UNIVERSIDADE ABERTA

DEPARTAMENTO DE GESTÃO

TESE DE DOUTORAMENTO

Os Indicadores de Gestão nas Universidades Públicas Portuguesas: uma Metodologia para Análise da sua Eficiência

Maria da Conceição da Costa Marques

Coimbra, 2005



UNIVERSIDADE ABERTA

DEPARTAMENTO DE GESTÃO

TESE DE DOUTORAMENTO

OS INDICADORES DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS: UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA SUA EFICIÊNCIA

Maria da Conceição da Costa Marques

Coimbra, 2005

UNIVERSIDADE ABERTA

Departamento de Gestão

TESE DE DOUTORAMENTO

Os Indicadores de Gestão nas Universidades Públicas Portuguesas: uma Metodologia para Análise da sua Eficiência

Autora: Maria da Conceição da Costa Marques

Orientador: Prof. Doutor José Joaquim Marques de Almeida

Coimbra, 2005

Agradecimentos

Quero agradecer a todas as pessoas e instituições que contribuíram para o desenvolvimento do processo de investigação que conduziu à elaboração da presente tese de doutoramento.

O meu primeiro agradecimento vai para o Doutor José Joaquim Marques de Almeida, meu orientador, pelas valiosas contribuições e superior orientação, prestadas ao longo de todo o percurso que caracteriza uma investigação desta natureza.

Ao *Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra* por ter permitido o acesso a obras e artigos científicos indispensáveis à elaboração e redacção da tese.

À *Universidade de Coimbra,* prestigiada instituição, onde o saber ocupa lugar de culto, por fomentar em mim a necessidade de constante aprendizagem.

À minha família e amigos pelo permanente entusiasmo e estímulo para conclusão do doutoramento.

Resumo

Esta dissertação tem como tema de estudo a medição da *performance* nas universidades públicas portuguesas. Para tal, é proposto um conjunto de indicadores de gestão que permita aos diferentes "stakeholders" o acesso a dados que avaliem o seu desempenho.

A introdução proporciona uma visão sobre o desenvolvimento do estudo, motivação para a sua elaboração, meios utilizados e descrição dos capítulos e matérias neles abordados, ou seja, uma visão de conjunto do trabalho.

A instituição universitária é inserida no contexto de uma nova Administração Pública, mais moderna e dinâmica, sem perder de vista as particularidades destas instituições quer no passado, quer nos tempos mais recentes e ainda qual o seu papel no futuro próximo.

A evolução do sistema de ensino superior nos últimos anos e o bom funcionamento das universidades, fomentaram nestas instituições a necessidade de avaliar a qualidade dos serviços prestados, pelo que temas como a avaliação, a acreditação, a qualidade total, são alvo de estudo.

O relacionamento entre o Estado e as universidades, em especial no que se prende com a sua forma de financiamento, missão e objectivos, foi decisivo para que se procedesse ao exame das formas de financiamento das universidades públicas. Os modelos de governação e as regras do bom governo universitário, bem como a capacidade de oferecer produtos e serviços inovadores por parte destas, são apresentados na tese. Por outro lado, realça-se a importância da investigação e o desenvolvimento na actualidade, bem como a relação entre a Universidade, o Estado e a Indústria, pressupostos indispensáveis à inovação e à competitividade destas instituições.

No que se prende com a medição da *performance* das universidades, nesta dissertação elaborou-se um estudo aprofundado dos indicadores de gestão: primeiro com a sua aplicação ao sector público em geral e depois com a aplicação específica às universidades. O modo como se usam os indicadores de gestão nas universidades, e quais são os principais modelos ou sistemas, foram preocupações que nortearam a nossa abordagem, tendo sempre como destino propiciar uma visão clara e concisa destes assuntos. O *Balanced Scorecard* surge como uma ferramenta importante neste domínio.

Esta investigação não estaria completa, sem a apresentação de um conjunto de indicadores de gestão para as universidades, passíveis de utilização por estas, com o fim de avaliar e apreciar o seu desempenho.

No sentido de demonstrar a validade dos indicadores concebidos, procedemos à sua aplicação, pelo que acreditamos constituirá uma fonte de informação verdadeiramente importante e valiosa para as universidades, para todo o sistema de ensino superior, para a comunidade científica, para a sociedade em geral e acima de tudo para o país.

Abstract

This dissertation's field of study is the measurement of performance in Portuguese Public Universities. In this regard, a series of management indicators were proposed, in order to provide the different stakeholders to have access to data which evaluates their performance. This introduction, provides a vision the development of the study, motivation for its elaboration, the means used and description of the chapters and subjects approached within them. In other words, a vision of the work group.

The University institution is placed within the context of a new Public Administration, more modern and dynamic, without loosing sight of the particularities of these institutions whether in the past or in recent times, and even their role in the future.

The evolution of the higher learning system in recent years, and the good functioning of the universities, created within these institutions the need to evaluate the quality of provided services, by which themes such as evaluation, accreditation, and total quality are targets for study.

The relationship between the State and the University, especially in regards to its form of financing, mission and objectives, was decisive to the examination of the way public universities are financed.

The models of government and the rules for good university government, as well as the capacity to offer innovative products and services on their behalf, are presented in the thesis. On the other hand, the importance of investigation and actual development, as well as the relationship between the University, the State and Industry, are highlighted as being indispensable to the innovation and competitiveness of these institutions.

Regarding the measuring of university performance, a detailed study of management indicators was performed in this dissertation: first in its application to the public sector in general and then with the specific application in regards to universities. The method

of use of the university management indicators, and which are the principle models or systems, were preoccupations which guided our approach, always having the goal of providing a clear and concise vision of these subjects.
The balanced scorecard arises as an important tool within this domain.

This investigation would be incomplete without the presentation of a group of university management indicators, useable by them, with the goal of evaluating and appreciating its performance.
In order to demonstrate the validity of the indicators created, we went ahead with its application, and so, we believe they will constitute a truly important and valuable source of information for the universities, the entire higher learning system, the scientific community, society in general, and above all, for the nation.

ÍNDICE

	Assunto	Nº de página
	Agradecimentos	**IV**
	Resumo	**V**
	Abstract	**VI**
	Índice	**VIII**
	Índice de quadros e figuras	**XIV**
	Siglas utilizadas	**XVII**
	Abreviaturas utilizadas	**XIX**
	INTRODUÇÃO	**1**
I.		
1.1	**Introdução**	**1**
1.2	**Metodologia utilizada**	**3**
1.3	**Motivação para a Tese**	**5**
1.4	**Organização da Tese**	**6**
	CAPÍTULO I	
1.	**A Universidade como parte integrante do Sector Público**	**8**
1.1	**Desenvolvimentos e mudanças no Sector Público**	**8**
1.1.1	Modernização da Administração Pública	8
1.1.1.1	Estado e Administração Pública	8
1.1.1.2	Modernização e reforma administrativa	10
1.1.2	Universidade e gestão pública	19
1.1.2.1	A Nova Gestão Pública (NPM)	19
1.1.2.2	Orientação ao serviço público	22
1.1.3	O Controlo por resultados na gestão pública	23
1.2.	**O sistema de ensino superior**	**27**
1.2.1	O conceito de ensino superior	27
1.2.2	O ensino superior em Portugal: resenha histórica	28

1.2.3	O emergir da sociedade do conhecimento	31
1.3.	**A Instituição universitária**	**35**
1.3.1	A Universidade em tempos de mudança	35
1.3.2	A Universidade na Europa	39
1.3.3	A Universidade do Século XXI	44
1.4.	**Qualidade e instituição universitária**	**49**
1.4.1	O binómio "qualidade *versus* quantidade"	49
1.4.2	Qualidade, avaliação e acreditação	50
1.4.2.1	O que é um sistema de qualidade	50
1.4.2.2	Implementação de um sistema de qualidade na Universidade	57
1.4.2.3	A avaliação da qualidade das instituições universitárias	64
1.4.2.3.1	O Porquê da avaliação	64
1.4.2.3.2	A avaliação das universidades	66
1.4.2.3.3	Avaliação e acreditação da Universidade em Portugal	69

CAPÍTULO II

2.	**Tendências, desafios e novos paradigmas para a Universidade**	**77**
2.1.	**O modelo de financiamento da Universidade**	**77**
2.1.1	Conceitos e modelos	77
2.1.2	O financiamento das Universidades em Portugal	88
2.1.2.1	Conceptualização do modelo de financiamento	88
2.1.2.2	Critérios de financiamento	92
2.1.2.3	O quadro jurídico actual de financiamento em Portugal	96
2.1.2.3.1	A Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto	96
2.1.2.3.2	A Portaria nº 1174/2003, de 6 de Outubro	101
2.2.	**A *Corporate Governance* no Sector Público**	**104**
2.2.1	O que é a *Corporate Governance*	104
2.2.2	As vantagens dos programas de *corporate governance* no Sector Público	105

2.2.2.1	O papel da *corporate governance* no Sector Público	110
2.2.3	Modelos de *corporate governance* da Universidade – uma visão prospectiva	113
2.2.3.1	As regras do bom governo universitário	113
2.2.3.2	A Universidade perante o desafio da inovação e competitividade	118
2.3	**A Importância da gestão estratégica na Universidade**	**120**
2.3.1	A gestão estratégica moderna	120
2.3.2	A gestão estratégica na Administração Pública	126
2.3.3	A Universidade e o desafio da estratégia	132
2.3.3.1	A formulação da estratégia	134
2.3.3.2	O caminho para estratégias de sucesso na Universidade	137

CAPÍTULO III

3.	**Os instrumentos de medição do desempenho no Sector Público**	**142**
3.1	**Relevância e interesse dos instrumentos de medida**	**142**
3.1.1	A eficiência na gestão do Sector Público	142
3.1.2	A gestão por objectivos	151
3.2	**Os sistemas de informação de gestão pública, indispensáveis ao estabelecimento de indicadores**	**158**
3.2.1	Enquadramento e conceitos fundamentais	158
3.2.2	O papel das tecnologias de informação e de comunicação	160
3.2.3	As tecnologias de informação e de comunicação na Universidade	166
3.2.4	Os sistemas de informação e o processo decisório	168
3.3	**Estrutura dos sistemas de informação para o estabelecimento de indicadores**	**173**
3.3.1	Os instrumentos de informação para a gestão pública	179
3.3.1.1	A contabilidade pública ao serviço da gestão	180
3.3.1.2	O orçamento como instrumento de gestão	183

3.3.1.2.1	O orçamento e o ciclo orçamental	183
3.3.1.2.2	O orçamento por programas	184
3.3.1.2.3	O Orçamento por programas e as finanças públicas em Portugal	187
3.4	**A contabilidade analítica, de custos ou de gestão nos organismos públicos**	**189**
3.4.1	Definição e objectivos da contabilidade analítica	189
3.4.1.1	Definição e enquadramento	189
3.4.1.2	Objectivos tradicionais e actuais da contabilidade analítica	192
3.4.2	A contabilidade de gestão nas entidades públicas	193
3.4.2.1	A contabilidade de gestão como instrumento de melhoria da eficiência nas organizações	193
3.4.2.2	A contabilidade de gestão como instrumento de direcção e de controlo	195
3.4.3	A contabilidade de gestão nas universidades	199
3.4.3.1	A contabilidade de gestão como instrumento de melhoria da eficiência nas universidades	199
3.4.3.2	O contributo do POC – Educação para a melhoria da eficiência nas universidades	202
3.4.3.2.1	Os objectivos da contabilidade analítica, segundo o POC – Educação	205
3.4.3.2.2	Esquematização da contabilidade analítica	207
3.4.3.2.3	Repartição dos custos indirectos	210
3.5	**O Activity Based Costing (ABC)**	**212**
3.5.1	Objectivos e alcance do sistema ABC	212
3.5.2	O uso do sistema ABC na Universidade	219

CAPÍTULO IV

4.	**Os indicadores de gestão nas universidades**	**230**
4.1	**A Universidade como unidade económica**	**230**
4.2	**Governo e autonomia da Universidade**	**231**
4.2.1	Enquadramento geral	231
4.2.2	A autonomia universitária em Portugal	237
4.2.3	Propostas sobre modelos de governação	238

4.3	**Os indicadores de gestão**	**240**
4.3.1	Os indicadores de gestão na Administração Pública	240
4.3.1.1	Enquadramento e caracterização	240
4.3.1.2	Objectivos dos indicadores	246
4.3.1.3	Importância dos indicadores	248
4.3.2	Conceito e classificação dos indicadores de gestão	252
4.3.2.1	Conceito e definição	252
4.3.2.2	Qualidades dos indicadores	256
4.3.2.3	Classificação dos indicadores	258
4.3.2.4	Principais utilizadores e destinatários dos indicadores	267
4.3.2.5	Utilização de referentes: o uso do *benchmarking*	268
4.3.2.6	Sistemas de recolha de dados	270
4.3.2.7	Referências dos indicadores	272
4.4	**A medição do desempenho nas universidades**	**273**
4.4.1	Porque é importante a avaliação do desempenho	273
4.4.2	O que é a *performance*	280
4.4.3	Os indicadores da *performance* (ou de gestão) nas universidades	283
4.4.3.1	Indicadores na universidade: oportunidade ou ameaça?	283
4.4.3.2	Selecção de indicadores	286
4.4.4	O uso de indicadores de *performance* na Universidade	291
4.4.4.1	O importante papel dos indicadores	291
4.4.4.2	Sistematização de procedimentos – metodologia a utilizar para a construção de indicadores na Universidade	295
4.4.4.3	Exemplos de indicadores	300
4.4.5	Os indicadores de rendimento	307
4.4.5.1	Utilização dos indicadores de rendimento nas universidades	307
4.4.5.2	Os indicadores de rendimento na educação	309
4.4.5.3	Alguns problemas metodológicos e políticos na construção e uso de indicadores de rendimento	316
4.4.5.4	Medição: a problemática do cálculo dos indicadores de rendimento	320
4.4.6	Limitações relacionadas com a utilização de indicadores	327
4.5	**Principais modelos ou sistemas de indicadores de gestão**	**330**
4.5.1	As medidas de desempenho	330

4.5.1.1	Breve apresentação	330
4.5.1.2	A curva de melhoria contínua	331
4.6	**O *Balanced scorecard* e o controlo de gestão nas universidades**	**333**
4.6.1	Modelo de negócio e perspectivas do *Balanced Scorecard*	333
4.6.2	O *Balanced Scorecard* nas Entidades Públicas	337
4.6.2.1	Adaptação do *Balanced Scorecard* ao Sector Público não lucrativo	337
4.6.2.2	Porque é o *Balanced Scorecard* uma ferramenta útil na gestão pública?	340
4.6.2.3	Construção, implantação e uso do *Balanced Scorecard* na Universidade	343
4.6.2.4	Como se constrói um *Balanced Scorecard*?	345
4.6.2.5	Aplicação do *Balanced Scorecard* à Universidade – o caso da Universidade X	347

CAPÍTULO V

5.	**A Universidade em números – tratamento estatístico de informação financeira e académica**	**354**
5.1	**Introdução e questões complementares**	354
5.1.1	Introdução	354
5.1.2	Motivação	355
5.1.3	Relevância do estudo	355
5.1.4	Metodologia	355
5.1.5	Ferramentas e métodos aplicados	356
5.1.6	Constrangimentos ao estudo	357
5.2	**Alunos inscritos pela 1ª Vez no 1º Ano**	**359**
5.3	**Vagas para o Ensino Superior**	**389**
5.4	**Diplomados no ano lectivo 2002/2003**	**403**
5.5	**Execução orçamental**	**419**
5.6	**Conclusões do capítulo**	**432**

CAPÍTULO VI

6.	**Proposta de indicadores de gestão para as universidades públicas portuguesas**	**441**
6.1	**Proposta de indicadores para uso na Universidade**	**442**
6.1.1	Metodologia de implementação	443
6.1.2	Informação a contemplar	443

6.1.3 Indicadores de oferta 447
6.1.4 Indicadores de procura 450
6.1.5 Indicadores de recursos humanos 456
6.1.6 Indicadores de recursos financeiros 461
6.1.7 Indicadores de recursos físicos 468
6.1.8 Indicadores de processos 472
6.1.9 Indicadores de resultado 482

CAPÍTULO VII

7. Conclusões, propostas de melhoria e novas linhas de investigação 494

7.1 Conclusões e propostas de melhoria 494

7.2 Novas linhas de investigação 500

CAPÍTULO VIII

8. Referências bibliográficas 501

ANEXOS

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadros

Quadro I - Modelos de governo

Quadro II - Controlo e avaliação por resultados

Quadro III – Avaliação *vs.* Acreditação

Quadro IV - Cinco categorias de processos de financiamento

Quadro V - A gestão globalmente eficiente no sector público

Quadro VI - Exemplos de melhorias da eficiência na gestão pública

Quadro VII - Características do sistema de informação de contabilidade de gestão

Quadro VIII - O Processo de custos

Quadro IX - Modelo do Departamento Académico

Quadro X - Hierarquia da classificação de actividades

Quadro XI - Autonomia universitária no mundo

Quadro XII - Repartição do poder nas universidades

Quadro XIII – Qualidades dos indicadores

Quadro XIV – Quadro síntese dos indicadores de gestão

Quadro XV - Grupos de utilizadores da informação do desempenho da Administração Pública

Quadro XVI - Exemplos de indicadores de gestão para as distintas áreas universitárias

Quadro XVII - Perspectiva do cliente

Quadro XVIII - Passos para a integração do planeamento estratégico com o orçamento

Quadro XIX - Ligação da estratégia com o *Balanced Scorecard* na UX

Quadro XX - Indicadores chaves da *performance* no *Balanced Scorecard* na Universidade X

Quadro XXI - Informação essencial à construção de indicadores universitários

Quadro XXII - Exemplo de ficha de um indicador

Quadro XXIII – Síntese de indicadores propostos para as universidades

Figuras

Fig I – Processo produtivo do ensino superior

Fig II - Sistemas de qualidade instituídos em Portugal

Fig III – Processo de certificação

Fig IV - Conceptualização do modelo de financiamento das universidades

Fig. V - Fluxos de Financiamento das universidades

Fig VI - Classificação dos modelos de financiamento

Fig VII - Modelo do processo global de responsabilidade no sector público

Fig VIII – Elementos da *corporate governance* das entidades públicas

Fig IX – Princípios de bom governo nas entidades do sector público

Fig X – Relações entre a Universidade, O Estado e a Indústria

Fig. XI - Interacção entre a prospectiva, a estratégia e a organização

Fig XII - Relacionamento dos *stakeholders* com a organização

Fig XIII – A importância da estratégia

Fig XIV – Interligação de objectivos, estratégia e programas

Fig XV – O triângulo da mudança

Fig XVI - Processo de formação de resultados nas entidades públicas

Fig XVII - Gestão por objectivos

Fig XVIII - Sistema de informação

Fig XIX - Relação das TIC com o Serviço Prestado

Fig XX - *Scorecards* como ligação da estratégia de negócio

Fig XXI - *Performance scorecard management cicle*

Fig XXII - Esquema de integração entre o orçamento e os sistemas de indicadores

Fig XXIII - Custeio total completo

Fig XXIV - Sistema ABC *vs* Sistema tradicional de contabilidade de custos

Fig XXV - Empresa industrial e Universidade: meios e fins

Fig XXVI - Uso da metodologia ABR

Fig XXVII - Esquematização dos indicadores de acordo com a sua natureza

Fig XXVIII – Relação entre indicadores

Fig XXIX - Percurso de um indicador

Fig XXX - Modelo de ensino para o desenvolvimento de competências profissionais

Fig XXXI - Curva da melhoria contínua

Fig XXXII - The *Balanced Scorecard*

Fig XXXIII - *Balanced Scorecard* para o Sector Público não lucrativo

SIGLAS UTILIZADAS

ABC – Activity-based costing

ABM – Activity-based management

ABR - Rendimento Baseado em Actividades

AP - Administração Pública

AECA - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas

ANAO - Australian National Audit Office

BCG - Boston Consulting Group

BM - Banco Mundial

BS – Balanced Scorecard

CA – Contabilidade Analítica

CEO – Chief Executive Officer

CNCAP – Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública

CANOA – Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos

CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

DGO - Direcção-Geral do Orçamento.

DL – Decreto-Lei

EFQM – European Foundation for Quality Management

EUROSTAT - Statistical Office of the European Communities

ETI - Equivalente em tempo integral

EUA – Estados Unidos da América

FAST - Forecasting and Assessment in Science and Technology

FMI -Fundo Monetário Internacional

FUP - Fundação das Universidades Portuguesas

HERDSA - Higher Education Research and Development Society

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IG – Indicadores de Gestão

IGAE - Intervención General de la Administración del Estado

IMD - Institute for Management Development

INE – Instituto Nacional de Estatística

IND – Indicador

IND – Of. – Indicador de Oferta

IND - Proc. – Indicador de Procura

IND – RecHum. – Indicador de Recursos Humanos

IND – RecFin. – Indicador de Recursos Financeiros

IND – RecFis. – Indicador de Recursos Físicos

IND – Proces. – Indicador de Processos

IND – RES. – Indicador de Resultados

INE - Instituto Nacional de Estatística

IR – Indicadores de Rendimento

ISO - Organização Internacional de Normalização

LAU - Lei da Autonomia Universitária

MBO – Management by objectives

MCIES - Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior

ME - Ministério da Educação

NPM – New Public Management

NPM – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OCES - Observatório da Ciência e do Ensino Superior

PAS - Pessoal de Administração e Serviços.

PDI - Pessoal Docente e Investigador.

PIB – Produto Interno Bruto

POC – Plano Oficial de Contabilidade

POC-Educação - Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das autarquias locais

POCISSSS - Plano Oficial de Contabilidade 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

PPBS - Planning, programming and budgeting system

R&D – Research and Development

RJDQES - Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior

SCA - Sustainable Competitive Advantage

SCI - Sistema de controlo interno

SICG - Sistema de informação da contabilidade de gestão

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SMART - Specific, Measurable, Attainable/Achievable, Realistic and Time-bound

SPQ – Sistema Português da Qualidade

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

SQSP – Sistema de Qualidade em Serviços Públicos

TI – Tecnologias de Informação

TIC - Tecnologias da informação e comunicação

TQM – Total quality management

UE – União Europeia

UK – United Kingdom

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

ZBB – Zero base budgeting

WEF - Fórum Económico Mundial

ABREVIATURAS UTILIZADAS

1ª - primeira

1º - primeiro

artº - artigo

Fig. – Figura

Graf - Gráfico

Nº - número

nº - número

p. - página

p. ex. – por exemplo

sgs. - seguintes

vs. - versus

I. INTRODUÇÃO

1.1 Introdução

Nos finais do século XX assistiu-se a um desenvolvimento notável dos indicadores educativos internacionais. A UNESCO por um lado, o EUROSTAT e a OCDE no âmbito dos países mais desenvolvidos por outro, sugeriram uma melhoria nas bases de dados internacionais. Este avanço abre o caminho à preparação de estudos comparativos dos sistemas de ensino superior a nível internacional. Tais estudos alcançaram maior protagonismo em sequência do processo de globalização económica, e especialmente com a consolidação das áreas económicas de livre intercâmbio. Parece lógico que as economias que concorrem directamente entre si façam o balanço acerca dos seus factores produtivos, com destaque para o capital humano, sobretudo se o destino é a sociedade do conhecimento.

O desenvolvimento de indicadores de gestão como instrumentos de políticas públicas começou a ser visto intensamente como um elo de ligação entre os avanços da técnica e os interesses políticos das agendas. Segundo Cave *et al* (1998) o uso diferenciado de indicadores de gestão pode ser explicado através de quatro variáveis: desenvolvimento técnico; decisões políticas que criaram estruturas e incentivaram o seu uso; adopção de políticas que fizeram os indicadores de gestão avançar; e influência dos *stakeholders* para que se intensifique o uso de indicadores de gestão.

No contexto actual das sociedades contemporâneas, resulta essencial questionar acerca das limitações e potencialidades da acção da informação sobre as universidades, devido às tensões existentes entre as necessidades do governo e as destas instituições.

O défice de informação que regista o nosso sistema universitário é o resultado de uma multiplicidade de factores que se acumularam e que oferecem visões tão díspares como a própria origem destas instituições, a reduzida e selecta dimensão que este segmento de ensino registou até datas relativamente recentes, a própria estrutura dos

seus recursos humanos com clara vocação colegial, pouco dada a intromissões alheias, e, por último, a própria complexidade que, ao expandir-se e democratizar-se o acesso a este ensino, vieram a adquirir as instituições que operam neste segmento educativo.

No entanto, esta realidade regista nos últimos anos claros e decididos sinais de mudança, que podem e devem acabar com o tradicional vazio existente nos sistemas de fornecimento de informação específicos do ensino superior no nosso país.

A literatura mais recente revela que os sistemas de ensino superior estão enredados nas crises emergentes das novas funções dos Estados a que pertencem, em especial a passagem de Estados planificadores a Estados avaliadores (Neave, 1998). Neste sentido, a elaboração de indicadores aparece associada às necessidades de exercer um maior controlo sobre o ensino superior e de instaurar uma relação mais estreita e observável entre o financiamento e os resultados do sistema, em contextos de restrição orçamental. A utilização de indicadores de gestão nas universidades deve servir para compatibilizar a autonomia e a diversificação destas instituições com a responsabilidade e o controlo das mesmas.

Definir indicadores que sejam úteis para impulsionar a gestão universitária, apresenta inúmeras dificuldades relacionadas com a grande heterogeneidade interna das universidades. Não parece assim aconselhável, pelo menos no início, recorrer a um número muito reduzido (dois ou três) ou a um número muito elevado de indicadores para orientar a gestão. Também não parece apropriado que sejam os indicadores "estrela"[1] os encarregados de estabelecer as bases que hão-de dirigir as políticas de carácter específico da Universidade. Por isso, propomos tomar como referência o comportamento dos diferentes conjuntos de indicadores, de tal forma que se possa dispor de distintos perfis em função desses conjuntos. Isto permite abordar uma realidade, que se antevê complexa, sem cair no risco de simplificações excessivas, a tempo de podermos agrupar dentro de um número flexível de categorias, mais ou menos amplas, a pluralidade da realidade universitária.

[1] Por exemplo, os de fácil obtenção.

Determinar que indicadores são os mais adequados, vai estar condicionado na fase inicial pela informação disponível. Nas fases sucessivas será muito conveniente contar com uma informação que permita elaborar mais indicadores que possam resultar interessantes.

Tendo como suporte a realidade do sistema de ensino universitário português e das instituições públicas que nele operam, os indicadores de gestão hão-de permitir a aproximação das políticas universitárias conducentes à melhoria da eficácia das instituições e à eficiência dos recursos públicos, que se destinam a satisfazer as necessidades da prestação dos serviços consignados na lei às nossas universidades.

1.2 Metodologia utilizada

Para o enquadramento teórico, a pesquisa foi efectuada por diferentes vias. Face à quase inexistência de livros e artigos em português sobre indicadores de gestão, o nosso interesse virou-se para a bibliografia internacional, especialmente a anglo-saxónica, onde se pode encontrar o que de mais actualizado existe do ponto de vista científico neste campo. Assim, consultámos as mais prestigiadas revistas internacionais da área e outras revistas menos conhecidas, onde seleccionámos grande parte das referências que suportaram o estudo efectuado. Recorremos também a bases de dados como a Proquest, a Webspirs, a Web of knowledge e a Emerald Fulltext. Também recorremos, em menor escala, à Internet. A pesquisa de livros onde pudessem estar inseridas matérias para a tese foi feita em bibliotecas e nos "sites" das editoras internacionais, para posterior aquisição.

Para a parte empírica procurámos obter o máximo de informação possível, embora as dificuldades de obtenção de dados sobre as universidades públicas sejam inúmeras. Enviámos um inquérito (em anexo à tese) por duas vezes, havendo algumas universidades que não responderam, não obstante a insistência, e as que o fizeram apenas remeteram alguns dados, de incipiente tratamento estatístico. Recorremos também à informação disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística, pelo

Observatório da Ciência e do Ensino Superior e também pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior[2]. Recorremos também aos valiosos elementos contidos na Conta Geral do Estado.

Com base nos dados obtidos, a metodologia que seguimos foi o seu estudo estatístico, com um programa de tratamento adequado aos objectivos pretendidos, o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), versão 11.0, assim como o EXCEL.

O nosso objectivo consiste em evidenciar o desempenho das universidades públicas nos aspectos financeiro e académico. Este trabalho permitiu-nos verificar que é preciso ir mais longe no que se prende com a *performance* universitária. Depois de estudar os resultados desta análise, concluímos pela necessidade de as universidades enveredarem pela implementação dum sistema de indicadores de gestão, sendo críticas em relação aos resultados obtidos. O próprio Governo, através do Ministério competente e dos serviços de tutela, deve incentivar esta prática.

Uma descrição quantitativa do funcionamento dos sistemas educativos permite aos países contemplar-se a si mesmos relativamente à actuação de outros países. De facto, os resultados obtidos permitem-nos concluir que em Portugal o ensino superior público começou a registar um decréscimo de alunos, o que deve fomentar junto das universidades a implementação de novas metodologias e o estabelecimento de novos objectivos e parâmetros.

Partindo de uma revisão da literatura e uma vez constatado o estado embrionário do uso de indicadores de gestão no sistema universitário público português, concebemos um sistema de indicadores de gestão para estas instituições, que apresentamos no capítulo VI.

O nosso desígnio é o de apresentar o maior número possível de indicadores adequados à nossa realidade, relacionados com o ensino superior público em geral e com as universidades em particular. A estratégia que seguimos consistiu em agrupar os indicadores sob sete parâmetros: indicadores de oferta, indicadores de procura, indicadores de recursos humanos, indicadores de recursos financeiros, indicadores de

[2] Actualmente Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (MCIES).

recursos físicos, indicadores de processos e indicadores de resultado, apresentado uns maior detalhe que outros, atentas as especificidades das matérias a tratar.

1.3 Motivação para a Tese

O sector público em geral e o ensino superior em particular têm sofrido elevadas pressões para serem eficazes e eficientes. O financiamento das universidades pelo Estado começou a diminuir sobretudo na última década, impondo maior controlo, aplicação selectiva dos fundos, e uma dependência acrescida da medição da *performance*.

As motivações subjacentes à escolha do tema deste trabalho têm muito a ver com questões como as que seguem: Porque se investe tão pouco no ensino superior? Porque vêem os governos com desconfiança o aumento de gastos das universidades públicas? Porque estamos nesta situação? Não haverá apenas uma resposta para cada questão, a sua explicação depende de múltiplos factores. Baseados numa concepção global do papel das universidades em diferentes ambientes, apresentamos ao longo do estudo justificações que do nosso ponto de vista respondem às perguntas formuladas.

Na tese argumentamos que a medição da *performance* das universidades pode contribuir, entre outras coisas, para a rentabilização de recursos e aumento da eficiência. Procede-se também ao estabelecimento de um quadro teórico para a avaliação do desempenho das universidades, bem como se disponibiliza uma ferramenta para alcançar a almejada *performance*, essencial à mudança organizacional.

Procedemos igualmente à discussão dos dados do ensino superior público universitário, comportamento, evolução e tendências futuras. O nosso interesse pelos indicadores de gestão advém da observação da realidade no seio duma Universidade, e de se ter constatado que a existência dum sistema de indicadores nas universidades constitui um passo importante, que concorre, entre outros desígnios, para o aumento da qualidade do ensino ministrado. Podemos ainda acrescentar que o uso de indicadores,

pese embora a incerteza sobre a sua definição, o seu potencial, e ainda a sua continuada identidade, vem sendo progressivamente intensificado.

Ao longo deste estudo, demonstraremos como é possível a introdução de melhorias no seio das universidades públicas, se for potenciado o papel da informação no contexto da gestão universitária.

1.4 Organização da Tese

Neste ponto, apresentamos uma visão geral da tese. A mesma está organizada em *oito capítulos,* todos eles interligados entre si pelas matérias em estudo.

O *primeiro capítulo* aborda o sector público numa perspectiva de modernização, de gestão pública, de controlo, com enfoque na modernização dos Estados. Estuda-se o ensino superior e a instituição universitária. Como cada vez mais as instituições de ensino superior têm de apostar na qualidade, neste capítulo dá-se grande importância à qualidade e à implementação de sistemas de gestão da qualidade no ensino.

No *capítulo segundo*, dada a actualidade e importância do financiamento, argumenta-se acerca dos sistemas e modelos de financiamento das universidades. A gestão e a estratégia das instituições universitárias ocupam parte deste capítulo, onde também se defende que um bom governo da Universidade é indispensável para atingir bons resultados.

O *capítulo terceiro* dedica-se ao estudo dos instrumentos indispensáveis à implementação de um sistema de indicadores de gestão como instrumentos de medição de *performance* no sector público. Defende-se que as tecnologias de informação e comunicação são indispensáveis ao uso de indicadores, assim como um bom sistema de contabilidade analítica se mostra indispensável à avaliação do desempenho.

No *capítulo quarto* procede-se ao estudo dos indicadores de gestão como instrumentos de medição de *performance* no sector universitário. Apresenta-se o conceito, a qualidade, a classificação dos indicadores e sistemas de recolhas. Defende-se que os indicadores de rendimento são passíveis de aplicação às universidades, faz-se

uma análise dos principais modelos ou sistemas de indicadores de gestão. O *Balanced scorecard* aparece como uma boa ferramenta para uso nas universidades.

O *capítulo quinto* é dedicado à informação estatística. Aqui se apresentam os indicadores das universidades relacionados com os alunos, bem como sobre os dados financeiros das universidades públicas. Centra-se no estudo dos números das universidades, onde se exibem indicadores de desempenho para a área de alunos (oferta, procura, resultado), para a área financeira (historial de despesas e receitas, e respectivas fontes de financiamento).

No *capítulo sexto* são definidos indicadores de gestão específicos para as universidades, abarcando diversas áreas destas instituições. Assim, incluem-se propostas de indicadores de oferta, de procura, de recursos humanos, de recursos financeiros, de recursos físicos, de processos e de resultado.

No *capítulo sétimo* apresentamos as conclusões que retirámos deste estudo, propostas de melhoras e ainda as novas linhas de investigação que podem existir dentro desta área de estudo.

O *capítulo oitavo* diz respeito à bibliografia que suporta o nosso estudo.

CAPÍTULO I

1. A Universidade como parte integrante do Sector Público

1.1. Desenvolvimentos e mudanças no Sector Público

1.1.1 Modernização da Administração Pública

1.1.1.1 Estado e Administração Pública

Quando hoje se fala de "administração" ou *modernização da administração*, pressupõe-se também a *reforma do Estado*. Poucas dúvidas existem sobre esta articulação "reformadora": qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração (Canotilho, 2000: 2).

O Estado, na sua configuração moderna, contribui para a edificação de um *Estado de direito* garantidor de direitos, liberdades e garantias. O Estado só pode continuar a manter-se como *Estado de direito*, como *Estado democrático* e como *Estado Social* se conseguir realizar-se como *Estado educativo*. Hoje, o Estado ao serviço dos cidadãos tem de dotar-se de uma tarefa mais: a criação de infra-estruturas baseadas na educação e ciência (Canotilho, 2000:8/9).

A cada tipo de Estado corresponde um determinado modelo de gestão pública. A um Estado liberal, não interveniente, corresponde um modelo de administração pública, usualmente designada de clássica ou legal-burocrática; neste modelo, as funções do Estado e da administração pública, restringem-se à prática de actos administrativos.

A revolução socialista na Rússia, a grande depressão económica e a teoria económica Keynesiana, definem um novo modelo de Estado, conhecido como "Estado

de welfare", responsável pelo desenvolvimento económico e pelo equilíbrio social da população. A administração pública que lhe corresponde ganha novos contornos, diferentes do modelo anterior. O peso dos profissionais é tão grande que muitos autores chamam a este modelo Estado Administrativo. Este tipo de Estado e este modelo de Administração entram em crise em meados da década de setenta (Rocha 2002:145). A reforma da administração pública implica o desmantelamento do "Estado de welfare" e a redução do papel da Administração.

Os modelos de administração pública estão a evoluir de sistemas centralizados e centrados no Estado para sistemas mais flexíveis e descentralizados (Araújo, 2001). Teoricamente, o papel económico do Estado passou de um período abstencionista no século XIX, para um período intervencionista e de inserção na economia, no século XX (Bilhim, 2000:19). Com a crise iniciada nos Estados Unidos em 1929 acentua-se a intervenção do Estado na economia e a maior parte dos países passou a fazer da economia uma questão fundamental de governo. Foi nos anos trinta que se multiplicaram as agências reguladoras nos EUA, os *offices* intervencionistas na França e os organismos reguladores em Portugal.

Após vários anos de ciclos económicos expansivos, com carácter permanente, os governos dos países desenvolvidos encontram-se perante a alternativa de continuar a prestar serviços de bem-estar com qualidade, manter uma política de investimento público, garantir a coesão social e poder conter, senão baixar, a carga fiscal. Para Lopez y Gadea (2001:13) a sociedade requer dos seus governos mais e melhores serviços, com menos recursos. Para consecução deste objectivo diversas estratégias têm sido seguidas, mas todas elas com um objectivo claro: travar o crescimento da administração pública, sem renunciar à manutenção dos benefícios das políticas de bem-estar social.

Embora os esforços governamentais tenham sido significativos, não foram todavia alcançados os resultados previstos. As políticas de controlo da política expansionista do sector público repercutiram-se negativamente na qualidade das políticas de bem-estar social, tendo-se mostrado incapazes de resolver adequadamente os novos problemas com que se debate a sociedade do conhecimento.

Assim, mesmo com limitações, a modernização da administração pública continua a ser um objectivo e uma urgência para muitos governos. Lopez y Gadea (2001:13) defendem que temas como a direcção estratégica das entidades públicas, a eficácia e a eficiência da gestão, o redesenho organizativo, a procura de novos estilos de direcção, a melhora da qualidade dos serviços públicos, a avaliação dos seus resultados, etc. serão, entre outros, as questões-estrelas das transformações da administração pública nos primeiros anos do século XXI.

Hoje, as administrações públicas deparam-se com uma envolvente em mutação contínua, recebendo elas mesmas fortes pressões para mudar. O avanço da sociedade da informação e do conhecimento põe em causa os fundamentos do modelo burocrático tradicional.

O facto da administração pública ter herdado um modelo organizativo do século XIX, centrado em funções e serviços, em vez de procurar resolver os problemas dos cidadãos, tem sido um problema difícil de ultrapassar.

1.1.1.2 Modernização e Reforma Administrativa

O conceito de modernização da administração pública assume diferentes significados e não é entendido da mesma maneira nos diferentes países. Trata-se de uma questão puramente técnica, que afecta a própria dimensão do governo e, assim sendo, é essencialmente uma questão política. O tema real é o diálogo entre governabilidade e modernização (Lopez y Gadea, 2001:15).

A década de 1970 foi a "década para estabelecimento de ordem na administração pública", onde termos como "accountability" e "responsability" foram claramente percebidos e aceites" (Taylor and Williams, citados por Isaac-Henry, Kester *et al,* 1997:2). No seu entendimento, e desde a segunda metade da década de 1970, que se assiste a mudanças de elevado alcance. O sector público teve uma mudança radical (transformacional) face aos períodos anteriores, provocada, por exemplo, pelo rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC), pela

globalização[1] e por mudanças no contexto económico, social e político; no entanto, as filosofias que sustentam a mudança diferem das dos períodos anteriores. Surgem conceitos de agência, cooperação, coordenação e dimensão, que suportam as mudanças verificadas no sector público nas décadas de 1960 e 1970. Actualmente debate-se a descentralização, a segregação, a competição e mercados e estratégias eficientes.

Este contexto de mudança refere-se a factores ambientais que influenciam, restringem e conduzem a mudanças nas organizações. Incluem factores económicos, políticos, sociais e tecnológicos. Cada factor é importante por si e não pode ser visto de modo isolado, mas em conjunto e interagindo uns com os outros. A história das instituições, a estrutura e a cultura são elas próprias importantes factores que induzem à mudança.

A magnitude, velocidade e modelo da recente reforma do sector público por todo o mundo e, a todos os níveis do governo, ficou cambaleante. As inovações do sector público apresentam-se sob nove categorias:

- Agências
- Parceiros
- Integração horizontal
- Boa gestão fiscal
- Revitalização do Serviço Público
- Delegação de poderes e descentralização
- Melhoria do serviço
- Melhorias nos sistemas e processos
- Mudanças nas normas

[1] Globalização – desenvolvimento fundado no eixo da economia de mercado e cujos aspectos mais visíveis são: interdependência assente nas leis do mercado financeiro; concentração em três regiões nodais do planeta – EUA, Japão e Europa Ocidental – com pontos cegos nas Bolsas de Valores, principalmente de Nova Iorque, Tóquio e Londres; criação e integração de grandes mercados regionais (Nafta, Mercosul, Mercado Comum Europeu); operações financeiras fortemente rápidas; informação em tempo real: competitividade; transformação do conhecimento em valor económico (mercado do conhecimento); e aprofundamento das assimetrias sociais.

O serviço de **agência** representa o mais significativo desenvolvimento em termos de reforma do sector público. Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo, podendo abranger grandes áreas como, por exemplo, a segurança social (Rocha, 2000:13). O Estado, ao fragmentar os serviços públicos, estimula a competitividade entre si e controla a sua actividade através de resultados.

Uma das mais fascinantes áreas de inovação envolve **parcerias**. Infelizmente, o termo tem sido utilizado de forma abusiva, mesmo na sua recente história no sector público. As verdadeiras parcerias envolvem (Armstrong & Ford, 2000:4) três elementos básicos: a sombra do poder, acção conjunta e benefícios mútuos. Fazendo uma revisão às parcerias do sector público, encontram-se três modalidades: parcerias tradicionais "cliente-fornecedor"; parcerias "inter-governamentais" e parcerias "de colaboração alargada". As áreas onde se podem desenvolver parcerias são as da saúde, do ambiente, criação de emprego e competitividade, etc., envolvendo várias jurisdições e diversos serviços.

Um desafio que se coloca ao sector público tem a ver com a **integração horizontal** entre os serviços públicos. Parece sempre mais fácil dentro do governo compartilhar com o sector privado do que com outros departamentos governamentais. As inovações no sector público nem sempre captam a última tendência da nova gestão do sector público.

Um grande número de inovações e alternativas criativas empregadas pelo sector público podem simplesmente classificar-se como **boa gestão fiscal**. Muitos governos foram forçados a cortar custos e a fazer despedimentos, reengenharia, consolidação, a eliminar programas, a denunciar contratos, ou a privatizar. Muitos destes processos começaram na Grã-Bretanha com escrutínios eficientes e iniciativas de gestão financeira, muitos dos quais emergiram do movimento para redução do tamanho das organizações, redução do negócio e estabelecimento de agências executivas.

É difícil encontrar muito do que se possa chamar seriamente **"revitalização do sector público".** Para equacionar esta questão, não se pode dizer que é uma falta ou

relutância dum serviço público inconformado, mas tão somente o resultado de sistemas e tecnologias ultrapassados. Um aspecto negativo da falta de revitalização do sector público, é que não se podem fazer mudanças sem o envolvimento dos serviços, dos funcionários e dos dirigentes. De facto, muitas das falhas existentes foram causadas pelos especialistas em burocracia. Dois dos mais notáveis exemplos são as atempadas reformas efectuadas no início dos anos setenta pela administração Reagan nos EUA e pelos Conservadores na Grã-Bretanha.

Os esforços desenvolvidos por Portugal neste âmbito são dignos de nota, uma vez que foram envolvidos no processo de modernização do sector público significativos recursos, com o intuito de melhorar a administração dos serviços. O objectivo não foi contudo totalmente atingido.

Como importantes instrumentos da mudança no sector público temos a **delegação de poderes e a descentralização**. Muitos países membros da OCDE delegaram responsabilidades nos seus departamentos, para desenvolvimento das actividades, nomeadamente a gestão financeira.

Existem notáveis iniciativas para **melhorar os serviços** prestados aos cidadãos, como sejam, facilitar o acesso aos serviços públicos, simplificar os processos, evitar duplicações, melhorar a qualidade dos serviços prestados, etc.

Ao nível das **melhorias nos sistemas e processos**, referem-se os avanços verificados nas últimas décadas nas tecnologias de informação, que resultaram numa vasta gama de novas formas de novos serviços. Incluem-se nesta epígrafe os processos de controlo e auditoria realizados por alguns departamentos estaduais.

Acerca da **mudança de normas,** convém referir que muitas vezes a existência de normas e regulamentos antiquados e restritivos é um dos grandes entraves à mudança. Por isso, a diminuição de regulamentos e a alteração de normas podem ser um enorme impulso para a reforma do sector público[2].

[2] Por exemplo, os EUA eliminaram mais de 16.000 páginas de procedimentos administrativos ultrapassados e de regulamentos. Idêntico procedimento verificou-se na Austrália, Nova Zelândia e Portugal. No Canadá, os 1992 regulamentos de polícia federais, resultaram na reforma do Código dos Cidadãos (Armstrong & Ford, 2000: 13).

A reforma administrativa tem sido uma preocupação permanente dos governos ocidentais contemporâneos. Desde a década de sessenta, e um pouco por todo o mundo, incluindo Portugal, que tem havido uma grande preocupação pela reforma das administrações públicas nacionais. Muitos esforços têm sido desenvolvidos, muitas renovações foram feitas, sem todavia se ter conseguido eliminar a imagem autoritária e rígida do serviço público.

A reforma tem sido um processo sistemático na administração pública, em que forças externas de pressão ditam o ritmo da mudança. Por vezes torna-se difícil distinguir mudança de reforma administrativa, face à natureza, frequência, valores e oportunidades de mudança, que se têm alterado significativamente.

Nos anos setenta estavam instituídos modelos de regulação, com contornos de planeamento central, mais ou menos forte, e na Europa ocidental o capitalismo tomava a forma de uma economia orientada e coordenada pelo Estado. O Estado Providência apostava no alargamento das prestações sociais e o Estado produtor assumia-se em todo o seu esplendor, em nome do "serviço público" (tradição francesa) ou "public utilities" (tradição anglo-saxónica). A crise económica dos anos setenta abalou o modelo burocrático de administração e insiste na melhoria de eficiência dos serviços públicos (Bilhim, 2000:20).

Das várias tentativas de clarificar o significado de reforma administrativa, Caiden (1991), citado por Araújo (2000:39) salienta que o seu limite deve ser explicado com outros tipos de reforma social, dado que ela é parte da mudança social. Ele rejeita definições vagas de reforma administrativa, argumentando que a literatura que se tem dedicado à administração pública se concentra em três factores: indivíduos, grupos e instituições. O seu objectivo consiste no melhoramento da Administração, na medida em que orienta a sua atenção para os problemas que são negligenciados no sistema administrativo. Pretende-se, com a reforma administrativa, melhorar o *status quo* dos serviços públicos através de eficiência, eficácia, responsabilidade, segundo um processo incremental e evolucionário.

Mudança e inovação são processos naturais, o primeiro surge devido à dinâmica interna, o segundo através de variáveis que têm relações com o exterior. Quando a absorção da mudança é feita sem resistência, Caiden classifica-a como "mudança", caso contrário, ele considera-a reforma administrativa.

Com a reforma administrativa pretende-se eliminar aquilo que os reformadores entendem como defeitos e fontes de baixos níveis de desempenho; trata-se de um movimento progressivo direccionado para os valores. É uma abordagem gradual aos problemas. A resistência administrativa é um factor que distingue a reforma da mudança; a mudança é um processo natural e a reforma é induzida por uma fonte externa, que vai originar resistência por parte dos indivíduos alvo de reforma.

Uma definição de reforma administrativa capaz de lidar simultaneamente com mudança administrativa e desenvolvimento, é dada pelas Nações Unidas, pois alarga o conceito de relação entre administração pública e desenvolvimento económico. Reforma administrativa é definida como "o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos, tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento" [(United Nations (1983:1), citada por Araújo (2000:40)].

A envolvente está marcada por restrições económicas, pela necessidade de conter os défices orçamentais e pela exigência de maior produtividade, melhor qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos e pela existência de funcionários motivados e altamente qualificados. Ela impõe, ainda, o recurso a tecnologias de informação avançadas e uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantes de uma maior flexibilidade e autonomia gestionários (Bilhim, 2000:30).

