995.
- OCDE (1995). *Évolutions dans la gestion publique*. Mise a jour 1995.
- Oliveira Rocha, J.A. (1991). *Princípios de Gestão Pública*. Lisboa: Editorial Presença.
- Oliveira Rocha, J.A. (1997). *Repensar a Governação: Reforma ou Reinvenção?* *Revista Administração, Série IV, Ano X, nº. 6, Setembro/Outubro 1997*.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading Ma: Addison Wesley.
- Pimpão, Adriano & outros; Forum 2000 (1995). *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. ISCSP-Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Sousa Franco, A.L. (1995). *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Volume I* (4<sup>a</sup> edição – 2<sup>a</sup> reimpressão). Coimbra. Almedina.
- Trosa, Silvye (1995). *Moderniser L'Administration*. Paris: Les Éditions D'Organisation.