Da interligação e complementaridade entre os sectores público, privado e social afere-se o resultado global da economia e do desenvolvimento social. Da capacidade de cooperação entre eles e do comportamento da Administração, depende o

desenvolvimento económico-social dos países, a criação de riqueza equitativamente distribuída e a qualidade de vida das populações.

Por exemplo, na Grã-Bretanha a dimensão do sector público mudou radicalmente nas duas últimas décadas (Lapsley & Oldfield, 2001:1). Podem encontrar-se casos notáveis desta mudança de estruturas: estabelecimento de um novo enquadramento legal, agenciação de actividades do governo central, descentralização de governos locais e estabelecimento de *trusts* hospitalares.

As raízes da administração pública actual podem ser encontradas no modelo burocrático de Max Weber, o qual define a burocracia como sendo o Tipo Ideal de Organização. Nesta concepção, a estrutura administrativa é caracterizada pela centralização e pela hierarquia (Rocha, 2002:37). O processo administrativo é predominantemente do tipo *Top-down*, ao qual corresponde uma administração cuja relação com os cidadãos assenta em formalismos, rotinas e procedimentos estandardizados.

A desburocratização como princípio dinamizador da reforma da administração pública já vem de longe. A necessidade de desburocratizar é quase tão antiga como o próprio governo. Hoje, a burocracia é um problema não a solução. A questão reside em saber se a desburocratização é um imperativo, ou melhor, se a burocracia administrativa deve ser reformada. Procura saber-se se é possível governar através das organizações tradicionais burocráticas; se as burocracias tradicionais podem ser suficientemente reformadas, ao ponto de servirem como instrumento de governo e se entre os diversos modelos em discussão, algum pode ser o melhor para governar.

A concepção de um novo modelo, capaz de introduzir mudanças de fundo, tem sido defendida por vários autores, uma vez que a reforma da burocracia tradicional não constitui uma solução adequada à complexidade do século. Advogam uma total revisão da administração pública, não se quedando apenas pela introdução de pequenas melhorias. Entre estes encontra-se Guy Peters (1996, citado por Bilhim, 2000:31), que

sustenta esta posição e propõe quatro modelos alternativos aos actualmente em curso: governo de mercado, governo participado, governo flexível e governo desregulamentado.

Quadro I Modelos de Governo

	Mercado	Participativo	Flexível	Desregulamentado
Fonte de Problemas	Mercado	Hierarquia	Estabilidade	Regulação Interna
Estrutura	Descentralização	Plana, com poucos níveis	Redes e organização virtual	Não tem preferências
Melhorias da Gestão	Pagar de acordo com a *performance*	Envolvimento dos funcionários	Funcionários em regime laboral temporário	Maior liberdade
Acção Política	Incentivos de mercado	Consulta e negociação	Experimentação	Governação empreendedora
Benefícios	Mais barato	Maior envolvimento	Baixo custo	Criatividade e activismo

Fonte: Adaptado de Guy Peters (1996), citado por Bilhim, 2000:32

Existem, porém, outros autores que defendem que apenas são necessários alguns retoques na máquina burocrática, aperfeiçoando-a, para que constitua um bom instrumento ao serviço dos cidadãos. Paul Light (1997), citado por Bilhim (2000:32), defende esta perspectiva, na medida em que entende que a desburocratização passa pela introdução de novos modelos de administração, como sejam o PPBS (Planning, programming and budgeting system), o Orçamento de Base Zero (ZBB – zero base budgeting), Gestão por Objectivos (MBO – management by objectives), cultura organizacional e gestão pela qualidade total (TQM – total quality management)[3].

A modernização administrativa em Portugal tem sido encarada mais nesta segunda alternativa, ou seja, uma mudança com pequenos passos, como mudança incremental de melhorias contínuas.

[3] Pela importância de que se revestem para o tema central desta tese, abordaremos o tema "qualidade" no ponto 1.4.2 deste capítulo, a gestão por objectivos e o orçamento por programas nos pontos 3.1.2 e 3.3.1.2.2, do capítulo III, respectivamente.

Convém sublinhar que a reforma administrativa significa predominantemente a diminuição da força e do peso da burocracia profissional. De facto, era esta a Administração responsável pelo aumento da despesa pública. Qualquer estratégia de reforma da administração pública tem de saber lidar com os segmentos burocráticos, que não podem ser tratados de igual modo e com os mesmos instrumentos de gestão.

Portugal, neste aspecto, apresenta-se como um caso especial, pois, em 1975, quando a maioria dos países da OCDE procedia ao desmantelamento do "Estado de welfare", Portugal começava a construir o mesmo "Estado de welfare", com o alargamento de políticas sociais, ao mesmo tempo que adoptava uma política de reforma da administração pública. Daí que a reforma portuguesa se tenha traduzido em campanhas de desburocratização e, numa fase posterior, na gestão da qualidade.

A aproximação dos serviços às populações e a melhoria da participação dos cidadãos na administração pública, exigindo o abandono da postura estática e reactiva, para uma postura mais dinâmica, demonstram bem a crença de que o sistema burocrático é válido e necessita apenas de pequenos acertos.

As tentativas de modernização administrativa em Portugal remontam pelo menos aos anos sessenta. Com o processo revolucionário de Abril de 1974 é aprovada uma nova Constituição (1976), que consagra pela primeira vez uma economia aberta ao exterior, orientada para o desenvolvimento, e corrigida pela intervenção do Estado democrático de direito.

Mas apenas em 1999, com a aprovação do Decreto-lei (DL) nº 135/99, de 22 de Abril,[4] são compiladas as orientações dispersas e estabelecidas as medidas de modernização administrativa. São de destacar, o acolhimento e atendimento aos cidadãos, a abertura dos serviços à hora de almoço, a afixação na entrada dos serviços dos locais onde são tratados os assuntos, a tabela de preços, a especialização dos atendedores, as linhas azuis, entre outras medidas inovadoras.

[4] Este diploma estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

Apesar dos esforços empreendidos através de sucessivas reformas, o modelo funcional de organização pública não foi abandonado, tendo sido reforçado nalguns aspectos, mais parecendo uma evolução na continuidade, ainda que efectuada através de mudanças incrementais.

1.1.2 Universidade e Gestão Pública

1.1.2.1 A Nova Gestão Pública

Uma vez que o modo como as instituições públicas são geridas tem influência nos resultados que as mesmas possam obter e, consequentemente, nos seus indicadores, merece que nos debrucemos não só sobre a gestão pública, como sobre as novas tendências desta área de estudo.

A globalização e a revolução tecnológica do final do século XX, fizeram com que as nacionalidades sejam hoje, e cada vez mais, uma dimensão cultural e menos uma dimensão económica. Devido às modernas tecnologias da informação, as notícias cruzam o planeta em milésimos de segundo, aproximando as pessoas e tornando o mundo uma espécie de aldeia global.

Numa economia cada vez mais aberta à escala global, os níveis de competitividade e produtividade das empresas e economias nacionais têm de ser cada vez maiores, eliminando burocracias e fazendo com que a informação circule rapidamente.

Com este pano de fundo, a administração pública tem que pautar a sua acção pela eficácia da gestão, pela desburocratização de processos e procedimentos e pela qualidade dos serviços prestados (Orvalho, 2000:267).

Durante anos, a gestão pública era abordada como uma questão confinada "ao desenho administrativo para desenvolver programas públicos de forma eficiente, de executar de modo fiável as leis e regulamentos, de dar uma resposta responsável aos

líderes políticos ou a algumas combinações destas opções". Hoje, a gestão pública encontra-se perante novos problemas, que modificam o seu próprio sentido. Actualmente, a maioria dos países está "reformando os seus governos preocupados com o rendimento económico (...) as reformas parecem estar orientadas para o futuro mais do que para os dogmas do passado" (OCDE, 1998, citada por Lopez y Gadea, 2001:17).

Apesar de nos anos 80 e 90 se terem realizado vários esforços, as administrações públicas mostram ainda importantes deficiências, que se repercutem negativamente na confiança que os cidadãos nelas depositam, comuns a muitas administrações públicas de qualquer país: elevados custos de administração; centralização dos aspectos incorrectos; incapacidade para gerir a mudança; pensamento de curto prazo; mais preocupação em curar do que em prevenir; medir aspectos incorrectos; responsabilizar as pessoas pelos seus erros.

Quando se fala em modernização ou reforma da administração pública, contrapõe-se a administração gestionária à administração burocrática. Trata-se de uma ideia errada, pois não só não existem estes dois modelos de gestão pública, como se assume que a adopção de processos e modelos de gestão empresarial irá resolver os problemas da administração pública.

Rocha (2000:6) entende que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentando nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma. Refere que a adopção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes importantes da actividade do Estado sigam modelos diferentes.

Muitos países com tradições administrativas distintas, começaram a desenvolver estratégias diferentes para superar os novos problemas da administração pública, na procura de um novo paradigma para os governos. Este é um desafio assumido por muitos governos ocidentais, embora não exista ainda total coincidência acerca das melhores estratégias a adoptar.

Os defensores da Nova Gestão Pública (NPM) estão convencidos de que o modelo weberiano-taylorista de organização da administração pública está esgotado. A proliferação da burocracia origina ineficiências na gestão e um uso desmesurado de recursos públicos. O modelo de Max Weber, útil noutro contexto histórico, é hoje incapaz de responder às exigências e às necessidades, sempre em transformação, da nova sociedade da informação ou do conhecimento.

As propostas reformadoras da Nova Gestão Pública pretendem substituir a burocracia weberiana por uma gestão flexível, eficiente, orientada para os objectivos e preocupada com os resultados. Nesta perspectiva, são importantes todas as técnicas de gestão que permitam definir objectivos, determinar responsabilidades, controlar custos, estabelecer indicadores e medir resultados. Preocupa-se fundamentalmente com a economia, a eficácia e a eficiência das actuações administrativas. Trata-se de mudar a visão actual do sector público, ainda ancorada num pensamento legalista, para outra mais preocupada com o "value for money"[5], isto é: economia, eficácia e eficiência.

Uma preocupação da NPM é a redução dos custos. Assim, há que simplificar a Administração, procurar o seu emagrecimento através da redução de efectivos e efectuar o controlo do bom uso dos recursos públicos, evitando desperdícios e duplicações de actividades e serviços, com a incorporação de novas técnicas de gestão que atinjam estes propósitos.

Os seus defensores advogam a criação de agências autónomas das administrações, com maior flexibilidade na gestão dos recursos económicos e que ofereçam novos serviços públicos. Para isso pretendem introduzir mecanismos do tipo mercado e modalidades competitivas entre público-privado lucrativo e público-privado não lucrativo para melhorar a gestão pública.

As relações que o Estado estabelece com os cidadãos no âmbito da NPM, também se modificam, pelo que se propõem novas bases de consenso entre os distintos agentes sociais, políticos e económicos, sobre o que deve ser uma administração pública moderna. A maioria das opiniões aconselha a abandonar o modelo de administração

[5] Três Es.

omnipresente e omnipotente, próprio do modelo de Estado surgido após a II Guerra Mundial, para um sector público de menor protagonismo e dimensão. Pretende-se uma administração com maior capacidade para estabelecer um papel relacional entre o público e o privado.

Para Löffler, E. (citado por Lopez y Gadea, 2001:26) os princípios básicos do paradigma proposto pelos defensores da NPM, são "orientação para o cliente, maior liberdade na gestão de recursos e pessoas, medição do rendimento, investimento em recursos tecnológicos e humanos e receptividade face à concorrência". Para os promotores deste novo paradigma da gestão pública, não se trata de substituir os actuais valores da administração pública, mas simplesmente de incorporar os valores propostos por eles.

1.1.2.2 Orientação ao Serviço Público

Os partidários do paradigma da Orientação ao Serviço Público são mais críticos e não gostam do excessivo interesse que a NPM dispensa às questões económicas e o esquecimento constante do défice democrático da burocracia weberiana. Criticam a NPM por entenderem que esta se preocupa exclusivamente com os problemas da gestão e não aborda temas importantes como as políticas associadas às questões de governabilidade.

Os adeptos deste paradigma reclamam uma presença da cidadania nos processos de tomada de decisões e uma revisão profunda dos canais clássicos de participação política. Querem recuperar a essência político-administrativa da administração pública, combinando as dimensões mais instrumentais, que podem resumir-se em: orientação para o cliente, maior liberdade na gestão de recursos e pessoas, medição do rendimento, investimento em recursos tecnológicos e humanos e receptividade face à competência.

Os que pretendem recuperar a legitimidade do sector público mais centrada no desenvolvimento da capacidade de governo, insistem na recuperação de termos de significado político, como sejam "government" e "governance". Para M. Meneguzzo

(citado por Lopez y Gadea, 2001:27), "government" "diz respeito à administração pública e consiste na animação e, sobretudo, na coordenação dos distintos actores do sistema socioeconómico", enquanto que "governance" é entendida como "a estrutura que assume o sistema social e político, como consequência do esforço e das intervenções praticadas pelos distintos actores nele presentes; nesta configuração nenhum actor desempenha um papel de primeiro plano".

1.1.3 O Controlo por Resultados na Gestão Pública

Nas últimas décadas, muito se tem falado e escrito acerca da introdução na administração pública de técnicas e critérios de eficácia e eficiência na despesa pública para controlar ou avaliar a gestão pública por resultados. Ninguém parece pôr em causa o facto de o modelo de gestão pública dever reger-se por princípios constitucionais de economia, eficiência e eficácia, mediante sistemas de orçamentação e controlo adaptados a este fim (Zapico, 2003:78).

Tem sido realizado um enorme esforço nos diversos países desde os anos oitenta sobre este propósito, que proporcionou alguns avanços (maior informação sobre os resultados, definição de objectivos, medição de indicadores, melhoria nos procedimentos de controlo, etc.), especialmente no âmbito da reforma.

No entanto, a capacidade de controlo e avaliação de resultados continua insuficiente (débil apreciação dos resultados, inutilidade dos mecanismos de controlo e avaliação para reafectar recursos, etc.) e ainda mais no que se relaciona com a orçamentação por resultados. O bom funcionamento de um sistema de controlo e avaliação por resultados exige que se cumpram condições de grande importância. Para isto é indispensável que os relatórios de controlo devam conter uma informação suficiente e relevante para determinar se a gestão se efectuou de acordo com princípios de legalidade, eficiência, eficácia e economia, para exigir responsabilidade aos gestores e promover a adequada afectação de recursos.

A gestão pública tem-se desenvolvido, pelo menos desde há duas décadas, com base em critérios de mercado e suportada em técnicas de gestão similares às utilizadas nas empresas privadas para aumentar a eficiência dos serviços públicos. Uma das principais orientações da mudança assenta no modelo de gestão e controlo por resultados. Neste sentido, tem havido uma grande preocupação em melhorar a definição dos objectivos e indicadores de resultados, descentralizar a gestão, adaptar o sistema de prestação de contas, etc. (OCDE, 1995, 1999, 2001; Caille, 1998; Raymund, 1998).

A maioria dos países avançados na reforma, está a mudar o centro das atenções dos sistemas de gestão e controlo de despesas no âmbito dos recursos ou *inputs,* para os resultados (OCDE, 2002). Mesmo que o controlo e a gestão dos *inputs* se mantenha, os gestores públicos encontram-se agora submetidos em maior escala a novos sistemas de controlo e prestação de contas por resultados, com o propósito de não só introduzir na gestão uma cultura de resultados, mas também a competição na gestão (Zapico, 2003:79).

Para complementar a visão formalista dos participantes no orçamento e na gestão pública, são envidados esforços de definição de objectivos estratégicos e operativos incluídos em planos "corporativos". Assim, procura alterar-se a relação entre as entidades centrais de orçamento e os departamentos gestores, mediante "contratos" orçamentais (ou acordos orçamentais) e os sistemas de exigência de responsabilidade, incluindo a informação sobre resultados no processo de afectação de recursos (OCDE, 1995,1999). Estamos perante uma espécie de acordo de concessão de recursos e autonomia, para aumento da eficiência na gestão.

Schick, 2001, citado por Zapico (2003:80), sintetiza o modelo de reforma do orçamento e controlo por resultados, centrado em três pilares básicos:

- **gestão flexível** – cada agência recebe uma única afectação para as despesas operacionais e tem plena autonomia nos gastos com pessoal, deslocações, refeições e outras despesas correntes;
- **contratos de resultados** – os directores das agências negociam acordos formais com o governo, especificando os resultados em termos de

produtos e serviços, os recursos utilizados e os meios em que se baseará a avaliação por resultados;

- **orçamento por resultados** – no processo de afectação de recursos, cada aumento de recursos concedidos relacionar-se-á expressamente com os incrementos de produtividade ou outras medidas de resultados.

Muito embora o modelo de reforma esteja claro, pôr em prática o controlo e orçamento por resultados não está a ser fácil, uma vez que muitas organizações públicas têm dificuldades em definir os seus objectivos, medir resultados e desenhar sistemas de avaliação e informação apropriados. Zapico (2003:80) e (Saravanamuthu & Tinker, 2002:581) salientam que os dados recolhidos por organizações internacionais demonstram o aumento do uso de indicadores na gestão pública, essencialmente em termos de produtos ou *outputs*, mais do que em termos de impacto ou *outcomes*.

Não obstante, está demonstrado que o orçamento e controlo por resultados vêm sendo de utilidade para promover uma nova cultura de gestão pública, mais centrada em resultados *(outcomes)* (Thomas, 2003) do que em procedimentos formais e, em aforro ou aumento da produtividade *(outputs)*.

Torna-se, assim, necessário desenvolver novos modelos para adaptar os sistemas orçamentais, de gestão e controlo a ambientes de incerteza, aqueles a que até agora se tem prestado menos atenção. Há, assim, que redesenhar o modelo e a estratégia de implementação destes sistemas em envolventes complexas, para que seja possível identificar a gestão "sã" ou de "bons resultados", identificando os critérios aplicados e as estratégicas que conduziram ao sucesso.

Actualmente, face às reformas que se vêm verificando, os dirigentes públicos estão orientados para fazer "mais com menos", a serem, portanto, eficientes. Num ambiente complexo, a capacidade de redefinir os problemas e os objectivos é uma condição de êxito para um gestor público. A sua capacidade em utilizar os recursos com economia e em ser eficiente e eficaz (3E) face aos objectivos pré-definidos, pode não

ser suficiente. É, por isso, necessário definir novas medidas de êxito que captem a capacidade dos gestores para identificar, responder e solucionar problemas não equacionados e resultados imprevistos.

Os 3E tradicionais resultam bem em contextos simples e repetitivos, mas, quando os ambientes são de incerteza, são precisos novos critérios e medidas de êxito para avaliar a capacidade de **diagnóstico**, de **desenho** e de **desenvolvimento** (3D) (Metcalfe, 1991, citado por Zapico, 2003:84). Os 3E e os 3D são critérios de êxito alternativos, mas não incompatíveis. Nestas situações (de incerteza) a gestão deveria ser avaliada em relação à sua capacidade para se adaptar a novos problemas, para além da preocupação tradicional de reduzir custos, aumentar a produtividade ou a qualidade dos serviços. Na perspectiva dos 3D, a gestão avalia em que medida e como as organizações e os seus gestores respondem a pressões e a situações inesperadas, a sua flexibilidade para encarar situações de mudança, como trabalham em cooperação com redes de organizações que executam os programas ou prestam serviços e se adaptam a ambientes incertos.

Para se implementar um sistema de controlo por resultados é necessário tempo e depende de uma liderança continuada. Além disso, a sua introdução exige a criação e a manutenção de uma cultura de resultados que avalie o uso deste tipo de informação. No quadro seguinte podem analisar-se as condições necessárias a este tipo de tarefa.

Quadro II – Controlo e avaliação por resultados

Condições necessárias para introduzir o controlo e avaliação por resultados na Administração Pública
a). Vontade política e apoio directivo.
b). Desenho de um quadro normativo no qual se inclua uma divisão de responsabilidades e uma afectação de competências de controlo por resultados, realistas e de consenso.
c). Desenvolvimento da capacidade de planificação e seguimento nos centros gestores.
d). Disponibilidade de conhecimento e capacidade de controlo e avaliação por resultados, tanto nos departamentos de orçamentos e de auditoria, como nos centros gestores.

Fonte: Adaptado de Zapico, 2003:86

O modelo e quadro de controlo e avaliação por resultados pode entender-se como um conjunto de instituições e normas que abarcam na sua estrutura incentivos que estimulam ou bloqueiam o comportamento da gestão. O êxito destas normas depende da confiança recíproca entre o gestor e o controlador. A confiança é de resto uma questão da maior importância, tanto para o exercício das funções de controlo como para a utilização da informação (por resultados) que com esta se produza. Além do mais, deve pautar-se por normas de conduta pré-estabelecidas. O processo de construção de confiança é lento e difícil. Pode destruir-se rapidamente, mas a sua reconstrução é muito lenta.

A transformação da informação sobre resultados em conhecimento para uso na tomada de decisões, requer equilíbrio entre a informação produzida e a confiança colectiva ou capital social existente numa organização (Román, 2001, citado por Zapico, 2003:91). Dispor de dados, números, informação sobre resultados, etc. não é suficiente; é necessário possuir capacidade técnica e socioorganizacional para seleccionar e transformar esta informação, de modo a que a mesma venha a ser útil no processo decisório.

A rapidez de acesso à informação, a transformação de meros números em dados relevantes para a gestão e tomada de decisões sustentadas, e a partilha destes dados com um grupo relevante para o processo, é crítica (Lacerda, 2003).

1.2. O sistema de ensino superior

1.2.1 O conceito de ensino superior

O ensino superior, desde há algumas décadas, tem vindo a ser objecto de profundas alterações em todos os países. A procura massiva dos sistemas educativos, induzida pelos processos de crescimento económico e pela democratização da educação após a II Guerra Mundial, determinaram estas mudanças (Williams, 1990; OCDE, 1994; Papadopoulos, 1994, citados por Cabrito, 2002:59).

Com efeito, a procura crescente de educação, impeliu governos e instituições a aumentar e a diversificar a oferta educativa, pelo que se assistiu à criação de novos estabelecimentos e cursos. Também a origem social da população escolar se diversificou, fazendo com que o ensino superior se tornasse menos elitista e mais equitativo.

De acordo com a OCDE, 1996, entende-se por "Ensino Superior toda a formação inicial pós-secundária, independentemente da natureza jurídica do estabelecimento, da duração das ofertas formativas, da natureza mais vocacional ou mais humanista da formação, dos diplomas que proporciona ou da origem dos recursos financeiros que garantem o seu financiamento".

No âmbito da sua análise das políticas da educação (*Education Policy Analysis*) de 2003, a OCDE, relativamente ao ensino superior, refere que a autonomia das instituições deve ser reforçada num quadro de maior responsabilidade externa pelo resultado. E que a Declaração de Bolonha representou um maior ímpeto para a reforma do ensino superior, tendo vários países chamado a atenção para as modificações na estrutura das qualificações no ensino superior, como a Dinamarca, a Alemanha, os Países-Baixos e a Noruega.

1.2.2 O ensino superior em Portugal: resenha histórica

A fundação da Universidade em Portugal em finais do século XIII acompanhou o movimento de criação de instituições congéneres na Europa.

A primeira Universidade em Portugal data de Março de 1290, foi criada em Lisboa, a qual surge por iniciativa de D. Dinis, tendo o *Studium Generale* sido confirmado por Nicolau IV, pela bula "De statu regni Portugaliae", datada ainda do mesmo ano. Os cursos autorizados foram Direito Canónico, Direito Civil, Medicina e Artes. Mais tarde seria introduzido o ensino da Teologia (finais do século XIV).

A localização da Universidade não se manteve estável, e logo em 1308, face aos desacatos provocados pelos estudantes, é decidida a transferência da Universidade de

Lisboa para Coimbra, cidade já com tradição escolar e com ambiente mais tranquilo, propício ao trabalho intelectual. Passados 30 anos verifica-se nova mudança para Lisboa. Em 1354 repetem-se os conflitos com a população local e a Universidade volta novamente para a cidade do Mondego. Em 1377, o Estudo Geral regressa a Lisboa, onde permanece por mais de um século e meio, só voltando a Coimbra, desta vez definitivamente, em 1537.

Em 1559, confirmada por Paulo IV, é fundada a Universidade de Évora, a segunda do País, sem direito a leccionar os cursos de Medicina e Direito. Com a chegada do iluminismo a Portugal na sua versão absolutista, esta Universidade foi encerrada.

Na época pombalina é de destacar o contributo dado para a autonomização do conhecimento científico face à doutrina católica.

Com a vitória da corrente liberal, os estudos superiores recobrariam novo dinamismo, tendo o ensino sido canalizado para um poder central forte que soubesse impor novamente o interesse pela ciência e pela técnica.

Em 1837, são criadas escolas Politécnicas em Lisboa e no Porto, um ano depois da reestruturação das Escolas Médico-Cirúrgicas nestas duas cidades.

Com a instalação da República, em 1910, verificaram-se alterações profundas na política de ensino. Coimbra perde o privilégio da exclusividade que se verificava desde o fecho do estabelecimento eborense, com a fundação de novas universidades, em Lisboa e no Porto.

No Porto privilegiava-se o desenvolvimento do ensino técnico e médico, com base nas respectivas escolas Politécnica e Médico-Cirúrgica, criadas no século anterior, enquanto que em Lisboa a aposta foi mais diversificada, englobando não só as ciências como as humanidades, aproveitando o Curso Superior de Letras. O curso de Direito iniciou-se na capital em 1913, por iniciativa de Afonso Costa.

No entanto, as áreas tecnológicas são aquelas em que se verifica maior atraso, daí a criação, na década de 30, da Universidade Técnica de Lisboa, onde se inseriu o

Instituto Superior Técnico (transformação do Instituto Industrial e Comercial de Lisboa), além do ensino económico, financeiro, agrário e veterinário.

A Igreja mantinha-se como um dos pilares da estabilidade do sistema. As relações entre a Santa Sé e Portugal mantinham-se no âmbito da Concordata assinada entre os dois Estados, pelo que, em 1967, foi criada a Universidade Católica Portuguesa (UCP). Mesmo que imbuída pelo espírito conservador de então, a UCP assume-se como uma entidade autónoma no seio de um país cujo governo era particularmente cioso das suas prerrogativas.

Em 1962, um ano depois do início da guerra colonial, são criadas os Estudos Gerais Universitários em Angola e Moçambique, mais tarde designados por Universidade de Luanda e Universidade de Lourenço Marques.

Com a crise académica de 1969 exige-se a democratização da Universidade e do país. A reforma de 1970 concede mais autonomia às instituições, em especial no domínio financeiro, procurando colmatar o excessivo centralismo.

No sentido de alargar a base de formação de quadros que fizessem ultrapassar as dificuldades de um país politicamente isolado, são criadas em 1973 as universidades Nova de Lisboa, Minho, Aveiro e Évora.

Após a revolução de 1974 foi criada em 1977 a Universidade Livre, assumidamente particular e que reuniu parte do corpo docente afastado das universidades estatais durante a conjuntura de 1974-76. Esta Universidade, em conjunto com a Universidade Católica, de inspiração privada ainda que no âmbito concordatário, manteve um ritmo lectivo que só posteriormente viria a ser acompanhado pelas instituições do Estado.

Com a cisão da Universidade Livre nasceram as universidades Autónoma, Lusíada e Portucalense, a par de outros projectos, nomeadamente, a Internacional, a Moderna, a Lusófona, a Independente, a Fernando Pessoa ou a Atlântica. Tendo absorvido grande parte dos alunos não colocados devido ao "numerus clausus", na actualidade estas instituições enfrentam novos desafios.

Também ao Estado coube alargar a oferta universitária face à procura, e foi assim que se viram fundadas universidades na Madeira e nos Açores, Algarve, Beira Interior, Trás-os-Montes e Alto Douro, etc. Entretanto, surgiu a Universidade Aberta, com o objectivo de oferecer o ensino à distância, a que não é indiferente a oportunidade potenciada pelas novas tecnologias, com o desígnio do desenvolvimento em Portugal do *e-learning*.

Um projecto inovador que está em curso é o da futura Universidade de Viseu, mas que apenas poderá ser implementado depois de revista a Lei de Autonomia Universitária. O projecto é inspirado no modelo da universidade alemã Erlangen-Nurnberg, estabelecendo uma parceria com a empresa "Siemens Medical Solutions". A futura instituição deverá chamar-se Universidade de Viseu e deverá ter como sub-título: "European University of Excellency". Pretende-se criar uma universidade europeia de excelência nos sectores das tecnologias da Medicina, que possa atrair alunos de toda a Europa.

Como se pode verificar, em menos de cem anos passou-se de uma única universidade em Coimbra, para um conjunto de vias alternativas possíveis. No entanto, equaciona-se qual a trajectória a seguir na procura de um ensino cientificamente actualizado, pedagogicamente correcto e socialmente útil, que ao mesmo tempo possa suprir as deficiências do país e corresponda às necessidades e aspirações de cada indivíduo.

1.2.3 O emergir da sociedade do conhecimento

James Appleberry (citado por Infante, 1999:2) afirma que "em 1750 se duplicou pela primeira vez o conhecimento da humanidade desde os tempos de Cristo. Recentemente, em 1900, repetiu-se o fenómeno. A duplicação seguinte verificou-se em 1950. Hoje o conhecimento humano duplica-se a cada 5 anos. No ano 2020 estima-se que, em cada 73 dias, o conhecimento aumentará o dobro. Nos princípios do século XX publicavam-se à volta de 10.000 livros por ano. Hoje superam os milhões os

documentos científicos e técnicos publicados por ano". Isto mostra-nos a hiper aceleração na geração do conhecimento, fazendo com que as pessoas actualizem os seus saberes, indispensáveis à manutenção do respectivo trabalho, profissão, ofício e até ao convívio social do quotidiano.

Para que a transição da sociedade actual para a sociedade baseada no conhecimento, em que a informação assume papel preponderante e as tecnologias da informação e comunicação emergem como suporte vital do desenvolvimento sustentável e da competitividade entre nações, é crucial que os poderes políticos promovam profundas reformas estruturais de natureza social e económica, norteadas pelo fomento da cultura, da qualidade, da produtividade e da inovação (Veiga Simão *et al*, 2002:25).

Face à realidade social e económica da sociedade do conhecimento em construção, o poder deixou de se concentrar apenas no Estado ou grupos sociais, económicos ou financeiros, para se diluir nas mãos de muitos outros, capazes de dominarem a informação, recurso estratégico vital ao bom funcionamento de governos, empresas e instituições.

A sociedade do conhecimento do futuro só é possível se o poder político incentivar o poder partilhado, para o que é necessário desenvolver, com imaginação e rigor, um programa mobilizador de educação e formação ao longo da vida, que defina metas e indicadores de qualidade, criteriosamente seleccionados e, sempre que possível, quantificados, que logo à partida assente no culto da cidadania. Ou seja, que elimine o analfabetismo informático, a iliteracia cultural e económica, facultando aos cidadãos o domínio das novas linguagens da comunicação.

Privilegia-se, assim, o binómio educação-formação, hoje com fronteiras esbatidas, verdadeira carta magna orientadora da acção da sociedade e, em particular, de um único departamento do Estado.

A sociedade do conhecimento deve privilegiar a criação do saber e a sua aplicação ao desenvolvimento e ao bem-estar social, cabendo às instituições de ensino

superior posicionarem-se neste desafio como fóruns de humanismo e de vanguarda de pensamento, integrantes do economicismo indispensável, ao mesmo tempo contribuindo para a diminuição de desigualdades sociais e económicas entre países e dentro de cada país.

Em 2000, na cimeira de Lisboa do Conselho da Europa, foi fixado o objectivo estratégico dos quinze para os próximos dez anos: "fazer da União Europeia (UE) a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica, capaz de um crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e mais coesão social", que reflecte bem este espírito de vanguarda.

Estudos levados a cabo pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), Fórum Económico Mundial (WEF), Institute for Management Development (IMD), sobre factores e indicadores de índices de competitividade, não deixam de colocar Portugal entre os 50 países mais desenvolvidos do mundo, mas com a sua posição global a oscilar entre o 32º lugar em 1997, o 27º lugar em 1999 e a quedar-se no 34º lugar em 2001 (IMD, *in* Veiga Simão *et al*, 2002:28). Esta referência não deixa de ser preocupante, sobretudo se comparada com as posições de outros países da UE, designadamente a Finlândia (3º lugar), o Luxemburgo (4º lugar), a Holanda (5º lugar), a Irlanda (7º lugar), a Suécia (8º lugar) e a Áustria (14º lugar).

O desafio da "convergência real" lançado pela UE, atinge em Portugal uma rara dimensão, pelo que do sucesso na resposta depende a afirmação da presença portuguesa. Cabe assim às universidades e institutos politécnicos uma enorme responsabilidade na procura de caminhos futuros que possam vencer os atrasos que o nosso país vem apresentando.

O ensino superior desempenha ou deve desempenhar um papel de especial relevo no desafio global de construção da nova sociedade baseada no conhecimento. A consolidação dos pilares em que deve assentar a sua evolução torna-se imperiosa, designadamente, o pilar da cidadania, o pilar da cultura, o pilar da ciência e o pilar da

inovação, deste último fazendo parte a qualidade e a competitividade, que exigem modelos de gestão eficiente e avaliação oportuna.

Na opinião de Veiga Simão *et al* (2002:47/50), o **Pilar da cidadania** tem expressão no grau de participação dos cidadãos na sociedade. Civilidade (*civicness*) é a chave do futuro da sociedade do conhecimento, com influência decisiva no funcionamento das instituições e das empresas e na capacidade de os cidadãos construírem vidas dignas de serem vividas.

O **pilar da cultura** está ligado à razão de ser e de existir da pessoa humana, desde sempre o principal factor do seu desenvolvimento. Um cidadão mais culto é também mais livre e, consequentemente, com maior capacidade de risco e de afirmação qualitativa na sua participação social.

O **pilar da ciência** - através da Magna Carta das Universidades Europeias, assinada em Bolonha em 25 de Setembro de 1988, pode ver-se que os povos e os Estados devem, mais do que nunca, consciencializar-se do papel que as universidades serão chamadas a desempenhar na sociedade do conhecimento, que se transforma e internacionaliza a cada momento. Em Portugal, este papel das universidades reparte-se com as instituições politécnicas, onde a actividade didáctica deve ser indissociável da investigação, assumindo características diferentes em cada uma das instituições.

O **pilar da inovação** tem a ver com a qualidade e a competitividade. O sistema de ensino superior deve ser "viveiro" dinâmico do espírito empreendedor, abrindo caminhos de interacção directa da investigação pública e privada entre o Estado e a sociedade. Para consecução deste objectivo estratégico da UE, impõe-se a introdução do conceito de mensurabilidade da inovação e da qualidade, através de um conjunto de indicadores devidamente seleccionados.

A qualidade está intimamente associada ao pilar da inovação. A produção intensiva de informação, associada à massificação do ensino superior, fez emergir, de uma forma quase dramática, a necessidade de qualidade e excelência dos cursos e das instituições. Isto só se tornará uma realidade com o uso intensivo das tecnologias da

informação e da comunicação[6] e da adopção de modelos de gestão flexíveis e descentralizados.

1.3. A Instituição Universitária

1.3.1 A Universidade em tempos de mudança

A palavra Universidade, vem de *Universus* e *Universitas,* que tem o significado de todo, inteiro, universabilidade, totalidade. Exprimia assim, a palavra, nada menos que comunidade ou organização corporativa, corporação, abrangendo mestres e estudantes, com as suas funções e prerrogativas (Guerra, *in* 1º Seminário Global sobre avaliação e acreditação, 2000:31).

Com efeito, a palavra *Universidade* começou por designar, em meados do século XII, a *"comunidade" de mestres e alunos que se reuniam para a transmissão do saber mas ainda sem o sentido de corporação em que viria a transformar-se.* De Paris, Bolonha e Oxford até à Universidade dos nossos dias é um longo percurso, não linear, de cerca de oito séculos. As principais balizas das grandes alterações foram o Renascimento, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. A instituição universitária sofreu mudanças ao longo dos tempos, no seu papel, missão e fins, de tal forma que nos leva a traçar um pequeno perfil das mudanças verificadas.

As universidades estão entre as instituições mais antigas e conservadoras que o Ocidente criou, consolidou, manteve e expandiu. Tendo em consideração o papel da Universidade, uma lição-chave do passado remete-nos para o seu envolvimento como instituição social num período de grandes transformações sociais – a Revolução Industrial – tanto como *agente* de mudança como *objecto* de mudança. Esta função é essencialmente movida pelo desejo de entender o modo como a Universidade esteve envolvida e como foi afectada por um período de fortes mudanças sociais (Mora, 2001:2; Boyce, 2002:578).

[6] Que estudamos no capítulo III, pontos 3.2.2 e 3.2.3.

Pela sua história, verifica-se que as universidades estiveram fechadas e amarradas numa ordem hegemónica e de controlo social. A Universidade como instituição social esteve sempre virada para as forças religiosas, políticas e sociais, não obstante tratar-se duma instituição intelectual direccionada para as vertentes educativas e pedagógicas.

(Boyce (2002); Tilling (2002) e Saravanamuthu & Tinker (2002), argumentam que as universidades cumprem uma variedade de papéis; mas o seu papel como agente de estabilização social e controlo de interesses de elites sociais, nunca deixou de estar presente. Antes da Revolução Industrial a Universidade, como território da pequena nobreza e da Igreja, reflectiu ao longo dos séculos a estrutura destas classes sociais, assumindo o papel de confirmar o "status" destas elites que eram capazes de entrar para a Universidade.

Em resultado da Revolução Industrial, a Universidade foi salva da obscuridade e insignificância pelas "forças da comercialização"[7]. Inicialmente resistente às mudanças que emergiram da Revolução Industrial, a Universidade continuava a ser um agente de significativo "status" social. Durante largas décadas e séculos o conservantismo sobrepunha-se nas universidades. O ideal de educação liberal, oposto a qualquer sugestão de orientação vocacional, era firmemente defendido e mesmo na Revolução Industrial foi reforçado. Era o sentimento de que a Universidade não era para ser usada como lugar de preparação para o mundo dos negócios. Contudo, a Revolução Industrial e a larga aceitação social dos negócios e do comércio, tiveram uma profunda influência na mudança.

A Educação tornou-se um assunto social e político, fazendo com que as universidades tomassem uma maior orientação prática. O conhecimento passou a ser visto como qualquer coisa que pudesse ter valor prático para o poder.

A ameaça da intensa competição estrangeira e os temores dum crescimento económico tardio, contribuíram para afastar a firmeza da posição anti-vocacional. O

[7] "forces of commercialization".

factor chave de uma maior orientação para os negócios foi a expansão das indústrias requerendo um "stock" permanente de pessoal especializado, incluindo tanto cientistas treinados como gestores.

Enquanto a educação universitária estava disponível para um cada vez maior número de pessoas, o declínio no emprego dos cursos universitários tradicionais também empurrou as pessoas para cursos consentâneos com as necessidades da indústria. Posteriormente, a necessidade de fundos para a Universidade, conduziu a uma estreita ligação com a indústria.

As universidades tiveram de se adaptar às pressões da Revolução Industrial e das mudanças sociais por ela geradas. Em particular, o uso de novos métodos de produção levou a Universidade a desenvolver muito mais prática, abordagens utilitárias centradas na investigação e novas práticas de ensino. Houve um movimento associativo mais direccionado para o mercado, com a Universidade a começar a ser vista como precisando de ir ao encontro das necessidades da indústria e do comércio. As novas universidades sedimentaram-se e a sua clientela centrou-se na recém emergente classe média.

Assim, pode dizer-se que a Revolução Industrial brotou das mudanças de base nas classes sociais, gerando uma nova classe capitalista e uma emergente classe média. A inércia e a resistência da Universidade foram meramente um produto da ampla reacção ao novo desenvolvimento das estruturas sociais, por parte da anterior elite. A mudança na Universidade representa a adaptação às necessidades duma nova situação hegemónica, embora, no seu âmago, a Universidade não tenha mudado a sua missão fundamental de servir as classes sociais. Foi, sim, o contexto estrutural que mudou e a Universidade foi lenta na resposta.

Em conclusão, antes do século dezanove havia pouca interacção entre a indústria e as universidades. Este reflexo está subjacente à situação social, em que a indústria detinha pouca importância ou poder sociopolítico. Ao longo do tempo a Universidade adaptou-se às mudanças tecnológicas concomitante com a Revolução Industrial. Despistando a inicial resistência e uma atempada preservação da sua função, as forças

económicas e sociais posicionaram a Universidade num papel muito mais vasto na educação da emergente (e democratizante) classe média, para o seu papel no novo mundo da indústria e do comércio – a nova ordem política e social. Com efeito, as universidades sobreviveram porque se adaptaram às novas necessidades das elites governantes.

Assim, no mundo actual, caracterizado como de predomínio da política neoliberal, mas também como de domínio do capitalismo financeiro, deparamo-nos com uma característica central: predomínio do princípio do Mercado sobre os do Estado e da Comunidade, com as instituições do segundo postas ao serviço do primeiro e coagindo o terceiro.

As universidades, principalmente quando pensadas como uma abstracção maiúscula (a Universidade), sempre se qualificaram como templo do saber ou, mais humildemente, como lugar privilegiado do conhecimento, tanto no sentido de que este ali se produz, quanto no sentido de que ali se mantém sob o crivo crítico e, assim, se pode difundir. São verdadeiros e exemplares os conhecimentos produzidos, mantidos e reconhecidos pela Universidade.

É esta imagem que começa a ser posta em causa. A exemplaridade do conhecimento não se considera mais como algo exclusivo ou único ou necessário, há já algum tempo. Assiste-se a um conflito entre a alta cultura e a cultura popular, ou entre ambas e a cultura de massas. Reflecte-se, também, no conflito entre instrução e formação, entre ensino e educação; na oposição entre teoria e prática; no tratamento diferente dado à pesquisa básica e à pesquisa aplicada; para aquela contabilizam-se custos, para esta benefícios e recursos.

Pode dizer-se que a crise vivida pela Universidade, actualmente, teve origem nos anos sessenta. Até então a "excelência dos seus produtos culturais e científicos, a criatividade da actividade intelectual, a liberdade de discussão, o espírito crítico, a autonomia e o universalismo dos objectivos. fizeram da Universidade uma instituição única" (Sousa Santos, 1996:193). Estas características ditavam a afirmação da Universidade, assente nalguns pressupostos básicos: a proeminência da alta cultura em

contraposição à cultura popular; a singularidade da educação em relação ao trabalho e da teoria em relação à prática. O surgir da cultura de massas e, com ela, as crescentes procuras sociais (Clark, 2003), começaram a pôr em causa o carácter elitista da produção universitária. A resposta da Universidade tem sido pouco convincente perante os desafios que se lhe colocam: a massificação, com a ampliação da população estudantil; a criação de novos cursos associados a novos conceitos, como ensino, investigação e extensão, não fizeram perder o seu carácter elitista (Churchman, 2002). Problemática foi a relação educação/trabalho. Antes dois mundos separados: pertencer ao primeiro era sinónimo de estar ausente do segundo e participar do segundo significava estar privado do primeiro; o seu desdobramento trouxe para a Universidade a formação profissional para o trabalho qualificado.

Face à rapidez da evolução do conhecimento e às questões em que a Universidade é chamada a intervir, a sua missão - a todos os níveis de ensino – será, cada vez mais, ensinar a questionar, estimulando a observação, a experimentação, e a conceitualização em ambiente de investigação.

1.3.2 A Universidade na Europa

Na sua origem, a Universidade europeia assenta em quatro modelos distintos. Na actualidade, fruto das circunstâncias políticas, da crescente internacionalização e, sobretudo, das exigências duma economia cada vez mais interdependente, na opinião de (Mora (2001:3); Bricall (1997), citado por Michavila (1998:33), convergem os seguintes modelos:

- **O chamado estilo "napoleónico"**, segundo o qual os estabelecimentos universitários são públicos, dependentes da Administração Central, financiados pelo Estado, fundamentalmente docentes, ainda que a função investigadora seja tida em conta. Deste facto resulta a necessidade de serem criados institutos e outros organismos de investigação independentes das universidades. Este

sistema é o que tradicionalmente se adopta em França e em todos os países latinos.

- **O estilo anglo-saxónico,** com enfoque no desenvolvimento pessoal do aluno, para que este obtenha a formação mais completa possível. Assim, propõe o regime de internato para os alunos, onde os *Colleges* têm uma importância especial e as tutorias, como entidades que asseguram a convivência e o decurso dos estudos. É o estilo adoptado na Grã-Bretanha, Estados-Unidos e países que adoptam directamente a sua cultura.

- **O estilo de tradição alemã,** conhecido como estilo *humboldtiano,* distinguiu-se pela precoce assimilação, no século passado, da nova ciência experimental. As universidades devem basear-se, de acordo com o modelo organizativo de Humboldt, na liberdade académica e a própria auto-alimentação da ciência é gerada pelos professores de modo desinteressado e autónomo.

- **Nos países do leste e centro da Europa**, desenvolveu-se, até ao colapso e desmembramento da URSS, e como consequência do modelo de vida e governo soviéticos, um sistema universitário, no qual os ministérios exerciam a tutela sobre as diferentes carreiras. As universidades estavam e ainda permanecem especializadas, não para reduzir o número de alunos, mas pela distinta dependência funcional. A investigação não era assunto fundamental para as universidades, mas sim responsabilidade das academias de investigação.

Até finais dos anos cinquenta, as universidades europeias seguiam mais ou menos um destes modelos e as funções desempenhadas pelos seus diplomados (profissionais liberais, serviços da Administração) estavam de acordo com as procuras sociais da época. Era assim possível às universidades prever a procura social do ensino que ministravam.

Entre a década de cinquenta e a década de setenta, produz-se uma mudança radical, que determina uma forma de relacionamento diferente entre a Universidade e a comunidade. Esta situação deve-se ao desenvolvimento económico da Europa após a Segunda Guerra Mundial, ao crescimento e posterior decréscimo demográfico, às mudanças de ideologia dos distintos governos e ao aumento do estado de bem-estar. É, enfim, nas décadas de sessenta e setenta que a Universidade se identifica nos seus fins com o estabelecimento de uma verdadeira democracia social. Estabelece-se, em consequência, a necessidade de uma Universidade de massas, sem precedente nos oito séculos anteriores.

A década de oitenta é testemunho de novas mudanças na relação Universidade/sociedade (Mora, 2001:5). A crise económica dos anos setenta e a preponderância de outras necessidades sociais, como a saúde e a segurança social, transmitem à sociedade a ideia de que a Universidade desfruta de privilégios excessivos e que é preciso rever o modelo de financiamento. Surge, assim, outro modelo, apelidado de *neoliberal,* no qual os governos, em nome da sociedade e das restrições orçamentais, desafiam as universidades "a desfazer os seus laços históricos com os Estados, e a substituírem na mente dos estudantes, dos professores e dos gestores universitários, a ideia de serviço estatal pela ideia de sensibilização às procuras do mercado" (Neave, citado por Michavila, 1998:35). Esta modificação ocorre sobretudo nos países anglo-saxónicos, de modo cordato nos Estados-Unidos, e de forma autoritária na Grã-Bretanha.

Na década de noventa entra-se numa terceira etapa, caracterizada pela procura de novas formas de relacionamento entre o poder político e o académico. Michavila (1998:35) defende que esta época não se concluiu na Europa. Além dos problemas colocados pela sociedade, outros emergiram como as opções políticas, a escassez de financiamentos e a massificação, a par de outros não menos importantes como a internacionalização, com o seu inevitável mimetismo de gestão, a diversificação da procura, fruto da complexidade tecnológica da sociedade actual, a invasão de novas

tecnologias, que exige alterações curriculares e substanciais aumentos de financiamento, etc.

Com efeito, a evolução global da vida universitária tem sido influenciada por diversos factores, onde não podemos deixar de referir as opções políticas dominantes em cada período. Os governos socialistas e sociais-democratas identificam-se melhor com a ideia de investimento social nos estudos universitários, enquanto os conservadores, como o de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, apostam mais no modelo neoliberal. Citando apenas alguns exemplos destas ideias globais de política universitária, especialmente nos aspectos de gestão institucional, refere-se o governo das universidades e a avaliação da qualidade que, devido à importância que detêm na Universidade, merecem o devido enquadramento neste estudo.

No caso dos sistemas universitários públicos, estes estão submetidos historicamente a duas forças opostas: o controlo do Estado e a autonomia universitária. E as universidades constituídas em unidades produtivas, passaram a estar subordinadas a uma terceira força, a força do mercado, onde se verifica uma relação entre os que oferecem o produto e os que o procuram (Rodríguez, 2002:284).

É o que Clark (1983), citado pelo autor que antecede, designa por triângulo de coordenação dos sistemas universitários (oferta, sociedade e, mais recentemente, a procura) e defende a ideia de que todo o sistema universitário se situa nalgum lugar do interior do triângulo, cujos vértices são: o Estado, a oligarquia académica e o mercado, convertendo-se este num mecanismo de melhoria da qualidade. Em cada um dos vértices reside um modelo de gestão diferente. Do lado do Estado (oferta) governa-se com base no modelo burocrático, enquanto que a oligarquia financeira se desenvolve com referência ao modelo colegiado. Por outro lado, no ângulo do mercado (procura) reina o modelo empresarial.

De acordo com Mora (2001:8) e com Veiga Simão *et al,* (2003:340), o governo académico visa no ensino público o aprofundamento da autonomia universitária, existindo sistemas diversos, consoante o maior ou menor peso do Estado na estabilização do ensino. Os Estados-Unidos adoptam modelos idênticos ao da empresa,

com Conselhos de Administração e critérios pragmáticos de gestão. Na Europa, pelo contrário, talvez como resposta à contestação estudantil de finais da década de sessenta, propõem-se soluções baseadas em estruturas colegiais, onde estão representados professores, estudantes e pessoal administrativo e técnico. Segundo Michavila (1998:35), esta solução, ainda que mais democrática, não resolve a longo prazo determinados problemas, sendo hoje uma questão em debate.

Para McDaniel (1997, citado por Rodríguez, 2002:284) "A experiência acumulada demonstra que os sistemas universitários devem manter-se afastados do poder directo do Estado. Este, como força reguladora do ensino superior, mostra uma clara tendência para a burocratização, o que pode resultar esterilizante em instituições nas quais, hoje mais do que nunca, a constante adaptabilidade deve converter-se em norma. O Estado, que representa o interesse geral, deveria limitar a sua actuação a ser o garante de que as relações entre instituições e utilizadores, sejam as adequadas". Rodríguez adianta que "ao deixar nas mãos dos académicos o governo das universidades pode gerar perigosas tendências corporativas".

Mora Ruiz (1999), citado por Rodríguez (2002:285) defende que em relação às tendências governativas, todos os sistemas universitários caminham na mesma direcção. Isto é, tendência para aumentar a autonomia nas universidades e crescente intervenção indirecta do Estado naqueles países em que estas instituições estavam numa situação de notável independência. Introdução de ferramentas de gestão empresarial, utilizando-se critérios de racionalidade empresarial. Imagem da Universidade como empreendedora, sendo o mercado a força directriz que informa estas instituições acerca das oportunidades e relações de intercâmbio.

Não obstante haver cada vez mais quem defenda a alteração dos modelos de governo das universidades, o certo é que, se atendermos ao que se passa em Portugal nos últimos tempos, verifica-se que a forma como tem vindo a ser encarado o relacionamento Universidade-Empresa se alterou bastante. Basta recuar cinco anos e verificar da dificuldade de diálogo entre empresas e instituições universitárias. As

primeiras acentuavam a crítica a um demasiado teoricismo e à falta de adesão à realidade nacional, enquanto as segundas se lamentavam da falta de competências e de modernidade do tecido económico do País. Se bem que ainda possam existir "ilhas", a realidade é hoje diferente e sente-se que algo começa a mudar. Menezes (2003) defende: "torna-se imperioso definir projectos nacionais que permitam a acumulação de competências e a sofisticação tecnológica em *clusters* industriais com potencial competitivo internacional por forma a alterar o nosso modelo de desenvolvimento".

Quanto à qualidade dos sistemas universitários, trata-se de um problema pertinente e actual, que se coloca quando se tem de prestar contas e os governos cerceiam os financiamentos, ainda que as exigências sejam cada vez maiores. O problema da qualidade inscreve-se no quadro geral das distintas políticas para o qual têm sido adoptadas soluções diversas, mesmo que convergentes. O destaque que é dado actualmente à qualidade, exige que o tratemos de modo particular.

1.3.3 A Universidade do Século XXI

O século XXI surgiu num contexto de mudança, para o qual todos devemos estar preparados. A sociedade globalizada em que vivemos é uma sociedade tribal: conflitos que agitam o mundo; a economia está centrada no conhecimento; a expansão tecnológica avulta; vive-se a Era da informação e do conhecimento, bem como num mundo de exclusão social. Para Marins (1997 e Carvalho (2004), é necessário que a educação esteja atenta a todas essas mudanças, pois tudo passa pela educação.

As universidades não podem ignorar por mais tempo essas mudanças, pois daqui a 30 anos os grandes campus universitários serão relíquias. As universidades não vão sobreviver. Trata-se de uma mudança tão importante quanto a chegada do livro impresso (Peter Drucker, citado por Marins, 1997).

A Universidade pode ter um importante papel para desenvolver pensamento democrático crítico nos cidadãos e, assim sendo, a sua resposta na presente ordem hegemónica é importante.

Neste sentido, a interacção da Universidade com o mercado de trabalho vem sendo vista como uma das acções possíveis, destinadas a potenciar o mercado de trabalho dos diplomados e constitui-se como uma forma efectiva de aumentar e socializar os conhecimentos adquiridos na Universidade. Simultaneamente, procura potenciar junto do mercado a criação de inovações que permitam a promoção do crescimento económico sustentado e, consequentemente, se provoque o reposicionamento da imagem corporativa da Universidade. Dessa aliança resulta que a vantagem competitiva será tanto para a Universidade como para as organizações que compõem o mercado de bens, serviços e trabalho. A responsabilidade da Universidade no novo mundo dominado por organizações globais, é articular os desafios socioeconómicos contemporâneos produzidos por implicações, e formular e disseminar os meios para responder numa maneira justa e culta aos desafios.

Carvalho (2004) argumenta: "a liderança e a capacidade de gestão de pessoas passaram a ser centrais na Universidade. Negociação, motivação, formação, racionalização de custos, criação de propostas, *sponsoring*[8], *pricing*[9], posicionamento de mercado, visibilidade, avaliação, modelo organizacional, sistemas de informação, entre outros, tornaram-se indispensáveis. Os resultados do trabalho passaram, então, a estar dependentes - também - da capacidade de liderança das unidades orgânicas e dos grupos e não meramente das pessoas, da sua natural espontaneidade e do seu contributo individual e sempre com carácter emergente. O que é isto senão passos para a Universidade empreendedora ou empresarial?"

Os pontos evidentes para a Universidade, lançada dentro da crise pelas pressões modernas, mudar vêm de várias direcções. Estas pressões não são inerentes à própria Universidade, mas muito mais a manifestação de mudanças estruturais dentro de ambientes complexos. "As universidades são parte da sociedade; elas não estão magicamente imunes das forças que produzem transformações através do globo (...)".

[8] Patrocínios.
[9] Fixação de preços.

(Coaldrake, citado por Tilling, 2002:558). É caso para perguntar: qual o futuro da Universidade face a estas forças de conflito? A Universidade assumirá, sem dúvida, uma posição endurecedora no futuro.

Muitas das actuais mudanças sociais e económicas e as políticas públicas subjacentes defendidas por Tilling (2002), são sempre proferidas na base da "necessidade" resultante da globalização. Quer dizer que a noção de mudança global ou a revolução global, a informação tecnológica, suscita discussões sobre a mudança na Era actual, com a noção de inevitabilidade e determinismo.

Segundo Marins (1997), é preciso definir quais são as tendências sociais e educacionais no século XXI: expansão do ensino superior com aplicação das oportunidades educacionais; maior qualidade do ensino superior; tendência a ser dada mais relevância social à educação; maior expansão da procura universitária face ao desenvolvimento do ensino médio; maior regulamentação; maior controlo, por indicadores, da saída do sistema universitário e não apenas da entrada; foco centrado no mercado de trabalho; internacionalização do ensino universitário, integrando entidades de ensino superior de diversos países devido à globalização e através de parcerias; competição entre universidades e busca de qualidade e competência; ingresso de alunos de classes sociais menos favorecidas economicamente nas universidades; significativa redução de recursos para o ensino superior; fusões ou encerramento de instituições de ensino superior; cobrança de mensalidades nas instituições públicas; competição acirrada no mercado do ensino superior devido à implantação de inúmeras faculdades, centros universitários e universidades em todo o país; disseminação do modelo empresarial e contratos de gestão.

Saravanamuthu & Tinker (2002:547) argumentam que novos desafios há ainda a colocar, como os que pressionam a Universidade, sejam de índole interna, sejam de índole externa. Dentro dos externos, citamos: economia globalizada; mudanças no mercado face a novas profissões, redefinição do perfil profissional, etc.; novo perfil do aluno que ingressa na Universidade (poder aquisitivo, geração digital); competição entre

instituições de ensino superior, ameaça de crise económica e social devido à globalização da economia; novas políticas educacionais; novas tecnologias educacionais, principalmente as relacionadas com a informática; novos tipos de competidores, inclusive os estrangeiros; desafios da educação, que deve centrar-se no processo de aprendizagem; monopólio do conhecimento; iniquidade do ensino superior; redução da capacidade de pagamento dos alunos e financiamento da instituição; avaliação institucional e dos cursos de graduação.

Para Marins (1997) e Carvalho (2004), os desafios internos mais significativos que a Universidade enfrenta são: estrutura organizacional ineficiente; inércia organizacional, geradora de resistência a mudanças; dependência de uma única fonte de recursos; ineficiência no uso de recursos em geral, como, por exemplo, o tempo dos professores; "lixo curricular", identificado com disciplinas desnecessárias à formação do aluno, pois não lhe agrega valor algum; baixa qualidade do ensino e produtividade académica; descontinuidade administrativa; amadorismo na gestão (alguns gestores não estão devidamente preparados para a função) e excessiva burocracia.

Deduz-se, do exposto, que o papel da Universidade neste século é: preparar indivíduos para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade; formar capital intelectualmente qualificado, uma forma de diferenciar as universidades e que lhes trará vantagem competitiva; certificar o conhecimento onde e quando ele ocorrer, dentro ou fora da Universidade; produzir e disseminar conhecimento; agregar valores aos alunos e contribuir para o desenvolvimento económico e social do país.

A Universidade do século XXI deverá assumir um novo papel (Castagnera, 2001). Para isso, deverá: ter uma missão definida e clara visão do futuro; apresentar uma estrutura de cariz horizontal, com decisão e acção próximas; agilizar-se organizacionalmente, aumentando a capacidade de respostas às procuras internas e externas; estar centrada em objectivos e resultados; agregar valores; ser empreendedora e incentivar o empreendedorismo; centrar-se no uso intensivo de tecnologias; manter unidades académicas geridas como centros de produção e negócio; garantir uma gestão profissional e não "professocial" (Marins, 1997); constituir-se em modelo institucional

híbrido, ora voltada para a função profissional, ora para a função social, ora para a função comunitária; procurar soluções para o dilema quantidade/qualidade; ver a educação ou como produto (modelo empresarial) ou como bem público; facilitar a aprendizagem dos alunos pela criação de ambientes próprios; fazer contratos de aprendizagem; estabelecer parcerias nas áreas de competência; realizar avaliação contínua; procurar o diferencial competitivo; diversificar as fontes de financiamento; ter alta capacidade de respostas às procuras externas; ir dos serviços educacionais do "just in case" e "just in time" para o "just for you" (caminhamos para o ensino individualizado); manter bibliotecas digitais: navegar o conhecimento ao invés de comprar o conhecimento; tornar-se uma comunidade virtual da aprendizagem.

É de todo procedente, então, perguntarmos: qual é o papel da gestão universitária neste século? De um modo geral é o de proporcionar ambiente para garantir melhor formação educacional, maior aprendizagem profissional, crescimento pessoal, produtividade académica e melhor desenvolvimento organizacional, pois a melhoria na gestão resulta em melhoria do desempenho organizacional.

Neste caso, uma nova gestão académica deverá estar centrada em objectivos, acções e resultados e na noção de unidade de negócio; baseada em indicadores de resultados; modificando a sua estrutura, com novo papel e novas funções de gestão; promovendo o desenvolvimento de competências de gestão e de lideranças; realizando serviços educacionais diferenciados; incentivando o uso de novas tecnologias educacionais; estimulando o empreendedorismo e o "empowerment"; aberta às mudanças e inovações, a parcerias com o professor, com o aluno, com o sector produtivo, com as demais unidades académicas e administrativas e com a comunidade.

É caso para perguntar, qual será, de facto, o futuro das instituições? Estamos numa encruzilhada: ou aceitamos os desafios e enfrentamos as mudanças, ou internalizamos a cultura da acomodação, da impotência e da imobilidade.

No entanto, esta organização, existente desde o século XII, enquanto instituição social, tem provado ser capaz de responder aos desafios do seu tempo. Hoje, sob forte pressão, precisa de estar preparada para enfrentar os dilemas do novo século.

Como reinventar a Universidade do século XXI a partir do reconhecimento histórico da sua grandiosa importância para o processo civilizatório? De que forma a Universidade poderá influenciar na definição de um projecto de Nação? Qual deve ser a sua proposta de contrato social com a sociedade? Quais as novas formas de protagonismo da Universidade? Como repensar a sua concepção e os seus modelos?

A expectativa é encontrar ideias e propostas capazes de assegurar a inserção da Universidade na construção de um futuro mais ameno, no qual o conhecimento possa estar, efectivamente, ao serviço do aumento da qualidade de vida de todas as populações e possa assegurar a inclusão social.

Para isso é fundamental uma acção inteligentemente proposta pelos governos em articulação com o poder legislativo, a comunidade universitária e a sociedade, através dos seus representantes.

Na opinião de Santos Silva (2000), o século XXI será um século de novas escolas, marcado por um sistema educativo mais policentrado do que é o da nossa contemporaneidade. Um sistema educativo que, para ser sistema por um lado e educativo por outro, terá de se basear e terá de se organizar em múltiplos contextos de formação, em múltiplos contextos de educação, desafiando algumas das dicotomias que hoje nos paralisam, por exemplo, a dicotomia entre educação e formação, a dicotomia entre formal e não formal em educação, a dicotomia entre educação e empregabilidade, ou entre a formação geral e a formação profissional, mesmo a dicotomia entre o que é Estado e o que é não-Estado, o que é nacional e o que é não-nacional por ser infra-ou supra-nacional.

1.4. Qualidade e instituição universitária

1.4.1 O binómio "qualidade *versus* quantidade"

A evolução do sistema de ensino superior em Portugal nos últimos anos transmite claramente a ideia de que em Portugal se desenvolveu um processo de

massificação, traduzido na passagem de uma frequência de cerca de 70 000 alunos em 1974, para cerca de 400 000, em 2001 (Veiga Simão *et al*, 2002:241). Os números ilustram bem este facto, e se em matéria de dinamização científica e cultural é uma realidade, não deixa de ser necessário constatar que o ritmo vertiginoso da expansão quantitativa do ensino superior, sem o devido planeamento, afectou a qualidade que deve estar subjacente à sua condição.

Prova disso é o exagerado número de instituições públicas ou privadas em funcionamento, o elevado número de cursos de graduação que essas instituições promoveram na sua oferta, a ausência de relacionamento entre as actividades de ensino e de investigação, o carácter diminuto dos cursos de pós-graduação.

Actualmente, a tendência é para que tudo isto se altere. Fruto de circunstâncias variadas, há cada vez menos alunos a procurarem o ensino superior. Tal situação faz com que as instituições deste ramo de ensino procurem superar os seus concorrentes, implementando medidas que as possam distinguir das demais. De entre as várias medidas possíveis de implementar, dignas de aferir as suas potencialidades, encontra-se a aposta na qualidade, a vários níveis. Só assim poderá ser alcançado o segmento de mercado[10] pretendido: melhores cursos, melhores alunos, etc.

1.4.2 Qualidade, Avaliação e Acreditação

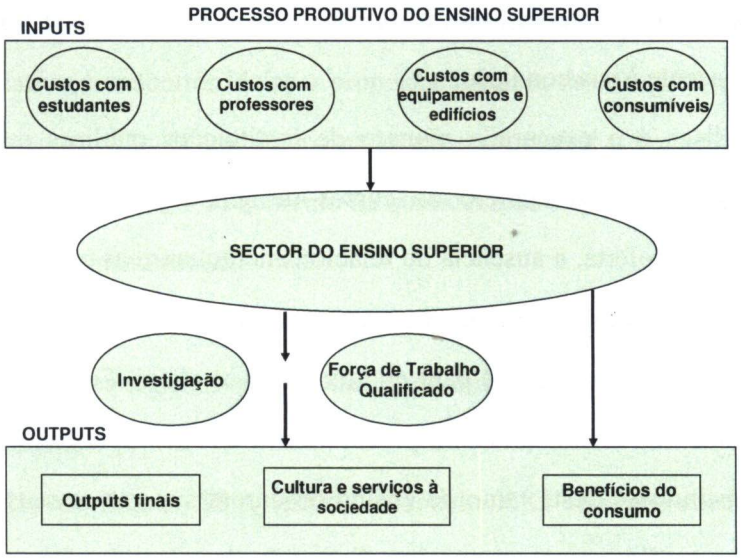
1.4.2.1 O que é um sistema de qualidade

Ultimamente, o tema da avaliação universitária está presente nas agendas de todas as administrações dos países ocidentais (Rodríguez y Ayesta, 2003). Para o bom funcionamento das instituições é necessário que estas disponham de recursos suficientes para o desenvolvimento das suas actividades, o que nem sempre sucede. O processo

[10] Na actual conjuntura, não nos parece exagerado utilizar o termo "mercado", significando oferta de serviços de ensino qualificado a uma dada população-alvo.

produtivo do ensino superior, mesmo em situações de funcionamento normal, é complexo, podendo apresentar-se do seguinte modo:

Fig. I – Processo produtivo do ensino superior



Fonte: Adaptado de Norverto Laborda *et al*, 2003:38

A avaliação institucional para a introdução de melhorias foi configurada como uma auto-avaliação numa primeira fase, que contrasta com relatórios externos de uma segunda etapa, centrando-se basicamente na análise dos processos, e serviu sobretudo para gerar uma cultura de **qualidade** no mundo universitário.

O termo qualidade advém do termo latino *qualitas*, que significa qualidade, maneira de ser, propriedade das coisas (Blanquez, 1997:1283, citado por Sellés y Rubio, 2001:448). A seguir à II Guerra Mundial, Deming e outros introduziram uma nova abordagem para alcance da qualidade, chamada *total quality management* (TQM), no Japão (Dearlove, 2000:56). Quando começaram a definir o conceito de TQM não podiam antecipar os diferentes caminhos que o conceito iria percorrer através das diferentes indústrias, por mais de 50 anos (Cobb, 2003:3).

Com efeito, desde que o mundo ocidental descobriu a transcendência da qualidade como factor-chave do êxito empresarial, muito se tem discutido sobre o seu significado (Sellés y Rubio, 2001:448).

Na linguagem comum, qualidade assume muitas vezes diferentes sinónimos:

- Excelente
- Extraordinário
- Muito bom

} Produtos (Serviços)

- Modo de ser
- Atributo
- Pertença a um grupo

} Pessoas

o que coloca a ênfase nos modos subjectivos de perceber a qualidade. Pires (2000:20) adianta que "não existe nenhuma medida (unidade de medida) para comparar produtos ou pessoas entre si". Defende que embora seja difícil, ou mesmo impossível medir a qualidade com precisão, do ponto de vista do controlo da qualidade ou da garantia da qualidade, esta necessita de ser objectivada e quantificada de forma a ser mensurável, o que, a não suceder, torna impossível o controlo e que, mesmo as características subjectivas devem, na medida do possível, ter alguma forma de medição (ou comparação).

Sellés y Rubio (2001:448) definem cinco aproximações de classificação do conceito de qualidade:

- *a aproximação transcendente à qualidade* - em que se identifica a qualidade como "excelência inata", defendendo que é completamente irrelevante chegar a uma definição global de qualidade, uma vez que o mais importante é a análise dos principais elementos que a configuram.

- *a aproximação baseada no produto* – os defensores desta aproximação identificam qualidade com certos atributos que virão determinados pelas diferenças na quantidade de alguns dos atributos que possua o produto. Considera que a qualidade se refere às quantidades de atributos não valorados, contidos em cada unidade do atributo avaliado. A qualidade apresenta-se como uma variável precisa e mensurável, cuja natureza exclusivamente intrínseca ao produto, e à margem de possíveis preferências pessoais dos utilizadores, permite a realização de classificações objectivas dos bens em função da quantidade do atributo que possuem.

- *a aproximação baseada na fabricação* – este enfoque coloca especial ênfase na produção de bens e serviços, de acordo com os requisitos pré-estabelecidos. Identifica a qualidade com o cumprimento das especificações, potenciando a utilidade da prevenção para fazer as coisas bem à primeira, de modo a evitar desvios desagradáveis sobre os requisitos especificados, que deterioram a mesma. Para Fernández y Vázquez (1997:129), citados pelos autores mencionados, "o objectivo da qualidade é satisfazer o cliente, isto é, cumprir com as especificações, sim, mas as dos clientes".

- *a aproximação baseada no utilizador* – nesta aproximação considera-se que o produto, independentemente de qualquer especificação técnica previamente estabelecida, será de maior qualidade consoante satisfaça melhor as preferências do utilizador. Galgano (1992:33), citado pelos mesmos autores, acha que a frase que melhor define esta aproximação foi proferida por George Bush, Presidente dos Estados Unidos, na cerimónia do prémio Baldrige, celebrada em Novembro de 1989 ao afirmar "nos negócios só há uma definição de qualidade: a do cliente".

A definição mais representativa deste enfoque, é dada por Juran (1990:14), que define qualidade como adequação ao uso. Esta definição foi acolhida por muitas organizações internacionais como a Associação Americana para o Controlo de Qualidade (ASQC, 1997:1), a Organização Europeia para o Controlo de Qualidade

(EOQC, 1989:32), a Organização Internacional de Normalização (ISO, 1995: 3) e a Associação Espanhola para a Qualidade (1990:7).

Deming (1989:132, citado por Sellés y Rubio, 2001:450), consciente de que a qualidade depende muito do sujeito que a julgue, e perante a complexidade de que se reveste traduzir as necessidades futuras do mesmo em características comensuráveis, adverte para a extrema dificuldade de estabelecer uma definição de qualidade.

- *a aproximação baseada no valor* – este aspecto define a qualidade em termos de custos e preços. A importância de relacionar a qualidade do produto com o seu custo, foi apontada por autores como Groocock (1993:31), citado por Sellés y Rubio (2001:451), que define a qualidade como "grau de conformidade de todas as propriedades e características pertinentes ao produto relativas a todos os aspectos da necessidade de um cliente, limitado pelo preço e a entrega que ele ou ela está disposto a aceitar". Na mesma linha vai Feigenbaum (1961:1), citado por Sellés y Rubio (2001:450), que identifica a qualidade com "o melhor para o consumidor dentro de certas condições, como são a sua utilização actual e o seu preço de venda" .

Pires (2000:25) sustenta que, associados à qualidade, existem vários mitos: o de que a qualidade é um problema fabril ou do processo de fornecimento do serviço; que a melhor qualidade tem forçosamente de custar mais e/ou tornar o processo de fabrico / processo de fornecimento do serviço mais difícil; que a qualidade é, essencialmente, de carácter subjectivo, pelo que é impossível defini-la.

A qualidade tem a ver com muitas, senão com todas as actividades da empresa. A qualidade começa na identificação das necessidades do cliente. Depois do produto / serviço ser fornecido deve ser ouvido, de novo e directamente, o cliente, para avaliar da sua total satisfação. O ciclo da qualidade demonstra que a qualidade começa exactamente na sua correcta definição, mesmo que possa assumir alguns aspectos subjectivos.

Na actualidade, os conhecimentos técnicos e científicos existentes, permitem identificar até os mecanismos de decisão mental do cliente.

No decurso dos últimos 20-30 anos, impuseram-se como referências algumas abordagens à qualidade, em face dos resultados obtidos pelos seus autores, a saber: Eduards Deming, Juran, Philip B. Crosby, mas no essencial de todas elas[11] sobressai o seguinte, de acordo com Pires (2000:30):

- Necessidade de melhorias contínuas;
- A qualidade começa num conjunto de atitudes pelas quais a gestão tem a responsabilidade máxima;
- A mudança de atitudes, a todos os níveis, de uma organização leva tempo e necessita de ser gerida no longo prazo.

A garantia da qualidade é um sistema de gestão concebido para dar a máxima confiança de que um dado nível de qualidade aceitável está a ser alcançado ao mínimo custo. Duas ordens de razões se equacionam: de índole externa e de índole interna. *Razão externa* – dar a máxima confiança (ao cliente) de que a qualidade está a ser alcançada. *Razão interna* – dar a máxima confiança (à gestão) de que a qualidade está a ser alcançada ao mínimo custo.

Em termos históricos, as normas de garantia da qualidade surgem como uma imposição dos grandes compradores e detentores de sistemas complexos, aos fornecedores de componentes e subsistemas, como forma de obterem a confiança adequada de que esses sistemas estavam operacionais para o serviço.

As normas de garantia da qualidade podem ser divididas em dois grandes grupos:

[11] Dado o enfoque deste trabalho não serão desenvolvidas as abordagens de qualidade de cada um dos autores referidos.

- As que se destinam a ser usadas como documentos contratuais (exemplo: NP EN ISO 9001/9002/9003);
- As outras que estabelecem orientações para o desenvolvimento de sistemas da qualidade (exemplo: NP EN ISO 9004-1/9004-2).

As normas portuguesas são idênticas às normas da ISO - Organização Internacional de Normalização, o que lhes permite uma utilização potencial bastante alargada[12]. Este facto faz com que as normas estejam redigidas de um modo genérico (mas preciso), não se direccionando, portanto, a nenhum sector em particular. Também não são referidas técnicas ou métodos específicos de concepção, inspecção ou controlo da qualidade e, quando o fazem, é apenas com o intuito de exemplificar aquilo que pode ser utilizado.

Face às especificidades de alguns sectores industriais, nomeadamente do seu processo de fabrico e dos seus produtos, foram criadas normas para eles direccionadas (exemplo EN 46002 – Sistema da Qualidade para dispositivos médicos – requisitos particulares para aplicação da EN 9002).

Neste processo, é o cliente quem dita as regras e, portanto, independentemente das normas de garantia da qualidade que forem tomadas como referência, as empresas devem ter sempre em consideração as exigências específicas do cliente.

Um sistema da qualidade consiste no conjunto da estrutura organizacional, dos procedimentos, dos processos e dos recursos necessários para implementar a gestão da qualidade (norma ISO 8402). Pires (2000: 45) afirma que um sistema da qualidade não deve ser encarado apenas como uma exigência do cliente, mas fundamentalmente como um sub-sistema estratégico para a gestão global da empresa e que, neste caso, um sistema de gestão da qualidade é (deve ser) uma opção esclarecida.

A definição e a implementação de um sistema da qualidade permitem garantir uma confiança acrescida da qualidade dos produtos ou serviços prestados aos seus

[12] São cada vez mais empresas de diferentes ramos de actividade a proceder à sua aplicação.

utilizadores, ao mesmo tempo que contribuem para reforçar a imagem, eficácia e organização interna das instituições (Saraiva *et al,* 2000:28).

Para a implementação de um sistema da qualidade, três objectivos básicos devem ser seguidos: estabelecer uma abordagem sistemática dos problemas (da concepção ao fabrico e após-venda); privilegiar as acções de prevenção em vez de confiar apenas nos resultados da inspecção e fornecer a evidência objectiva de que a qualidade foi alcançada.

1.4.2.2 Implementação de um sistema de qualidade na Universidade

Algumas universidades, conscientes da realidade actual, iniciaram um processo progressivo de incremento simultâneo, ao nível organizativo e de eficiência na gestão do conhecimento científico e técnico (Rodríguez Castellanos *et al,* 2001:22). O nível de partida corresponde à *gestão universitária tradicional*, que evidenciou alguns aspectos negativos. Pretende-se depois uma *gestão pela qualidade*, e com ela se pretende alcançar a satisfação dos clientes da Universidade. Um passo mais à frente consiste na *gestão da informação*, com o objectivo de optimizar a integração da informação. Finalmente, o passo seguinte conduz à *gestão do conhecimento*, onde se deve actuar por processos.

Sabendo de antemão a importância de que se reveste a qualidade na gestão universitária, indispensável a um processo de mudança como aquele que se vem verificando nos diferentes países, neste ponto da tese enfatizamos a importância da qualidade na instituição universitária.

Na opinião de Rodríguez (2002:281) da ampliação e consolidação da autonomia universitária resultou um processo de descentralização dentro das próprias universidades, que fomenta a capacidade inovadora das faculdades, escolas e departamentos em função da sua organização interna. Por outro lado, devido às profundas transformações estruturais decorrentes dos novos desafios que vão desde o

ambiente à globalização da economia, dos novos métodos de trabalho e formas de emprego aos mercados sem fronteiras, das novas missões do Estado às responsabilidades participativas da sociedade civil e do cidadão (Saraiva *et al*, 2000:11), está cada vez mais difícil enquadrar a temática da qualidade num contexto de sociedade, onde o ensino ocupa um lugar de relevo, enquanto fonte de vantagem competitiva essencial, de um país ou região num horizonte de médio / longo prazo.

Nas últimas décadas assistiu-se a um desenvolvimento e massificação do ensino a que nem sempre correspondeu a transferência de fundos públicos para a educação nas mesmas proporções (Parker, 2002:611). Tal situação fez com que as instituições de ensino, no sentido de garantirem a qualidade, procurassem fazer mais e melhor com menos recursos (em termos relativos) e fez emergir questões de eficácia de gestão e de responsabilidade.

Devido a estas e outras circunstâncias, tudo se congrega para que a Gestão da Qualidade no Ensino pareça estar finalmente a despertar, e, prova disso, é a recente assinatura da Carta Europeia da Qualidade (1998), onde se subscreve (Saraiva *et al,* 2000:12) "a promoção de uma abordagem generalizada da qualidade no sector empresarial e no sector público e o desenvolvimento do ensino da qualidade em todos os níveis do sistema de educação, do primário ao superior".

Algumas barreiras se colocam, no entanto, quanto à implementação de sistemas de qualidade no seio das instituições de ensino, nomeadamente, os elevados níveis de descentralização (*empowerment),* dos docentes; a ausência de formação dentro das escolas dos princípios e ferramentas da qualidade; a diversidade de potenciais clientes, onde cada um dos diferentes tipos de *stakeholders* tem diferentes perspectivas; culto do individualismo e de pequenas "quintas"; inexistência de mecanismos de recompensa e reconhecimento do mérito; o facto de a liderança de uma escola ser tipicamente difícil de assumir; e há que contar ainda com vários "Velhos do Restelo", que se refugiam em argumentação diversa do tipo "temos sobrevivido assim, essas coisas são para as empresas, trata-se apenas de uma moda a evitar, etc."

Para os autores mencionados (2000:18), não existem receitas mágicas para implementar um sistema de qualidade. A adesão integrada a um sistema de gestão pela qualidade, pressupõe a construção e implementação de um verdadeiro Projecto de Escola, assente na definição de uma estratégia de desenvolvimento, visão, missão e valores.

Na definição de um Projecto de Escola, têm de ser tidos em consideração alguns aspectos, como sejam, o alinhamento de todos os colaboradores à volta do tecido organizacional, de molde a melhorar e tornar mais eficaz o funcionamento, clarificar os propósitos e reforçar a excelência da instituição.

Existem outros aspectos a considerar, sobressaindo a definição clara dos diversos tipos de clientes, internos e externos; a partilha de melhores práticas e troca de informação com diversas instituições de ensino (e não só...); o desenvolvimento de esforços por equipas de natureza inter-funcional, combinando uma diversidade de experiências e saberes (Scholtes, citado por Saraiva *et al*, 2000:19); a identificação de indicadores e métricas de avaliação do desempenho; o estabelecimento de mecanismos de gestão de recursos humanos coerentes com o contributo de cada pessoa, equipa ou processo; canais eficazes de comunicação e intercâmbio de opiniões e recolha e processamento de informação de gestão; liderança forte, realmente empenhada na sua concretização e praticante de um estilo de gestão participativa.

Subsiste uma probabilidade remota de encontrar nas universidades todas as condições antes referidas. Deve, no entanto, salientar-se que existe um patamar abaixo do qual deve ser ponderada a adesão à gestão pela qualidade, como sistema integrado de funcionamento da escola.

Em termos de guias de orientação, quer na literatura, quer através de diversos tipos de entidades, existe uma imensidão de metodologias de medição e orientação para a melhoria e a avaliação da qualidade no ensino.

A este respeito, são de destacar, pela sua projecção na perspectiva da garantia da qualidade, as normas NP EN ISO 9000, e na óptica de uma gestão pela TQM, os

modelos de excelência desenvolvidos no seio da EFQM – European Foundation for Quality Management (1996).

As normas ISO 9000 fornecem um enquadramento dos elementos a incluir num sistema de garantia da qualidade, e contemplam, pela sua própria natureza universal, um grau de liberdade suficientemente amplo que permite a cada instituição construir um sistema congruente com as suas características e dimensões.

Saraiva *et al* (2000:31) afirmam que o fenómeno ISO 9000 atingiu desde 1987 uma dimensão de tal ordem, que se estima existirem, a 31 de Dezembro de 1997, mais de 225.000 entidades certificadas, incluindo algumas escolas, de acordo com estas normas (9001, 9002 ou 9003), espalhadas por cerca de 130 países.

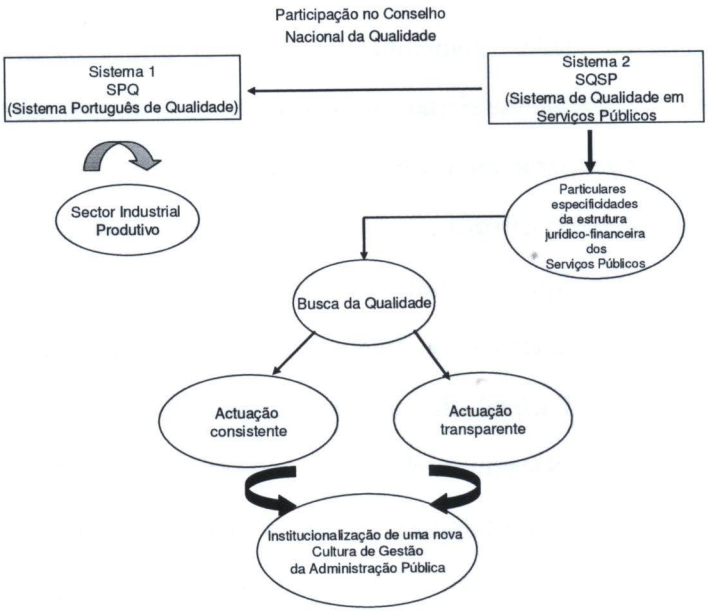
Em Portugal, a 31 de Dezembro de 1998 existiam à volta de 900 organizações com certificados ISO 9000 obtidos (algumas das quais na área do ensino e formação).

A certificação pela norma ISO 9001 é a mais adequada para entidades que exercem com alguma intensidade actividades de concepção e projecto. Dado que o ensino é dinâmico, desde a criação de novos cursos, aos currículos ou métodos de aprendizagem cada vez mais frequentes, vê-se toda a vantagem em que uma instituição de ensino seja certificada pela norma ISO 9001, sendo de excluir, à partida, a norma ISO 9003. As universidades que enveredarem por este caminho utilizarão, em princípio, a norma ISO 9001.

O Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), instituído pelo DL nº 166-A/99, de 13 de Maio, advoga que a Administração Pública não pode ficar imune às exigências de uma sociedade que requer cada vez mais informações rigorosas, o que a obriga a adoptar sistemas de organização e de funcionamento, direccionados para a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. O facto do Sistema Português da Qualidade (SPQ) não se harmonizar com as especificidades da estrutura jurídico-financeira dos serviços públicos, conduziu à criação do SQSP (ver figura seguinte). Convém salientar que essa razão não impede a interacção entre os dois sistemas,

nomeadamente através da participação do SQSP no Conselho Nacional do SPQ (Cunha *et al*, 2001:4).

Fig. II - Sistemas de Qualidade instituídos em Portugal



Fonte: Cunha *et al* (2001: 5)

Da definição de qualidade dada pelo DL nº 166-A/99, de 13 de Maio, a saber: "a qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos", se retira a ideia de que para uma melhoria da qualidade se faz apelo a um espaço de liberdade e responsabilidade, a uma forma participativa e construtiva de estar na Administração Pública.

A Universidade de Coimbra (UC) foi a primeira Universidade portuguesa a desenvolver um projecto de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade, segundo a Norma NP EN ISO 9001: 2000 nos seus serviços de gestão administrativa e financeira. O projecto culminou, conforme previsto no cronograma inicial de controlo,

com a certificação da área de gestão dos recursos humanos e gestão administrativa e financeira da Administração desta Universidade (Mano, 2003). Actualmente, a UC está a alargar, progressivamente, a implementação do SGQ a todas as suas unidades orgânicas e serviços. Esta Universidade, ciente de que para produzir valor é preciso inovar, introduzir mudanças, implementou internamente políticas de qualidade, que visam, inclusive, a realização profissional dos próprios profissionais que fazem a gestão pública. Essa produção de valor passará pelo recurso à formação e investimento em tecnologias da informação e comunicação.

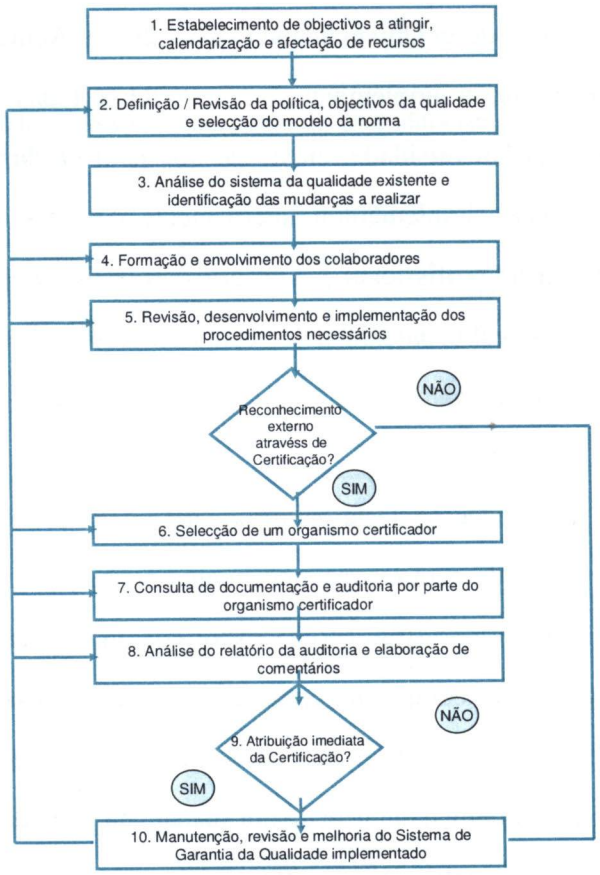
Em sequência dum processo desta natureza, surge o conceito de certificação. A Certificação pode ser encarada como o reconhecimento formal, por uma terceira parte (entidade certificadora, exterior à instituição de ensino) de que o sistema de garantia da qualidade de uma organização cumpre os requisitos estabelecidos num documento de referência. A certificação ISO 9000 é um acto estritamente voluntário, sendo de distinguir este aspecto do da implementação de um sistema de garantia da qualidade.

Uma Universidade, ao optar pela certificação por uma entidade certificadora, e uma vez certificada, adquire uma mais valia em termos de credibilidade e reconhecimento pelo mundo exterior, em como o sistema de garantia da qualidade cumpre as exigências estabelecidas numa norma de referência conhecida e utilizada em quase todo o planeta, pelas mais diversas organizações.

O processo de certificação envolve um conjunto de etapas a definir, cujo percurso será o que melhor se ajuste à sua realidade. Trata-se de uma "viagem de longo curso" (Saraiva *et al*, 2000:37), que dura cerca de dois anos[13]. O conjunto de etapas subjacentes a este processo pode ser analisado no quadro seguinte.

[13] A média apresenta alguma dispersão.

Fig. III – Processo de Certificação



Fonte: Adaptado de Saraiva *et al* (2000: 39)

A implementação dum sistema de garantia da qualidade numa Universidade, em conformidade com as normas ISO 9000, exige o empenhamento dos seus responsáveis máximos, cautela na condução das diversas etapas e não esperar que se encontrem soluções imediatas para todos os problemas. É também necessário tornar claro perante toda a comunidade educativa o porquê da certificação e encará-la como um suporte da melhoria contínua e não um fim em si mesma. A complexidade e a criação de estruturas burocráticas e dispendiosas devem ser evitadas, ao mesmo tempo que se deve envolver todo o *staff* da Universidade.

1.4.2.3 A avaliação da qualidade das instituições universitárias

1.4.2.3.1 O Porquê da avaliação

Na ideia de Miler, citado por Michavila (1998:157), desde há mais de 15 anos que estamos condenados a avaliar, umas vezes de forma deliberada e, consequentemente, de modo controlável e rigoroso, outras vezes de forma automática e, portanto, implícita. Dentro da Universidade não é motivo de debate se é conveniente e adequado medir ou avaliar a qualidade da sua docência, da sua investigação, da sua organização e serviços administrativos. O que releva são os aspectos concretos da avaliação que devem ser analisados. Questões como as que se seguem devem ser equacionadas:

- Que meios deve pôr a Universidade ao serviço do processo avaliador?
- Que tipo de avaliação deve realizar-se: interna, efectuada por ela mesma, ou externa, com peritos devidamente seleccionados?
- Que benefícios ou melhoras produzirão estes estudos no conjunto do sistema universitário?

A avaliação das universidades é uma prática generalizada nos países da Europa e tem larga tradição nos países anglo-saxónicos. São de destacar, a título de exemplo, os Estados-Unidos, onde os sistemas de avaliação surgem da necessidade de colocação dos estudantes entre centros e para poder realizar uma valorização da qualidade dos títulos; e a Austrália, onde uma agência estatal – a HERDSA (Higher Education Research and Development Society) prepara metodologicamente as revisões que devem realizar as universidades, de molde a que se exerça o controlo sobre as mesmas, para o que têm de proceder às suas auto-avaliações em cada três anos.

Estes países apresentam uma variada gama de sistemas de avaliação da qualidade, desenvolvidos por universidades prestigiadas, respeitadas e distintas, como sejam Alberta, Chicago, Pennsylvania State, MIT (Massachusetts Institute of

Technology), Michigan, Columbia, etc. Todos estes sistemas se direccionam para avanços na eficiência, melhoria dos programas e planeamento estratégico.

O interesse pela qualidade, na União Europeia, surge da necessidade de gerir mais eficientemente as despesas sociais, orientar os estudantes para melhores oportunidades de emprego e desenvolver um ensino compatível com uma sociedade de alta tecnologia.

Na Alemanha são utilizados indicadores de rendimento que permitam aumentar a competência e diferenciação entre instituições e na França surge a criação, em 1984, do *Comité National d'Évaluation*, com autonomia face às autoridades académicas e administrativas, cujos relatórios anuais são presentes ao Presidente da República. Neste país pretendeu-se construir um conjunto de indicadores que permitissem uma ordenação de centros, de acordo com critérios aceites pela comunidade universitária.

Com a avaliação pretende-se (Michavila (1998:164):

- Conhecer a qualidade das instituições universitárias e detectar os seus pontos débeis.
- Dispor de informação objectiva e fiável para os utilizadores, estudantes e empresas, com vontade de participar em programas de investigação e desenvolvimento (I&D), e para os responsáveis políticos com competências no âmbito do ensino superior.

Não existem dúvidas de que dispor de dados sobre o sistema, as suas tendências e o modo de correcção dos defeitos, permite melhorar o sistema universitário. Avaliar pressupõe comparar objectivos e resultados. Então devemos encontrar a maneira de ajuizar de forma sistemática o valor dos meios ou recursos humanos, materiais e financeiros, assim como os métodos ou procedimentos (programas, por exemplo), que a instituição disponibiliza.

Colocando as reservas necessárias quanto ao quadro conceptual, ideológico e cultural através do qual se realiza a avaliação, uma opção é estabelecer um sistema de avaliação global da qualidade das instituições, que permita uma permanente

identificação qualificada e hierarquizada de objectivos integrados, susceptível de um adequado seguimento.

Esta não é a única solução; aliás, existem diversos enfoques da avaliação segundo a metodologia, os grupos de referência, os resultados, etc. Segundo House (citado por Michavila, 1998:166), podem ser estabelecidos três grupos principais, de acordo com os resultados pretendidos, isto é: de eficiência, de produtividade ou responsabilidade, ou de eficácia e controlo da qualidade.

No primeiro, utilizado principalmente pelos economistas nas actividades de gestão, a sua metodologia baseia-se em sistemas de orçamentar, programar e planificar análises de custos-benefícios; trata-se de uma técnica própria de análise de sistemas. O segundo é, pelo contrário, um modelo de objectivos de conduta, que aplicam psicólogos e também gerentes; nele se estabelecem, assumidos por consenso, objectivos prévios e variáveis de resultados quantificados. Por fim, o grupo de enfoques da avaliação orientada para os resultados de controlo e melhoria da qualidade, é um modelo para tomar decisões no qual, entre os grupos de referência, se encontram os administradores; a metodologia põe a ênfase em pesquisas, questionários ou entrevistas.

1.4.2.3.2 A avaliação das universidades

A informação a obter mediante a avaliação institucional será sobre a qualidade das universidades (Parker, 2002:612), em conformidade com uma metodologia de medição da qualidade, em que se estabelecem processos de avaliação dos diferentes cursos, dos diferentes departamentos e dos distintos serviços, dos quais há-de vir a resultar um relatório final de avaliação, que deverá abarcar quatro objectivos diferentes, a saber (Norverto Laborda *et al* 2003:39):

- Prestar contas perante os órgãos de governo e à sociedade do programa de avaliação;

- Constituir uma referência para a elaboração de relatórios globais, tanto de universidades, como de faculdades, departamentos e cursos;
- Gerar compromissos futuros dos órgãos de governo das universidades para a execução das propostas do relatório;
- Comprometer as comissões de qualidade para que apoiem as universidades na suas acções de melhoria.

No novo contexto europeu do ensino superior, a ênfase da qualidade está centrada nos cursos. A avaliação institucional para a melhoria inclui-se nos Planos de Avaliação de Qualidade das universidades (Clark, 2003). Estes planos são elaborados pelos governos com a vontade explícita de fomentar a implantação de sistemas de qualidade nas universidades, colocando especial ênfase na transparência e na informação à sociedade e abrindo uma via para a acreditação dos cursos.

Se é verdade que ao longo da história a comunidade universitária sempre demonstrou mais interesse pela conquista e consolidação da autonomia do que pela construção de processos de avaliação abrangentes, estribados em indicadores precisos, transparentes e confiáveis, também é verdade que a emergente "sociedade do conhecimento" exige cada vez mais da Academia. Com efeito, requer-se desta a implantação de processos de avaliação que não se confinem apenas à avaliação da qualidade das suas actividades, mas que constitua também um instrumento de gestão por excelência, para aperfeiçoamento do ensino, da investigação e de actividades de prestação de serviços.

Neste cenário, os sistemas de ensino, aó mesmo tempo que vêem melhorada a sua importância, passam a enfrentar o desafio de atender uma clientela extremamente ampla e diversificada e de satisfazer uma procura de serviços educacionais totalmente diversos dos por eles tradicionalmente oferecidos.

As transformações e os diversos factores a que o ensino superior está sujeito, geraram um conjunto de tendências que convergem para a sistematização e a

consolidação de processos de Avaliação e de Acreditação das Instituições de Ensino Superior.

Segundo Norverto Laborda *et al* 2003:39, a acreditação[14] externa centra-se em parâmetros externos de carácter normativo, significando um controlo *a posteriori* ou prestação de contas em vez de controlo prévio ou homologação sobre os distintos cursos ou programas. Esta acreditação terá carácter obrigatório, temporal e cíclico. Serão objecto de acreditação, os títulos oficiais de licenciatura, de doutoramento, títulos próprios e os títulos estrangeiros reconhecidos no país.

A certificação da qualidade, por sua vez, terá carácter voluntário, temporal e cíclico, sendo obtido um certificado de excelência que possa garantir o funcionamento óptimo da unidade avaliada. A certificação é o passo seguinte à acreditação. Todos os cursos têm de estar acreditados; contudo, nem todos obterão o certificado de excelência. Para se obter o selo de qualidade que garanta a excelência de um curso em determinada Universidade, é preciso analisar os processos e o resultado do sistema. É o certificado de excelência que permite ao utilizador conhecer o grau de qualidade de cada curso, que o vai apoiar a tomar as decisões mais convenientes.

[14] Para que a função nacional de acreditação passe a competir a uma entidade acreditadora isenta, transparente e imparcial na aplicação dos princípios que lhe são imputáveis, foi criado, através do DL nº 125/2004, de 31 de Maio, o **Instituto Português de Acreditação (IPAC),** com o estatuto de Instituto Público, organismo oficial, que tem por fim reconhecer a competência técnica dos agentes de avaliação da conformidade actuantes no mercado de acordo com referenciais normativos pré-estabelecidos.

Quadro III – Avaliação *vs.* acreditação

Avaliação Institucional	Acreditação
O objectivo é assegurar a qualidade	O objectivo é evidenciar a transparência (*accountability*)
Define objectivos	Centra-se em parâmetros externos
Centra-se nos processos	Procura resultados (as "competências" dos licenciados, o que um licenciado é capaz de fazer)
Põe a ênfase na auto-avaliação	Faz avaliação externa
Orienta-se para os planos de melhoria	Acreditam-se cursos (programas)

Fonte: Norverto Laborda *et al* (2003:39)

1.4.2.3.3 Avaliação e Acreditação da Universidade em Portugal

A necessidade de avaliação do sistema de ensino superior começou a ser reconhecida formalmente em 1986, datando desse ano as primeiras referências em legislação emanada da Assembleia da República, até ser consagrada na própria Constituição (revisão de 1997). Moreira (2001:1) sustenta que "A Revisão Constitucional de 1997, na redacção do artigo 76º., condicionou a autonomia das universidades, nas suas vertentes estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, a uma adequada avaliação da qualidade do ensino superior".

Foi o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) que, em 1993, face à explosão desprogramada do ensino superior, decidiu iniciar um debate público sobre a matéria e promover um processo de auto-avaliação, no âmbito de uma experiência-piloto, tendo em vista a institucionalização da avaliação do ensino superior para as universidades públicas e para a Universidade Católica Portuguesa. Nessa sequência, foi instituída a Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), à qual era proposta essa responsabilidade, um tema que seria assumido pela Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, Avaliação do Ensino Superior Universitário e do Ensino Superior

Politécnico, público e não público, qualquer que seja a modalidade da tutela ou fiscalização a que estão sujeitos.

Foi decisão do Ministro Marçal Grilo assumir e dar aplicação a essa perspectiva. Assim, foi criado, em 1996, um Grupo de Reflexão e Acompanhamento do Processo de Avaliação das Instituições do Ensino Superior, incumbido de propor as regras e os princípios gerais tendentes a definir e assegurar a concretização do sistema de avaliação, a constituição das entidades representativas e o funcionamento do sistema em termos coesos e credíveis. Coube-lhe, também, a elaboração do guião para a auto-avaliação, de um primeiro documento estratégico e de um projecto de diploma legal que está na origem do DL nº 205/98, de 11 de Julho, o qual criou o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES).

O sistema de avaliação é aplicável a todas as instituições do ensino superior universitário e politécnico, público, concordatário, privado e cooperativo e, igualmente, o militar (o DL nº 88/2001, de 23 de Março, prevê a integração deste sistema de ensino) e visa estimular a melhoria da qualidade das actividades desenvolvidas, informar e esclarecer a comunidade educativa em particular, e a comunidade nacional, em geral, bem como assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior e contribuir para o ordenamento da respectiva rede.

A avaliação desenrola-se em duas fases, a auto-avaliação e a avaliação externa, culminando com a avaliação institucional global. A meta-avaliação poderá ser efectuada por entidade externa nacional ou estrangeira, em coordenação com o CNAVES, na qualidade de órgão nacional de cúpula do sistema, a quem cabe garantir a completa harmonia, coesão e credibilidade de todo o processo de avaliação e acompanhamento do ensino superior, em observância dos padrões de excelência a que deve corresponder o funcionamento global do sistema.

Entre as atribuições do CNAVES encontra-se a apreciação e coerência global do sistema de avaliação, a partir dos indicadores utilizados nas várias modalidades de ensino, nos níveis de exigência praticados, na relação entre os cursos ministrados e as

tendências do mercado de trabalho e na perspectiva da dimensão europeia dos cursos avaliados. Cabe-lhe, igualmente, produzir relatórios prospectivos e recomendações de racionalização e melhoria do sistema de ensino superior.

Jorge Sampaio, no 1º Seminário Nacional - Avaliação Global do Ensino Superior, ocorrido em 2000, defendeu que "diferentes são os objectivos da avaliação, da qual se esperam resultados úteis para a administração, para as instituições e para os estudantes:

- Para a administração, avançando elementos que ajudem à definição de políticas diferenciadas de financiamento e de desenvolvimento da rede do ensino superior;
- Para as instituições, disponibilizando instrumentos essenciais para a sua própria regulação e inovação;
- Para os estudantes, fornecendo dados que lhes permitam escolhas mais seguras e informadas".

Tendo também afirmado no referido Seminário que "a avaliação faz-se com vistas largas, não se deixando encerrar no que já existe, antes imaginando o que pode vir a ser".

Em matéria de avaliação da qualidade, duas perspectivas podem ser desde logo equacionadas: por um lado a do Governo, com preocupações sobretudo de ordem quantitativa, utilizando a avaliação para definir indicadores, comparar, ordenar, contabilizar, financiar e informar. Por outro lado, a perspectiva das universidades que interpretam a questão sob o ponto de vista qualitativo, na medida em que se preocupam sobretudo com o carácter formativo do processo e visam essencialmente melhorar, auto-regular, e identificar as suas próprias capacidades e limitações.

Com a publicação da Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro, é aprovado o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior (RJDQES). No artigo 1º desta Lei, que introduz alterações ao artº 5º da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, está previsto que "o processo de avaliação das instituições ou dos cursos fica concluído

obrigatoriamente com a atribuição de uma classificação de mérito"; que "a acreditação académica compete às mesmas entidades que procedem à avaliação e consiste na verificação do preenchimento dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino e do registo dos cursos" e que "os relatórios finais de avaliação assim como os actos de acreditação ou de recusa de acreditação são comunicados ao membro do Governo responsável pelo ensino superior" (artº 5º, nº 5).

Por outro lado, no RJDQES pode observar-se que incumbe ao Estado, no domínio do ensino superior, "promover a avaliação da qualidade científica, pedagógica e cultural do ensino" [artº 1º, alínea h)].

Como se pode facilmente deduzir, com esta legislação o Governo procura, entre outros objectivos, reforçar a política de avaliação que vinha sendo seguida e introduzir um processo novo, designado por acreditação académica. O CNAVES, através do seu Parecer sobre a Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro, (RJDQES) aprovado em 10/04/2003, expressa a sua opinião sobre os pontos que, por um lado, virão a fazer parte das suas atribuições e, por outro, que decorrem da aplicação do próprio RJDQES.

Assim, sobre a composição do corpo docente que ministra qualquer curso de graduação, no ensino universitário, deveriam respeitar-se, genericamente, os seguintes indicadores:

- Integrar um número de docentes com grau de doutor ou de mestre, de entre os quais pelo menos um terço são doutores, dado por:

  i) O produto n x 1,5, quando o número de alunos for igual ou inferior a 50 x n, sendo n o número de anos curriculares;

  ii) O valor anterior, acrescido de n por cada mais 200 alunos, quando o número de alunos for superior a 50 x n;
- Garantir que, pelo menos, metade dos doutores e metade dos mestres presta serviço no estabelecimento em regime de tempo integral.

No parecer é salientado que "em correspondência ao princípio da exigência progressivamente crescente, os indicadores mínimos da composição do corpo docente que ministra cursos de graduação devem ser actualizados de cinco em cinco anos, mediante proposta do CNAVES, em critério decorrente dos processos de avaliação desenvolvidos".

Nos cursos de Mestrado, deve ser assegurado que "a docência das unidades curriculares do curso é assegurada por professores, por investigadores doutorados ou especialistas altamente qualificados; a preparação das dissertações é orientada por professores, por investigadores doutorados ou especialistas altamente qualificados; a deliberação sobre a organização curricular do curso é tomada pelos órgãos estatutariamente competentes".

No que respeita à possibilidade de atribuição do grau de Doutor "o que está em causa é a sua referência a um ramo de conhecimento sujeito a "registo", formalizado por portaria do Ministério da Tutela, mediante proposta originária da instituição que o pretende atribuir. Nesses termos, o que importa definir é o conjunto de requisitos condicionantes de uma decisão favorável a respeito desse registo, o qual pode configurar-se da seguinte forma:

a) Existência, na instituição proponente, de uma unidade orgânica cuja vocação científica integre o "ramo de conhecimento" para o qual é proposto o registo;
b) Disponibilidade, nessa unidade orgânica, de, pelo menos, 12 docentes ou investigadores doutorados prestando serviço em regime de tempo integral, dos quais um mínimo de 3 dispõe de doutoramento no ramo científico em causa".

No Parecer do CNAVES são levantadas algumas questões sobre o regime jurídico da qualidade e desenvolvimento do ensino superior, nomeadamente as decorrentes da interpretação do artº 39º:

a) O conceito de "acreditação de cursos ou instituições";
b) A oportunidade da eventual "recomendação", por parte do CNAVES;

c) A compaginação dessa "recomendação" com a audição das "estruturas representativas das instituições de ensino superior";

d) O carácter das "directrizes" estabelecidas pelo Ministro da Ciência e do Ensino Superior;

e) A problemática da "denominação" de cursos;

f) O conceito de "área científica".

Ko Scheele (citado por Grilo, 2001:43) diz que a acreditação é definida de várias formas em diferentes partes do mundo, embora os processos que vêm sendo utilizados para fazer a acreditação tenham um certo máximo divisor comum.

Grilo argumenta que a acreditação é um sistema de garantia de qualidade externa que tem várias décadas nos Estados-Unidos da América e tem a sua origem numa avaliação externa feita numa base voluntária das instituições. Para o American Council for Higher Education Acreditation (CHEA), a acreditação é um processo de avaliação externa da qualidade, usado no ensino superior para examinar Universidades, Colleges e Programas de Ensino Superior, tendo como objectivo garantir a qualidade e promover essa mesma qualidade. Para o mesmo autor "a avaliação e a acreditação constituem um dos factores mais relevantes para o futuro do ensino superior em Portugal".

Na mesma linha defende ainda Grilo (2003:44), em Portugal, a acreditação terá de vir a ser feita não seguramente por instituições privadas, mas seguramente por um organismo oficial, talvez o próprio Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, cuja estrutura e funcionamento não necessitarão de grandes ajustamentos para desenvolver esse trabalho, dado o seu carácter de instituição credível, isenta, autónoma e independente.

No contexto europeu, a acreditação vai obrigar as instituições do ensino superior português e o próprio poder político, a encarar esta questão como um desafio de cuja resposta dependerá, em grande parte, a credibilidade do ensino superior europeu e, sobretudo, a possibilidade de dar cumprimento a muitos dos objectivos contidos na

Declaração de Bolonha, que visa criar mais homogeneidade entre os sistemas, apesar da Europa ser completamente diversa (Cornuel, 2004).

Relativamente ao método de acreditação de cursos ou instituições[15] implícito na Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro, parece claro que o processo de avaliação tem como meta a consecução de dois objectivos complementares:

a) A verificação, no decurso do processo, de que o curso ou a instituição em apreço cumpre (ou não cumpre...) os requisitos exigidos para que tenha sido autorizado o seu funcionamento, concluída com o acto da sua acreditação académica ou recusa dessa acreditação;
b) A apreciação da qualidade desse curso ou dessa instituição, concluída com uma classificação de mérito cuja formulação necessita, ainda, de ser devidamente clarificada em correspondência ao carácter multifacetado do conceito de qualidade.

Conforme se pode deduzir, a prossecução do segundo dos objectivos enunciados tem uma dimensão técnica mais exigente, até porque inclui todos os referenciais de prossecução do primeiro.

É importante referir que entendemos ser da máxima importância a existência de um quadro legislativo sobre avaliação da qualidade no ensino superior, à qual a Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro, dá corpo, e da qual o RJDQES faz parte integrante. Mas entendemos que é preciso algum tempo para serem criadas as condições necessárias à sua correcta aplicação.

Neste contexto, é desejável que este novo modelo seja mais de qualidade que de avaliação. A avaliação institucional passará a ser um instrumento para a qualidade; a fase de difusão da cultura de melhoria considera-se cumprida. Agora é responsabilidade

[15] Como se referiu no início deste ponto, para a interpretação deste conceito deve conjugar-se o conteúdo do artº 5º, nºs 3,4 e 5 da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, com a nova redacção dada pela Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro.

da Universidade estabelecer sistemas de qualidade total mediante planos estratégicos, que meçam e impulsionem a qualidade na instituição (Díaz Zurro, 2001:22). Pugna-se por Planos de Qualidade dinâmicos e abertos. Cada vez mais a sociedade quer estar informada, sendo um direito dos clientes e dos utilizadores dos seus serviços dispor dessa informação.

CAPÍTULO II

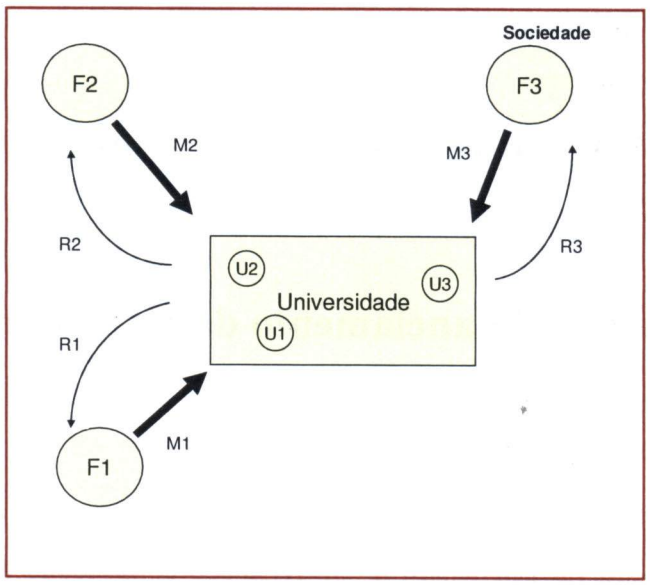
2. Tendências, Desafios e Novos Paradigmas para a Universidade

2.1 - O modelo de financiamento da Universidade

2.1.1 Conceitos e Modelos

O processo de financiamento da Universidade corresponde a uma realidade complexa e variada, tendo muito a ver com o sistema de ensino, a tradição e a situação política e económica em que se insere a Universidade. Em sentido geral, pode dizer-se que o financiamento resulta das relações que são estabelecidas entre a *Universidade* e um conjunto de *entidades financiadoras*. Este processo consubstancia-se numa entrega de fundos à universidade, através de um mecanismo específico, e uma vez utilizados esses fundos, a Universidade procede à justificação perante a fonte de financiamento. A figura seguinte ilustra este princípio.

Fig. IV - Conceptualização do modelo de financiamento das universidades



Fonte: Conceição, 1995: 79

Em que: F_i– fonte de financiamento; M_i – mecanismo de financiamento; R_i – justificação do financiamento; U – utilização do financiamento pela Universidade.

A *fonte de financiamento* designa a entidade ou o agregado de entidades ou indivíduos que fornece fundos directamente à Universidade, para o exercício das suas actividades de educação e de investigação. Podem ser fontes de financiamento o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (MCIES), o conjunto de empresas que contratam serviços de investigação à Universidade ou os alunos quando pagam propinas.

O *mecanismo de financiamento* diz respeito ao modo como os fundos são disponibilizados à Universidade. Um aspecto importante é a metodologia que determina o valor do financiamento a atribuir à Universidade, sendo este, por sua vez, função dos objectivos da fonte e que *justificam o financiamento.* Para conseguir os resultados pretendidos, a fonte pode induzir uma *utilização do financiamento* pela Universidade que vá ao encontro dos objectivos determinados para a disponibilização dos fundos.

O processo de financiamento pode ter um impacto importante no funcionamento da Universidade, na medida em que pode vir a influenciar o seu desempenho, como argumentam Conceição (1995:80) e Cabrito (2002:62). Apesar da grande variedade de possibilidades, podem identificar-se cinco categorias de processos de financiamento distintas, que correspondem a diferentes combinações dos elementos fonte, mecanismo, utilização e justificação (ver Quadro IV).

O **primeiro** corresponde à situação em que a Universidade se financia através dos seus investimentos e da rentabilização das suas propriedades, tanto imóveis, como da propriedade intelectual, conseguindo desta forma uma fonte de receitas independente. A utilização destes fundos é feita exclusivamente de acordo com as prioridades da Universidade.

O **segundo** processo de financiamento tem uma entidade governamental como fonte, tipicamente o MCIES, que determina o montante do financiamento a fornecer à universidade, através de uma metodologia específica. A Universidade, por sua vez, não tem restrições na utilização do financiamento recebido, desde que desempenhe as suas actividades contribuindo para a obtenção de objectivos políticos, económicos e sociais genéricos.

Quadro IV - Cinco categorias de processos de financiamento

	Fonte	Mecanismo	Utilização	Justificação
1	Investimento, direitos e propriedades das universidades	Financiamento através dos investimentos e dos direitos (sobre propriedade intelectual, por exemplo) da universidade	De acordo com as prioridades da universidade, sem qualquer tipo de restrições externas	Prioridades internas da universidade
2	Entidade governamental	O Estado financia a universidade através de uma entidade governamental com a tutela universitária	Sem restrições	Contributo para a obtenção de objectivos políticos, económicos e sociais genéricos
3	Entidade governamental	O Estado financia a universidade através de uma entidade governamental com a tutela universitária	Sujeita a uma regulamentação administrativa profunda	Contributo para a obtenção de objectivos políticos, económicos e sociais genéricos
4	Várias entidades governamentais	O Estado financia a universidade através de várias entidades governamentais, regionais ou locais	Cumprimento do programa ou projecto que motivou o financiamento	Contributo para cumprir a missão política, económica e social da entidade financiadora
5	Estudantes, empresas, instituições públicas e privadas	O financiamento resulta de uma venda de serviços académicos (ensino ou investigação)	Financiamento das actividades determinadas pelos requisitos do consumidor	Benefício para o financiador (comprador) resultante do consumo do serviço prestado pela universidade

Fonte: adaptado de Conceição (1995:81)

O **terceiro** tipo de processo de financiamento corresponde também ao financiamento através de uma entidade governamental, mas que, ao contrário do tipo anterior, impõe um conjunto detalhado de regras e procedimentos para a utilização dos recursos que fornece à Universidade.

No **quarto** lugar surge a possibilidade da Universidade ser financiada através de um conjunto de entidades governamentais e instituições públicas, incluindo as

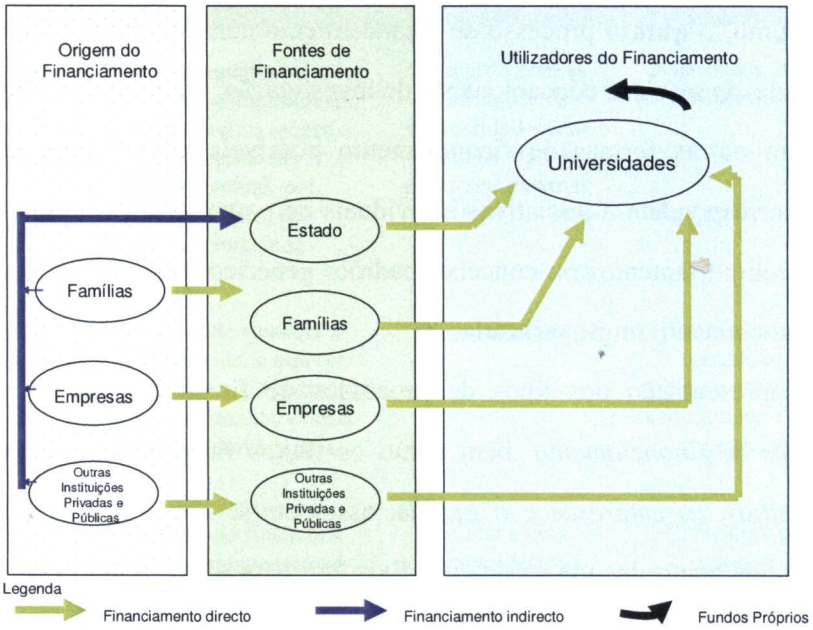
autarquias e governos regionais, embora não esteja dependente de qualquer uma delas, quer financeiramente, quer administrativamente.

Por último, o **quinto** processo de financiamento corresponde à venda por parte da Universidade, de serviços educacionais e de investigação, numa óptica comercial.

Existem outras formas de financiamento possíveis, como o mecenato ou a doação, que correspondem a iniciativas individuais de pessoas ou empresas, não sendo fácil estimar comportamentos ou conceber padrões genéricos. Nos Estados-Unidos são formas de financiamento muito utilizadas.

Após apresentação dos tipos de processos de financiamento, identificam-se agora as *fontes de financiamento,* bem como os fluxos financeiros existentes. Deste modo, as *famílias, as empresas* e o *Estado*, assumem-se como as mais importantes fontes de financiamento das universidades. Existem, para além destas, um vasto leque de *outras instituições, públicas e privadas, nacionais e supranacionais,* que podem financiar as universidades, como sejam as fundações, as instituições privadas sem fins lucrativos e organizações supra-nacionais (Conceição, 1995:82; Cabrito, 2002:66; Veiga Simão *et al*, 2002:158).

Fig. V - Fluxos de financiamento das universidades



Fonte: Adaptado de Conceição (1995: 83)

Em Portugal, assim como na generalidade dos países europeus, o Estado assegura o funcionamento das universidades dotando-as de uma considerável proporção do seu financiamento total. Distinguem-se dois tipos de financiamento na Universidade: o financiamento público de base (F_p), que corresponde a uma dotação específica por parte de um organismo governamental (designado por *core finance* ou *core funding*, na terminologia anglo-saxónica), e o financiamento complementar (F_c), que engloba os fundos fornecidos pelas três entidades restantes, anteriormente referidas. Assim, o financiamento total das universidades (F) pode expressar-se deste modo:

$$F = F_p + F_c$$

Existem múltiplos mecanismos do financiamento público de base, que foram objecto de estudo por Frans Kaiser *et al* e Gareth Williams (citados por Conceição,

1995:84). Kaiser *et al,* citado pelo autor precedente, argumenta que os mecanismos de financiamento se diferenciam de acordo com três características:

- a *base do financiamento*, ou seja, os elementos que servem de base ao cálculo do montante dos fundos a atribuir;
- a *metodologia de cálculo do financiamento*, que define a forma como o montante dos fundos é determinado;
- as *condições na utilização do financiamento,* que se relacionam com as eventuais restrições que o Estado impõe para a utilização dos fundos atribuídos.

Como base do financiamento podem considerar-se os recursos da instituição (pessoal docente e não docente) e os custos de operação e de investimento, as actividades da instituição e os resultados ou desempenho da instituição. Esta classificação assenta num modelo em que o ensino superior é associado a um processo produtivo de transformação, em que os factores de produção são os *inputs* e os produtos e serviços os *outputs*.

No que se prende com a *metodologia de cálculo,* existem dois tipos de abordagem: a **normativa**, em que o cálculo é feito de acordo com critérios objectivos aplicáveis à generalidade das instituições, em que se determina o financiamento a partir de custos médios e a **de reembolso**, em que o montante a atribuir é função das despesas efectivamente feitas pelas instituições, pressupondo-se uma aprovação prévia de um orçamento de cada instituição pelo Estado.

Relativamente às condições de utilização do financiamento, devem ter-se em atenção duas situações extremas: total liberdade na utilização dos fundos ou afectação completa dos fundos determinada previamente. Sobre a *primeira situação*, cabe à instituição determinar internamente a forma como procede à afectação de recursos, comprometendo-se a desenvolver as suas actividades de ensino e investigação e cumprir as regras contabilísticas[16]. Pode ainda reter fundos que não gastou e aplicá-los no ano

[16] Pressupostos implícitos na nova lei de financiamento do ensino superior - Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto.

seguinte[17]. Na *segunda situação*, face ao carácter pré-determinado da afectação dos fundos, a instituição é obrigada a gastar os fundos em determinadas rubricas, não podendo fazer transferências sem pedir autorização, nem pode reter os fundos não gastos, pelo que terá de os devolver ao Estado.

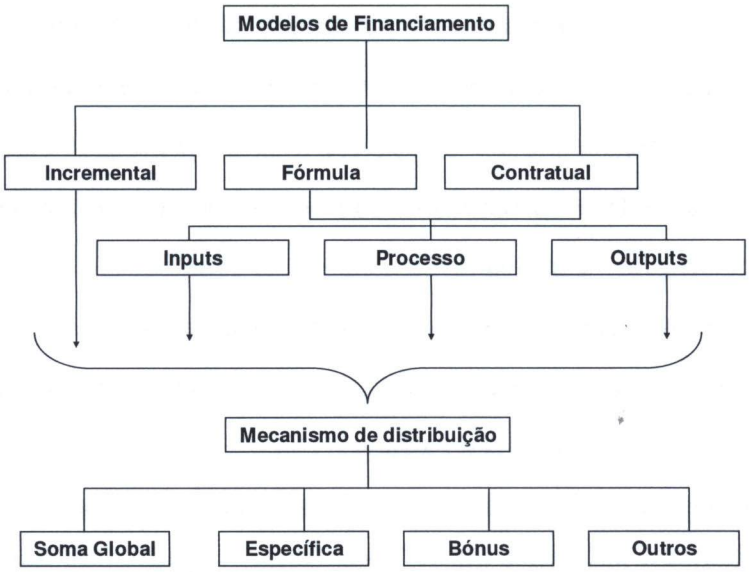
Segundo a taxonomia de Williams, o financiamento público de base é analisado a par com o financiamento complementar, pese embora reconheça que na maioria dos países a parte principal corresponde à contribuição pública. Assim, são apresentados quatro mecanismos, segundo os quais o Estado pode financiar o ensino superior.

- *financiamento incremental,* em que os fundos a atribuir se baseiam no orçamento do ano anterior;
- *financiamento por fórmulas,* que consiste na determinação do montante do financiamento através da aplicação de uma expressão matemática;
- *financiamento contratual,* que se caracteriza pelo estabelecimento de uma contrapartida financeira pelo Estado, em troca da realização de actividades de acordo com determinadas especificações contratuais;
- *subsídio de propinas,* via através da qual o Estado comparticipa nos custos da educação que recaem sobre os estudantes.

López e Arisa (2000) representam, no gráfico que se segue, o modelo de financiamento da Universidade, atendendo ao mecanismo de cálculo e afectação das subvenções públicas às instituições de ensino superior.

[17] Essa tem sido uma prerrogativa concedida às universidades, conforme DL 252/97, de 26 de Setembro. No entanto, nos últimos anos o Governo exige o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, pelo que a utilização dos saldos tem sido inviável.

Fig. VI – Classificação dos modelos de financiamento



Fonte: López e Arisa (2000)

O *financiamento incremental* tem subjacente o princípio de que as instituições desenvolvem a sua actividade de forma continuada, embora possam acrescentar novos aspectos ou aumentar os seus recursos. Para o incremento das actividades são necessários mais recursos, pelo que o Estado reforça o orçamento em função do financiamento anterior. Identifica-se com a orçamentação tradicional, contrária a praticamente todos os princípios de uma boa gestão financeira.

O *financiamento através de uma fórmula* é um procedimento formal de afectação de recursos, baseando-se em dados que são integrados num processo de cálculo pré-determinado (Conceição, 1995:87; López e Arisa, 2000). Cinco tipos de fórmulas podem considerar-se: baseadas nos alunos inscritos; baseadas no pessoal docente; fórmulas de incentivo de desempenho; fórmulas de custos marginais; fórmulas compostas.

As **fórmulas baseadas no número de alunos inscritos** assentam num princípio simples: calcula-se o custo médio por aluno e o Estado paga às instituições de acordo com o número de alunos inscritos ou que se prevê venham a inscrever-se. As **fórmulas**

baseadas no pessoal docente consideram como unidade de custo o docente equivalente a tempo integral (ETI). As **fórmulas de incentivos de desempenho** têm como fim premiar o desempenho das instituições, o qual pode ser medido através de um vasto conjunto de indicadores, como sejam dados objectivos e quantitativos ou resultados de processos de avaliação das actividades pelos eventuais beneficiários, sendo este último mais de carácter subjectivo e qualitativo.

Nas **fórmulas baseadas nos custos marginais** o financiamento é determinado em função do custo de produção de uma unidade adicional de *output*, isto é, quanto custa "produzir" um aluno a mais, por exemplo.

O financiamento através de fórmulas pode originar fórmulas compostas, ou seja, a combinação de alguns dos critérios enunciados. Assim, a composição pode incluir, por exemplo, uma parte baseada no número de alunos e outra associada a um esquema de incentivos.

No *financiamento contratual*, o financiamento é feito através do estabelecimento de um acordo entre a instituição e o Estado, materializado num contrato, em que o estabelecimento de ensino superior se compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objectivos, recebendo em resultado disso uma contrapartida financeira do Estado. A investigação universitária é um bom exemplo deste tipo de financiamento.

No financiamento por contrato podem verificar-se três formas genéricas: o Estado anuncia um conjunto de especificações e financia qualquer instituição que as cumpra; o Estado enuncia um conjunto genérico de princípios aplicáveis a várias actividades das instituições e financia-as até um limite pré-determinado; o Estado anuncia especificações para o financiamento de programas no âmbito de uma actividade, indicando o limite total do financiamento. A primeira situação é muito semelhante ao financiamento através de uma fórmula. A segunda e a terceira formas de financiamento contratual dão origem a uma competição entre instituições, uma vez que o Estado só financia até determinado limite, concedendo os fundos em função do mérito

das candidaturas apresentadas. Nestas duas formas de financiamento o Estado acompanha o desenvolvimento dos contratos.

A última categoria da taxonomia de Williams corresponde ao *subsídio estatal das propinas* pagas pelos estudantes. Neste aspecto, importa mencionar que, através do pagamento parcial de propinas, o Estado está efectivamente a financiar directamente as universidades, uma vez que poderia, em alternativa, aumentar a sua dotação por outro dos três meios atrás referidos, permitindo a cobrança de propinas mais baixas.

Uma hipótese de implementação do princípio do subsídio estatal de propinas é o da utilização do *educational vouchers,* cheques educacionais. Este método foi proposto pela primeira vez por Milton Friedman em 1962 e corresponde ao seguinte: o dinheiro que o Estado cobra através dos impostos e destina à educação é dividido em cheques que são entregues aos estudantes para gastarem na Universidade que entenderem. A vantagem deste modelo consiste no facto das universidades competirem entre si, sujeitando-se às regras do mercado e dependentes da escolha dos estudantes. Sendo uma hipótese que é frequentemente admitida como metodologia de financiamento, a verdade é que, devido à dificuldade em se prever as consequências da alteração da relação do aluno/universidade em resultado da implementação do conceito, tem limitado que este se concretize.

Convém referir que a escolha dos mecanismos de financiamento por parte do Estado corresponde a uma decisão política importante, de forte impacto potencial no sistema em geral e na vida das instituições em particular.

As universidades podem ainda usufruir de *outros fundos,* complementares do financiamento público de base, onde se inserem, por exemplo, os fundos recebidos através da realização de actividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D), fundos recebidos pela prestação de serviços, em especial de índole científica e técnica, etc. De qualquer modo, sublinhe-se que "toda a taxonomia de esquemas de financiamento é incerta porque, na prática, a maior parte dos esquemas contêm elementos que se encontram nas várias categorias" (Williams, 1990:64).

2.1.2 O financiamento das universidades em Portugal

2.1.2.1 Conceptualização do modelo de financiamento

É hoje claro que a educação superior – ensino e investigação – é um factor fundamental para a competitividade de cada País, baseada cada vez mais na aquisição e utilização do conhecimento. É no contexto de uma política de qualificação do ensino superior que se devem enquadrar os mecanismos de financiamento do sistema, daí que o princípio da responsabilização financeira do Estado implique a satisfação dos encargos públicos inerentes ao funcionamento da rede pública do ensino superior.

Nos países europeus, a quase totalidade do financiamento do ensino superior tem sido, e continua a ser, da responsabilidade dos Estados. Enquanto o financiamento privado atinge 50% nos Estados-Unidos e 35% no Canadá, os fundos privados no ensino superior, na Europa, variam entre 15-20% em França, Alemanha, Irlanda, Espanha, Portugal e Itália, até quantidades mínimas nos restantes países (Mora 1998:78). Além disso, a maior parte do ensino superior é público ou financiado com fundos públicos. Os países europeus, tradicionalmente, optaram por um sistema de financiamento público, tendo dado mais prioridade aos aspectos de equidade que aos de eficiência.

Nos últimos anos, organizações internacionais (OCDE, 1990; Banco Mundial, 1994; UNESCO, 1995), e alguns especialistas, recomendaram uma privatização parcial do ensino superior, como sendo o melhor mecanismo para financiar um sistema de massas, que não é universal, e que ao mesmo tempo possa cumprir requisitos de qualidade, equidade, diversificação, adaptação às necessidades dos indivíduos e da sociedade, e melhora da eficácia. Por outro lado, o aumento do financiamento privado é considerado, a par do público, um instrumento adequado, não apenas para obter mais fundos para o ensino superior, mas também para se utilizarem mais eficientemente. De qualquer modo, esta tendência é vista por alguns como uma ameaça para a equidade no acesso dos indivíduos de classes sociais mais baixas.

Se existe um perigo este deve ser evitado. Assim, não pode haver uma melhoria na suficiência financeira do ensino superior, se isso se traduzir numa redução da equidade. Devem, pois, beneficiar do ensino superior, aqueles que pagam. Assim sendo, é nosso propósito analisar e discutir, neste ponto, os mecanismos de financiamento que, de algum modo, dão uma garantia do princípio da equidade.

As universidades são entidades autónomas (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro), fazem parte da administração indirecta do Estado e, como tal, o financiamento público que recebem assenta na premissa de que estas instituições prestam um inegável serviço de interesse público, dotado da maior relevância social e que, para além dos valores intrínsecos que encerra, pode ser em parte quantificável.

Veiga Simão *et al* (2002:155) argumentam que o financiamento público deve passar por uma via de contratualização e de responsabilização mútua, assente em três pilares essenciais à autonomia: o estabelecimento de contratos de desenvolvimento institucional; a existência de mecanismos claros e transparentes de financiamento das instituições e a prestação clara de contas por parte das instituições, não apenas no plano administrativo e financeiro mas também perante a sociedade.

Em suma, os critérios de financiamento deverão respeitar determinados princípios básicos, como o da objectividade e transparência nos critérios de financiamento, o da contratualização entre as instituições de ensino superior e o Estado e o da responsabilização, da racionalidade e da eficiência na utilização de recursos, com a correspondente prestação de contas.

Não podem, assim, os contratos de desenvolvimento institucional a negociar entre o MCIES e as universidades deixar de conter elementos considerados chaves, como as metas quantificadas de desenvolvimento da instituição num horizonte mínimo de cinco anos, os investimentos infraestruturais, de acordo com critérios e indicadores previamente acordados para o período a que respeita o contrato de desenvolvimento, os encargos anuais decorrentes do funcionamento da instituição, de acordo com critérios objectivos estabelecidos para o sector universitário, as disposições especiais justificadas

por especificidades permanentes ou conjunturais da instituição e os mecanismos de acompanhamento e de revisão dos contratos.

Note-se que, na lógica da contratualização, o sistema de financiamento incide sobre duas vertentes complementares: a do **orçamento de funcionamento** das instituições, de base anual, obedecendo a critérios objectivos de fixação de *plafonds* orçamentais, e a que se prende com o **orçamento de investimento**, para o qual deverão ser estabelecidos critérios objectivos de tratamento equitativo das instituições, assentes em critérios pré-definidos de indicadores diferenciados por áreas do conhecimento.

Ainda no âmbito das fontes de financiamento do ensino superior, será de realçar a responsabilidade inalienável do Estado na garantia do direito à educação, responsabilidade essa reafirmada na Cimeira de Praga, em 19 de Maio de 2001, pelos ministros da Educação, nomeadamente "o ensino superior deve ser considerado um bem público e é, e continuará a ser, uma responsabilidade pública".

Na metodologia de financiamento do ensino superior há que ter em consideração algumas variáveis como o valor social do ensino superior e o seu contributo essencial para o desenvolvimento socioeconómico e para a inclusão social e o crescimento explosivo do ensino superior e a multiplicidade de tarefas a que as instituições de ensino são chamadas a responder. Por outro lado, a criação de novos saberes e a aplicação do conhecimento no desenvolvimento competitivo entre nações, aliada à emergência de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência, mostram-se incompatíveis com o financiamento baseado apenas no Orçamento do Estado.

Conforme defendido por Parker (2002:610) a que também nos associamos, no plano estratégico as universidades devem procurar fontes alternativas de financiamento complementares do financiamento do Estado. Assim, devem procurar a participação dos estudantes ou das suas famílias na formação inicial, dos formandos nos cursos de formação pós-graduada, como resposta à sua elevada exigência qualitativa; financiamento diversificado de programas especiais relacionados com a qualificação da

população activa; autofinanciamento tendencial da formação contínua, designadamente da relativa à actualização profissional; autofinanciamento tendencial da prestação de serviços especializados, incluindo os *overheads* para compensação de despesas indirectas; financiamento competitivo da investigação e desenvolvimento e outras fontes de financiamento selectivo orientadas para objectivos específicos.

Defende-se, no entanto, que a procura de fontes alternativas de financiamento deve ser rodeada de certos cuidados, para evitar possíveis efeitos perversos em termos de equilíbrios internos ou de descaracterização da instituição.

Deste modo, as universidades devem saber dotar-se de instrumentos eficazes de salvaguarda do interesse público do ensino superior, bem como da independência de pensamento e liberdade de publicação de resultados, de maneira a contrariarem desequilíbrios indesejáveis entre as diferentes componentes da sua missão e funções institucionais ou possíveis efeitos de "privatização" das instituições.

Como complemento às fontes tradicionais de financiamento, as universidades podem definir políticas de interacção com a comunidade, em especial em domínios que não coloquem em causa o objectivo central de ensino/investigação das universidades, políticas activas de I&D que estabeleçam um perfil próprio ou de cooperação com outras instituições, e de aposta estratégica em áreas seleccionadas de excelência.

De qualquer modo, a procura de melhor equilíbrio entre financiamento público e privado do ensino superior, significa repensar as relações entre os estabelecimentos de ensino superior e o Estado, uma diminuição paulatina dos subsídios, um crescimento substancial das propinas, o estabelecimento de um sistema de bolsas e um considerável incremento na participação das empresas no financiamento. O difícil será implementar estas políticas – pouco populares – mas a discussão centra-se, por enquanto, em quanto, quando e como devem pagar os estudantes (Williams, 1996, citado por Mora, 1998:81).

Note-se que o pagamento de propinas nos moldes actuais, sem acréscimo de qualidade e de introdução de melhorias significativas, está longe de ser bem aceite pelos estudantes e suas famílias.

2.1.2.2 Critérios de financiamento

Como já referimos antes, o financiamento das universidades pode operar-se através de uma fórmula. O primeiro exercício de financiamento com base numa fórmula operado em Portugal foi em 1986, pela aprovação da Resolução nº 87/86 do Conselho de Ministros, para o cálculo do orçamento de funcionamento a atribuir a cada Universidade. Essa fórmula, que assentava num número restrito de parâmetros, foi sendo sucessivamente aperfeiçoada, tendo vindo a ser substituída em 1993 por um mecanismo mais elaborado. Desde 1994, inclusive, que se aplica uma nova fórmula de financiamento ao cálculo dos orçamentos das instituições de ensino superior. A fórmula contempla o número de alunos inscritos por domínio científico, uma capitação específica para cada domínio, mecanismos de compensação da evolução da massa salarial (actualização de vencimentos e promoções) e uma pequena componente para despesas básicas de investigação.

A dotação real atribuída a cada instituição não corresponde necessariamente ao "orçamento-padrão" calculado através da fórmula, devido a dois factores: por um lado, um mecanismo de "compensação interinstitucional" para aproximação gradual dos orçamentos das instituições ao orçamento-padrão; e, por outro, um mecanismo de "correcção proporcional", face à percentagem em que o *plafond* global disponibilizado através do Orçamento do Estado cubra o somatório dos orçamentos-padrão das instituições que integram o ensino superior público.

O mecanismo de compensação interinstitucional foi abandonado devido ao não respeito do orçamento-padrão por parte do governo, bem como à ruptura dos critérios de convergência, que serviam de suporte à equidade institucional. Face à indisciplina de convergência e ao não cumprimento da referência dominante, na prática, o processo de convergência resultou num corte que afecta a totalidade das instituições de forma assimétrica.

Associados à fórmula de financiamento aparecem frequentemente dois efeitos negativos, o de ter incentivado um crescimento descontrolado de cursos e de população

discente e o de admitir o financiamento de alunos sem aproveitamento. Na opinião de Veiga Simão *et al* (2002:161) estes efeitos não resultam da fórmula de financiamento, mas sim do facto de o governo não ter dado cumprimento ao estipulado na Lei nº 113/97, de 16 de Setembro, anterior lei de financiamento do ensino superior. Isto é, não foi por parte do Governo posta em prática a negociação e aprovação de contratos de desenvolvimento com as instituições, como forma de se atingirem metas de desenvolvimento por grandes áreas científicas e a implementação do conceito de estudante elegível, ou outro equivalente, tendo em vista o financiamento das instituições assente em critérios baseados no desempenho académico.

Esta questão do desempenho faria algum sentido no início de aplicação da fórmula, não tendo hoje em dia condições para se manter, sendo desejável a introdução de novos parâmetros que estimulem a qualidade e incentivem as boas práticas.

O financiamento das universidades com base em factores de desempenho pedagógico, com recurso a indicadores de gestão previamente definidos, torna-se cada vez mais inevitável e urgente, sobretudo para corrigir situações de financiamento sem fundamento, como é o caso dos estudantes sem aproveitamento. Este modelo deve, no entanto, revestir-se de cuidados especiais, que potenciem os efeitos positivos pretendidos e atenuem, na medida do possível, os potenciais efeitos negativos.

Por conseguinte, um modelo de financiamento relacionado com factores de sucesso deve caminhar em paralelo com um amplo programa de promoção do sucesso educativo, que poderá sair beneficiado se for aproveitada a dinâmica de mudança criada pelo processo de Bolonha, sobretudo em matérias de organização pedagógica.

Defendemos que devem ser introduzidas gradualmente medidas abrangentes e contratualizadas entre o governo e as instituições, que englobem aspectos importantes, com vista à definição dos critérios de financiamento. Assim, devem introduzir-se aspectos relacionados com o desempenho, a crescer anualmente em ritmo e até patamares previamente definidos. As instituições devem dispor de sistemas coerentes de informação, devendo existir também uma rede de bases de dados nacional, devidamente

validada, que permita a aplicação dos mecanismos de financiamento com equidade e rigor. O sistema de avaliação, em todas as suas dimensões, deve ser consolidado e devem introduzir-se mecanismos de controlo adequados, devidamente validados, com base numa carteira de indicadores, universalmente aceite, que atenuem os potenciais efeitos perversos. Deve recorrer-se a mecanismos de acompanhamento, acordados entre o governo e as instituições, com a finalidade de acompanhar a aplicação do processo de financiamento, elaborando relatórios anuais e emitindo recomendações para o seu aperfeiçoamento.

Os cursos de pós-graduação devem ser tidos em consideração, na medida em que a massificação do ensino superior tornou estes cursos um elemento central da missão das universidades.

Não podemos deixar de referir o que a este respeito pensam Veiga Simão *et al* (2002:157); Carvalho (2004) e Cornuel (2004), que entendem ser necessário introduzir mudanças significativas no sistema de financiamento, de molde a que o novo modelo preconize um processo construído de forma participativa. Em nossa opinião, os aspectos mencionados por estes autores são relevantes e devem constituir motivo de reflexão para o governo e instituições universitárias, de tal forma que o modelo de financiamento abarque os seguintes aspectos:

- *Contratos de desenvolvimento* – implementação dos contratos de desenvolvimento institucional e de eventuais contratos-programa, no âmbito do programa estratégico da instituição, contemplando as áreas científicas a desenvolver em termos de ensino e investigação e quais as metas a atingir;
- *Ligação ao desempenho* – implementação de um processo gradual de ligação do financiamento a critérios de desempenho;
- *Estudante elegível* – introdução do conceito de estudante elegível, com uma fase transitória de financiamento parcial por estudante não elegível inscrito;

- *Estudante elegível de pós-graduação* – adopção de um conceito de estudante elegível para os estudantes de pós-graduação e de doutoramento;
- *Estudante ETI* – operacionalização do conceito de "estudante equivalente a tempo integral" para os estudantes-trabalhadores que se inscrevam apenas em gamas percentuais pré-definidas das disciplinas do ano curricular em que estão inscritos;
- *Cursos elegíveis* – contabilização como cursos elegíveis para financiamento de cursos pós-secundários de especialização tecnológica, dos cursos formais do 1º ciclo conducentes a grau, bem como dos cursos conducentes a grau ou diploma de pós-graduação que cumpram critérios pré-definidos de qualidade, desde que se enquadrem, uns e outros, nos objectivos e metas do contrato de desenvolvimento da instituição;
- *Financiamento da investigação* – inserção no modelo de financiamento de verbas necessárias ao financiamento básico da investigação, que tenham uma relação clara com os contratos de desenvolvimento aprovados, a qualificação do corpo docente/investigador e os resultados da avaliação da actividade científica das unidades de investigação da instituição;
- *Estabelecimentos e organismos anexos* – definição, por contrato-programa, das verbas devidas para o financiamento de estabelecimentos anexos com impacto histórico, social ou cultural;
- *Estrutura-padrão do corpo docente* – definição de uma estrutura-padrão para a qualificação do corpo docente para efeitos da determinação dos custos unitários com o pessoal na aplicação do modelo; esta estrutura deverá permitir que as capitações por domínio científico sejam iguais para todas as instituições de um mesmo subsistema.

Conforme se pode verificar, o actual sistema de financiamento não se encontra adequado à actual conjuntura, sendo necessário introduzir modificações. Pensamos que a existência de um sistema de indicadores de gestão pode, de modo significativo, ser um

precioso auxílio neste âmbito, pelo que nos capítulos seguintes aprofundamos o seu estudo.

Importa no entanto referir que uma vez resolvida a cobertura do financiamento das universidades por parte do Estado, torna-se imperioso que ambas as partes cumpram as suas obrigações perante a sociedade. Tanto mais que se for seguido o caminho mais lógico, o Estado irá assumir o papel de accionista e quererá ser pago e remunerado pelas verbas investidas (Carvalho, 2004).

2.1.2.3 – O quadro jurídico actual de financiamento em Portugal

2.1.2.3.1 A Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto

O quadro jurídico do financiamento do ensino superior assenta na Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto, que revoga a Lei nº 113/97, de 16 de Setembro. Esta Lei, embora não responda a todas as exigências dela requeridas, acolhe, no entanto, algumas das ideias defendidas por vários autores, alguns dos quais já citados no ponto anterior, como Veiga Simão.

No campo dos objectivos, a lei pretende assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa, através do apoio às instituições de ensino superior no exercício das atribuições de um ensino de qualidade, bem como da ajuda à promoção de planos de desenvolvimento. Incluem-se também nos objectivos da lei, o incentivo à procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência, a promoção do direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, a valorização do mérito, dedicação e aproveitamento escolar dos estudantes, independentemente das suas capacidades económicas.

Nos termos desta lei, o financiamento do ensino superior público subordina-se aos seguintes princípios (artº 3º, nº 1):

- *Princípio da responsabilização*, racionalidade e eficiência das instituições, entendido no sentido de que estas devem assegurar um serviço de qualidade, sujeito a avaliações regulares, devendo igualmente garantir a utilização eficiente e transparente dos recursos, nomeadamente através da certificação e publicitação das suas contas, planos de actividades e relatórios anuais;
- *Princípio da democraticidade,* entendido como o direito conferido aos cidadãos de, segundo as suas capacidades, acederem aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, sem restrições de natureza económica ou outra;
- *Princípio da universalidade,* entendido como o direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento previstos na lei, consoante o sector, público ou não público, em que se integrem;
- *Princípio da não exclusão,* entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar;
- *Princípio da subsidiariedade,* entendido como a responsabilidade das entidades, públicas ou privadas, que beneficiam dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior, financiarem a produção de conhecimento e a qualificação de quadros;
- *Princípio do reconhecimento do mérito*, nos planos pessoal e institucional.

Ao financiamento do ensino superior público aplicam-se ainda outros princípios, a saber (artº 3º, nº 2):

- O *princípio da responsabilização financeira do Estado,* uma vez que lhe cabe a satisfação dos encargos públicos exigíveis para garantir o funcionamento de uma rede pública de estabelecimentos de ensino de qualidade;

- O *princípio da responsabilização dos estudantes,* na medida em que estes devem mostrar adequado aproveitamento escolar, justificando pelo seu mérito o acesso ao bem social de que beneficiam.
- O *princípio da autonomia financeira das instituições* de ensino superior público e de responsabilização dos titulares de órgãos de gestão administrativa e financeira.
- O *princípio da equidade*, ou seja, o direito que é reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio financeiro adequado à sua situação concreta.
- O *princípio do equilíbrio social,* em que são partes o Estado e a sociedade civil, no sentido de uma responsabilidade financeira conjunta e equitativa, de molde a atenuar os actuais défices de formação superior.
- O *princípio do compromisso do Estado,* com base em critérios objectivos e transparentes, de financiamento das despesas de funcionamento, indexado a um orçamento de referência através da definição de indicadores de desempenho e valores padrão, a partir de referenciais adequados.
- O *Princípio da contratualização* entre as instituições de ensino superior e o Estado, no sentido de este assegurar a autonomia institucional, incrementando a responsabilidade mútua nas formas de financiamento público.
- O *Princípio da justiça*, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida dos benefícios de ordem social e pessoal a auferir no futuro.
- O *Princípio da complementaridade,* entendido no sentido de que as instituições devem encontrar, no âmbito da sua autonomia administrativa e financeira, formas adicionais de financiamento, dando lugar a receitas que serão consideradas pelo Estado como receitas próprias das instituições, como tal não afectando o financiamento público.

Ao nível da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior (artº 4º), em cada ano económico o Estado financia o orçamento de funcionamento base das actividades de ensino e formação das instituições, incluindo as suas unidades orgânicas. O financiamento é indexado a um orçamento de referência, com dotações calculadas de acordo com uma fórmula baseada em critérios objectivos de qualidade e excelência, valores-padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições, e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição.

Da fórmula referida anteriormente devem constar os critérios, valores-padrão e indicadores de desempenho que a seguir se indicam:

- A relação-padrão pessoal docente/estudante;
- A relação-padrão pessoal docente/pessoal não docente;
- Incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente;
- Os indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição;
- Os indicadores de eficiência pedagógica dos cursos;
- Os indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento;
- Os indicadores de eficiência de gestão das instituições;
- A classificação de mérito resultante da avaliação do curso/instituição;
- Estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento;
- A classificação de mérito das unidades de investigação.

Relativamente à fórmula de financiamento prevista na lei em apreço, a mesma constará de uma portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Ciência e do Ensino Superior, bem como as regras de cálculo e aplicação, tendo sido publicada em 6 de Outubro de 2003, que analisaremos ainda neste ponto.

O financiamento às instituições de ensino superior público, no espírito desta lei, terá em conta o aproveitamento escolar dos estudantes, sendo instituído um mecanismo de prescrições adequado à promoção de mérito dos estudantes (artº 5º), ficando prejudicado o financiamento público das instituições que não derem cumprimento a este regime. A possibilidade de o Estado financiar programas orçamentais das instituições de ensino superior através da celebração de contratos-programa e contratos de desenvolvimento institucional (artºs 6º, 7º e 8º), está prevista, como a intenção de, entre outros desígnios, melhorar a qualidade, a modernização da administração e da gestão das instituições, estabelecimento de parcerias entre instituições de ensino superior, etc.

Para a consecução de objectivos concretos podem ser celebrados *contratos-programa*[18] com a instituição de ensino superior, em horizonte temporal inferior a cinco anos, que visem apoiar programas de promoção do sucesso escolar; de formação de pessoal docente e não docente; acções no âmbito da sociedade de informação; apoio ao funcionamento de cursos interinstitucionais; apoio ao lançamento de novos cursos em áreas prioritárias para o lançamento do País; acerto de assimetrias entre unidades orgânicas; apoio à prestação de serviços especializados à comunidade; apoio a projectos de investigação de excelência e apoio à criação de novas escolas.

No que se prende com os programas referentes a áreas de intervenção ou objectivos estratégicos, os mesmos constarão dos planos de desenvolvimento das instituições e serão formalizados mediante a celebração de *contratos de desenvolvimento institucional*[19], com um horizonte temporal de médio prazo e uma duração mínima de cinco anos.

Os contratos de desenvolvimento institucional e os contratos-programa excluem o regime de financiamento das instituições calculado pela fórmula antes referida.

Ao nível da *relação entre o estudante e a instituição de ensino superior*, a lei de financiamento prevê que os estudantes devam demonstrar mérito na sua frequência e

[18] O Decreto-Lei nº 102/98, de 21 de Abril, regulamenta a figura do contrato-programa.
[19] O Decreto-Lei nº 103/98, de 21 de Abril, regulamenta a figura do contrato de desenvolvimento.

comparticipar nos custos das instituições (artº 15º). Sem prejuízo da responsabilidade do Estado, o produto resultante da comparticipação dos estudantes (propinas) deve reverter para o acréscimo da qualidade no sistema, medido através de indicadores de desempenho e valores-padrão.

A propósito da aprovação da lei de financiamento, o CRUP (Setembro de 2003), defende que "O CRUP reitera o seu entendimento de que, para as universidades públicas, a fixação do valor da propina corresponde a um instrumento geral da política social prosseguida no sector do ensino universitário público, que traduz o grau de empenhamento e responsabilização do Estado no financiamento do sistema, pelo que essa fixação deve caber *prima facie* ao Governo e à Assembleia da República" e que "O CRUP lamenta que não haja sido o princípio enunciado no ponto anterior o que prevaleceu na Lei nº 37/2003". Conforme se deduz, a comparticipação dos estudantes no financiamento do ensino superior nos moldes definidos nesta lei, está longe de encontrar consenso.

No que diz respeito à *relação entre o Estado e o estudante*, a lei de financiamento estabelece que o Estado se compromete a garantir a existência de um sistema de acção social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes (artº 18º). Pode ler-se na lei que "a acção social garante que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira".

2.1.2.3.2 A Portaria nº 1174/2003, de 6 de Outubro

Como anteriormente se referiu, a portaria que define a forma de cálculo do orçamento de referência para 2004, da formação inicial e da formação avançada, foi publicada em 6 de Outubro de 2003 – Portaria nº 1174/2003.

O cálculo do orçamento de referência de 2004 relativamente à *formação inicial* é baseado na previsão de alunos de formação inicial, efectuada pela Direcção-Geral do Ensino Superior para o ano lectivo 2003-2004, por área de ensino; nos rácios padrão de

aplicação universal, relativos a docentes ETI (equivalente em tempo integral) e não docentes por aluno e por área de ensino; nos custos-padrão de pessoal por aluno e por área de ensino, de cada instituição ou estabelecimento de ensino não integrado, calculados a partir das remunerações médias de cada instituição e dos rácios-padrão, adicionados de 2% para promoções. Na determinação da verba para outras despesas de funcionamento, considera-se o valor correspondente à estrutura $^{15}/_{85}$ face às despesas com pessoal, no que se refere a custos de formação inicial e o valor adicional correspondente a 15% das despesas com pessoal docente, proporcional à percentagem de doutores existentes na instituição.

O cálculo do orçamento de referência de 2004 da *formação avançada* é baseado nos alunos da parte escolar de mestrados e especializações pós-graduadas do ano lectivo de 2002-2003 por área científica e nos rácios-padrão, de aplicação universal, relativos a docentes ETI por aluno e por área científica e ainda nos custos-padrão de pessoal docente por aluno e por área científica, de cada instituição ou estabelecimento de ensino não integrado, calculados a partir das remunerações médias de cada instituição e dos rácios-padrão, adicionados de 2% para promoções.

O financiamento é efectuado por indexação aos valores obtidos através do cálculo do orçamento de referência, cabendo às universidades uma transferência de 80%, do orçamento-padrão da formação inicial e transferência da totalidade do orçamento-padrão de pessoal docente da formação avançada.

Assim, o orçamento de referência de 2004 é o resultado do cálculo da seguinte expressão:

$$OR = 80\%\, u,\ 75\%\, p\ OPPFI + OPPDFA$$

em que:

$$OPPFI = (\Sigma\, i\ Ci*AL\ i) + ODF$$

$$OPPDFA = \Sigma\, i\ CD\ i*AL\ i$$

e:

$$Ci = CD*RDi + (RDi*RNDi + RAC)*CND$$

$$CDi = CD*RDi$$

$$ODF = OPPFI*(^{15}/_{85}) + I*OPPDFI*I\ dout$$

sendo:

OR – orçamento de referência;

OPPFI – orçamento padrão de pessoal de formação inicial;

OPPDFI – orçamento padrão de pessoal docente de formação inicial;

OPPDFA – orçamento padrão de pessoal docente de formação avançada;

Ci - custo padrão de pessoal por aluno e por área de ensino de formação inicial;

CDi - custo padrão de pessoal docente por aluno e por área científica de formação avançada;

ALi - previsão de alunos para o ano lectivo 2003-2004, por área de ensino, em cursos de formação inicial ou alunos inscritos no ano lectivo 2002-2003, por área científica em cursos de mestrado ou especializações pós-graduadas;

CD - custo anual médio de um docente ETI, apurado por inquérito, promovido pela Direcção-Geral do Ensino Superior, referente ao pessoal docente e não docente das instituições de ensino superior público existente em 31 de Dezembro de 2002;

CND - custo anual médio de um não docente, apurado nos mesmos termos;

RDi – rácio-padrão docente ETI/aluno, por área de ensino;

RNDi – rácio-padrão não docente/docente ETI, por área de ensino;

RAC – rácio-padrão não docente administração central/aluno;

I dout – percentagem de doutores face ao pessoal docente da instituição;

ODF - verba determinada para outras despesas de funcionamento, resultante da soma do valor obtido mediante uma estrutura pessoal/outras despesas de funcionamento de $^{85}/_{15}$ do orçamento-padrão da formação inicial e do valor correspondente a 15% das despesas com pessoal docente proporcional à percentagem de doutores existentes na instituição.

Da portaria em apreço consta que o financiamento referido no n.º 3.º é ajustado, por aplicação de uma transformação linear da distribuição das taxas de variação relativamente à correspondente verba no ano anterior, de forma a garantir que:

- Para cada subsistema, a amplitude do intervalo entre os valores mínimo e máximo verificados para as diferentes instituições no que respeita às taxas de variação do montante da dotação do Estado acrescido das propinas (considerado no valor mínimo para 2004) é menor ou igual a um parâmetro de coesão;
- Para cada instituição, a taxa de variação do montante da dotação do Estado acrescido das propinas (considerado no valor mínimo para 2004) é não inferior a um parâmetro de equilíbrio mínimo estabelecido para as instituições de cada um dos subsistemas.

As regras técnicas utilizadas para cálculo do orçamento de referência são comunicadas às instituições de ensino superior público.

2.2. A *Corporate governance* no Sector Público

2.2.1 O que é a *corporate governance*

Em termos genéricos, a *corporate governance* (ou governança empresarial[20]) pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa, ou um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência (Carvalho, 2002:19; Frey, 2003:20). A expressão é designada para abranger os assuntos relativos ao poder de controlo e direcção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas do seu exercício e os diversos interesses que, de algum modo, estão ligados à vida das sociedades comerciais.

Segundo Carvalho (2002:19), o problema de agência (ou problema agente-principal) aparece quando o bem-estar de uma parte (denominada principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente). Muito embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, ocorrem por vezes situações em que os

[20] Também se utiliza a expressão "bom governo" de sociedades, organizações, instituições.

interesses dos dois conflituam, dando origem a um comportamento oportunista por parte do agente (referido como *moral hazard* ou oportunismo). *Corporate governance* agrega valor, apesar de, isoladamente, não ser capaz de criá-lo. Isto sucede apenas quando ao lado de uma boa *corporate governance* se tem, também, um negócio de qualidade, lucrativo e bem administrado. Neste caso, o bom governo permitirá um desempenho administrativo ainda melhor, em benefício de todos os accionistas e das demais partes interessadas.

Corporate governance é o conjunto de mecanismos instituídos para fazer com que o controlo actue de facto em benefício das partes com direitos legais sobre a empresa, minimizando o oportunismo. Os agentes de topo designam-se *Chief Executive Officers* (CEO) e os principais são os "shareholders" (accionistas). Existem muitos casos de CEOs, alguns com personalidades particularmente fortes ou que estiveram no poder durante longo tempo, que procuraram dominar as suas empresas através de uma via ditatorial. O poder absoluto corrompe sempre no sector empresarial (Frey, 2003:20).

2.2.2 As vantagens dos programas de *corporate governance* no sector público

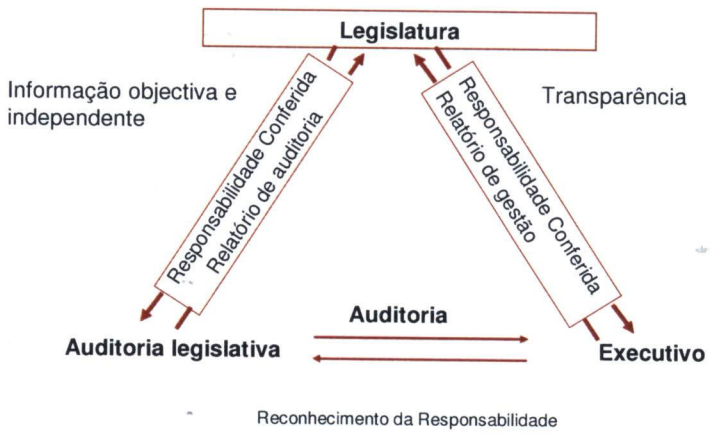
Em seguimento do exposto anteriormente, Barret (2003) afirma que é consensual entre economistas e académicos que a definição de *corporate governance* se refere à defesa dos interesses dos accionistas. Enquanto o termo "corporate governance" não tinha uma única definição aceitável, era geralmente assumido que se referia ao modo como a organização era **gerida**, à sua administração e outras estruturas, à sua cultura, às suas políticas e estratégias, e às vias de negócio entre os vários interessados.

Gestão significa apreender todas as dimensões do negócio. A ética e a responsabilidade são transversais, por isso não se pode abordá-las numa disciplina separada. Têm de estar em todo o lado. Gerir envolve administrar, supervisionar, e outras tarefas empresariais associadas à continuidade das operações. Os executivos e os gestores administram e lideram as organizações através do desenvolvimento de

estratégias de negócio, e implementam-nas e monitorizam-nas numa base de dia após dia.

Antes de centrarmos a nossa atenção na *corporate governance* das entidades do sector público, apresenta-se um gráfico definido pela International Federation of Accountants (2000), onde se mostra o quadro conceptual da responsabilidade nas entidades públicas, fundamental para a percepção das manifestações de responsabilidade neste sector.

Fig. VII - Modelo do processo global de responsabilidade no sector público



Fonte: Adaptado de International Federation of Accountants (2000)

A figura VII foca a separação entre as funções executivas e legislativas do governo. Enquanto que o Parlamento (legislatura) providencia a autorização para adquirir e usar os recursos destinados a financiar o plano global do sector público, o governo eleito (executivo) é responsável pelos recursos específicos, pelo planeamento, por dirigir e controlar as operações do sector público.

O Parlamento tem o dever e a responsabilidade de manter o governo responsável pela gestão das actividades do sector público. Um dos principais caminhos para cumprir

esta responsabilidade é através de relatórios de auditoria pelo auditor legislativo. Assim, um elemento do governo do sector público envolve a governança pública (*public governance*) que inclui os sistemas de responsabilidade dos ministros, bem como do Parlamento. Nas organizações públicas, o bom governo da instituição ocorrerá sempre a um alto nível das estruturas de gestão, assim como a missão principal, a visão e os objectivos das entidades públicas, serão também estabelecidos a este nível.

Na opinião de Barret (2003), numerosos serviços públicos, sobretudo na Austrália, puseram em prática muitos dos elementos de uma boa *corporate governance*. Estes incluem o estabelecimento de planos de organização ou estratégias e objectivos de organização; valores do sector público e/ou de agência; plano de negócios; comités de auditoria; estruturas de controlo, incluindo gestão de risco; avaliação da *performance*; e monitorização da *performance* (incluindo avaliação e revisão).

Na figura VIII apresenta-se a percepção da *corporate governance* diagramaticalmente. Ela ilustra a inter-relação existente entre todos os elementos da *corporate governance* e, assim, a necessidade de os integrar efectivamente, em ordem a conseguir um bom governo. Ela também indica a dificuldade de balancear todos estes elementos a todos os pontos, no tempo e sobre o tempo, para providenciar o *mix* apropriado de conformidade e *performance*.

Fig. VIII – Elementos da *Corporate governance* das entidades públicas



Fonte: Adaptado de ANAO

Existem outros caminhos para representar a *corporate governance* no sector público. De novo, eles reflectem a complexidade de um quadro de bom governo e a diversidade de abordagens tomadas pelas entidades públicas. A *corporate governance* no sector privado e no sector público apresentam as seguintes dimensões (Barret, 2003):

Missão de governo	Planeamento do Negócio
Governo de posse	Múltiplos proprietários e múltiplas agências e constituintes.
Governo estrutural	Conselhos demasiado cansados.
Governo estratégico	Planos corporativos e de negócios.
Governo da *performance*	Incluindo gestão de risco organizacional, individual, financeira e legal.
Governo da concordância	Incluindo conformidade, diligência, risco de gestão financeira e legal.
Governo da tomada de decisão	Incluindo relacionamento interno e externo, gestão e comunicação.
Governo da responsabilidade	Proprietários e accionistas bem como *stakeholders*.
Realce do valor-capital	Incluindo sustentabilidade a longo prazo do capital corporativo, assim como "triple bottom line" (balanço final triplo), ênfase no capital financeiro, ambiental e social.

Fonte: Adaptado de Barret (2003)

Tenha-se em atenção que quando este quadro é usado, a boa *corporate governance* no sector público e no sector privado requerem:

- uma clara identificação e articulação das manifestações de responsabilidade;
- um conhecimento real do relacionamento entre os interessados (*stakeholders*) da organização e a sua confiança para gerir os seus recursos e obter bons resultados; e
- apoio da gestão, particularmente da gestão de topo.

As auditorias mostram que é preciso mais trabalho nos serviços públicos para colocar os elementos da *corporate governance* do sector público no bom caminho, que as pessoas da organização possam realmente compreender e aceitar as suas propostas. E, também, o modo pelo qual os vários elementos se combinam para conseguir a requerida *performance* organizacional e descarregar as expectáveis obrigações de

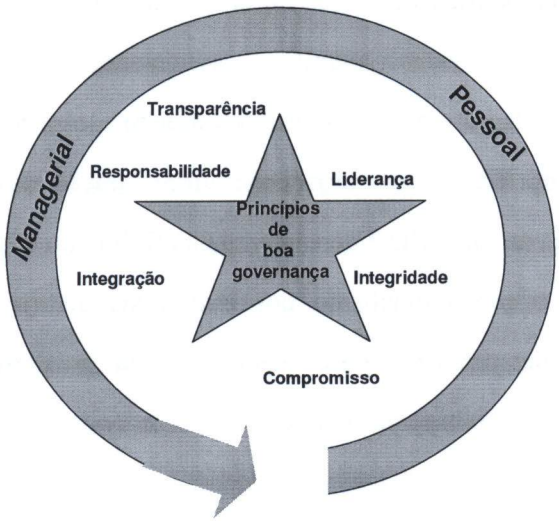
responsabilidade. O sucesso nestes assuntos pode fazer muito para integrar estes elementos efectivamente num quadro de uma sã *corporate governance* (Barret, 2003).

2.2.2.1 O papel da *Corporate Governance* no Sector Público

Nos estados democráticos existem três órgãos de decisão altamente importantes: o executivo, o legislativo e o judicial. Quanto ao poder dos primeiros já foi apresentado; sobre o último, é de referir que em matéria de *corporate governance* no sector público o Tribunal de Contas detém um papel importante. Trata-se de uma instituição independente, que controla o poder executivo. Nalguns países o poder do Tribunal de Contas é mais restrito do que noutros. Mas em resultado dos grandes escândalos ocorridos nos Estados-Unidos, os governos estão a impor regras que mais claramente separem o poder executivo das funções de auditoria. Está aqui uma área em que a *corporate governance* aprendeu directamente da *public governance,* mas apenas depois de elevados custos (Frey, 2003:21; Kaplan, 2003).

Os passos fundamentais para se atingir uma efectiva *corporate governance*, segundo o Australian National Audit Office (ANAO) e de acordo com a literatura existente sobre o tema (Barret, 2003), são seis, que as entidades públicas devem seguir e aplicar para atingirem as melhores práticas de *corporate governance* (Figura IX). Três destes elementos – liderança, integridade e compromisso – remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos – responsabilidade, integração e transparência – são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Fig. IX – Princípios de bom governo nas entidades do sector público



Fonte: Adaptado de ANAO

Liderança – A *corporate governance* do sector público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efectivo requer a clara identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os "stakeholders" da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados (*outcomes*). No sector público, é necessária uma lúcida e transparente comunicação com o Ministro e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Compromisso – O bom governo é muito mais do que pôr as estruturas a funcionar, pugnar pela obtenção de bons resultados e não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos[21] os elementos da *corporate governance.* Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da

[21] O sublinhado é de Barret, 2003.

entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.

Integridade – A integridade tem a ver com honestidade e objectividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controlo estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflecte-se nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de *performance*.

Responsabilidade *(accountability)* – Os princípios da *corporate governance* requerem de todos os envolvidos, que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por quê, perante quem, e quando; o reconhecimento da relação existente entre os "stakeholders" e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados.

Requer também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da *corporate governance*, onde os Ministros, a Adminstração da entidade e o CEO são componentes-chaves de uma responsabilidade saudável. O afastamento destes requisitos impede a organização de conseguir os seus objectivos.

Transparência – A abertura, ou a equivalente transparência, consiste em providenciar aos "stakeholders" a confiança no processo de tomada de decisão e nas acções de gestão das entidades públicas durante a sua actividade. Sendo aberta, através de significativos encontros com os "stakeholders", com comunicações completas e informação segura e transparente, as acções são mais atempadas e efectivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para um bom governo.

A International Federation of Accountants (IFAC) (study 13, 2000) realça que "a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes-chaves, políticos, funcionários públicos e outros "stakeholders", a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os activos".

Integração – o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efectiva *corporate governance*, mas garantir que eles estão holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver correctamente implementada, a *corporate governance* pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de *performance* de *output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objectivos.

2.2.3 Modelos de *Corporate governance* da Universidade – uma visão prospectiva

2.2.3.1 As regras do bom governo universitário

Na maioria dos países da OCDE, os governos procederam a importantes reformas dos seus sistemas de ensino superior. Por detrás de tais reformas residem profundas mudanças nos seus objectivos e nos desafios que enfrentam (OCDE, 2003). Uma das vias de mudança passa pela adopção de critérios de *corporate governance* nas instituições públicas. Butler (1999) argumenta que «provavelmente os dois ingredientes básicos mais importantes de uma sã *corporate governance* são a "divulgação integral" (*full disclosure*) e a presença de bem informados directores e auditores independentes, habilitados a confirmar com independência que os elementos apresentados pela

organização são verídicos e apropriadamente elaborados». Defende que nas entidades públicas a aplicação prática da *corporate governance* envolve os seguintes aspectos:

- Separação dos papéis do Presidente e do Director Executivo;
- Um conselho que tenha a maioria de directores não-executivos;
- Criação de um comité de auditoria com membros não-executivos;
- Protecção da independência dos auditores externos;
- Manter padrões de relatórios financeiros;
- Adopção de códigos de ética da empresa;
- Instruções para conduta dos directores, que particularmente prevejam a inexistência de conflitos e divulguem os benefícios;
- Identificação do risco e gestão do risco.

Sobre a instituição universitária, Carvalho (2004) defende que é necessário introduzir múltiplas mudanças nesta organização, afirmando que "a Universidade é inviável tal como está. Logo, é preciso entender:

> (1) que foi introduzida uma lógica de competitividade na descoberta, na publicação e na atracção dos melhores alunos;
>
> (2) que foram criadas e reforçadas marcas e cauções institucionais e grupais para o trabalho que se desenvolve;
>
> (3) que começaram a ser louvados os resultados da investigação e publicação, dos projectos angariados e realizados, das presenças docentes conseguidas, do dinheiro obtido, das pessoas orientadas (*guidance*);
>
> (4) que foi fomentado o ambiente de trabalho em colaboração e em grupo. E que ao terem sido introduzidas competitividade, marca, trabalho para resultados e trabalho em grupo, foram criados os princípios-base de mercado e a necessidade de diferenciação".

Parece, assim, óbvio que as universidades se tenham de adaptar a um contexto mais complexo, no qual se alteraram as expectativas relativamente ao ensino superior. É hoje maior do que nunca o interesse dos governos em assegurar que as instituições universitárias ajudem a satisfazer necessidades económicas e sociais, face à sua importância na sociedade do conhecimento. Aceitam, ao mesmo tempo, que o planeamento central da criação, do ensino e da aprendizagem do conhecimento seja muitas vezes ineficiente. Que uma sociedade e economia prósperas requeiram instituições para agir com certo grau de independência, enquanto os mecanismos do mercado são frequentemente mais eficazes do que os administradores, para regulamentar a oferta e a procura relativas aos diversos modos de aprendizagem concedidos a diversos grupos de clientes.

Por conseguinte, o governo das universidades enfrenta sérias dificuldades. Se o ensino superior representar, inclusive, uma importante alavanca estratégica para os governos que procuram perseguir objectivos nacionais, podem estes chegar aos seus fins sem comprometer a independência das universidades, ou o seu dinamismo, ao satisfazerem novos mercados? (OCDE, 2003).

O **bom governo** das universidades analisa até que ponto estas instituições são capazes de exercer a autonomia e desenvolver as suas próprias forças internas, enquanto continuam a preservar um sistema global de ensino superior coerente. Potenciar a sua autonomia é o produto de uma nova abordagem de gestão das entidades públicas (*new public management* – NPM), correntemente adoptada pelo Estado (Mora, 2001:10). Isto significa que as mudanças ao nível da *corporate governance* universitária, se devem fundamentar em cinco aspectos do seu funcionamento (OCDE, 2003):

- conhecer o grau de liberdade que possuem as instituições para dirigirem os seus próprios negócios;
- em que medida podem contar com o financiamento do governo ou podem procurar outras fontes;

- as mudanças no próprio ensino superior estarem sujeitas à segurança, à qualidade e ao controlo;
- o fortalecimento da *corporate governance* nas instituições;
- novos papéis para os seus líderes.

Nas empresas, o desempenho é geralmente avaliado em função da rentabilidade dos activos, onde o lucro se assume como uma medida financeira válida, mas não a única medida do desempenho. No sector público e, no contexto deste estudo, nas universidades podem ser usadas algumas estratégias capazes de analisar a validade da relação entre a *corporate governance* das organizações e o desempenho, que proporcionem perspectivas de longo prazo. Estas medidas têm perfeito acolhimento na Universidade, que está cada vez mais empreendedora e a ser governada por regras de mercado.

Para se atingir o bom governo universitário, é necessário ter em consideração alguns pressupostos, como os equacionados por Thomas (2003; Eccles (2004); Carvalho (2004) e Cornuel (2004), que se destacam:

A importância da reputação – existem estudos recentes que abordam a relevância da reputação para o sucesso de uma organização. A confiança dos "stakeholders" (empregados, clientes, fornecedores, etc.) é essencial a um bom desempenho.

Estudos efectuados recentemente sobre esta matéria (referidos por Eccles, 2004) direccionaram-se para dois tipos de critérios: os que contribuíram para o sucesso do negócio e os que exploraram medidas de comportamento e percepções recolhidas pela organização. No primeiro conjunto de critérios, os estudos incluiram a competitividade, a ética, a mão-de-obra/processo, a estabilidade financeira, a responsabilidade social e as alianças estratégicas. No segundo conjunto, incluíram-se medidas que reflectem as atitudes dos entrevistados perante a organização, em termos de predisposição para

investir[22] na mesma, para apoiá-la em períodos controversos, para pagar mais pelos seus produtos e serviços, a preferência para negociar com ela e a opinião sobre a sua excelência. Os resultados destes estudos demonstram uma correlação entre reputação e vantagem competitiva.

A *corporate governance* e o desempenho em termos de resultados - O conselho de administração (no caso das universidades, o órgão equivalente) deve definir directivas quanto ao "código de conduta" e padrões que espera serem mantidos nas operações da organização. Deve assegurar que se pratica o que se prega, para ter apoio em todos os níveis da organização. Deve definir para si mesmo altos padrões de integridade e ética. Isto implica maior transparência e responsabilidade ao nível do conselho de administração. Este tem que definir prioridades, quanto à importância de desenvolver e manter a reputação da entidade.

Administrações fortes e vibrantes marcam a diferença do bom governo e é fundamental que os membros da direcção compreendam claramente os seus papéis e responsabilidades.

A definição de padrões e marketing interno – a *corporate governance* deve evitar práticas e acções que, se divulgadas na imprensa, poderiam afectar a reputação da Universidade. Assim, preocupa-se em alinhar os valores dos principais decisores com os valores definidos pelo órgão de administração. As comunicações deste órgão devem ser vistas não apenas como mero exercício de relações públicas, mas como elementos básicos da cultura da organização. A abordagem correcta à *corporate governance* deve ser desenvolvida de forma integrada e transmitida cuidadosamente a nível interno. Por outro lado, a administração tem que desenvolver um sistema de *corporate governance* para acompanhar o desempenho da equipa executiva na definição e manutenção dos padrões certos.

[22] Deve ser visto na perspectiva da Universidade.

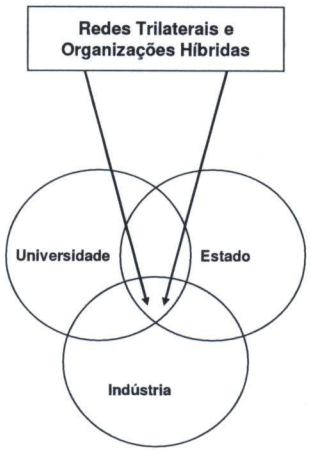
Em síntese, o critério mais influente e que mais contribui para a reputação, de acordo com os estudos mencionados, é a competitividade[23]. Nos pontos cruciais destacados pelo estudo encontram-se: a capacidade de oferecer produtos e serviços inovadores; investir bastante em I&D; a eficácia do "marketing", que além da publicidade eficaz inclui a capacidade de responder rapidamente às condições de mercado; a ética, que é tida como a dimensão mais importante, onde se envolve a fidedignidade; as boas práticas de negócio e a honestidade e transparência.

2.2.3.2 A Universidade perante o desafio da inovação e competitividade

É uma verdade que os governos reconhecem cada vez mais a importância da investigação para o desenvolvimento económico dos países, estimando-se que possa suportar metade do seu crescimento económico (Rodríguez Castellanos *et al*, 2001). Nesta medida, em praticamente todos eles se pretende elevar a percentagem de I&D face ao Produto Interno Bruto (PIB). Os autores precedentes defendem que existe uma corrente de investigadores [Etzkowitz *et al* (2000); Etzkowitz e Laydesdorff (2000); Benner e Sandstrom (2000); Okubo e Sjoberg (2000), entre outros], que em redor do que eles denominam "modelo da Triple Hélice", procuram explicar quais são as novas relações entre a Universidade, o Estado e a Indústria. Com base neste modelo propõem uma nova configuração de forças institucionais que vêm surgindo nos sistemas de inovação dos países. Conforme as relações que se estabeleçam entre eles, estaremos perante diferentes comportamentos por parte de cada um dos seus actores e perante diferentes sistemas de inovação. No "modelo da Triple Hélice", as três instituições interligam-se e interactuam entre si, como pode verificar-se na figura seguinte:

[23] É muito importante que a Universidade seja considerada excelente.

Fig. X – Relações entre a Universidade, o Estado e a Indústria



Fonte: Rodríguez Castellanos *et al* (2001:20)

A tese do modelo precedente sustenta que a Universidade há-de ter um maior protagonismo na inovação, nas denominadas economias baseadas no conhecimento. Segundo este modelo, está em curso uma série de processos importantes que vão afectar a forma como se produz, intercambia e usa o conhecimento [Etzkowitz *et al* (2000), citados por Rodríguez Castellanos *et al* (2001:20]. Por exemplo, no mundo empresarial, generalizam-se as alianças e os acordos de cooperação; no universitário, nalgumas universidades coloca-se a necessidade de assumir, em conjunto com a docência e a investigação, também uma missão empreendedora, segundo a qual se criam viveiros de empresas, *spin-offs* universitários, etc.; nos Estados-Unidos, a lei Bayh-Dole de 1980 concede à Universidade a propriedade intelectual dos resultados das investigações financiadas com fundos públicos. Em conformidade com o estabelecido nesta lei, as universidades vêem-se "obrigadas"[24] a esforçar-se para comercializar esses direitos. No Reino Unido, desde o Governo de Thacher, que se incentivaram as universidades a obter financiamentos das empresas e a gerarem elas mesmas receitas mediante a

[24] Destaque de Rodríguez Castellanos *et al* (2001: 20)

exploração dos resultados da sua investigação. Criam-se redes e organizações entre as três instituições, que servem para estimular intercâmbios entre elas, que conduzam a novas ideias e projectos (Rodríguez Castellanos *et al* (2001:21; Churchman, 2003:645/655).

2.3. A Importância da Gestão Estratégica na Universidade

2.3.1 A gestão estratégica moderna

De acordo com um inquérito da *Association of Management Consulting Firms*, referido em *The Economist*[25], a grande questão que iria preocupar os dirigentes das empresas, os professores de gestão e os consultores durante os cinco anos seguintes, seria a estratégia (Brilman, 1998:145).

Etimologicamente, a palavra estratégia é originária do grego "strategos", significando, primeiro, "a acção de dirigir tropas", depois, "a arte do general", passando já na época de Péricles a ser entendida como a capacidade de administrar, de liderar, aliada à retórica e ao poder. Tal demonstra que estratégia, não só agora, mas desde então, tem vindo a ser alvo de variadíssimas definições, muitas delas repletas de ambiguidade (Rosa, 1995:175/6).

Silva (2004) argumenta que "Onde acaba a ciência e começa a arte no planeamento estratégico é difícil de determinar. O planeamento estratégico assenta assim num misto de científico e de arte. Existem casos de sucesso nos dois espectros de orientação, desde o estritamente científico àqueles que interpretam intuitivamente o meio que os rodeia e conseguem ter um desempenho acima da média".

Para Mintzberg (1991) a estratégia pode ser um plano, uma direcção, um guia de acção que indica o caminho, no futuro, para ir de uma dada posição para outra,

[25] *The Economist*, "Making Strategy", 1 de Março 1997, *in* Brilman, 1998: 145.

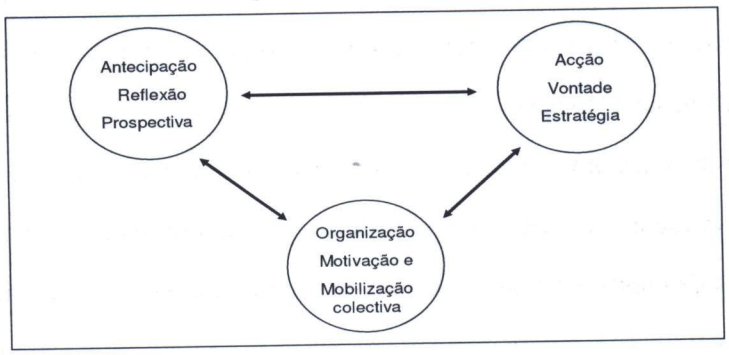
desejada. Pode também ser encarada como um padrão, isto é, o comportamento consistente ao longo do tempo.

Stacey (1994), citado por Marques de Almeida (2000:246), define estratégia, em sentido muito geral, como "modelos percebidos ao longo de um período prolongado de tempo, na sequência de acções empreendidas pelos directores da empresa".

Decisões estratégicas são as que dizem respeito à política e à direcção organizacional num período mais longo (Dearlove, 2000:30). Decisões estratégicas são aquelas que, uma vez implantadas, não se sabe se serão rentáveis, mas que há que realizar por motivos estratégicos (Lubián, 2003:52).

Marques de Almeida (2000:247) distingue entre prospectiva e estratégia: "enquanto a prospectiva analisa os futuros possíveis, a estratégia foca aquilo que deve ser feito em ordem a ultrapassar os grandes desafios do futuro. A prospectiva não permite predizer, mas permite clarificar as ideias sobre o futuro". A interacção entre a prospectiva, a estratégia e a organização, pode ser analisada do seguinte modo:

Fig. XI - Interacção entre a prospectiva, a estratégia e a organização



Fonte: Marques de Almeida (2000:247)

São evidentes as relações entre a prospectiva, a estratégia e a organização, onde os recursos humanos desempenham um papel fundamental. Segundo Marques de Almeida (2000:247), "são sempre os homens e as organizações que fazem a diferença entre as empresas de sucesso e as empresas em declínio".

Várias estratégias genéricas têm sido formuladas pelas empresas, a saber (Marques de Almeida, 2000:249): estratégias de custos; estratégias de diferenciação; segmentação estratégica; carteira estratégica; especialização; estratégias relacionais.

Este autor defende que, uma vez escolhida a estratégia, passamos à fase da implementação, onde se colocam as seguintes questões: quem vai implementar a estratégia? O que deve ser feito? Como se irá implementar a estratégia? Que organização é necessário adoptar?

Para que a acção se paute pelo sucesso, é necessário encontrar as pessoas correctas para implantação da estratégia, uma adequada esquematização dos programas, orçamentos e procedimentos, e encontrar, também, a correcta organização para o seu desenvolvimento. A fase final trata da avaliação e controlo, ou seja, "em que medida o desempenho da organização corresponde ao desejado" (Marques de Almeida, 2000:250). Aqui, é essencial o estabelecimento de padrões, entendidos como variáveis-chaves, que reflectirão o sucesso ou insucesso da organização neste âmbito.

Peter Drucker, citado por Silva (2004), entende que «a gestão tem apenas duas tarefas: "marketing" e inovação». E sublinha "o sucesso futuro da empresa depende assim muito do conhecimento dos factores que conduziram ao que a empresa é hoje, o que por sua vez ajuda a projectar o desempenho futuro com base num rumo traçado para o negócio (uma estratégia)", ainda que reconheça que a economia tem a última palavra.

Brilman (1998:145) refere que a estratégia corresponde essencialmente a quatro etapas:

- *Conhecer a sua empresa e a situação de partida*: o ambiente, as actividades, as forças e fraquezas, os recursos em saber-fazer, competências, meios materiais, financeiros e humanos, a concorrência e os trunfos estratégicos fundamentais.

- *Decidir onde a empresa quer ir*: que actividades (continuidade, recentragem ou regerminação, concentração, ou diversificação), que oportunidades (novos produtos, novos serviços, ambos ou melhorias), que clientes (fidelizados, novos, seleccionados), que propostas de valor (que atributos, que preços), que trunfos competitivos explorar, que imagem (a mesma ou uma nova), em que país?
- *Inventar e escolher o modo de aí chegar*: que tecnologia, que inovações, que "marketing", que organização de vendas, que meios, que investimentos, que prazos, que talentos, que conhecimentos, sozinho ou em parceria ou através de aquisições ou alianças, que forma de organização, que novos riscos?
- *Concretizar a estratégia*: de que forma fazer passar à acção as equipas, que métodos de elaboração de estratégia e que método de implantação.

Brilman (1998:146) sustenta que "a boa gestão estratégica é, em primeiro lugar, a arte de colocar as boas questões". Trata-se de conduzir os espíritos criativos a ousar imaginar novas ofertas ou novos meios e, quase sempre, validar as decisões. Alerta todavia para os comportamentos de estilo tribunal que podem desencorajar a apresentação de ideias ou de empreender.

As doutrinas e os modelos estratégicos ajudam os dirigentes a compreender a maneira como se ganham as batalhas concorrenciais e como se assegura a perenidade da empresa. Escolher os clientes-alvo, ou seja o posicionamento, é a base de toda a iniciativa estratégica. Em seguida, é necessário escolher que ofertas vão ser feitas aos diferentes segmentos escolhidos. Um dos princípios de base das escolhas estratégicas é o de se concentrar sobre os segmentos para os quais a empresa pode manter, de forma durável, um valor distintivo para o cliente superior ao da concorrência e ensaiar consolidar e aumentar essa vantagem (Brilman, 1998:149; Madeira, 2002:45).

Neste contexto, Silva (2004) defende que "para além das condicionantes sociais, culturais, estéticas, demográficas, comportamentais e tudo aquilo que faz da previsão do futuro um exercício de análise probabilística da ocorrência de cenários possíveis e da

gestão um misto de arte e ciência, (...) as prioridades estratégicas emergentes para as empresas do futuro centram-se na rapidez de resposta, personalização de produtos e serviços (customização em massa), redes de informação alargadas e busca de padrões de qualidade superiores".

Parece, assim, óbvio deduzir que organizações excessivamente lentas e que não conseguem motivar os seus empregados, não podem pugnar pelo sucesso, sobretudo numa era de globalização, onde os mercados são altamente competitivos.

Existe, desde há muito tempo, a ideia de que um produto ou serviço descreve "um ciclo de fases de vida" (Brilman, 1998:149; Almeida, 2000:305), que corresponde a: pesquisa, experimentação, descolagem, expansão, maturidade e declínio. Geralmente, é bem conhecido estatisticamente, para cada sector, em que período de tempo se desenrolam essas diferentes fases. Existem excepções a este conhecimento, que são isso mesmo: excepções. Isto leva-nos a deduzir que uma empresa que não lance novos produtos está destinada ao declínio.

Segundo a famosa Curva de Experiência do *Boston Consulting Group* (BCG), o custo unitário de um produto diminui de 20 a 30 % cada vez que a sua produção acumulada desde a origem duplica. Este efeito explica-se pela aprendizagem de melhores métodos e pelas economias de escala. Assim, as empresas pretendem ter cada vez maior quota de mercado, o que implica frequentes aquisições e fusões.

Segundo Marques de Almeida (2000:306), para o BCG "a estratégia global da empresa deve procurar o equilíbrio entre as diferentes actividades de negócio, ou entre produtos". Defende que o interesse do modelo reside na sua dimensão pedagógica. No entanto, para uma adaptação à realidade actual o modelo teve de ser revisto[26].

Michael Porter fez notáveis contribuições para o pensamento estratégico (Brilman, 1998:151), destacando-se a cadeia de valor e as relações entre a rentabilidade futura e a estrutura de um sector com as características seguintes: intensidade de concorrência entre as empresas do sector; poder de negociação dos clientes e a sua posição de força; poder de negociação dos fornecedores e a sua posição de força;

[26] O modelo do Boston Consulting Group data da década de sessenta.

ameaça de chegada de produtos ou de procedimentos de substituição; modificação do quadro jurídico ou regulamentar; novos concorrentes possíveis, que podem desestabilizar o negócio.

Porter, citado pelo autor precedente, identificou três estratégias genéricas vencedoras, passíveis de escolha:

- A dominação pelos custos mais baixos, principalmente graças ao volume;
- A diferenciação, concebendo um produto que é referenciado como único;
- A focalização sobre um nicho.

A mundialização dos nossos dias, em que a oferta é superior à procura e também de exacerbada concorrência, particularmente devido às recessões do início dos anos 1990, que afectaram diversos países, e à difusão das técnicas de gestão japonesa, fez reconhecer nas empresas que a qualidade se tornou fundamental para ganhar e reter o cliente.

Para sobreviver no século XXI e não ser excluída do mercado, uma empresa precisa fornecer valor superior aos seus clientes. Fornecer valor é dar aos clientes tudo o que eles querem – a melhor qualidade, aos melhores preços, rápido e com um sorriso [Moresi (2000), citado por Madeira, 2002: 45]. Os clientes actuais, sofisticados e atentos, fazem quatro julgamentos quando decidem fazer negócio com uma organização: qualidade, serviço, custos e tempo [Band (1997), citado por Madeira, 2002:45].

Num contexto de preços baixos para numerosos produtos submetidos à concorrência, quer a qualidade total, quer a reengenharia, tornaram-se imperativos estratégicos, que levaram a novas formas de organização, mais flexíveis e mais competitivas.

Por isso, as decisões estratégicas têm um impacto diferenciado consoante o momento em que são tomadas; daí a importância do "timing" (Dearlove, 2000:99). É preciso questionar permanentemente o *status quo*. Mesmo as organizações bem

sucedidas que não questionem permanentemente as razões fundamentais do sucesso, podem vir a correr riscos de desaparecerem.

Também os conceitos de eficiência e eficácia[27], ou seja, fazer as coisas bem e fazer as coisas certas, são outros critérios fundamentais para o sucesso estratégico das organizações. A rapidez e a determinação são também atributos estratégicos importantes nas organizações de sucesso. Neste ponto torna-se importante ser rápido a inovar, produzir e distribuir. É que a mudança no mundo das organizações é, nos dias de hoje, vertiginosa. E já não estamos apenas a falar de mudanças tecnológicas, mas sim no acompanhamento das tendências do mercado.

Convém sublinhar que, como *stakeholders* de uma organização, todos temos interesses investidos e somos clientes uns dos outros. Só assim se podem melhorar serviços, estimular a inovação e tornarmo-nos mais competitivos. Por outro lado, o vertiginoso ritmo de mudanças, os mercados fragmentados, a moda e a variedade, juntamente com a crescente concorrência, estão a tornar as organizações e as suas estratégias obsoletas.

2.3.2 A gestão estratégica na Administração Pública

De acordo com Fonseca (2003:66) um dos factores críticos de sucesso da gestão de qualquer organização moderna é a liderança[28]. O líder, em colaboração com as pessoas que lidera, deve pensar de modo estratégico, orientar a estratégia para a acção, monitorizar e melhorar o desempenho da organização. Daí que, na actualidade, os

[27] **Eficiência**: define a relação entre as saídas (outputs) de um serviço ou actividade e o volume ou valor dos "inputs" consumidos em gerar esses "outputs". O rendimento é positivo se é produzida uma redução de entradas, relativamente a uma dada quantidade e qualidade de saídas, ou se dada uma quantidade de entradas, se produz um aumento das saídas. **Eficácia**: refere-se à conexão entre os "outputs" e os objectivos da organização; quer dizer, o grau de êxito ou fracasso na consecução dos objectivos (López, 1995: 28).

[28] A **liderança** refere-se à influência exercida sobre as pessoas para que levem a cabo determinadas actividades, cuja delegação reporta à direcção formal, permitindo que pessoas específicas desenvolvam essas actividades. Um executivo que se encontre numa posição hierárquica pode delegar tarefas, mas a sua habilidade para tornar efectiva essa delegação, depende em grande medida da sua competência e destrezas de liderança.

modelos que traduzem um esforço de adaptação das teorias da gestão ao sector público, dêem grande relevo à liderança, associando-a à estratégia e ao planeamento.

O sector público australiano, por exemplo, adoptou em sentido amplo os modelos de planeamento estratégico originalmente desenvolvidos por académicos e consultores de gestão como Ansof (1987), Andrews (1971), e o Boston Consulting Group nos Estados Unidos. (Johnston, 1998:355). Embora tenham sido aplicadas diversas versões de modelos de planeamento estratégico ao longo dos anos, no sector público australiano, o processo procurou envolver sempre uma análise ambiental e dos *stakeholders*; articulação da direcção estratégica da organização, incluindo a missão e os valores; objectivos ou resultados; estratégias ou normas de execução destinadas a alcançar os resultados pretendidos.

Em Portugal, a ideia de que a administração pública pode gerir-se de forma estratégica, idêntica à do sector privado, é ainda inovadora. A estratégia, como motor de uma organização, representa três aspectos fundamentais. Isto é, as acções guiadas por uma estratégia planeada, implementada e avaliada de forma cíclica, permitem à organização aproveitar as oportunidades para satisfazer as necessidades dos seus clientes. Tal significa que a organização regista resultados mensuráveis, permitindo o controlo e avaliação sistemática do desempenho alcançado, através de comparações com padrões pré-determinados. E significa também que as acções implementadas produzem não só resultados (*outputs*), mas também *outcomes* (impactes) mais satisfatórios (Johnston, 1998:358; Díaz Zurro, 2001:22;.Fonseca, 2003:66).

Enquanto as empresas utilizam o planeamento estratégico para manter a vantagem competitiva sobre a concorrência, as organizações públicas utilizam-no para melhorar a eficiência e a eficácia. No entanto, nem sempre atendem às diferenças existentes entre os sectores público e privado e às dificuldades que colocam a esta forma de gestão (Watkins, 2003:91; Díaz Zurro, 2001:20).

McGuire (1989), citado por Johnston (1998:352), sustenta que "a diferença crítica face ao sector privado é que a gestão pública requer uma acção colectiva e cooperação entre os departamentos governamentais e as agências, que são entidades

distintas mas funcionalmente interdependentes. Assim, a gestão estratégica no sector público necessita de coordenação social". Defende também que existem problemas de aplicação dos modelos de gestão estratégica no sector público porque existe conflito entre os objectivos e a eficiência na consecução dos fins sociais. Sob o ponto de vista da responsabilização do sector público, os modelos normativos da estratégia, embora limitados em termos das suposições conceptuais subjacentes, são geralmente aplicados no sector público. Os CEO no sector público, por exemplo, raramente têm o mesmo nível de autonomia estratégica, que é assumida numa significativa extensão, pelos modelos de direcção do sector privado.

Uma questão fundamental a que os gestores devem estar atentos, é a influência política sobre a organização e a forma como pode afectar a sua gestão estratégica, manifestada pelos vários *stakeholders* conflituantes. Temos, assim, o governo (que financia e controla), inúmeras redes de autoridade e de influência política, entidades que controlam a actividade, escrutínio permanente dos cidadãos, especificidade dos objectivos (actividades obrigatórias e, por vezes, monopolistas; actividades guiadas pelo interesse público), pelas expectativas de justiça, receptividade, honestidade, abertura e responsabilização, e pelos constrangimentos legislativos que limitam a margem de manobra dos gestores (Fonseca, 2003:67; Watkins, 2003:92).

Na formulação da estratégia das organizações públicas, há que ter em consideração o facto do planeamento de actividades estar sujeito a um enquadramento legal específico. Na administração central, por exemplo, tem de se ter em consideração, o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano anuais, o Orçamento do Estado, cujo objectivo fundamental é o enquadramento da actividade das organizações públicas.

As organizações públicas têm diferentes características, assim como são diferentes os seus poderes e responsabilidades (Marques, 2002), o que coloca algumas dificuldades à gestão estratégica destas organizações. Há, porém, que estudar a forma de adopção de técnicas que façam com que o planeamento estratégico seja bem sucedido.

No sentido de se atingir o sucesso no planeamento estratégico, sublinha-se a necessidade de as agências incorporarem no processo de planeamento, fluxos de

informação com o ambiente externo e interno, o que sugere que o planeamento estratégico é um processo democrático, na medida em que deve reflectir a representação de interesses de um ambiente pluralista.

No sector público, a dinâmica do planeamento estratégico é a expressão das forças internas e externas da organização, sobretudo as que resultam da interacção com as autoridades políticas e outros *stakeholders.* Para Kaplan e Beinhocker (2003:71) o objectivo do processo de planeamento estratégico não passará apenas por fazer a estratégia, mas construir mentes preparadas que sejam capazes de tomar decisões estratégicas saudáveis.

O processo de planeamento no sector público é menos sistemático que no sector privado, porque a actividade da entidade pública tem por base diversas interacções complexas entre vários actores, com graus variáveis de influência (mais ou menos legítima, variável ao longo do tempo e por vezes conflitual), sentida com maior acuidade no sector público. Resulta, deste modo, que na prática deve atender-se mais aos processos, aos objectivos e estratégias políticas legítimas, que à eficiência económica.

O envolvimento dos *stakeholders* da organização pública é, portanto, um factor crítico, que há que ter em devida conta. Enquanto nas organizações privadas, o planeamento tem como suporte uma postura competitiva, nas organizações públicas o enfoque vai para a abertura e cooperação com os *stakeholders* e organismos de supervisão, num processo de planeamento inclusivo e participado. Da atenção dada às expectativas e necessidades dos *stakeholders* e a todos os que sejam afectados ou afectem a actividade da organização, depende o sucesso da gestão estratégica.

Como *stakeholders* de uma organização pública encontram-se os cidadãos-clientes, os funcionários, o público em geral, as organizações públicas que exercem funções de controlo (Tribunal de Contas e inspecções-gerais, por exemplo), os media e os fornecedores e, também, o próprio Governo.

Fonseca (2003:69) define como primeiro passo do planeamento estratégico numa organização estadual, a identificação dos *stakeholders* e a ponderação dos seus

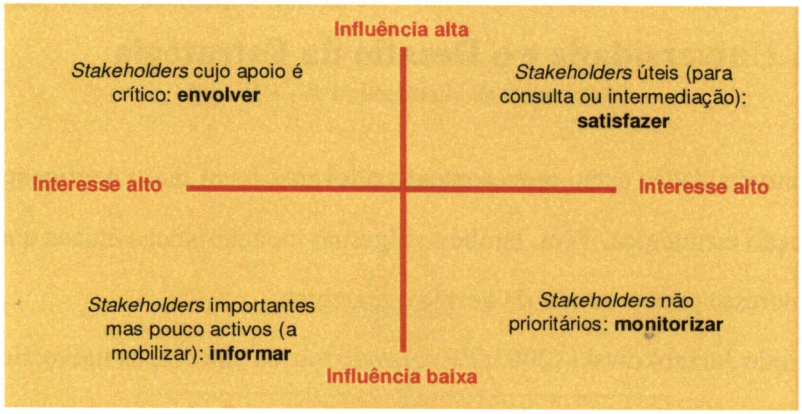
interesses e importância relativa. Nas ciências da gestão designa-se por *stakeholder analysis*, a técnica que permite identificar e avaliar a importância das pessoas ou instituições que possam influenciar de forma significativa o sucesso da actividade da organização. Será, deste modo, possível antecipar e desenvolver estratégias que aumentem o apoio e reduzam obstáculos ao longo do processo.

Na opinião de Fonseca (2003:69), para a generalidade dos autores a *stakeholder analysis* inicia-se com a identificação dos *stakeholders* relevantes para o assunto e com a avaliação do interesse (expectativas, benefícios, conflitos, etc.) e qual a influência de cada grupo no sucesso da actividade em questão. O posicionamento dos *stakeholders* releva a identificação das prioridades relativas atribuídas a cada um deles, traduzida na importância dada à satisfação das suas necessidades e interesses.

Para a organização existem *stakeholders* cujo apoio é crítico, decerto os mais importantes, aqueles a quem a actividade procura satisfazer e cujos interesses convergem com os objectivos da organização. Trata-se de uma técnica que vai além do pensamento económico formal, onde a consideração dada aos *stakeholders* induz ao desenvolvimento de estratégias e resultados organizacionais eficazes.

A figura seguinte demonstra o relacionamento dos *stakeholders* com a organização.

Fig. XII - Relacionamento dos *stakeholders* com a organização



Fonte: Fonseca, 2003: 70

O envolvimento dos *stakeholders* na organização é vantajoso, desde a concepção até à implementação da estratégia. A organização deve ter em linha de conta se as necessidades e expectativas de cada grupo estão a ser satisfeitas e, eventualmente, modificar os objectivos e prioridades, de molde a ir ao encontro dos interesses dos *stakeholders* prioritários. Assim como deve procurar envolvê-los com o estabelecimento de parcerias ou, até, dar-lhes a oportunidade de estarem informados e apresentarem as suas opiniões.

Os dirigentes das entidades públicas devem possuir verdadeiras competências de gestão que lhes permitam definir uma estratégia, implementá-la e serem responsabilizados pelos resultados obtidos, embora aqui se coloquem alguns problemas. É justo questionar: como se compagina uma estratégia a cinco anos com comissões de serviço de três anos? E com a possibilidade de a organização vir a cessar a sua actividade[29] ou a comissão de serviço do dirigente cair? A experiência adquirida noutros

[29] A ideia de que as instituições públicas nunca acabam é errada e, prova disso, são os vários serviços encerrados pelos últimos governos em Portugal.

países sobre esta matéria pode vir a ser um auxiliar precioso para traçar o caminho rumo a um conjunto coerente de competências de gestão.

2.3.3 – A Universidade e o Desafio da Estratégia

As universidades estão num contexto relevante e um tanto negligenciado para o estudo da acção estratégica. Têm, também, algumas características únicas que podem ter particular interesse para o estudo da gestão estratégica.

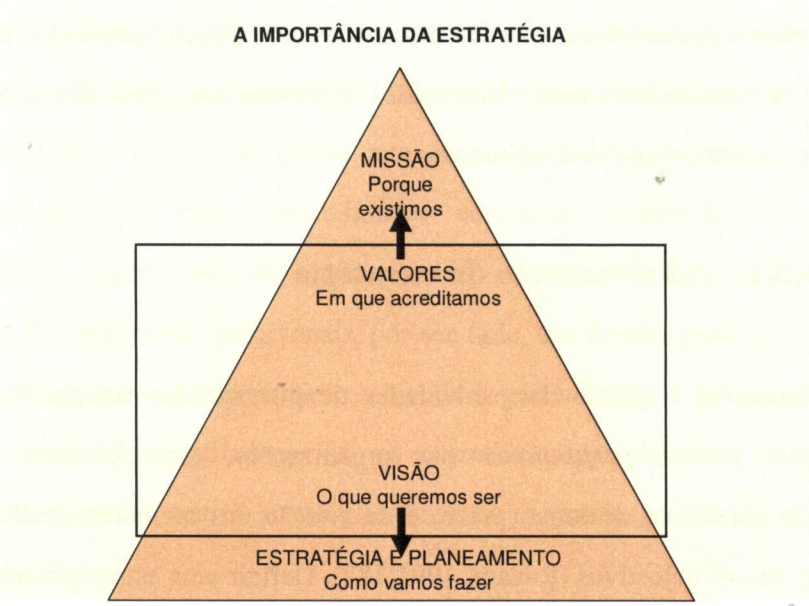
Segundo Jarzabkowski (2003:29), citando vários autores, as universidades foram tradicionalmente caracterizadas como burocracias profissionais (Mintzberg, 1979), sistemas acoplados (Weick, 1976), ou anarquias organizadas (Cohen and March, 1974). Deste ponto de vista, as universidades são organizações pluralistas com variados objectivos que não são necessariamente compatíveis com um centro corporativo ou uma arqueada direcção estratégica. Contudo, o ambiente competitivo que caracterizou as universidades nos últimos 20 anos, é a tendência que pode alterar o pluralismo para formas centralizadas da organização (Jarzabkowski (2003:29). Recentes descobertas, decorrentes da NPM, sugerem que elas certamente terão de ser melhor geridas e mais influenciadas por princípios de mercado (Carvalho, 2004). Contudo, Myton (2001), referido por Parker (2002:612), alerta para o facto de que "o intensivo imperativo comercial utilizado pelas universidades com o objectivo de obter receitas, na tentativa de proteger a sua reputação, pode deteriorar o clima intelectual, a liberdade e a moral dos académicos".

Os processos decisórios das universidades encontram-se nas mãos de muitos actores e a maioria das estratégias pertence à Universidade como um todo, ainda que algumas vezes só alcancem a algumas das suas partes (Van Vught y Maasen, 1994, citados por Fanelli, 1998). Por este motivo, uma estratégia específica tanto pode ser seguida por um professor como por uma estrutura administrativa ou um corpo colegial.

A gestão estratégica é um processo multidimensional, que implica a definição de objectivos a longo prazo, a partir dos fins da entidade (missão) e da visão de futuro que

o líder e os seus colaboradores definem. Abrange também a gestão e implementação desses objectivos, através do planeamento, dentro do contexto da estrutura e da cultura da organização. Exemplificando, temos:

Fig. XIII – A importância da estratégia



Fonte: Fonseca (2003: 67)

O plano estratégico, que aponta a direcção em termos de desenvolvimento da organização e das suas metas de gestão, elabora-se a partir da identificação das oportunidades e ameaças, com base numa avaliação dos recursos internos (pessoas ou clientes internos, salários, aspectos financeiros, etc.) e do ambiente externo da organização, recorrendo a ferramentas como o diagnóstico PEST (análise de variáveis Políticas, Económicas, Sociais e Tecnológicas) (Fanelli, 1998; Fonseca, 2003:66) e a análise SWOT (identificação de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças).

O mais interessante é o significado que tem o processo de planeamento para uma Universidade e para uma empresa. A primeira considera o processo de planeamento como um meio para solucionar conflitos, enquanto a segunda considera-o como uma ferramenta para gerir a incerteza e evitar riscos. Não obstante, ambas as organizações o

consideram como um processo de afectação de recursos: as universidades enfatizam a previsão e o planeamento, enquanto as empresas destacam os aspectos financeiros.

A estratégia a adoptar pela Universidade será aquela em que se explorem as oportunidades que tenham como factores críticos de sucesso aqueles em que esteja mais forte. O seu plano estratégico englobará objectivos e acções para cada área, os chamados planos operacionais, que são elaborados com a participação dos vários níveis de gestão, os trabalhadores e as várias partes interessadas (*stakeholders*), a quem será dado conhecimento, uma vez concluídos.

2.3.3.1 – A Formulação da estratégia

O objectivo explícito das actividades de planeamento sempre foi contribuir positivamente para a *performance* das organizações, essencialmente através da definição de objectivos de longo prazo, e da criação das melhores condições para a consecução desses objectivos (Ravara, 1995:187). Definir uma estratégia adequada para a organização pode resultar relativamente complicado, mas não impossível.

Na opinião de Viñegla (2002:267) em questões de estratégia, os modelos genéricos não são aplicáveis na sua totalidade. Cada organização tem as suas perspectivas estratégicas diferenciadas e um passo fundamental de um processo de definição da estratégia é a sua correcta identificação, para a sua posterior medição e gestão de forma efectiva. A instituição universitária não se alheia deste pressuposto, pelo que tem de equacionar o seu próprio modelo, recorrendo aos métodos e técnicas disponíveis, adaptando-os à sua realidade concreta.

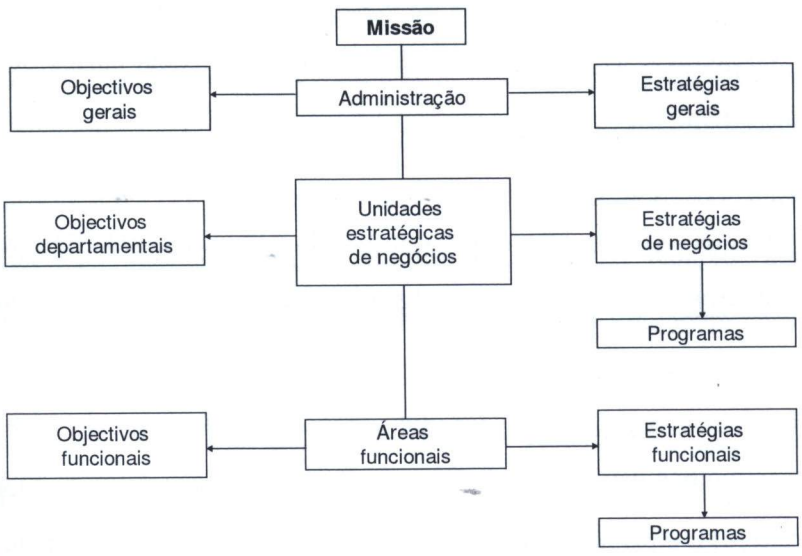
A missão da Universidade e os seus objectivos, como vimos, são dois factores básicos de apoio à estratégia universitária. No entanto, não é consensual a inclusão ou não dos objectivos na estratégia. Bueno Campos (1986), citado por Marques de Almeida (2000:290), afirma que não é pacífica a inclusão dos objectivos na definição da estratégia, ou se esta se inicia com a definição dos objectivos.

A identificação da missão e dos objectivos tem de ser definida de modo dinâmico e em ligação contínua com o meio envolvente. Além disso, para se poder implantar uma estratégia é necessário contar com o apoio de toda a organização. A realidade, face à incerteza, turbulência e complexidade da envolvente dos negócios, que permanentemente transmite sinais de ameaças e oportunidades, leva a que se questione a todo o tempo a missão e os objectivos, ou seja, as bases em que assenta a estratégia.

Marques de Almeida (2000:291) distingue objectivos gerais e objectivos operacionais. Como objectivos gerais aponta: rentabilidade, eficiência, quota de mercado, crescimento, risco, estabilidade, economia, satisfação dos clientes, responsabilidade social, etc., os quais devem ser quantificados, compatíveis e coordenados. Os objectivos operacionais, por seu lado, são fixados para todos os níveis de decisão, e destinam-se a concretizar os objectivos gerais e a torná-los operativos.

A missão, os objectivos gerais, os objectivos operacionais e os objectivos funcionais, interligam-se com as estratégias e com os programas, conforme se evidencia na figura seguinte:

Fig. XIV – Interligação de objectivos, estratégia e programas



Fonte: Marques de Almeida, 2000:292

Uma vez equacionadas as oportunidades e as ameaças subjacentes à envolvente externa, torna-se necessário elaborar uma síntese dos factores estratégicos-chaves, de que resulta uma matriz que vai servir de base a uma reflexão profunda sobre a missão e objectivos da Universidade, tornando-se também no suporte da formulação das estratégias. A análise efectuada pode apontar para um *planning gap* [Hunger (1996), citado por Marques de Almeida, (2000:293)] entre o planeado e os objectivos da organização, o que pode induzir uma mudança de estratégia. Usualmente, são efectuados ajustes à estratégia no decurso de decisões da administração ou das condições da envolvente em que a organização está inserida.

Tena (1992) citado por Marques de Almeida (2000:293), aponta o seguinte esquema para a formulação da estratégia:

- Conhecer qual é a função competitiva desejável numa envolvente futura diferente da actual. Trata-se de uma etapa criativa, em que a utilização do método dos cenários é um instrumento valioso de prospectiva.
- Identificar as repercussões que a posição pretendida tem para a organização a nível interno e levar a cabo as modificações correspondentes.
- Assegurar e defender a manutenção da competência básica ou vantagem distintiva.

Bueno Campos (1996), citado por Marques de Almeida (2002:293), defende que o esquema anterior tem subjacente alguns princípios, como o *princípio da oportunidade*, que exige a liberdade de eleição dos objectivos e prudência decisória na sua definição; o *princípio da escassez*, que assenta na escassez de recursos e no emprego alternativo dos mesmos, logo, há que atender à relação entre os objectivos, os meios e as restrições; o *princípio da eficiência*, que assegura que a eficiência global da organização está relacionada com a eficiência estratégica e a eficiência operativa; o

princípio da flexibilidade, pelo qual a organização deve ser flexível para se poder adaptar a mudanças estratégicas e à contínua redefinição dos seus objectivos.

O processo da formulação da estratégia deve ter a sua origem na existência real de um problema estratégico, isto é, deve ter subjacente uma necessidade. Por outro lado, um dos requisitos fundamentais deste processo é o equilíbrio entre os objectivos organizacionais e os objectivos de todos os recursos humanos, bem como integrar todas as dimensões técnico-económicas e humanas do processo (Viñegla, 2002:267).

Para o autor precedente existem vários aspectos-chaves a considerar no processo:

- O compromisso da direcção desde a fase do desenho da estratégia e seus sistemas de controlo e medição;
- A harmonização da estrutura organizativa e funcional;
- A comunicação e formação;
- A adequação da cultura organizativa.

Tratando-se de uma entidade pública, com as particularidades a que já demos enfoque anteriormente, estes aspectos têm de ser bem ponderados se a Universidade enveredar pelo caminho da gestão estratégica. Assim sendo, a chave do êxito do processo está em dispor da melhor equipa de profissionais, de um clima laboral que potencie a inovação e a criatividade e ter uma cultura assumida e valorizada por todos. Torna-se imperioso implementar uma política de gestão de recursos humanos que favoreça a aplicação e desenvolvimento da estratégia de forma eficiente.

2.3.3.2 – O Caminho para Estratégias de Sucesso na Universidade

Parker (2002:612) argumenta que as múltiplas pressões para experimentar resultados mensuráveis da *performance* académica, determinou uma abordagem mais

isolacionista e centrada no trabalho dos docentes como indivíduos - que assim direccionam os seus esforços para tarefas mensuráveis e recompensáveis, enquanto diminuem ou declinam um maior envolvimento em tarefas escolares, como seja *referee* de revistas, elaboração de textos, organização de conferências e seminários e outras tarefas universitárias.

O contexto económico actual, de turbulência e incerteza, determinou alterações profundas no desenho das estruturas e subsistemas universitários e no seu modo de gestão. O "core value" da Universidade inclui agora a viabilidade financeira, vocação relevante, relações com a indústria, sondagens de mercado, interesse público e responsabilidade cliente/consumidor. Tal postura significa que estão a ser cada vez mais importados para a Universidade os princípios e práticas de mercado adoptados no sector privado.

Estes pronunciados valores de mudança promovem a resistência dos académicos e subsequente frustração e desilusão [(Warwick (1999; Stevens (2000); Gaile (2001), citados por Parker (2002:613)]. Este autor coloca a seguinte questão: pode o "paraíso" académico voltar a ser ganho? A resposta é "provavelmente não". Novas formas de estar da Universidade estão a começar a construir-se. Se não estivermos atentos e empenhados nessa construção, outros o farão enquanto nós estamos demasiado ocupados em proteger as nossas cabeças. Se a mudança produtiva e inclusiva é inquestionável, ela requer o regresso a um vigoroso e livre discurso entre os *stakeholders*-chaves, onde se incluem os académicos, a gestão da Universidade, os estudantes e o governo, tendo como destino desenhar um profícuo e evolucionário modelo de gestão. A mudança, por definição é boa. Resistência à mudança, é mau (Huy e Mintzberg: 2003,79). A mudança é possível através da evolução e de revolução (Parker, 2002: 614). Como precursora do compromisso, a comunidade académica necessita de reflectir sobre algumas questões estratégicas fundamentais:

- Donde viemos? Qual foi a nossa identidade histórica como académicos e qual foi a identidade histórica das universidades? Quais os caminhos para onde mudou e quais as suas metamorfoses ao longo do tempo? Em que extensão preservámos o seu papel místico e os seus valores?
- O que queremos ser? Que parte do passado devemos preservar? Que novos papéis e esquemas interpretativos devemos assumir? A que novo estado podemos nós aspirar com segurança?
- Como chegamos lá? Quais são os nossos objectivos seguros e atingíveis, e quais são as estratégias e abordagens para os implementar?

Estas aparentemente simples questões têm sido equacionadas recentemente pelos próprios académicos, e, certamente, a sua resposta é complexa. O empenhamento isolado não é suficiente; torna-se necessário o debate, em que participem todos os envolvidos na vida universitária, para a mudança da gestão, através de uma abordagem orientada para a acção. Este empenhamento na mudança da gestão universitária, segundo Dawson (1994), citado por Parker (2002:615), requer muita atenção entre o processo e os resultados da mudança. Para isso, Dawson argumenta ser necessário acrescentar três elementos essenciais:

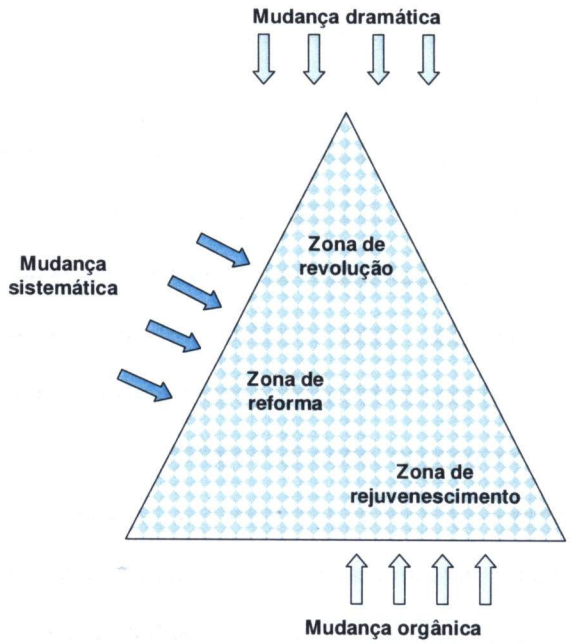
- Substância – o tipo e a escala da proposta / possível mudança;
- Contexto – a envolvente interna, externa e histórica condicionam as práticas correntes;
- Políticas – as actividades políticas de consulta, negociação, conflito e resistência ocorrem dentro e fora da organização.

Através do reconhecimento destes agentes de mudança, é possível observar que a mudança da Universidade é um processo contínuo, não-linear, dinâmico e cheio de contingências, em que a modificação de metas e a revisão de estratégias são uma realidade. As mudanças a longo prazo revestem-se igualmente de práticas complexas,

duras e algumas vezes dolorosas, preocupantes e stressantes para todos os membros da organização. Empatia, sensibilidade e determinação são precisas por parte de todos.

O ritmo dinâmico da mudança organizacional foi sempre uma constante: a mudança dramática descende desde o topo (desde a gestão sénior), a mudança sistemática é gerada lateralmente e a mudança orgânica emerge do chão. Estas três forças interagem dinamicamente e cada uma providencia a força necessária ao processo de transformação. A mudança dramática incita revolução, que providencia ímpeto; a mudança sistemática orquestra reforma, que instiga à ordem; e a mudança orgânica nutre rejuvenescimento, que fomenta a iniciativa (Huy e Mintzberg, 2003:80). A figura seguinte representa graficamente estas três forças.

Fig. XV – O triângulo da mudança



Fonte: Huy e Mintzberg (2003: 80)

Para estes autores nem a mudança dramática, nem a mudança sistemática, nem a mudança orgânica, funcionam bem isoladamente. A mudança dramática terá de ser balanceada pela ordem e pelo empenhamento da organização. A mudança sistemática

requer liderança e, ainda, depende de um largo empenhamento. A mudança orgânica, embora talvez a mais natural das três abordagens, será eventualmente manifestada pela via sistemática, suportada na liderança.

Porque a mudança dramática sozinha pode ser um drama, a mudança sistemática por si própria pode ser fatal, e a mudança orgânica sem as outras duas pode ser caótica, elas têm de ser combinadas, ou melhor ainda, sequenciadas e alternadas ao longo do tempo, criando um ritmo de mudança (Huy e Mintzberg (2003:80). Quando funcionam numa espécie de simbiose dinâmica, a mudança dramática proporciona ímpeto, a mudança sistemática instala a ordem e a mudança orgânica pode gerar entusiasmo.

Para se optimizar a gestão estratégica torna-se necessário recorrer a um sistema de medição e acompanhamento do desempenho das pessoas e da organização, de carácter multidimensional, não se quedando pelo mero controlo financeiro. Esta avaliação (Díaz Zurro, 2001:22) deverá ser exercida de forma continuada, recorrendo a instrumentos como os *tableaux de bord*, ou o *balanced scorecard*, através de indicadores financeiros e não financeiros (Viñegla, 2002:267; Lawrence & Sharma, 2002: 663/675), que permitem assim um controlo *feedforward,* ou seja, um controlo prospectivo. Entre os indicadores possíveis encontram-se a satisfação dos clientes e dos trabalhadores, a excelência nos processos internos, etc. cujo fim é estabelecer a ligação da actividade operacional à estratégia (Fonseca, 2003:66).

O sistema há-de ser dotado de uma clareza, sensatez e agilidade que, dificilmente, terá sucesso se na instituição não se desenvolve uma metodologia associada a uma ferramenta que suponha um valor acrescentado e não um incremento na gestão e na burocracia interna. Por isso se defende a introdução, na Universidade, de procedimentos conducentes à implementação da gestão estratégica para desse modo se traçar um rumo de excelência face ao futuro.

CAPÍTULO III

3. Os instrumentos de medição do desempenho no Sector Público

3.1 Relevância e interesse dos instrumentos de medida

Neste capítulo vamos apresentar e analisar um conjunto de instrumentos de que se podem socorrer as universidades para o desenvolvimento duma gestão eficiente, que se mostrarão de crucial importância na implantação (ou manutenção) de um sistema de indicadores de gestão.

3.1.1 A eficiência na gestão do Sector Público

O sector público adquiriu um auge e um protagonismo como nunca havia tido, pela variedade de necessidades que atende, pelo volume de fundos económicos que mobiliza e pelo grande número de pessoal adstrito. Trata-se de uma actividade económica que ultrapassa os 50% do PIB da União Europeia, e que emprega à volta de 20% da população activa (Val Pardo, 2002:30). Se os Estados se querem orientar para um sistema de mercado, devem assegurar condições de liberdade em que os indivíduos possam perseguir os seus próprios interesses sem qualquer tipo de interferência. Nestas circunstâncias, o Estado deve proceder com critérios económicos e de racionalidade, meditados e confrontados, e, no sector público, a regulação, a intervenção, o planeamento, a gestão e a programação, são medidas contínuas. As ferramentas e técnicas que apoiam a tomada de decisão, permitem introduzir melhorias e redução de custos.

Não é correcto falar de "público versus privado" se os dois são ineficientes e estão sujeitos ao fracasso, mesmo que de um lado e de outro se proclamem as virtudes

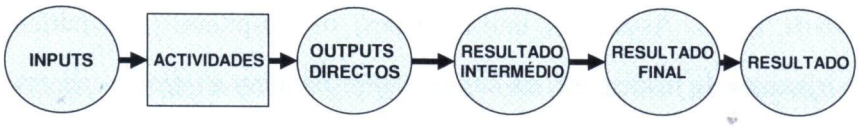
do outro e vice-versa. É difícil assegurar que as organizações do sector privado são mais eficientes, assim como não se pode proclamar que o sector público seja mais competitivo, sem um conhecimento verdadeiro do que pressupõe tal conceito. Além do mais, a concorrência não é o paradigma que gera a eficiência, e as falhas manifestas na produção óptima de bens e serviços, tornam necessária a intervenção do governo na economia.

A eficiência define-se como a relação entre os *inputs* (bens e serviços) consumidos e os *outputs* e resultados obtidos no processo de criação de valor da entidade. Como sustentam AECA (2000), Bac (1994) e Simon (1994), citados por Aibar Guzmán (2003a:101), o critério de eficiência tem por base a gestão empresarial e pressupõe a obtenção de um equilíbrio positivo na relação *input/output*, ou seja, procura manter padrões de qualidade, através da racionalidade dos consumos (eliminando os desperdícios e consumos desnecessários).

Na opinião de Mora Corral y Vivas Urieta (2001), a utilização do conceito de eficiência no sector público deve ir mais longe do que o uso puro e simples das ideias aplicadas no âmbito privado, pois é necessário ter em conta o valor efectivo que as entidades públicas representam para os cidadãos. Simon (1994), citado por Aibar Guzmán (2003a:101), defende este princípio, acrescentando que o critério de eficiência nas entidades públicas não pode ser abordado dum ponto de vista parcial, mas sim geral, o que requer a consideração não só dos *outputs* e resultados, mas também dos efeitos decorrentes das actividades desenvolvidas por essas entidades, os quais podem, em determinados casos, não ser observados no curto prazo.

Sente-se, assim, a necessidade de se clarificar o que são os *outputs*, resultados e efeitos ou impactos das actuações de uma determinada entidade. Segundo Carter (1994), citado por Aibar Guzmán (2003a:101), os *outputs* da actuação duma entidade pública, são os serviços que a mesma presta aos cidadãos, enquanto os resultados dessa actuação se representam pelo impacto que os serviços prestados têm sobre os receptores, tal como se evidencia na figura seguinte.

Fig. XVI - Processo de formação de resultados nas entidades públicas



Fonte: Blanco Dopico *et al* (2001), *in* Aibar Guzmán (2003[a]:101)

Já para Glyn *et al* (1995), num determinado projecto político ou programa público, entende-se por: a) *outputs*, os bens e serviços de natureza normalmente tangível produzidos por ele mesmo; b) resultados, as consequências directas que têm sobre aqueles a quem se destina; e c) impactos, os efeitos mais abstractos e gerais que produz (por exemplo sobre o nível de proveitos ou de emprego na economia).

A avaliação dos *outputs* e dos resultados, ainda que não isenta de dificuldades, é menos problemática que a avaliação dos impactos gerais, devendo aferir-se se os efeitos atribuídos a determinado programa se devem realmente a este e não a outros factores, sendo necessário controlar todos os factores externos que possam ter influência nesta relação.

Segundo Albi (2000:238) uma boa gestão, além da utilização de determinadas técnicas complementares, é, em geral, uma "arte" que requer ponderações e equilíbrios entre fins e meios, mais do que receitas milagrosas de validade universal. Isto torna-se

particularmente interessante quando se trata da gestão dos serviços públicos, para os quais se definem objectivos pouco concretos[30], assentando as decisões dos gestores num alto grau de subjectividade, com o perigo de se poder confundir discricionariedade com arbitrariedade, ou que se priorizem *outputs* intermédios (actividades realizadas) do que os resultados (melhoria do bem estar social).

A gestão pública requer que se considerem os *outputs* intermédios em função dos objectivos finais. Assim, as universidades, os hospitais, os departamentos de polícia, os tribunais de justiça, etc. na sua gestão respondem a *outputs* concretos: alunos aprovados, enfermos tratados, prisão de suspeitos, sentenças ditadas, etc, ainda que as suas metas sejam naturalmente outras: ensinar, investigar, curar, eliminar o delito da sociedade, impor a justiça, etc.

O facto de se reconhecer que nem sempre é possível identificar os *outputs* com os resultados (Bosch *et al*, 2003:152), não pode servir de pretexto para a irresponsabilidade dos gestores públicos sobre a eficiência da actividade realizada. A avaliação desta relativamente aos resultados obtidos, tem evidentes consequências políticas e sociais, mas não impede a possível avaliação dos *outputs*, que, esses sim, dependem da sua actuação.

A propósito de eficiência e produtividade no sector público, Lovell y Pérez (2003:49) entendem que os governos não têm prestado atenção às questões relacionadas com os resultados financeiros dos produtores dos serviços, mesmo sendo a viabilidade financeira um critério que deveria estar junto aos de eficiência e produtividade. Em sua opinião, a questão é simples: se o governo deve assegurar uma oferta fiável de serviços públicos, então os seus fornecedores deveriam manter-se num adequado equilíbrio financeiro, resultando em benefícios para a economia.

Para Hicks (1935), referido pelos autores antecedentes, a competição estimula a eficiência, enquanto a sua ausência a desincentiva. Dado que o sector público se

[30] Albi (2000: 238) exemplifica esta falta de objectividade, do seguinte modo: "por exemplo pode resultar ambíguo o significado de distribuir a despesa segundo o princípio de "igualdade de oportunidades", o critério da imparcialidade, a participação democrática no processo de tomada de decisões, etc..."

caracteriza com frequência pela falta de concorrência, a produção de serviços públicos, seja sob a titularidade privada ou pública, seria uma clara candidata a incentivar condutas ineficientes. O que se pretende é promover uma concorrência pública, pela criação dos chamados "mercados internos" com a intenção de melhorar a eficiência na gestão, os sistemas de informação, a organização e a redução de tempo na prestação, com uma concorrência simulada, em que se aceitam fornecedores privados (Val Pardo, 2002:30).

Portanto, da definição de eficiência, que significa a adequação entre a valorização do resultado e o custo ou sacrifício realizado para a sua consecução (o que na terminologia anglo-saxónica se designa por *value for money,* ou "o serviço vale o que custa") resulta que a gestão pública se preocupa em minimizar os meios e maximizar os resultados. A valorização social destes ultrapassa a esfera de autonomia de que deve dispor, em princípio, um gestor. É fundamental separar ambos os componentes (Aibar Guzmán, 2003a; Cabasés Hita *et al*, 2003; Bosch *et al*, 2003; Albi *et al*, 2000).

No mesmo sentido vai Hughes (1994), citado por Aibar Guzmán (2003c:80), quando afirma que "A Nova Gestão Pública implica passar do conceito de administrar (cumprir instruções) ao de gerir (obter resultados)". No actual contexto de actuação das entidades públicas, em que os processos de gestão no sector público se encontram afectados por uma série de aspectos, tais como as novas condicionantes derivadas da globalização da economia mundial, uma maior pressão para o controlo da despesa pública, as procuras dos cidadãos de serviços públicos de maior qualidade, a crescente descentralização da gestão das organizações públicas ou o incremento da concorrência (tanto em relação a outras organizações públicas que realizam actividades similares como às empresas pertencentes ao sector privado), fazem com que os recursos humanos das entidades públicas se convertam num elemento básico das mesmas e exijam uma maior atenção sobre as suas capacidades e habilidades. Por consequência, torna-se necessário a existência de informação capaz de apoiar a processo de mudança na gestão pública.

Os quadros seguintes representam esquemas de alguns componentes da eficiência na gestão pública.

Quadro V - A gestão globalmente eficiente no sector público

Economia: compra de inputs ao menor custo
Eficiência: relação óptima entre inputs e outputs
Efectividade: impacto dos inputs ou grau em que se alcançam os objectivos sociais fixados

$$\text{Vale o que custa} = \frac{\text{Input físico}}{\text{Custo do input}} \times \frac{\text{Output físico}}{\text{Input físico}} \times \frac{\text{Valor output}}{\text{Output físico}}$$

Fonte: Albi (2000: 239)

Quadro VI - Exemplos de melhorias 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, produzem-se ao mesmo custo, ou a um custo menor.
- Uma actividade mais útil substitui uma menos útil, ao mesmo custo.
- Actividades desnecessárias são eliminadas.
- A melhora na política de compra baixa o custo dos inputs para qualquer nível de output.
- Uma produção conjunta resulta mais barata que a soma do custo de duas produções consideradas separadamente.

Fonte: Albi (2000: 239)

A eficiência na gestão surge na afectação de recursos em que se tenham comparado benefícios e custos, em função de distintas alternativas. Como mínimo, está-se satisfeito com o que se decide quando a "menos boa" das coisas por que se opta continua a ser melhor que a melhor das coisas a que se renuncia, sempre que se tenha de realizar uma actividade.

As restrições impostas pelo regime orçamental, acabam por impor algumas restrições à gestão pública. Esta limitação de recursos impõe no processo de tomada de decisões, a necessidade iniludível de os afectar entre as alternativas disponíveis. Trata-

se de conjugar "o reino dos benefícios" (da actividade) com o "reino dos custos" (o orçamento) (Albi *et al*, 2000:241).

Hope y Fraser (2003:58) argumentam que no processo de gestão é necessário ir para além do processo orçamental. Um sistema eficaz de gestão do rendimento deve estar orientado para apoiar as unidades de negócio auto-governadas. É que a eficiência será alcançada, ou não, em função da capacidade de gestão que mostrem os distintos agentes do sistema. Gerir significa "controlar os desvios observados entre a prática seguida e a melhor prática disponível" (Albi *et al*, 2000:244). Estes autores adiantam que, não obstante poder resultar trivial, para se falar de gestão tem de ser possível:

- Um certo grau de autonomia no desempenho da actividade em causa, por um lado para aplicar os conhecimentos gerais do gestor às situações concretas, por outro para intervir com os instrumentos de controlo que sejam mais apropriados;
- Que se disponha de uma restrição orçamental bem definida e credível, vinculada a quem goze da autonomia anterior; e
- Que a organização permita contemplar simultaneamente os elementos de custo e benefício na actividade desempenhada.

Adolfo Castilha (2000), citado por Ibisate (2002:10), faz uma pergunta-chave: "Está a ciência ou arte do *management* preparada para trazer soluções face às expectativas de um mundo em mudança, turbulento e complexo?"[31]. Com visão histórica e prospectiva, identifica a gestão organizacional como prática (experiência), ciência (estudo) e arte (qualidade inata), concluindo que é a combinação das três variáveis anteriores, a receita mais adequada para garantir a criatividade, a eficácia e a eficiência organizacional.

[31] *Management* – é um substantivo derivado do verbo "to manage" (inspeccionar, examinar, revisar e tomar decisões em relação a alguma coisa) e, entre as suas acepções, encontramos a referida a "fazer e manter o que é conveniente" (no sentido exclusivo de habilidade ou destreza) e a de "tratar com cuidado e esmero". No seu cabal sentido, estas expressões são a base do conceito "managing", que quer dizer o "saber estar" actual e dinâmico com que se caracteriza o exercício da função correspondentes a "to manage". (Val Pardo, 2002: 21).

Gosling y Mintzberg (2004:12) afirmam que a prática de gestão engloba cinco perspectivas:

- gerir o eu: a mentalidade reflexiva;
- gerir as organizações: a mentalidade analítica;
- gerir o contexto: a mentalidade mundana;
- gerir as relações: a mentalidade de colaboração;
- gerir a mudança: a mentalidade da acção.

Afirmando de seguida que, para quem é dirigente, "este é o seu mundo". Cada uma destas mentalidades dirigentes é uma atitude, uma estrutura mental, que abre novas panorâmicas. Advertem, no entanto, que um excesso de qualquer destas mentalidades (uma obsessão pela análise ou uma colaboração compulsiva, por exemplo) pode fazer com que a mentalidade lhe estale nas mãos.

Podemos, assim, concluir que a gestão requer profissionais competentes, do ponto de vista profissional e pessoal, não sendo indiferente para se atingirem os níveis de eficiência desejados, o perfil do líder[32]. Como afirma Aibar Guzmán (2003c:81) ao citar Connor, (1997) e Ingraham *et al* (2000), "os recursos humanos das organizações públicas convertem-se num elemento básico das mesmas e exigem uma maior atenção sobre as suas capacidades e habilidades", o que, em consequência, dita a necessidade de produzir informação sobre e para os empregados.

A falta de eficácia e eficiência detectada durante décadas nos serviços públicos a par de uma melhor formação dos indivíduos, acabou por torná-los hoje mais exigentes. A isso se deve somar a rápida transformação vivida pela sociedade, traduzida em novas e diversificadas procuras. Exige-se actualmente ao sector público que esteja mais atento e receptivo às necessidades dos cidadãos e que preste os seus serviços com a mesma ou melhor qualidade que o sector privado.

[32] Como, de resto, se havia já referido no capítulo anterior (ponto 2.3.2).

Convém no entanto referir que não existe unanimidade acerca da definição e conteúdo atribuídos aos diferentes tipos de eficiência (Muñoz-Repiso, 2000, citado por Aibar Guzmán, 2003a:102).

Podem distinguir-se quatro tipos de eficiência [Aibar Guzmán, (2003a); Cabasés Hita *et al* (2003); Bosch *et al* (2003); Albi *et al* (2000)]:

- *Eficiência técnica* – expressa a relação entre *inputs* e *outputs* em unidades físicas. Segundo Albi *et al* (2000:240) "existe eficiência técnica quando o sector público está sobre a sua fronteira de possibilidades de produção", ou seja, está a utilizar diferentes factores produtivos da melhor forma possível.
- *Eficiência económica* – relaciona o custo de utilização dos *inputs* com o valor que representam os *outputs*, ou seja, implica que os benefícios gerados pela actuação pública sejam maiores que os seus custos. A eficiência económica pode desdobrar-se em:

  Eficiência de afectação – tem a ver com a combinação óptima dos distintos factores produtivos, de tal modo que, mantendo-se os custos incorridos, se obtenha a maior quantidade de *output* possível. Albi *et al* (2000) defendem que esta eficiência pressupõe que um serviço público, além de ser eficiente tecnicamente, está a empregar a combinação dos *inputs* de menor custo.

  Eficiência produtiva – tem a ver com a obtenção da maior quantidade de *output* possível ao menor custo, ou seja, mede a produtividade no uso dos *inputs*.

- *Eficiência operativa* – centra-se nos processos, funções e objectivos actuais.
- *Eficiência adaptativa* - valoriza a flexibilidade de adaptação às mudanças rápidas que se produzam na envolvente, a capacidade para continuar a

prestar serviços em condições de qualidade, e a versatilidade para fazer frente às novas procuras de serviços públicos por parte dos cidadãos.

López Díaz (2001) faz a distinção entre eficiência na prestação dos serviços públicos e eficiência de produção. A primeira relaciona a oferta de serviços públicos com as necessidades sociais dos cidadãos, enquanto a segunda diz respeito à utilização adequada dos recursos face à tecnologia existente.

Por seu lado, o conceito de ineficiência engloba todas as perdas de eficiência provocadas por uma carência de incentivos para minimizar custos por parte dos gestores. Este comportamento menos diligente pode ter múltiplas causas, derivadas do afastamento das condições que caracterizam um mercado competitivo. O conceito de ineficiência pressupõe ampliar o estrito marco tecnológico da microeconomia neoclássica e assumir que a organização está formada por indivíduos com diferentes interesses e preferências que podem limitar o seu esforço e adoptar uma estratégia oportunista de conduta (Leibenstein, 1966; Leibenstein y Maital, 1992), citados por Cabasés Hita *et al* (2003:196).

3.1.2 A Gestão por Objectivos

Cada vez mais, as administrações públicas procuram desenvolver a sua gestão de acordo com objectivos previamente definidos. As universidades, como parte integrante do sector público português, estão obrigadas a aplicar os diplomas legais em vigor e, quanto à gestão por objectivos, a legislação em vigor, nomeadamente a Lei do Enquadramento Orçamental (artº 15º, nº 1 e artº 64º, nº 1) refere que "os orçamentos e as contas (...) devem ser objecto de uma sistematização por objectivos". Assim sendo, a gestão universitária terá de se enquadrar neste âmbito e, como tal, obedecer a tais propósitos.

- *O que é a Gestão por Objectivos?*

"A Gestão por Objectivos é um dos produtos bem sucedidos das escolas racionais de gestão" – *The Economist*[33]. A gestão por objectivos (GPO) foi inicialmente esboçada por Peter Drucker, em 1954, no seu livro "A prática da Gestão".

O sistema de gestão por objectivos (MBO – "Management by objectives", na terminologia anglo-saxónica), nasceu, como tantos outros, na prática das empresas privadas. Nixon, em 1969, restringiu o uso generalizado do PPBS (Planning, programming and budgeting system)[34] ao sistema de planeamento, e transformou este sector em Departamento de Organização e Orçamento. Estava, assim, a Administração Pública a dar um passo importante para o aperfeiçoamento e evolução da gestão previsional, usando a gestão por objectivos.

De acordo com Drucker, os gestores devem evitar "a armadilha da actividade". Por se encontrarem demasiado envolvidos nas actividades diárias, esquecem-se do seu propósito principal ou objectivo. Sousa Franco (1995:421) argumenta que foi Peter Drucker (1954:1978), quem amplamente promoveu e utilizou a GPO, primeiro na General Motors e, em 1973, pelo uso alargado em todas as administrações federais.

Um dos conceitos de GPO é que não são apenas os directores-gerais, mas sim todos os gerentes de uma organização, que devem participar no processo estratégico de planeamento, para melhorar a implementação do plano. Outro conceito de GPO é que os gerentes devem estabelecer sistemas de desempenho, capazes de ajudar a organização a permanecer na pista correcta. Claramente, a gestão por objectivos pode, assim, ser vista como um predecessor de *Value Based Management* (Valor Baseado na Gestão).

Neste processo, os dirigentes de uma organização definem os seus objectivos; nos escalões inferiores de decisão, os gestores fixam objectivos próprios para o seu nível específico de decisões, que lhes permitam atingir os seus fins. No fim, as acções são coordenadas para um conjunto de áreas orçamentais, em função da sua

[33] *In* www.google.com
[34] Dado o objectivo desta dissertação, não desenvolveremos este tema.

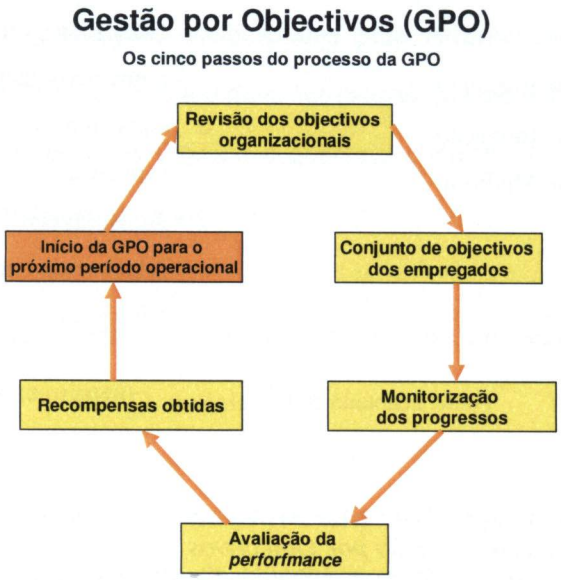
compatibilidade, eficácia e recursos existentes, num horizonte de curto prazo (um ano) ou num horizonte de médio prazo (cinco anos), de molde a permitir a definição de estratégias, programas ou projectos para a realização dos objectivos (Sousa Franco, 1995:421).

Pese embora a dificuldade em preencher todos os requisitos deste método, ele apresenta-se bastante útil, como estrutura integrada de decisão na Administração Pública.

A gestão por objectivos é uma aproximação organizada e sistemática, que permite focalizar a gestão em metas alcançáveis, e atingir os melhores resultados possíveis, face aos recursos disponíveis. Os gestores da GPO direccionam-se para os resultados e não para as actividades. Delegam tarefas por "negociação de um contrato de objectivos" com os seus subordinados, sem estabelecer um caminho detalhado para a sua implementação. "A gestão por objectivos aumenta o desempenho da organização, ao alinhar metas e objectivos inferiores por toda a organização" (Drucker, 1999).

A GPO preconiza o estabelecimento para si próprio de um conjunto de objectivos, que depois se dividem em objectivos mais específicos ou resultados-chaves. O princípio subjacente à GPO está alicerçado no facto de que todas as pessoas dentro da organização têm um entendimento claro dos seus objectivos, bem como a consciência dos seus próprios papéis e responsabilidades, para se alcançarem esses objectivos. Um sistema completo de GPO consiste em conseguir gestores e empregados habilitados a implementar e alcançar os planos da organização, para se atingirem os seus objectivos (Kotelnikov, 2004).

Fig. XVII - Gestão por objectivos



Fonte: Kotelnikov (2004)

Existem duas questões a que um gestor deve responder para o desenvolvimento integral do processo:

1. Onde quero ir? (Qual é o objectivo?)
2. Como me devo colocar a mim próprio para ver que estou a conseguir isso? (Quais são os meus padrões, quais os resultados-chaves?)

É preciso assegurar que as respostas sejam precisas.

Tipos de objectivos

○ objectivos de Rotina ○ objectivos de Inovação ○ objectivos de Melhora	Os objectivos devem ser: ○ focalizados num resultado, não numa actividade ○ consistentes ○ específicos ○ mensuráveis ○ relacionados no tempo ○ atingíveis

Fonte: adaptado de Kotelnikov (2004)

- *Onde se usa a Gestão por Objectivos*

O estilo da GPO é apropriado para organizações baseadas no conhecimento, possuidoras de um quadro de pessoal competente. É apropriada para quando se quer construir uma gestão dos empregados possuidores de liderança própria e habilidades potenciadoras da sua criatividade, conhecimento tácito e iniciativa. No Sector Público Administrativo o uso da GPO tem perfeito acolhimento.

- *Estabelecimento de Objectivos*

Kotelnikov (2004) afirma que em sistemas de GPO, os objectivos são estabelecidos para cada nível da organização, e aos indivíduos são dados objectivos específicos e alvos. O princípio subjacente à GPO consiste em assegurar que as pessoas sabem o que a organização tenta alcançar, e que a sua parte na organização é contribuir para alcançar esses objectivos. Como indivíduos, espera-se que eles possam ajudar. Isto pressupõe que os programas da organização e os métodos foram plenamente considerados. Se assim não for, começam por construir objectivos de equipa e pedem que os membros dessa equipa se envolvam no processo.

Para a GPO ser eficiente, os decisores individuais devem entender os objectivos específicos do seu trabalho e compreender como esses objectivos assentam nos objectivos totais da organização, estabelecidos pela Administração. O trabalho do gerente deve ser baseado numa tarefa e deve ser executado para atingir os objectivos da organização; o gerente deve ser dirigido e deve ser controlado[35] pelos objectivos de desempenho, fixados pelo seu director.

Vendrell (2002:6) apresenta como vantagens de um sistema de gestão por objectivos comuns, as seguintes:

- Permite visualizar a contribuição de cada unidade para as metas comuns.
- Permite um alinhamento de objectivos entre os diferentes departamentos, reduzindo a tendência a desvios das unidades gestoras.
- Possibilita o tratamento integrado da informação orçamental e o seu cruzamento com outro tipo de dados e resultados. Os dados orçamentais integram-se num sistema global de informação e seguimento.
- Permite fixar incentivos para a consecução de objectivos.
- Mostra os programas não alinhados com os objectivos, assim como aqueles âmbitos em que a acção pública não é suficientemente intensa.
- Facilita a identificação e motivação do pessoal ao conhecer de antemão em que medida estão contribuindo para a consecução dos objectivos gerais do governo.
- Melhora a capacidade de avaliação dos resultados e a comparação desses resultados com padrões de referência.
- Facilita a coordenação interdepartamental e o desenvolvimento de programas transversais entre unidades que compartilham os mesmos objectivos.

[35] Aqui os indicadores de gestão podem constituir um precioso auxílio.

- Abre a porta à transição para uma nova administração, menos hierárquica, orientada para a previsão e a avaliação, e mais compreensível para o cidadão.

A gestão por objectivos também introduziu o método SMART (*Specific, Measurable, Attainable/Achievable, Realistic and Time-bound*), para verificar a validade dos objectivos. O que deve ser "SMART":

- Específico - Um objectivo deve estar direccionado para um alvo específico ou realização;
- Mensurável - Estabelecer uma medida que indica que um objectivo foi atingido;
- Atingível - Se um objectivo não pode ser alcançado, então é provavelmente uma meta;
- Realista – os limites dos objectivos devem ser realistas e podem ser feitos com recursos disponíveis;
- Tempo-limite - os objectivos devem ser alcançados dentro de um tempo específico.

Nos anos 90, Peter Drucker diminuiu a importância deste método, quando disse: "é apenas outra ferramenta. Não é a cura para uma gestão ineficiente. A gestão por objectivos funciona, se você conhece os objectivos, mas em 90% das vezes você não os conhece".

Como se disse no início deste ponto, em Portugal, é a própria Lei do enquadramento orçamental (Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto) a prever a adopção da gestão por objectivos. Aguarda-se que a gestão das entidades públicas em geral e das universidades em particular, apresente consideráveis melhorias com a introdução duma gestão por objectivos.

3.2 Os sistemas de informação de gestão pública, indispensáveis ao estabelecimento de indicadores

3.2.1 Enquadramento e conceitos fundamentais

Para melhor compreensão da matéria a estudar neste ponto, torna-se importante definir alguns conceitos fundamentais. Assim, para o entendimento dos sistemas de informação é importante compreender a diferença entre *Dado, Informação e Conhecimento.*

Rascão (2001:22) define estes conceitos da seguinte forma:

Dados são factos e/ou eventos, imagens ou sons que podem ser pertinentes ou úteis para o desempenho de uma tarefa, mas que por si só não conduzem à compreensão desse facto ou situação (por exemplo o número 3.500 é um dado).

Informação é um dado cuja forma e conteúdo são apropriados para uma utilização particular (exemplo 3.500 euros são o preço de um bem), ou seja, informação é um dado útil que permite tomar decisões e que está relacionado e/ou associado a algo que nos faz sentido e nos ajuda a compreender o facto e/ou o evento.

Conhecimento é a combinação de instintos, ideias, regras e procedimentos que guiam as acções e as decisões.

As pessoas actuam baseadas na sua informação e no seu conhecimento acumulado acerca da situação actual, para a tomada de decisões. As acções e os seus resultados alimentam o processo de acumulação de conhecimentos. Esta acumulação habilita as pessoas a transformar os dados em informação e a fazer uso dela, para agirem no futuro. A distinção entre informação e conhecimento ajuda a entender o modo de operar dos sistemas de informação.

Um **sistema** é um conjunto de componentes inter-relacionados que trabalham juntos para atingir objectivos comuns, aceitando dados de entrada (*inputs)* e produzindo resultados (*outputs*) numa organizada transformação de processos (Rascão, 2001:23). É composto por quatro funções básicas:

Input – envolve a recolha/aquisição e assemblagem dos elementos que entram no sistema para serem processados.

Tratamento – envolve o processo de transformação que converte os dados de entrada em produto acabado.

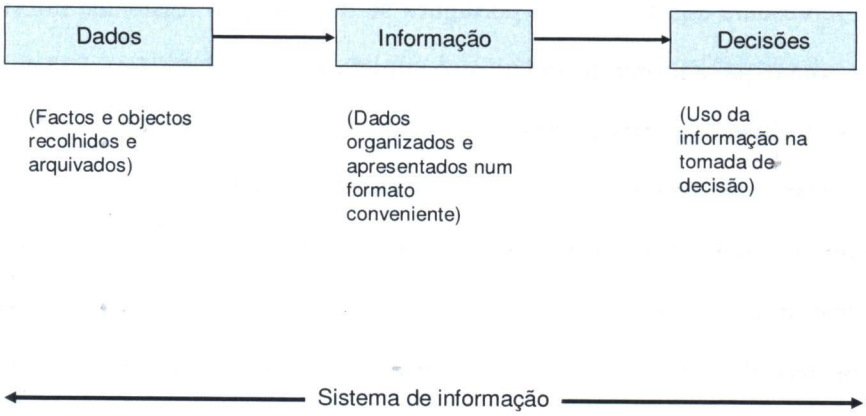
Output – representa o resultado do processo de transformação, ou seja, o produto acabado.

Armazenamento – envolve o armazenamento temporário dos dados (informação).

Segundo Lucas (1987), citado por Rascão (2001:26), "*sistema de informação* é um conjunto organizado de procedimentos que, quando executados, produzem informação para apoio à tomada de decisão e ao controlo das organizações". Desta definição retira-se rapidamente a ideia de que existe interdependência entre o sistema de informação e o sistema de comando.

Mckeown e Leitch (1992), citados pelo autor atrás referido, entendem que, na economia actual, grande parte das organizações tem, de alguma forma, sistemas de informação que permitem uma gestão eficiente dos recursos, de modo a alcançar os objectivos. Definem sistema de informação como "a combinação do computador com os utilizadores que gerem a transformação dos dados em informação e o armazenamento dos dados e das informações".

Fig. XVIII - Sistema de informação



Fonte: Rascão (2001: 26), adaptado de Carol e Lyall (1991)

As organizações procuram sistemas de informação de gestão que se ocupem explicitamente dos clientes antes da comunidade financeira. A diferenciação de sistemas de informação de gestão é relevante no sentido de que, sendo um padrão, é consistente com a complexidade emergente associada às novas tecnologias e à competição globalizada (Seal, 2001:488).

3.2.2 O papel das Tecnologias de informação e de comunicação

As tecnologias de informação e de comunicação (TIC) podem ser definidas como o conjunto de conhecimentos, de meios materiais (infra-estruturas) e de *know-how* necessário à produção, comercialização e/ou utilização de bens e serviços relacionados com o armazenamento temporário ou permanente da informação, bem

como o processamento e a comunicação da mesma (Rascão, 2001:27). Qualquer organização que se preze pretenderá estar a par das mais recentes novidades no que às tecnologias de informação e de comunicação diz respeito (Rodríguez e Ayesta, 2003:2).

Na actualidade, o recurso às tecnologias de informação e comunicação tem vindo a registar uma progressiva expansão, pelo que a expressão inglesa "Information Systems" representa aquilo que em português se designa por "Sistemas Informáticos", que representam uma forma sistemática, completa e organizada de recolha, selecção, tratamento, análise e difusão da informação da organização. Por outro lado, o desenvolvimento das tecnologias de informação (TI) durante os últimos dez anos tem cambaleado. Na opinião de Granlund e Mouritsen, (2003:77), o uso das tecnologias de informação como apoio aos processos de negócio aumentou surpreendentemente com o advento das tecnologias electrónicas de comunicação: "internet", "intranet", "browsers" e a tecnologia de base de dados.

As tecnologias de informação e de comunicação facultam o armazenamento, o tratamento e a circulação dos fluxos de informação, não podendo confundir-se a tecnologia do processo *(hardware)* e a do produto *(software)* com o produto (informação).

A compreensão da diferença entre o que é informação para a gestão do negócio e as tecnologias de informação e de comunicação é crucial para os gestores, porquanto a informação ajuda os gestores a tomar decisões, seja qual for a tecnologia de suporte. É preciso, porém, que os gestores não se esqueçam de que são as tecnologias de informação e de comunicação o suporte do sistema de informação, que lhes permite obter vantagens competitivas, independentemente da quota de mercado e da dimensão do negócio.

Na Europa, é interessante destacar, entre outros, os estudos realizados no projecto FAST ("Forecasting and Assessment in Science and Technology") financiado pela Comissão Europeia. Estes estudos chegaram à conclusão de que as novas tecnologias de informação, chamem-se novas tecnologias de produção flexível ou automatização, devem ser acompanhadas por um processo de integração em termos

organizativos e em termos de recursos humanos. A maioria dos estudos conclui que a introdução de novas formas de organizar o trabalho é uma das condições fundamentais para o êxito destas novas tecnologias. Do mesmo modo se evidencia que os fracassos na implementação das novas tecnologias estão relacionados com aspectos organizativos ou de recursos humanos (FAST, 1991, entre outros, referidos por Saizarbitoria *et al*, 2001:476).

As novas tecnologias de informação, tais como os sistemas "enterprise resource planning (ERP)", aplicações de "e-commerce" e em muitas situações "mecanismos inter-organizacionais de informação partilhada", permitem à organização estar a par das modernas actividades de negócio e com os seus clientes (Granuland e Mouritsen, 2003:77). No entanto, estas novas tecnologias nem sempre são simples e estão aptas a comunicar com as partes. E, por razões aplicacionais, estão frequentemente acopladas aos sistemas de controlo de gestão da empresa. Neste sentido, a ironia é que muitos dos problemas existentes hoje em dia no uso das tecnologias da informação não são muito diferentes dos que existiam à volta dos anos setenta, quando a primeira geração dos sistemas de informação contabilísticos foi implementada.

Nos anos oitenta, o advento de modelos flexíveis, como a folha de cálculo, permitiram que a tecnologia do computador fosse difundida por vários locais e decisores das empresas, e uma explosão de sistemas de suporte à decisão surgiu na área da contabilidade, assim como no marketing e na produção (Granuland e Mouritsen, 2003:78).

Compreender a importância dos sistemas de informação é um imperativo nos dias de hoje, dada a internacionalização e a globalização dos mercados. Por outro lado, a competitividade crescente, os novos factores legais e normativos, etc., fazem sentir a necessidade de sistemas que facilitem a tomada de decisões rápidas e que permitam a flexibilidade do negócio (Moraleda, 2001:150).

Essa compreensão terá de passar pela importância que é dada aos sistemas de informação, suportados pelas tecnologias de informação e pelo impacto que estes têm nas pessoas e nas organizações. Um correcto entendimento do uso dos sistemas de

informação e das tecnologias de informação, permite que se iniciem projectos com expectativas mais realistas, se desenvolvam melhores planos, se trabalhe com mais eficiência e se implemente a estratégia do negócio de modo mais tranquilo.

Uma informação é boa quando é pertinente, oportuna, exacta, permite reduzir a incerteza, possui um elemento de surpresa e é acessível. Na tomada de decisão é importante analisar todos os factores e sub-factores externos e internos e identificar as oportunidades e ameaças, tendo em conta os objectivos, a estratégia e as políticas da organização.

A Administração Pública tem sido, por natureza, uma poderosa máquina de gestão da informação baseada em papel, que maneja informação altamente melindrosa, como a que diz respeito aos indivíduos e às empresas, e que ainda por cima se encontra inserida num contexto em que os processos administrativos se têm baseado no princípio da divisão do trabalho. A crescente preocupação com a eficiência do sector público, a par das crescentes exigências dos cidadãos relativamente à prestação de serviços públicos, coloca questões cada vez mais relevantes, donde se destacam, a transparência da gestão dos serviços públicos e a necessidade de ter acesso, em tempo útil, a circuitos de informações que proporcionem a rápida interacção entre o utente e a Administração.

Porém, importa sublinhar que o facto da prestação de serviços públicos se encontrar vinculada à prossecução do interesse público, não significa que se preste um serviço menos digno que aquele que é prestado pelo sector privado. Ao invés, os serviços públicos existem em função da comunidade e dos destinatários dos seus produtos. A Administração Pública (AP), quer pelo volume de funcionários que enquadra, quer pelas verbas orçamentais que movimenta, é uma importante organização produtiva, influenciando directa ou indirectamente toda a nossa economia, pelo que "(...) qualquer reforma da AP deve partir do cidadão para o Estado" (Preâmbulo do DL nº 166-A/99, de 13 de Maio).

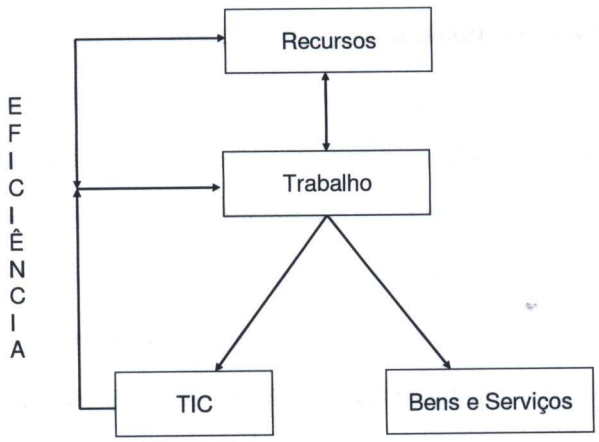
Este diploma, que cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP)[36], procura introduzir na AP novas formas de gestão, nomeadamente a prestação de serviços de qualidade, tanto mais que está sujeita às mesmas pressões e constrangimentos das empresas privadas, o que obriga a reconverter os seus métodos de gestão e de funcionamento.

Os novos paradigmas organizacionais, assentes nas novas tecnologias de informação e de comunicação, exigem que os funcionários e agentes do Estado estejam aptos e habilitados à sua utilização. Para isso, é necessário prever e promover a realização de programas a eles destinados e incentivar a sua adaptação e familiarização com as novas tecnologias. A modernização dos serviços da Administração, o atendimento ao cidadão, a adaptação às TIC, a formação dos funcionários e a sensibilização do cidadão para o acesso à Sociedade da Informação, são medidas essenciais à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e ao aumento da eficiência das organizações (Cunha *et al*, 2001:4).

Na Figura XIX procura evidenciar-se a necessidade que existe em adoptar uma estratégia de intervenção ao nível da utilização dos recursos disponíveis e, em especial, os recursos humanos afectos à função trabalho.

[36] Ver Capítulo I, páginas 59/60.

Fig. XIX - Relação das TIC com o serviço prestado



Fonte: (Cunha *et al*, 2001: 5)

Na AP, as tecnologias de informação e comunicação podem permitir racionalizar esforços e melhorar a qualidade da informação a disponibilizar ao utente, assentes em sistemas de informação integrados e integrais que garantam uma gestão eficiente e eficaz da máquina administrativa e, consequentemente, se traduzam na melhoria da qualidade do serviço prestado.

Com as TIC, pretende-se uma economia e racionalização de meios e procedimentos e economia de custos. Assim, o seu uso pode resultar numa interligação de toda a Administração Pública; na simplificação administrativa; no aumento da produtividade; na economia de custos. Ao nível dos órgãos de decisão três valências podem ser desenvolvidas:

- a construção de sistemas de informação de apoio à tomada de decisão, a nível político e administrativo;

- sustentação da formação dos recursos humanos em novas tecnologias da informação e comunicação;
- acompanhamento e auditoria às medidas de inovação por forma a que a sua aplicação se dê em toda a Administração Pública.

3.2.3 As tecnologias de informação e de comunicação na Universidade

Ainda que as instituições de ensino sejam muito diferentes entre si, com ideias distintas sobre os seus fins e sobre o que hão-de oferecer aos alunos e à sociedade, todas estão de acordo quanto à necessidade de incorporar as TIC na educação. Porém, não são apenas as instituições de ensino a reconhecer este facto, a própria União Europeia também o reconhece, pois nos objectivos do "Plano de Acção e-Learning" encontra-se: "Proporcionar uma formação adequada a todos os professores; adaptar os programas de formação dos professores e prever medidas de incentivos para que os professores utilizem realmente as tecnologias digitais no seu ensino, desde agora, até finais de 2002" (Comissão Europeia, 2001, referenciada por Rodríguez e Ayesta, 2003:2). São os próprios autores a reconhecer que em finais de 2003 se estava a grande distância de se conseguir essa utilização na aula.

Os mesmos autores argumentam que a Comissão para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação em Espanha, no seu Relatório final de 2003, assinala que "a Universidade (...) deve ser o núcleo embrionário da vanguarda das novas tecnologias na sociedade. É necessário assegurar que as novas tecnologias tenham a sua porta de entrada na sociedade através da Universidade" (CDSI, 2003:27, citada por Rodríguez e Ayesta (2003:3).

De um modo geral, defende-se a conveniência de se utilizarem as TIC como instrumento para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem. São muitas as vozes que defendem que as TIC proporcionam melhores resultados académicos. Mas também não faltam as vozes críticas sobre o estado actual desta questão: "todas as indicações

que temos apontam para o facto de, na educação, os esforços bastante parciais e duvidosos para integrar educação e TIC, apesar de serem muito caros não tiveram êxito" (Aviram, 2002, citado por Rodríguez e Ayesta, 2003:3).

Em boa medida, defendem aqueles autores, isto deve-se à falta de reflexão sobre o como e para quê introduzir as TIC no ensino; estão a utilizar-se ferramentas novas com velhos métodos, sem uma adequada reflexão sobre os objectivos da educação, nem a definição do papel do professor e do aluno nos mesmos. As TIC surgiram tão de repente e expandiram-se tão rápido, que nos apanharam desprevenidos.

As universidades são instituições conservadoras, que se movem devagar, habitualmente de forma reactiva, sem se anteciparem à procura e às necessidades sociais, mas sim pressionadas pelas mesmas. Dondi (2002), citado por Rodríguez e Ayesta (2003:3), adianta que existe uma "poderosa força da inércia dos sistemas de educação e formação, que com frequência absorveram algumas inovações tecnológicas no passado sem mudar substancialmente o seu modo de trabalhar".

Desde há alguns anos que se vem debatendo o problema das TIC na educação, tornando-se necessária uma reflexão sobre o ponto em que nos encontramos e até onde queremos ir. É precisamente aqui que a avaliação institucional pode ter um papel fundamental, ao permitir analisar a situação das universidades relativamente à incorporação das TIC na docência. E mais ainda quando se começam a ouvir propostas para relacionar o financiamento das universidades com a incorporação das TIC nas mesmas, como a de «Promover que o processo de afectação de orçamentos para as universidades incorpore critérios variáveis em função de programas de incorporação de TIC, para o que deverá avaliar-se o desenvolvimento de infra-estruturas e a "internetização" da envolvente de gestão» (CDSI, 2003, referido por Rodríguez e Ayesta, 2003:4).

Em Portugal, a avaliação das universidades encontra-se num ponto de viragem, na medida em que com a aprovação da Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro, são introduzidas alterações ao modelo anterior[37]. O sistema de avaliação das universidades, deve permitir

[37] Veja-se o Capítulo I, página 68.

que se conheça melhor a realidade destas instituições e o seu funcionamento, e que proporcione também um juízo de valor sobre a perspectiva daquilo que deveria ser. Todavia, conforme referem Benedito, Ferrer e Ferreres (1995), citados por Rodríguez e Ayesta (2003:4), não podemos esquecer que "a avaliação não é uma actividade neutra, nem pretensamente 'objectiva', sempre deveremos pensar a quem serve".

3.2.4 Os sistemas de informação e o processo decisório

Tendo sido definido sistema de informação em sentido geral[38], podemos agora definir o que é um sistema de informação para a gestão empresarial, que, na opinião de Rascão (2001:43), "é um sistema de informação que proporciona aos gestores a informação sobre a *performance* passada e presente da organização de uma forma integrada, oportuna e relevante para a tomada de decisão aos vários níveis da gestão, como, por exemplo, a *performance* das vendas, a rotação do "stock", os custos da produção, as margens, as necessidades de tesouraria, os encargos com os recursos humanos e a *performance* financeira".

Os sistemas de informação para a gestão contribuem para a eficácia dos gestores no exercício das suas funções de planeamento, organização, controlo e decisão na gestão da organização, facultando-lhes informação relevante e oportuna na tomada de decisão, fazendo com que o risco de insucesso seja substancialmente reduzido quando tomam decisões (qualidade de informação).

Sendo um sistema de informação constituído por vários subsistemas, com diferentes funções, e sendo os próprios subsistemas diferentes uns dos outros, todos eles tentam alcançar os seguintes objectivos (Rascão, 2001:44):

[38] Neste Capítulo, veja-se a página 159.

- Recolher, seleccionar, tratar e analisar dados capazes de serem transformados em informação que possa apoiar os gestores na tomada de decisão;
- Proporcionar regularmente a informação operacional requerida pelos gestores operacionais, de forma a assegurar o funcionamento do dia-a-dia da organização;
- Proporcionar de forma regular a informação aos gestores intermédios, de modo a coordenarem as actividades da sua área de responsabilidade, para atingir os objectivos e tomarem as decisões de corrigir os eventuais desvios;
- Proporcionar, de forma regular e/ou irregular, a informação aos gestores de nível intermédio e de topo, de modo a permitir-lhes tomar as melhores decisões acerca do futuro da organização;
- Acrescentar valor à organização. Isto significa que o sistema de informação da organização se relacionará com sistemas de informação externos, tais como, com os dos seus clientes e fornecedores, criando assim benefícios e proporcionando melhor informação.

Das organizações concorrentes, a que possuir a melhor informação, e se, ao mesmo tempo, esta for actual, relevante, pertinente e oportuna, estará em melhor posição para tomar decisões e formular estratégias ganhadoras, conseguindo, assim, vantagens competitivas.

As organizações dos nossos dias estão disponíveis para conceberem e implementarem sistemas de informação que lhes permitam aceder à informação adequada para a sua gestão. Existem, portanto, benefícios acrescidos decorrentes da implementação de sistemas adequados de informação, destacando-se, pela sua importância, os seguintes (Rascão, 2001:45):

:

- Redução de custos;
- Aumento da produtividade;

- Redução do risco na tomada de decisão;
- Melhoria da qualidade dos produtos e/ou serviços;
- Aumento da eficiência e da eficácia;
- Motivação dos recursos humanos.

Na actualidade, a internacionalização e a mundialização dos mercados impõem novas concepções às organizações e à sociedade, pelo que os sistemas de informação são um instrumento que pode optimizar a comunicação e o processo de tomada de decisões, sendo pertinente recordar que o processo de decisão e a comunicação são dois problemas muito sérios para a eficiência e a eficácia das organizações (Prieto Jano, 2001; Moraleda, 2001; Rascão, 2001; Granuland e Mouritsen, 2003). Aliás, os termos eficiência e eficácia são componentes da acepção que se quer dar ao termo "gestão" (...) ambos se referem à consecução de objectivos, mas analisando distintas fases do processo através do qual os mesmos são alcançados (Valiño Castro, 1998).

Se atendermos à realidade da instituição universitária e de acordo com Fielden e Simon (1997), o sistema de informação de gestão é a organização dos dados básicos da Universidade nos seus sistemas operativos (estudantes, pessoal, contabilidade, etc.) e de fontes externas relevantes, de modo que forneça à direcção a informação necessária para administrar. Um sistema de informação pode não ser totalmente baseado em computador; é, no entanto, inevitável que o volume elevado de dados dos processos operacionais básicos, seja computorizado. O que não é tão certo é que para a informação "de alto nível" também seja necessário um sistema de informação.

Na hora de proceder à implantação dum novo sistema de informação, são de importância crucial as questões técnicas: eleger os componentes tecnológicos que mais se adequem aos requisitos da organização, contar com a ajuda de um "partner", consultor ou instalador qualificado, bem como planear detalhadamente o projecto quanto a objectivos, alcance, calendário e resultados a obter (Fielden e Simon, 1997; Moraleda, 2001:151).

Existem, porém, outros factores-chaves na esfera organizacional que permitem a assimilação óptima dos novos sistemas, que apoiarão a mudança na cultura e na forma de trabalho das pessoas. Para autores como Fielden e Simon, (1997) e Moraleda (2001) esses factores passam por seleccionar e organizar adequadamente o pessoal próprio afectado ao projecto; planear o projecto em metas alcançáveis e que pressuponham um avanço importante; desenvolver desde o início do projecto uma "venda interna" encaminhada a atingir a aceitação do novo sistema como próprio; fornecer formação adequada segundo os diferentes perfis do pessoal envolvido; possuir um bom suporte especializado durante o início do uso do novo sistema.

Para facilitar a mudança na cultura e na forma de trabalho das pessoas face a novos sistemas e tecnologias, é necessário actuar sobre os factores mencionados durante todas as fases do projecto de implementação, ou seja: antes do início do projecto, durante o desenvolvimento do projecto e, por fim, durante a entrada em funcionamento ou arranque do sistema.

As diferentes fases de desenvolvimento do projecto correspondem às fases de atitude colectiva da organização e individual das pessoas perante a mudança. São as fases de **preparação**, de **aceitação** e de **compromisso.** Em qualquer destas fases, os participantes podem desenvolver uma evolução positiva ou negativa.

Para que exista uma evolução positiva, um factor principal que conduz a um novo sistema em uso, maduro e institucionalizado dentro da organização, é proporcionar ao longo de todo o ciclo a melhor formação e informação ao conjunto de pessoas envolvidas de uma ou outra forma na mudança.

A maioria das universidades públicas portuguesas enfrentou até há pouco tempo um desafio que envolveu a implementação de novos sistemas de informação, para acolher, entre outras coisas, a mudança do sistema contabilístico decorrente da aprovação do Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POC-

Educação). No entanto, nem todas as instituições universitárias o fizeram ainda, pelo que algumas se encontram actualmente em processo de reorganização[39].

No novo ambiente organizacional, onde impera a mudança, os líderes devem ser capazes de interpretar as chaves e adoptar decisões. No entanto, esta tarefa é cada vez mais complicada e o êxito torna-se cada vez mais incerto (Cross e Brodt, 2002:14). Resulta, assim, claro que a gestão das organizações (sejam elas públicas ou privadas) exige que se tomem decisões a todo o instante. Com frequência, as opções inteligentes são incompatíveis com o conhecimento existente e com a experiência passada e, deste modo, os dirigentes têm a sensação de que avançam às cegas. A adopção de decisões é uma arte e uma ciência, e não tem regras sensatas. Para determinar se um gestor é capaz de levar a cabo uma missão, a pessoa que adopta a decisão possivelmente tenderá a utilizar, além de ferramentas e investigações analíticas, a avaliação intuitiva..

Mas, afinal, o que são decisões?

Uma decisão é o ponto em que é feita uma opção entre opções alternativas e normalmente concorrentes. Pode ser considerada um ponto de escalonamento – o momento em que se assume um compromisso com um curso de acção e com exclusão de todos os outros. Na prática, é o compromisso assumido com um curso específico de acção que conduz a uma decisão de significado (Dearlove, 2000:28). Alan Barker (1996), citado por este autor, salienta "tomar uma decisão é mais do que escolher o que fazer. Envolve assumir um compromisso, por mais pequeno que seja: racional ou irracionalmente. Além disso, muitas vezes envolve assumir um compromisso em nome de terceiros – particularmente numa situação de trabalho ou familiar – e pedir-lhes que se comprometam com o nosso compromisso".

Cada gerente tem um método, frequentemente chamado modelo de decisão, para decidir entre diferentes linhas de acção. O **modelo de decisão** é o método formal de se

[39] Veja-se neste capítulo o ponto 3.4.3.2.

fazer uma escolha, frequentemente envolvendo a análise quantitativa e a análise qualitativa (Horngren *et al*, 2002:270).

As decisões podem ser operacionais ou estratégicas. As **decisões operacionais** dizem respeito à direcção quotidiana dos negócios. As **decisões estratégicas** são as que dizem respeito à política e à direcção organizacional num período mais longo.

No processo de tomada de decisão, a primeira fase é a de recolha de dados/informações, detecção do problema e a necessidade de o resolver; numa segunda fase, sistematiza-se o problema e faz-se o estudo das soluções alternativas; na terceira fase, selecciona-se a alternativa preferencial, tendo em consideração os valores pessoais do decisor e as responsabilidades sociais da organização, reservando-se a última fase para a implementação da decisão (Rascão, 2001; Granuland e Mouritsen, 2003).

3.3 Estrutura dos sistemas de informação para o estabelecimento de indicadores

Para que os indicadores atinjam as metas pré-fixadas, deve definir-se a estrutura das bases de dados que possa permitir que a informação fornecida pelas variáveis disponíveis sobre as actuações públicas não se disperse e sirva de elemento de coordenação na gestão com outras administrações ou entes institucionais. A estrutura dos sistemas de informação indispensável ao uso de indicadores de gestão, deve contar com os seguintes elementos que a seguir se descrevem (Chang e Morgan, 2000; Prieto Jano, 2001:91).

i) Estabelecimento de um painel de resultados para o controlo de gestão

Os *Performance scorecards* (painéis de desempenho)[40] permitem à organização gerir com mais êxito e alcançar maiores resultados, pela focalização nas linhas vitais de medida, dos clientes, dos empregados e dos "stakeholders". Os *scorecards* apoiam a instalação de estratégias de negócio, fornecem visibilidade em problemas de processo, e ajudam a ir ao encontro das necessidades dos clientes.

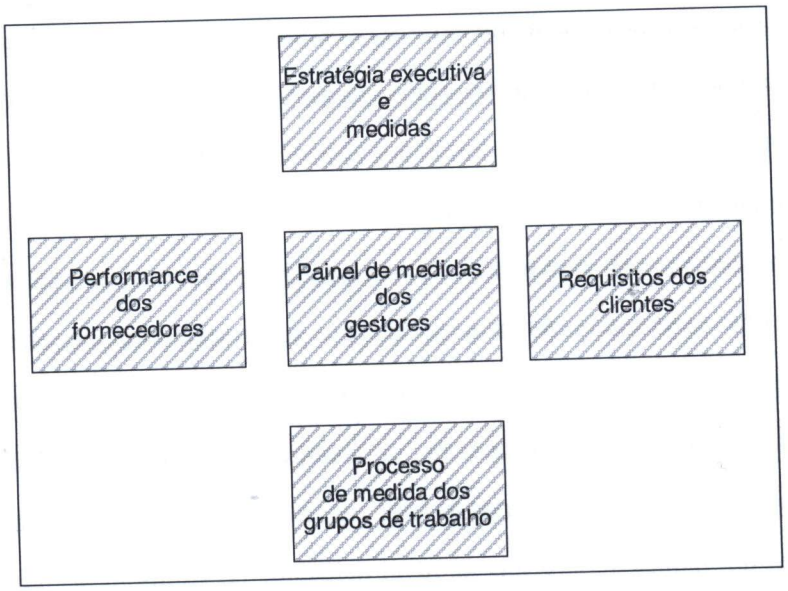
Em termos simples, um painel de desempenho é um conjunto de medidas de negócio que liga as estratégias de negócio com as metas. Um simples painel de desempenho é utilizado num nível específico de uma organização - um grupo de executivos, um vice-presidente, um gerente, ou uma equipa de trabalho – para controlar e administrar uma área específica do negócio.

Usando um painel de gestores de nível médio como exemplo, a figura seguinte resume as ligações do painel de desempenho:

- objectivos ao mais alto nível de negócio definidos nas metas executivas estratégicas;
- medidas de processo dos esforços do grupo de trabalho;
- requisitos dos clientes e resultados de processo; e
- requisitos de desempenho dos fornecedores.

[40] No Capítulo IV, página 333 e sgs. será desenvolvido este tema.

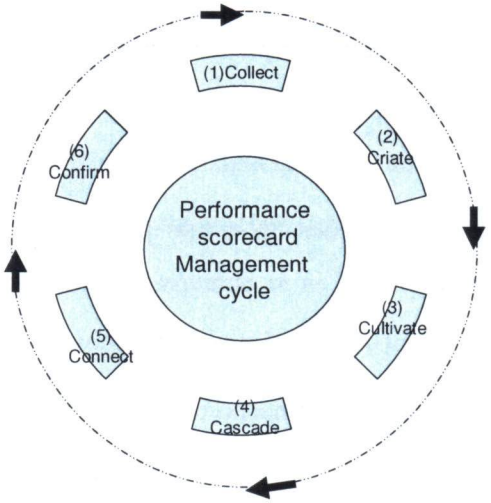
Fig. XX - *Scorecards* como ligação da estratégia de negócio



Fonte: Chang e Morgan (2000)

Os painéis de desempenho incluem mapas e gráficos que retratam o histórico e/ou o desempenho projectado das medidas-chaves. Os gráficos são usados durante a revisão da gestão para avaliar a *performance* para apontar, controlar as tendências, identificar forças e fraquezas, e providenciar *feedback* nas acções de gestão. O processo de desenvolvimento de *scorecards* envolve seis fases, a saber: recolha (*collect*); criação (*criate*); cultivo (*cultivate*); cascata (*cascade*); ligação (*connect*); confirmação (*confirm*). Assim,

Fig. XXI - ***Performance scorecard management cycle***



Fonte: adaptado de Chang e Morgan (2000)

Os painéis de resultados ou comandos equilibrados (na terminologia anglo-saxónica, painel de resultados designa-se por *balanced scorecard*), são documentos onde se inserem, de modo sintético e integrado, os dados relacionados com os indicadores, tanto faz que sejam factores determinantes dos mesmos, como informação real. São um instrumento de controlo de execução com carácter periódico e devem ser úteis para controlar processos regulares, que fornecem informação contínua [Salvador Centelles (1994); López Camps y Gadea Carrera (1992), citados por Prieto Jano (2001:91]. Existem alguns requisitos a que devem obedecer os painéis de resultados, nomeadamente:

- Devem apresentar unicamente os dados mais significativos que forneçam a informação necessária para um acompanhamento contínuo da execução;
- A informação deve ser fornecida de forma rápida, sintética e precisa;

- Os dados que tenham relação entre si, devem apresentar-se de forma sinóptica;
- O painel de resultados deve ser normalizado quanto às suas dimensões, apresentação dos números e representação gráfica;
- Deve permitir a comparação estática entre unidades de gestão operacionais similares;
- Deve permitir comparações no tempo para observar a evolução da gestão realizada pelo ente.

As variáveis do sistema de informação contidas no painel de resultados têm uma importância crucial na gestão das actuações públicas, devendo ser utilizadas nas vertentes política e técnica. Ao nível político, as decisões que se prendem com a implementação de uma actividade pública, com a produção de determinado bem ou com a oferta de um serviço, estão relacionadas com aspectos quantitativos e qualitativos da produção e da prestação, bem como com o seu financiamento. No aspecto técnico, as decisões têm a ver com a eficiência na gestão interna da produção ou da prestação do serviço.

Os indicadores a definir para cada um destes níveis do painel de resultados, permitem a formulação de um sistema de **controlo de gestão**, que passa pelas fases de conhecimento da realidade, fixação de objectivos, medição do cumprimento destes objectivos e adopção de medidas correctivas, se necessário (Prieto Jano, 2001:91).

ii) Melhorar a transparência na gestão pública

A implementação dum sistema de informação de gestão, capaz de proporcionar aos cidadãos um maior conhecimento sobre o funcionamento dos serviços públicos, quer sejam seus utilizadores ou não, permitirá que seja transmitida uma imagem de transparência da gestão pública. Mas, se além disso, o sistema permite a comparação da

gestão da unidade institucional ou órgão ao longo do tempo, em relação a outras entidades semelhantes, seguramente que a transparência sairá reforçada.

iii) Realização de análises comparativas do sistema de informação

Quando se procede à análise da eficiência na gestão das administrações públicas, é fundamental que se estabeleçam comparações destinadas a analisar resultados. Estas comparações podem ser diversas, salientando-se as seguintes (Vilardell i Riera (1989); López i Casasnovas (1994), citados por Prieto Jano (2001:92):

- Comparações no tempo para uma mesma unidade institucional;
- Comparações entre instituições da mesma jurisdição ou do mesmo nível de governo;
- Comparações com entidades parecidas do sector privado ou também entidades de carácter público privadas;
- Comparações intergovernamentais;
- Comparações entre o nível actual de actividade e os níveis-padrões;
- Comparações entre o nível actual de actividade e o projectado no início do exercício.

As comparações efectuadas ao longo do tempo permitem avaliar o resultado de um programa ou actividade, relativamente ao período anterior, permitindo, assim, que se possa avaliar a eficiência nas actuações públicas. Não se pode deixar de assinalar, no entanto, que os factores económicos, políticos e sociais que envolvem a actividade pública mudam, pelo que estas comparações se devem observar com alguma distância, pois mesmo sendo bons indicadores de eficiência na gestão pública, isso não significa que se tenham atingido níveis óptimos.

Relativamente às comparações entre instituições da mesma jurisdição ou do mesmo nível de governo e às comparações com entidades parecidas do sector privado,

estas permitem verificar se o ente público em causa é mais ou menos eficiente nas suas actuações que os demais, mas também aqui não é possível aferir se foi atingido o nível máximo de eficiência.

Quanto às comparações entre o nível actual de actividade e os níveis-padrões, permitem analisar se a eficiência conseguida atingiu níveis aceitáveis ou óptimos. O problema deste tipo de comparações reside no facto de em geral não existir um nível de actividade-padrão, que possa servir de base a uma correcta avaliação.

iv) Definição dos recursos materiais e humanos para a determinação da gestão pública mais eficaz e eficiente

As instituições públicas devem possuir um sistema de informação, cujas variáveis permitam elucidar do nível de governo ou administração ideal para a gestão das actividades públicas, em termos de eficiência e eficácia. Os sistemas de indicadores são fundamentais para escolher, de modo objectivo, a unidade operacional mínima para se realizarem as actividades públicas. Permitem também que se determine o rendimento padrão de cada uma delas e se seleccionem aquelas que necessitam de um maior controlo. Deste modo, criam-se as condições ideais para se atingir uma melhor gestão pública.

3.3.1 Os instrumentos de informação para a gestão pública

Segundo Valiño Castro (1998), existem algumas peculiaridades no sector público que dificultam a aplicação dos instrumentos de informação. De facto, enquanto a empresa privada procura maximizar o lucro, as entidades públicas perseguem determinados objectivos, em que predomina o social sobre o económico. Se acrescentarmos a isto a complexidade de actividades e o tamanho das organizações públicas, com o qual as empresas privadas não têm semelhança, a determinação dos objectivos e a população a que estão dirigidos, encontraremos desde logo um leque de

particularidades. Acrescente-se ainda um factor importante, o factor político, que não se pode deixar de lado; muitas vezes "interessa" que os objectivos sejam vagos e imprecisos. Por fim, outro factor não menos importante: a menor experiência do sector público na avaliação da eficiência e da eficácia.

Ao nível teórico, as dificuldades mencionadas anteriormente não impediram o desenho de fórmulas que pretendem atingir a medida da eficiência, da eficácia e da qualidade, embora para esta última se deva aguardar um maior desenvolvimento das anteriores.

Dos instrumentos de informação disponíveis, os que se mostram mais adequados para a aplicação das técnicas anteriores, são a Contabilidade (Financeira e Analítica) e o Orçamento por Programas (Valiño Castro, 1998; Hernández Armenteros, 2000); ambos se complementam. Em seguida trataremos de analisar esses instrumentos.

3.3.1.1 A Contabilidade Pública ao Serviço da Gestão

A contabilidade tem por função proporcionar informação útil para a tomada de decisões, pelo que se torna indispensável a sua adaptação às exigências dos utilizadores. Muitas das actuais exigências advêm das novas técnicas de gestão pública que se perfilaram na década de noventa, conforme já foi exposto em capítulos anteriores[41].

No entanto, deve dizer-se que a nova utilização que pretende dar-se à informação contabilística exige a aplicação dum sistema de contabilidade analítica ou de custos, que incorpore os indicadores de realização. Isto não exclui a contabilidade financeira, antes a complementa, tal como sucede no sector privado.

Uma questão muito importante é a aplicação do princípio do acréscimo, com base naquilo que os anglo-saxónicos designam de "accrual accounting", contabilidade acumulativa, que implica "o reconhecimento dos proveitos e dos custos quando obtidos

[41] Ver capítulo I, ponto 1.1.2.1.

ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam" (POC).

O requisito da descentralização de responsabilidades exige também a criação de sub-entidades contabilísticas, com dotações orçamentais independentes. Por esse facto, devem criar-se condições que permitam estabelecer comparações tanto entre entidades públicas, como entre estas e entidades privadas.

Torna-se igualmente necessário a integração da informação obtida na contabilidade com a que se obtém no sistema orçamental. Esta coordenação alarga-se também à necessidade de informação para o planeamento, assente em sistemas contabilísticos e orçamentais plurianuais.

Em Portugal, a existência de um Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), em vigor desde 1997[42], que implica uma normalização contabilística no sector público, é muito recente, frente a alguns países europeus como a Espanha, e a uma maior experiência do mundo anglo-saxónico, tanto no aspecto teórico, como académico e profissional.

Com o POCP perspectiva-se a integração dos diferentes aspectos – *contabilidade orçamental, patrimonial e analítica* – numa contabilidade pública moderna, capaz de responder às necessidades de informação das entidades públicas e que, simultaneamente, sirva de apoio aos gestores (Marques, 2000).

O POCP é de aplicação obrigatória a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local, com excepção das empresas públicas, e à Segurança Social. Aplica-se ainda a organizações de direito privado sem fins lucrativos, desde que maioritariamente financiadas pelo Orçamento do Estado.

[42] O POCP foi aprovado pelo DL nº 232/97, de 3 de Setembro.

Este novo Plano de Contas encerra, no essencial, as linhas gerais da evolução recente da Contabilidade Pública a nível internacional, ao traduzir o alargamento de uma contabilidade meramente orçamental (digráfica), para uma contabilidade cujo conteúdo se aproxima da contabilidade empresarial – vertentes patrimonial e analítica.

Relativamente à forma de organização, verifica-se que o POCP se aproxima do Plano Oficial de Contabilidade (POC) em vigor, o mesmo não sucedendo quanto ao conteúdo, em que as diferenças são significativas. A exemplo, de resto, com o que se passa na vizinha Espanha.

O POCP veio trazer uma nova contabilidade pública de objectivos bastante ambiciosos, porém, o maior obstáculo que se coloca à sua implementação advém do facto de as formas de funcionamento, leis orgânicas, orçamentos, execução de orçamentos, etc, variarem consideravelmente nas entidades públicas. O próprio contexto legal actual acentua essas diferenças.

O POCP pode ser um poderoso instrumento de apoio à gestão, na medida em que, se utilizado por todas as instituições que compõem o universo da AP, poderá disponibilizar informação rápida e fidedigna, ao mesmo tempo que permite a consolidação da informação financeira.

O POCP e os respectivos planos sectoriais até ao momento aprovados (para o Sector autárquico, Educação, Saúde e Segurança Social)[43], têm vindo a ser gradualmente aplicados, porquanto muitas das entidades do sector público tiveram de proceder a reorganizações internas significativas, no sentido de criar condições para a sua implementação.

Hoje em dia, a maioria dos serviços e fundos autónomos ou já aplicam ou estão em vias de aplicar o POCP ou um plano sectorial. No entanto, onde se verificam as

[43] O Plano Oficial de Contabilidade das autarquias locais – POCAL; o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação - POC-Educação; o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde – POCMS e o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social – POCISSSS, foram aprovados pelos seguintes diplomas, respectivamente: DL nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro; Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro; Portaria nº 898/2000, de 28 de Setembro; DL nº 12/2002, de 25 de Janeiro.

maiores dificuldades é nos serviços integrados, aqueles que não possuem autonomia administrativa e financeira, onde será mais difícil esta reorganização contabilística, face à insuficiência de recursos.

A adopção do POCP ou planos sectoriais pelos organismos que integram o Sector Público Administrativo (SPA) é urgente, mesmo que isso signifique agora um esforço acrescido para dirigentes e funcionários, mas no futuro os benefícios daí resultantes far-se-ão sentir.

3.3.1.2 O orçamento como instrumento de gestão

3.3.1.2.1 O Orçamento e o ciclo orçamental

Segundo Horngren *et al* (2002: 125), um *orçamento* é a expressão quantitativa de um plano de acção futuro da administração para um determinado período. Ele pode abranger aspectos financeiros e não financeiros desse plano e funciona como um projecto para a organização seguir no período vindouro. Os orçamentos referentes a aspectos financeiros quantificam as expectativas da administração em relação a receitas futuras, fluxos de caixa e posição financeira.

As demonstrações financeiras são elaboradas relativamente a períodos passados, podendo ser também preparadas para períodos futuros. Uma organização bem administrada, geralmente apresenta o seguinte ciclo orçamental (Horngren *et al*, 2002:125):

- Planeamento do desempenho da organização como um todo, assim como das respectivas subunidades. Todos os gestores concordam com o que é esperado deles.
- Estabelecimento de um parâmetro de referência, isto é, um conjunto de expectativas específicas em relação às quais os resultados reais possam ser comparados.

- Análise das variações dos planos, seguida, se necessário, das respectivas acções correctivas.
- Replaneamento, levando em consideração o *feedback* e a mudança das condições.

O orçamento geral[44] reúne todas as projecções financeiras dos orçamentos individuais de cada unidade da organização, num único conjunto de orçamentos para um determinado período, abrangendo o impacto tanto das decisões *operacionais* como das *financeiras.*

Assim, o orçamento é outro grande instrumento em que se apoia a gestão. Mas para que possa servir os fins a que se destina, ou seja, a programação, a avaliação e o controlo, sob o ponto de vista da eficácia e da eficiência, deve ser um *orçamento por programas* ou *por objectivos*. Portanto, se não se planifica por objectivos para acompanhamento da sua realização, é impossível avaliar resultados e, em consequência, medir a eficácia e a eficiência. Não vale a pena continuar a insistir mais nisto.

3.3.1.2.2 O Orçamento por programas

Para Vendrell, (2002:5), o orçamento por programas procura aproveitar as potencialidades de um recurso – o orçamento – que é compartilhado por todos os departamentos duma organização. O objectivo é valorizar esta ferramenta comum, convertendo-a não só num instrumento de gestão, mas também num sistema de gestão de informação verdadeiramente útil. Para isso, tem de se operar uma viragem progressiva, sob a óptica estritamente económica e financeira do orçamento, até uma concepção que permita utilizar a informação para a tomada de decisões públicas.

A introdução do orçamento por programas há-de permitir não só dispor de um instrumento de gestão eficaz, mas também de uma potente ferramenta de gestão da

[44] O termo geral que acompanha a palavra orçamento diz respeito ao facto de este ser um conjunto abrangente e geral de orçamentos.

informação. A utilização de uma orçamentação por programas tem como meta passar a um sistema de gestão por objectivos[45]. Tendo como base essas metas comuns, afectam-se a cada centro gestor os objectivos particulares que constituem o seu contributo para os objectivos gerais (estratégicos e operativos) da organização.

Com o orçamento por programas pretende-se definir o impacto de programas específicos sobre os objectivos pré-estabelecidos pela entidade. O orçamento por programas coloca a ênfase no planeamento, no acréscimo de informação e no estudo das diversas alternativas para alcançar um mesmo objectivo. Este tipo de orçamentação reflecte a gestão planeada, sob a tripla classificação orgânica, económica e funcional.

Assim, é fundamental que cada centro gestor tenha definido e orçamentado previamente as tarefas, actividades e funções, bem como dispor dos instrumentos de contabilidade analítica necessários para afectar os recursos aos *outputs* da entidade (Torres Pradas, 2001).

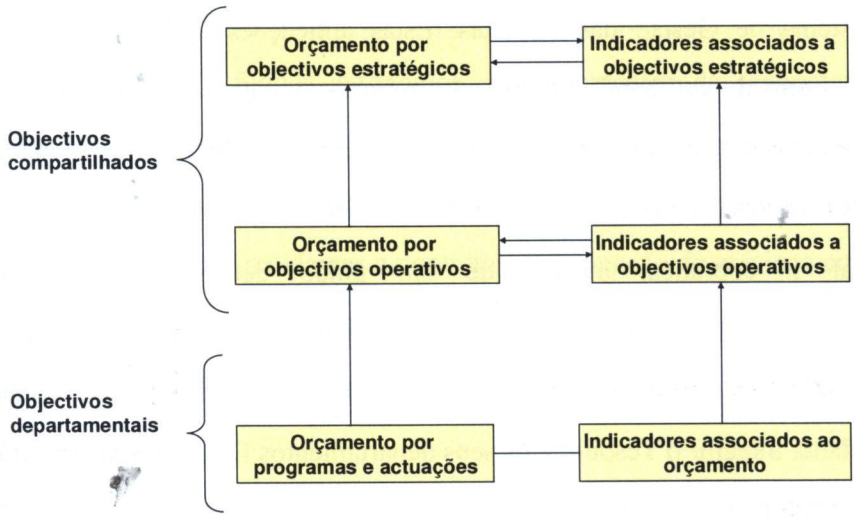
A quantificação dos recursos económicos associados a um programa ou actuação, é apenas uma parte da informação capaz de alimentar a gestão orçamental. De acordo com Vendrell (2002:7), qualquer programa deve ir acompanhado de uma ficha detalhada que inclua:

- Os objectivos a que se refere o programa.
- Os recursos destinados ao programa, tanto monetários como de pessoal afecto.
- Periodificação dos recursos dedicados em diferentes anos.
- Financiamento dos programas.
- Indicadores de produto (*output*) da actuação.
- Indicadores de impacto (*outcome*) da actuação.
- Indicadores de envolvente.

[45] No ponto 3.1.2 deste capítulo, procede-se ao estudo deste tema.

Pretende-se, com isto, que os indicadores contidos na informação orçamental sirvam de base à construção de indicadores mais complexos e desenvolvidos noutros sistemas de gestão da informação, como o *balanced scorecard*. O orçamento constitui-se, assim, como um fornecedor de dados não apenas para a gestão económica e financeira, mas também para sistemas de integração e gestão da informação mais complexos. O esquema de integração entre o orçamento e os sistemas de indicadores, demonstra-se de seguida.

Fig. XXII - Esquema de integração entre o orçamento e os sistemas de indicadores



Fonte: Vendrell (2002: 8)

A introdução de uma programação orçamental traz consigo a necessidade de analisar e avaliar o conjunto dos programas orçamentais, e qual será a informação fornecida por outras plataformas ou sistemas. Isto implica a criação de unidades especializadas na análise de programas, unidades essas com um conhecimento

específico dos departamentos a que estão adstritas, mas também da problemática global da organização.

3.3.1.2.3 O Orçamento por programas e as finanças públicas em Portugal

Em Portugal, procedeu-se a uma reforma da gestão orçamental e da contabilidade pública, tendo como principais linhas a uniformização de critérios de contabilização; a gestão orçamental descentralizada; a centralização dos recursos financeiros; a Direcção-Geral do Tesouro como banco do Estado e a informatização de todas as etapas.

Em decurso da Reforma da administração financeira do Estado (RAFE), iniciou-se um processo de comunicação electrónica, cujas aplicações desenvolvidas para os serviços integram um pacote composto pelas seguintes aplicações informáticas: SIC, Sistema de informação contabilística; SRH, Sistema de gestão de recursos humanos; SGR, Sistema de Gestão das Receitas. Estas aplicações têm um elevado grau de integração entre si, partilhando informação comum e trocando informação.

Hoje estas aplicações estão generalizadas por toda a Administração Pública, tendo vindo a sua utilização a revelar-se bastante frutífera. Com este processo pretende-se simplificar a cobrança, através de um único documento; descentralizar a responsabilidade aos departamentos na administração das receitas, liquidações e contabilidade; centralizar e integrar toda a informação relativa ao orçamento e à contabilidade; integrar o Tesouro e os seus departamentos financeiramente autónomos.

A orçamentação por programas está prevista no artº 15º e seguintes da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto – Lei do Enquadramento orçamental. No sentido de concretizar este novo modelo de orçamentação, traduz uma gestão pública por objectivos, não como mera aglutinação de programas e projectos concretos, tendo como base de partida as grandes linhas de política, bem como os objectivos que o Governo se propõe atingir.

Em sequência do que se prevê no artº 18º da Lei do enquadramento orçamental, foram aprovadas em 2003, através do DL nº 131/2003, de 28 de Junho, as regras

relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, a sua especificação nos mapas orçamentais e o acompanhamento da sua execução.

Os programas aparecem como a expressão de decisões e orientações superiormente tomadas, quer de âmbito sectorial, quer horizontalmente, para áreas mais alargadas da Administração. Os programas orçamentais têm sempre de ser integrados por medidas[46], ainda que estas respeitem a um único projecto ou actividade. A cada programa orçamental corresponde uma única classificação funcional. Os programas orçamentais devem evidenciar não só os respectivos montantes financeiros, mas também os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia e, no caso das despesas de investimento e desenvolvimento, a sua repartição regionalizada (artº 3º do DL nº 131/2003).

A estruturação por programas deve aplicar-se às despesas seguintes: despesas de investimento e de desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social; despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários; despesas correspondentes às leis de programação militar ou a quaisquer outras leis de programação; despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado (artº 15º, nº 3, da Lei nº 91/2001).

Uma coisa é certa: uma adequada coordenação entre a contabilidade e o orçamento resulta numa questão-chave deste processo. Ambos se complementam. A contabilidade deve servir para apoiar a fase de elaboração do orçamento e de acompanhamento do mesmo.

Para que exista uma equivalência permanente entre a classificação orçamental e a classificação patrimonial, houve necessidade de rever o classificador económico das receitas e das despesas públicas. Refira-se que a elaboração do orçamento e das contas

[46] E também por projectos ou acções.

do Estado assenta neste tipo de classificador, do mesmo modo que a execução orçamental se suporta nesta classificação.

Assim, duas ordens de razões justificaram a revisão do classificador económico das receitas e despesas públicas: uma primeira, relacionada com a necessidade de obtenção de informação de natureza orçamental, em moldes diferentes dos que estavam subjacentes aos classificadores de 1988[47] e, uma segunda, respeitante à conclusão do processo de reforma da contabilidade pública que, tendo sido já consubstanciado no plano das contabilidades patrimonial e analítica, urgia agora completar no plano da contabilidade orçamental. (...) Igualmente se impunha uma adequada revisão da contabilidade orçamental enquadrada pela conceptualização do novo modelo de gestão a aplicar a toda a Administração Pública, por força da aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública. A nova abordagem de concepção da despesa pública num plano microeconómico traduziu-se na aplicação dos critérios de análise da eficiência, eficácia, e economicidade na utilização dos recursos financeiros, com base numa relação de custo/benefício dos serviços prestados e das tarefas cumpridas ao nível de cada organismo da Administração Pública.

3.4 A contabilidade analítica, de custos ou de gestão nos organismos públicos

3.4.1 Definição e objectivos da contabilidade analítica

3.4.1.1 Definição e enquadramento

O sistema de contabilidade analítica[48] tem, de acordo com Carvalho *et al* (1999:529), a sua influência em França. O Plano de Contas francês define *contabilidade*

[47] DL nº 112/88, de 2 de Abril – classificador económico das despesas públicas e DL nº 450/88, de 12 de Dezembro – classificador económico das receitas públicas, revogados pelo DL nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova o classificador económico das receitas e despesas públicas, a vigorar para o exercício orçamental de 2003 e seguintes.
[48] A Contabilidade analítica é também designada de Contabilidade de custos, Contabilidade de gestão e, mais recentemente, Contabilidade directiva. Existem autores que distinguem estas designações.

analítica como "uma forma de tratamento de dados cujos objectivos essenciais são os seguintes: por um lado, conhecer os custos das diferentes funções desenvolvidas pela empresa; determinar as bases de valorimetria de alguns elementos do Balanço da empresa; explicar os resultados, comparando os custos dos produtos (bens e serviços) com os seus correspondentes preços de venda; por outro lado, estabelecer previsões de custos e de proveitos correntes (por exemplo, custos pré-estabelecidos e orçamentos de exploração), verificar a sua realização e explicar os desvios das resultantes (por exemplo, controlo de custos e de orçamentos)".

Marques de Almeida (2001) defende que "a não existência de um correcto sistema de contabilidade analítica e controlo orçamental nas organizações tem as mesmas consequências que terá a pilotagem de um avião sem qualquer instrumento de controlo de navegação".

Segundo o mesmo autor, a contabilidade patrimonial apresenta algumas insuficiências[49], que podem ser superadas com a operacionalidade da contabilidade analítica. Assim, esta contabilidade faculta um adequado domínio dos custos, proveitos e resultados, constituindo um elemento privilegiado de gestão das organizações, em virtude dos custos/proveitos e resultados poderem ser associados aos objectivos que as diferentes organizações prosseguem. Os objectivos são, então, os custos, os proveitos e os resultados das organizações, que determinam e analisam, não de uma forma globalizante, mas, sim, de uma forma analítica.

Como uma organização se decompõe em segmentos organizacionais, compete à contabilidade analítica determinar, analisar e reportar aos interessados os custos ocasionados pelo funcionamento dos diversos órgãos em que a organização se decompõe. Porque os segmentos organizacionais são comandados por um responsável,

[49] A Contabilidade Financeira (ou patrimonial) permite:
- O conhecimento da situação patrimonial e financeira e dos resultados globais das organizações;
- O apuramento dos custos, proveitos e os resultados, isto é, grandezas económicas, de uma forma geral.

A maneira agrupada como trabalha faz gerar informações manifestamente insuficientes para gerir as organizações, sobretudo pela fraca operacionalidade no controlo, gestão corrente e planeamento das actividades que têm a ver com os custos e os proveitos da empresa/entidade. Ocupa-se principalmente do registo das operações com terceiros, das alterações do património e do apuramento do resultado financeiro.

estes sentem necessidade de informações fornecidas por períodos mais curtos, informações mais detalhadas e acima de tudo organizadas, por forma a permitir medir e controlar a eficiência e a eficácia dos diversos segmentos organizacionais da empresa.

Em Espanha, a IGAE – Intervención General de la Administración del Estado, desenvolveu um modelo de custos para os organismos autónomos, denominado CANOA – Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos. O modelo CANOA constitui um subsistema no sistema de informação global da entidade, visando proporcionar informações para a tomada de decisão; determinar o custo das actividades ou da prestação dos serviços públicos para estabelecer taxas e preços públicos; fornecer informação por objectos de custo: elementos, centros, actividades, produtos; medir a eficiência e a economia; facilitar a medição da eficácia; proporcionar uma base de informação para a elaboração do orçamento; valorizar os activos gerados pela actividade do sector público (Fernández Rodríguez, 2000; Prieto Jano, 2001; Torres Pradas, 2001). A contabilidade analítica é um instrumento para a gestão de recursos de forma racional e permite tomar decisões com um nível suficiente de operacionalidade.

Em Portugal, no âmbito das reformas levadas a cabo nos domínios da gestão orçamental e da contabilidade pública, de que resultou a publicação de vários diplomas legais, onde se destaca o regime de administração financeira do Estado (DL nº 155/92), a contabilidade analítica é reconhecida como um instrumento de gestão (artº 16º). Porém, o seu uso ainda não se encontra generalizado, melhor dizendo, dos organismos que compõem o universo da Administração Pública, aqueles que reúnem desde já condições para uma correcta implementação, não serão muitos.

Alguns planos sectoriais, como o do sector da educação, obrigam à sua adopção, como se irá desenvolver no ponto 3.4.3.2.1.

3.4.1.2 Objectivos tradicionais e actuais da contabilidade analítica

A contabilidade analítica é concebida para enfatizar os elementos constitutivos dos custos e dos proveitos que apresentam um interesse primordial para a direcção da unidade organizativa. Assim, a contabilidade analítica é inicialmente conotada como um mero compilador de custos e de proveitos, empregando tradicionalmente o sistema de custeio total; é um orçamento de base rígida. Foi, então, orientada na sua origem para o cálculo dos custos reais com o fim de determinar os resultados.

Evoluiu, lentamente, para a análise dos resultados e para o controlo de gestão, à medida que o processo de gestão ganhou mais complexidade e passou a envolver as seguintes funções essenciais: planeamento, organização, coordenação, motivação e controlo. Neste contexto, a contabilidade analítica passou a enquadrar novos sistemas de custos, como os custos *standard* (custos-padrão)[50] e o *direct costing* (custeio directo)[51] e o sistema de custeio racional[52], o que a permite adaptar a sistemas orçamentais flexíveis, os únicos que podem medir a economia, a eficiência e a eficácia de uma organização.

Nos *organismos públicos*, segundo Carvalho *et al* (1999:530), os objectivos da contabilidade analítica, de custos ou de gestão, podem sintetizar-se em:

i) obter informação sobre o processo de formação de custos, tanto os correspondentes às actividades internas como os dos serviços prestados ao exterior e os custos dos investimentos realizados;

[50] Segundo Horngren *et al* (2002), um **custo padrão** é um "custo cuidadosamente determinado. Os custos-padrões podem referir-se a unidades de consumo *(inputs)* ou de produção (*outputs*)".
[51] Horngren *et al* (2002) recorrem à definição de custeio variável, segundo a qual este é um "método de custeio em que todos os custos de fabricação variáveis são considerados como custo do produto inventariável. Nem todos os custos fixos de fabricação são levados aos "stocks"; estes são custos do período em que ocorreram. Também denominado ***custeio directo***".
[52] Consiste em incorporar no custo de produção não todos os gastos de fabrico mas apenas os gastos de fabrico variáveis e a parte dos gastos de fabrico fixos correspondente à actividade real.

ii) obter informação para a análise e o controlo de gestão, com indicadores da eficácia com que se conseguiram obter os objectivos planificados e da eficiência com que se utilizaram os recursos disponíveis.

3.4.2 A Contabilidade de Gestão nas entidades públicas

3.4.2.1 A Contabilidade de gestão como instrumento de melhoria da eficiência nas organizações

Segundo Feliú (1990), a contabilidade de gestão surgiu com o fim de fazer frente a maiores necessidades informativas da empresa moderna e define-se como "aquele ramo da contabilidade que tem por objectivo a captação, medição e valoração da circulação interna, assim como a sua racionalização e controlo, com o fim de proporcionar à organização a informação relevante para a tomada de decisões empresariais". Qualquer modelo que utilize a contabilidade de gestão tratará de fornecer uma informação racional através do cálculo dos custos e a sua relação com os proveitos dos distintos produtos, com o objectivo de poder efectuar a análise de margens e resultados e a tomada de decisões, com um menor índice de risco.

A contabilidade de gestão, ao realizar uma análise técnico-económica da faceta interna da empresa, e expor o seu grau de funcionalidade e adaptação ao meio ambiente, deve fornecer a todo o momento a informação desejada. Esta contabilidade, por seu lado, não se rege por princípios tão rigorosos e normativos como a contabilidade financeira, mas por normas geralmente aceites que fornecem a informação global ou fragmentada dos diferentes objectos de custo, e permitem analisar e tomar decisões estabelecendo um controlo preventivo e correctivo.

Com importância acrescida para sistemas estratégicos locais e operacionais, a contabilidade de gestão é similarmente diferenciada nos diferentes níveis da organização (Jonsson e Gronlund, 1988, citados por Seal, 2001:487). Sob a perspectiva da política do negócio, o sistema de diferenciação pode ser a base de uma estratégia

competitiva bem sucedida. Argumentos convincentes sugerem que essa diferenciação de sistema é coerente com novas formas de criação de riqueza pela formação de capital intelectual (Mouritsen, 1998, citado por Seal, 2001:488).

A interacção existente entre a contabilidade de gestão e a aprendizagem organizacional é a chave para se compreender o modo como é usada a informação contabilística (Pettersen, 2001:564). Nos últimos anos, a contabilidade de gestão adaptou-se às mudanças produzidas no ambiente empresarial, o que a levou a experimentar importantes modificações, tanto nos aspectos práticos, como nos teóricos.

O desenho do sistema de informação da contabilidade de gestão (SICG) é um processo-chave, sendo necessário que se realize de uma forma sistemática com o objectivo de conseguir um ajustamento às condições particulares da organização onde se desenvolve. Durante o processo, devem colocar-se questões, tais como: que informação deve proporcionar o sistema?; quando?; ou, do mesmo modo, com que periodicidade?; a quem deve fornecer-se esta informação?, ou seja, deve definir-se quem são os utilizadores da informação para seleccionar o formato dos relatórios.

Numa revisão da literatura especializada, (Moya e Feliú, 2003:2) apresentam as características do sistema de informação de contabilidade de gestão, que se indicam no quadro seguinte:

Quadro VII - Características do sistema de informação de contabilidade de gestão

Sistema de informação de Contabilidade de Gestão Características gerais	
Alcance	Grau de detalhe
Oportunidade	Grau de relevância
Agregação	Grau de selectividade
Integração	Grau de responsabilidade
Grau de rigidez dos procedimentos	Estilo de controlo
Rapidez	Orientação
Características específicas	
Tipo de informação	Vínculos entre o SICG e o resto de funções
Quantidade de informação	Procedimentos para recolher a informação
Fontes de informação	Definição dos relatórios de gestão

Fonte: Adaptado de Moya e Feliú (2003:2)

3.4.2.2 A contabilidade de gestão como instrumento de direcção e de controlo

A contabilidade de gestão, um dos sistemas de controlo formalizado por excelência, pode ser utilizada para facilitar o processo de controlo através da elaboração e preparação do orçamento (processo de planeamento) e do cálculo e análise dos desvios (processo de avaliação) (Amat Salas, 1995a). Para isso, é necessário conhecer qual é o resultado de cada um dos centros que compõem a organização.

De acordo com a formulação de objectivos e a elaboração dos orçamentos, analisa-se qual é o comportamento que deve nortear os membros da organização e a forma de os motivar para a sua consecução (controlo *a priori*). Com a análise dos desvios, avalia-se se este comportamento foi congruente com os objectivos pré-estabelecidos (controlo *a posteriori*). A eficácia da contabilidade de gestão como instrumento de controlo, requer que se tenha em conta o lugar em que aquela opera.

A utilização de indicadores quantitativos permite prever, medir e comparar a sua evolução e facilitar o processo de controlo. Por outro lado, permite evidenciar mais claramente as prioridades para onde deve orientar-se a actuação dos diferentes responsáveis e centros.

Desta maneira, estes indicadores de controlo ("performance measures" ou unidades de medida) como reflexo e medida das variáveis-chaves, serão utilizados para (Amat Salas, 1995b):

- Estabelecer os objectivos iniciais para onde devem orientar-se as diferentes unidades organizativas, e
- Avaliar *a posteriori* a actuação (do responsável) de cada centro e de cada departamento ou unidade organizativa.

O acompanhamento dos indicadores deve realizar-se através dum painel de resultados (*balanced scorecard*)[53]. Trata-se de uma apresentação sintética e integrada da informação previsional e real, sobre a evolução externa e a actuação das diferentes áreas da empresa (Amat Salas, 1995b).

A contabilidade de gestão deve ser desenhada em consonância com as características da organização e, especialmente, em função da estrutura de controlo que se necessite. A estrutura de controlo implica a determinação para cada centro de responsabilidade dos aspectos que são fundamentais para a realização do controlo. Em primeiro lugar, o nível de responsabilidade que tem cada centro e, em segundo lugar, os indicadores de controlo que podem permitir a medida da sua actuação.

Amat Salas (1995a) e Fernández Rodríguez (2000:70) definem *centro de responsabilidade* como uma unidade orgânica, que é dirigida por um responsável a quem se delegaram determinadas funções e a quem se descentralizou um determinado nível de decisão, para obter os objectivos estabelecidos. Os centros de responsabilidade seguem um nível hierárquico. No nível inferior da organização há centros de

[53] Ver Capítulo IV, ponto 4.6.

responsabilidade para secções, turnos de trabalho ou outras pequenas unidades da organização (nível operativo). No nível superior imediato, existem departamentos ou divisões que constam de várias dessas unidades, mais uma equipa dirigente e outra de assessoria para o departamento ou divisão; são centros de responsabilidade de nível funcional. Sob o ponto de vista da alta direcção e do conselho de administração, a entidade como um todo constitui um centro de responsabilidade (nível geral). Ainda que estas grandes unidades encaixem bem na definição de centro de responsabilidade, o termo usa-se geralmente associado apenas às unidades de nível inferior.

A estrutura de controlo desenha-se em função da estratégia organizacional e especialmente da estrutura organizativa.

O controlo pode realizar-se com base nalgum (ou uma combinação entre eles) dos seguintes aspectos:

- resultados (controlo por resultados);
- formalização do comportamento (controlo burocrático); e
- mecanismos culturais que promovem a identificação com os objectivos da organização (controlo cultural).

Em cada um deles a contabilidade de gestão assume um papel diferente. A estrutura de controlo dos diferentes centros de responsabilidade permite controlar de forma global e específica a contribuição e o comportamento de cada um, em relação aos seus objectivos específicos e ao resultado global da empresa.

Devem existir indicadores não financeiros, sejam quantitativos (monetários ou não) ou qualitativos, que complementem os financeiros e permitam completar o desenho da estrutura de controlo. Para esse efeito, é preciso definir as unidades de medida que serão utilizadas para determinar os objectivos iniciais e avaliar *a posteriori* a sua actuação.

Isto é realizado através das variáveis-chaves no seu conjunto, e de cada centro em particular. As *variáveis-chaves* são aquelas áreas ou actividades que por se

realizarem bem garantem o êxito de uma unidade (Amat Salas, 1995a) .Tendo sido identificadas as variáveis-chaves, seleccionam-se, a nível global e de cada centro de responsabilidade em particular, os indicadores financeiros e não financeiros que permitem o seu acompanhamento através do painel de resultados. Quando o controlo da actuação se realiza em função do resultado medido em termos monetários, distinguem-se os seguintes tipos de centros, segundo a natureza das suas variáveis controláveis: de custos (sejam custos operacionais ou de gastos discricionários), de lucros, e de investimentos.

Dentro do processo de controlo, a contabilidade de gestão dá grande importância à elaboração do orçamento, um processo complexo, dado que implica a participação e integração dos diferentes níveis e centros de responsabilidade. Assim, de forma periódica, em geral cada mês, avalia-se a actuação de cada um dos distintos centros da organização, calculando os desvios entre o orçamento e os resultados obtidos.

A realização do processo orçamental permite (Amat Salas, 1995a):

A) Formular explicitamente objectivos específicos e quantitativos em termos económico-financeiros para cada centro de responsabilidade. Esta formulação, por sua vez, permite:

- aprofundar o conhecimento dos objectivos individuais e organizacionais que se pretende alcançar;
- antecipar os resultados antes deles se produzirem;
- clarificar o comportamento e o resultado esperado e orientar o processo de decisão; e
- motivar para a obtenção dos objectivos e integrar e coordenar as diferentes pessoas e centros.

B) Avaliar explicitamente o grau de actuação de cada centro ou responsável que permitiu a obtenção dos objectivos, o qual, por sua vez, permite:

- tornar explícitos os critérios de avaliação;
- realizar o controlo por excepção;
- contribuir para o conhecimento da capacidade da empresa e dos seus componentes para alcançar os objectivos;
- ajudar à determinação das causas que dificultaram a consecução dos objectivos; e
- adoptar acções correctivas.

3.4.3 A Contabilidade de Gestão nas universidades

3.4.3.1 A contabilidade de gestão como instrumento de melhoria da eficiência nas universidades

No contexto de racionalização a que se vem assistindo no sector público, destaca-se o importante impulso na medição e incremento do nível de *eficiência* das entidades públicas, entre as quais podemos situar as universidades, ou pelo menos uma grande maioria das existentes em Portugal, que são públicas.

Para Lizcano Álvarez (2002:45) as universidades detêm um nível de utilidade e incidência social que as converte numa significativa referência dos serviços públicos, porquanto os seus *outputs* se centram fundamentalmente na formação e investigação, para os quais utilizam uma série de *inputs* ou recursos públicos ou sociais, que estão obrigadas a utilizar, o mais eficiente, racional e optimamente possível.

Para atingir a tão almejada eficiência, resulta inquestionável a importância da utilização nas universidades de um modelo adequado de *contabilidade de gestão*, que lhes permita exercer de forma eficaz a autonomia económica e financeira outorgada no nosso país pela lei da autonomia universitária, desde 1988.

Numa primeira linha, uma adequada contabilidade de gestão há-de contemplar um adequado sistema de custos para os diferentes *outputs* ou serviços que presta a Universidade. A importância de conhecer o custo não só dos serviços finais, mas sim de

todos os centros, áreas, departamentos, licenciaturas, etc. é essencial para se conhecer o grau de *eficiência*, tanto *económica* como *social,* dos recursos utilizados pelas universidades. Existem numerosas formas, conceitos, atributos e níveis para medir a eficiência numa Universidade, nomeadamente o sistema de cálculo dos custos, diversas formas e indicadores de medir a eficiência das universidades[54].

De acordo com Lizcano Álvarez (2002:46), podem utilizar-se para medir a eficiência nas universidades, três tipos de indicadores: a) Indicadores de *Docência*; b) Indicadores de *Investigação*; c) Indicadores de *Administração e serviços* universitários. Nos capítulos IV e V desenvolve-se amplamente esta matéria, pelo que nesta parte limitamo-nos a uma simples apresentação.

Indicadores de Docência

Relativamente à *Docência*, podem seleccionar-se indicadores relativos à situação geral da Universidade, isto é, número de alunos, de professores, de unidades de ensino e departamentos, despesas e investimentos por aluno, etc.; também se podem utilizar indicadores relativos a cada uma das licenciaturas que a Universidade oferece, ou seja, o número de alunos, evolução da procura, orçamento afecto à docência, evolução da nota média e mínima de acesso, etc.

Pode também fazer-se referência às *infra-estruturas* de que dispõe a Universidade e a utilização que lhes é dada, em número de aulas, superfície de construção, capacidade média para aulas, número de alunos por computador, laboratórios, etc.

Podem igualmente evidenciar-se as características dos *alunos*, como seja, a sua estrutura social, procedência geográfica, alunos admitidos relativamente às candidaturas, alunos com bolsas, etc.

[54] A Comissão de Contabilidade de Gestão da Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) encontra-se a preparar, desde há algum tempo e já em fase avançada, um Documento cujo conteúdo é precisamente a Contabilidade de Gestão nas universidades.

Ou as características do *corpo docente*, a saber: alunos por professor, níveis de qualificação do corpo docente, carga horária dos professores, estrutura académica, etc. ou ainda aos próprios processos de ensino: dias lectivos durante o curso escolar, carga lectiva, taxa de distribuição por grupos, taxa de utilização dos recursos docentes, taxa de assistência às aulas, etc.;

Quanto aos *resultados* da docência, podem citar-se indicadores relativos à taxa de êxito, de atraso ou de abandono dos alunos, nota média dos licenciados, tempo médio de conclusão do curso, etc.

Indicadores de Investigação

De modo idêntico ao assinalado para a actividade docente, podem ser utilizados indicadores para medir a eficiência e outras características da *Investigação* desenvolvida numa Universidade. Por exemplo, relativos aos recursos afectos à mesma, o número e tipos de contratos de investigação, o número de teses de doutoramento lidas, o número de patentes concedidas, o número médio de sexénios[55] de investigação obtidos pelos professores, número de artigos publicados em revistas de prestígio internacional, etc.

Indicadores de Administração e serviços universitários

É da maior conveniência que se possa medir a eficiência e avalie a prestação de serviços na área da Administração e Serviços de uma Universidade, e a consequente utilização de diversos indicadores, tanto relativos a aspectos gerais dos diferentes serviços, como dos recursos humanos ou pessoal de *Administração e serviços*.

Pode ainda mensurar-se o nível de aproveitamento e situação das infra-estruturas destinadas a este tipo de serviços, ou os distintos processos e prestações aos utentes, e tudo isso ao nível dos diferentes tipos de serviços gerais de cariz administrativo, ou de cada um dos serviços mais específicos que se oferecem aos alunos, professores, ou ao

[55] Por sexénio entende-se "Período de seis anos" (Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora, 7ª edição).

pessoal de administração e serviços (bibliotecas, instalações desportivas, ocupações, cantinas, etc.).

Os aspectos mencionados e respectivos indicadores, se incorporados adequadamente num sistema de contabilidade de gestão, podem, em conjunto com o sistema de cálculo de custos, fornecer uma imagem bastante adequada, detalhada e fiável da situação e desempenho nas distintas actuações e serviços desenvolvidos numa universidade, que podem contribuir para a melhoria da Universidade em particular e do sistema universitário em geral e, consequentemente, do progresso e enriquecimento intelectual e tecnológico da sociedade.

3.4.3.2 O contributo do POC – Educação para a melhoria da eficiência nas universidades

As universidades estão obrigadas a adoptar o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC-Educação), aprovado pela Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro, cujo modelo assenta no POCP.

De acordo com as normas vigentes no POC-Educação, a contabilidade analítica é um sistema obrigatório, constituindo um importante instrumento de gestão para análise e controlo dos custos com a educação, como também dos proveitos e dos resultados por actividades. O POC - Educação prevê o preenchimento de um mapa de demonstração de custos por funções e quadros de análise de custos por actividades. É de referir que a análise da economia, eficiência e eficácia das despesas públicas com a Educação, pode ser obtida com um eficiente sistema de contabilidade analítica.

Analisar a eficiência na utilização dos recursos financeiros públicos encontra-se entre os objectivos a que se pretende dar satisfação com a introdução da contabilidade analítica no sector da educação.

Deste modo, há que verificar se os objectivos previstos foram alcançados e quais os desvios encontrados entre os custos previsionais e os custos reais, bem como entre os

proveitos previsionais e os proveitos reais, no caso das actividades de prestação de serviços à comunidade. Isto permite que seja um instrumento de informação, tanto no processo de tomada de decisão, como no planeamento, programação, execução e controlo.

Outro dos objectivos da introdução da contabilidade analítica é o de proporcionar ao gestor da entidade pública as informações necessárias à elaboração de indicadores, a incluir no relatório de gestão, no âmbito do controlo de gestão, como sejam, o da eficiência, da eficácia e da economia. Desta forma, pretende-se obter a informação necessária para se proceder ao preenchimento do mapa de demonstração dos custos por funções ou actividades e os demais quadros previstos no POC – Educação (Costa Marques e Marques de Almeida, 2001).

A tomada de decisões estratégicas passa a ser possível e apoiada num sistema de informação de gestão, todavia, a margem de gestão da "gestão pública" é extremamente limitada, pelo que as potencialidades do sistema de informação não serão levadas ao extremo.

O exercício económico na contabilidade analítica é o **ano escolar**, devendo permitir obter informação dos custos e proveitos de actividades, produtos ou serviços, cuja duração não seja coincidente com o exercício económico.

Os documentos previsionais previstos no POC – Educação são: Plano de actividades, Plano plurianual de investimentos e Mapa de execução anual, e orçamento, pelo que representam a grande linha de orientação e os objectivos a realizar. Estes documentos, para desempenharem um papel efectivo de instrumentos de gestão, necessitam de ser comparados, cotejados e avaliados, tendo por base uma contabilidade analítica que reflicta de uma forma relevante e com fiabilidade, as realizações efectuadas. Este confronto permite o apuramento dos desvios e propicia a chamada gestão por excepção (Marques de Almeida, 2001).

Para uma correcta implementação da contabilidade analítica é fundamental a existência de um adequado sistema de *controlo interno.* As entidades contabilísticas

obrigadas a utilizar o POC – Educação adoptarão um sistema de controlo interno (SCI), que englobe o plano de organização interno, políticas, métodos, técnicas e procedimentos de controlo, bem como quaisquer outros a definir pelos respectivos órgãos de gestão.

O sistema de controlo interno previsto no Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho, pelo qual é instituído o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, é colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças. O sistema de controlo interno compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública. Tem como objectivo assegurar a inclusão, completa e correcta, das transacções e operações nos registos contabilísticos.

Com efeito, o POC – Educação configura um sistema de informação que se pretende de grande qualidade, pelo que qualquer falha ou ausência de fiabilidade constitui um risco, que os serviços não podem correr. O controlo interno é, pois, um tema de actualidade, pela complexidade e recursos que movimenta o sector da Educação, pela complexidade gestiva que envolve os diferentes organismos, pela delegação de funções e responsabilidades nos diferentes níveis hierárquicos, que visam, no essencial, tornar a gestão mais eficaz.

Neste espírito, o SCI compreende um conjunto de procedimentos tendentes a garantir:

- salvaguarda dos activos;
- registo e actualização do imobilizado da entidade;
- legalidade e regularidade das operações;
- integralidade e exactidão dos registos contabilísticos;
- execução dos planos e práticas superiormente definidos;
- eficácia da gestão e qualidade da informação;
- imagem fiel das demonstrações financeiras.

Para que sejam atingidos os objectivos anteriormente descritos, é condição básica que na entidade exista uma adequada segregação de funções, um controlo de operações, uma definição de autoridade e responsabilidade e um registo metódico dos factos.

Não basta, contudo, o desenho do SCI; é necessário igualmente que haja condições para que os objectivos sejam atingidos, sendo necessário que existam objectivos e planos definidos; estrutura organizativa sólida; procedimentos efectivos e documentados; sistema de autorização e registo; competência e integridade do pessoal; um órgão de supervisão e vigilância. Ao controlo interno deve estar associada uma ideia de prevenção e não uma ideia de detecção, pois o valor acrescentado do controlo interno é, sobretudo, a sua filosofia preventiva.

Por fim, pode dizer-se que o POC – Educação pode revelar-se nas universidades como um precioso auxílio ao processo de implementação dum sistema de indicadores de gestão.

3.4.3.2.1 Os objectivos da contabilidade analítica, segundo o POC - Educação

Um dos objectivos básicos da contabilidade analítica preconizados no POC - Educação é o de proporcionar ao gestor do ente público uma informação adequada que lhe permita elaborar indicadores de eficiência, eficácia e economia.

De acordo com o POC – Educação, com a contabilidade analítica pretende-se a obtenção e a justificação do custo por actividades intermédias: centros auxiliares, serviços administrativos e órgãos de gestão. Pretende-se também a obtenção e justificação do custo por actividades finais, a saber: curso, disciplina e aluno, refeição, bem ou produto final para venda, bem ou produto final para activos, serviço externo, custo de cada projecto de investigação, custo de serviços internos e obter informação do

valor de custo dos serviços públicos que têm como prestação um preço, uma taxa ou uma propina, de forma a fundamentar o valor exigido ao utilizador desses serviços públicos (um curso de mestrado, doutoramento e pós-graduações).

Dentro dos objectivos da contabilidade analítica (CA) encontra-se o cálculo dos custos, proveitos e resultados de actividades, produtos ou serviços, suportados integralmente pelo comprador, e o apoio à tomada de decisões estratégicas sobre a entrega a unidades externas de produção de bens ou prestação de serviços.

Com a CA procura-se também justificar a aplicação das receitas provenientes de uma entidade externa e destinadas a uma actividade específica, valorizar os activos circulantes e os activos fixos produzidos pela entidade, para efeitos de registo na contabilidade patrimonial, analisar a eficiência na utilização dos recursos financeiros públicos, comparando os objectivos previstos com as realizações e determinar os desvios. Por fim, com a CA pretende-se proporcionar ao gestor informação fiável que permita a construção de indicadores de gestão, a incluir no relatório de gestão e elaborar a demonstração de custos por funções ou actividades.

Face às exigências do POC-Educação, os objectivos atribuídos à contabilidade analítica são, em síntese, os seguintes:

- Preocupação primordial com a correcta afectação de custos e proveitos. Neste campo, vai desempenhar um papel fundamental a correcta distribuição dos custos das actividades intermédias, que reflectem as estruturas organizativas da entidade.
- Como reflexo desta primeira preocupação, aparece a correcta valorização dos activos circulantes e dos activos fixos.
- Preocupações com o sistema de informação. Neste campo, são de assinalar as preocupações com a construção de indicadores de economia, eficácia e

eficiência da organização e a elaboração do mapa de demonstração dos custos por funções ou actividades.

- Preocupações de gestão. Apoiar a adopção de decisões estratégicas sobretudo no campo do *outsourcing.*
- Analisar a eficiência, através da análise intermédia dos desvios.

3.4.3.2.2 Esquematização da contabilidade analítica

A contabilidade analítica é apoiada num plano de contas inserto na classe 9. Esta contabilidade analítica, deve conter um conjunto de contas ou subcontas para registo dos objectivos que atrás lhe foram consignados. Assim, o sistema de expressão contabilística analítica, deve dispor de um sistema de contas ou subcontas que permita determinar os custos reais das actividades intermédias e actividades finais (actividades ou serviço interno, produto ou serviço final), determinar os custos previsionais das actividades intermédias e actividades finais, apurar os desvios entre os custos previsionais e os custos reais, apurar os proveitos por actividade, determinar os resultados por actividade e apurar os custos não imputados.

O controlo dos custos, segundo o POC – Educação, sugere uma classificação e um apuramento sob a seguinte tripla perspectiva:

- classificação por centro de responsabilidade;
- classificação por actividade;
- classificação por natureza.

Esta classificação dos custos nestas três ópticas tem interesse para efeitos de controlo, tomada de decisões e planeamento.

As instituições de ensino estão divididas em segmentos organizacionais, dispondo de recursos humanos e meios materiais para atingir os objectivos que lhes foram superiormente definidos. O segmento organizacional é comandado por uma

pessoa que responde pela autoridade que lhe foi delegada superiormente. "Uma melhoria na eficiência dos entes públicos encontra-se em relação directa com o grau de descentralização do organismo (...) a implantação dum modelo de contabilidade de custos eficaz deve ir acompanhado duma descentralização em unidades de gestão que permita que estes sejam medíveis por objectivos e possam, portanto, identificar-se centros de responsabilidade na execução das actividades específicas (...) que facilitem a análise da sua contribuição à eficiência geral", refere Fernández Rodríguez, (2000:71).

Neste enquadramento, a contabilidade analítica deve determinar os custos relativamente aos segmentos organizacionais das diferentes entidades, analisá-los e transmiti-los aos responsáveis respectivos. Por isso, os custos de funcionamento das diferentes actividades, serviços internos, serviços finais ou por cada produto, são repartidos por centros de responsabilidades[56] que correspondem à estrutura orgânica da entidade.

A classificação por actividades é gerada pelo facto das diferentes instituições de ensino desenvolverem actividades relativamente às quais é necessário determinar custos para efeitos de planeamento, controlo e tomada de decisões.

Portanto, relativamente aos seus objectos, o POC – Educação aponta para uma classificação em custos directos e custos indirectos. Os custos directos podem imputar-se directamente e sem ambiguidades aos objectos (departamentos, centros, serviços, produtos, etc.). Os custos indirectos são custos comuns aos diferentes objectos. A classificação por natureza, permite a decomposição do custo global possibilitando a sua análise, bem como o conhecimento das suas variações de período para período.

Quanto à articulação entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica, o POC – Educação é omisso (Marques de Almeida, 2001). Assim, a articulação pode efectuar-se com base em *sistemas monistas* e com base em *sistemas*

[56] Ver conceito no ponto 3.4.2.2 deste capítulo.

dualistas. Os sistemas monistas podem ter a seguinte configuração: sistema monista radical ou único indiviso; sistema monista diviso. Os sistema dualistas, por sua vez, podem ser configurados em: sistema duplo contabilístico; sistema duplo misto.

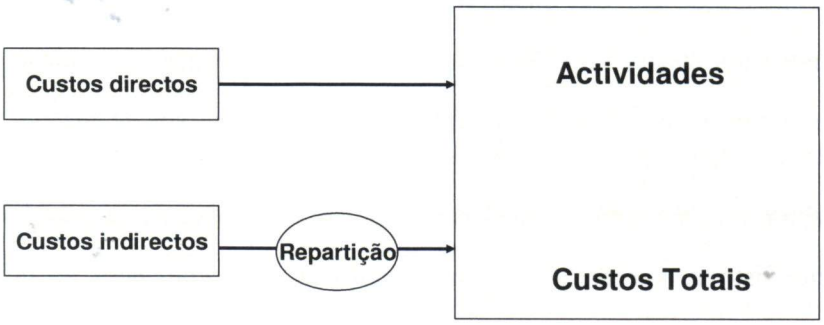
Nos sistemas monistas, não existe separação das duas contabilidades, que formam, por isso, um único sistema. Há apenas uma contabilidade, que abrange quer as operações patrimoniais, quer as operações internas da organização.

Nos sistemas dualistas, existem de facto duas contabilidades, isto é, dois sistemas distintos de contas, um para a contabilidade geral e outro para a contabilidade analítica. Temos aqui duas contabilidades separadas, pelo que não se podem movimentar contas de contabilidade analítica por contrapartida de contas da contabilidade geral.

Embora separadas, a contabilidade analítica deve, como é óbvio, registar todos os custos e proveitos relevados na contabilidade patrimonial, pelo que são criadas contas que possibilitem a verificação dos valores registados na contabilidade patrimonial. Esta missão é cumprida pelo grupo de contas que são designadas por contas reflectidas.

Na opinião de Marques de Almeida (2001), o sistema de custeio eleito no POC – Educação, é o sistema de custeio total, dado que *"Os custos dos bens para venda e dos serviços prestados corresponde aos respectivos custos directos e indirectos, incluindo os custos administrativos da própria entidade"* (POC-Educação, ponto 2.8.3). Através deste sistema, designado por **custeio total completo**, todos os custos directos e indirectos são imputados às actividades intermédias e às actividades finais. Logo:

Fig. XXIII - Custeio total completo



Fonte: Marques de Almeida (2001)

Este sistema de custeio total, sendo um custo completo, é, no processo de tomada de decisões e numa óptica de curto prazo, o mais adequado aos objectivos da contabilidade analítica perseguidos pelo POC – Educação. Assim, numa óptica de contabilidade analítica pública, parece-nos que as actividades intermédias e as actividades finais para serem desenvolvidas, exigem a imputação quer dos custos directos fixos e variáveis, quer dos custos indirectos fixos e variáveis.

3.4.3.2.3 Repartição dos custos indirectos

Segundo o POC-Educação, *"A imputação dos custos indirectos efectua-se através de um coeficiente, devendo ser utilizadas diferentes bases de repartição que tenham uma relação mais directa com o consumo desses custos pelas diferentes actividades. Contudo, entende-se que o número de horas de cada actividade em relação ao total de horas de trabalho do exercício económico deve ser a base de repartição dos custos indirectos"* (POC-Educação, ponto 2.8.3).

No caso das Entidades cuja actividade principal é o ensino, a repartição dos custos indirectos pelas funções ensino, investigação e prestação de serviços, deve ser devidamente justificada e fundamentada, nomeadamente quando à função ensino são repartidos menos de 2/3 dos custos de pessoal docente. A base de imputação é, na generalidade dos casos, a chave para o desenvolvimento da função custo que, especificamente, consiga ligar os custos totais com os objectivos de custeio.

Assim sendo, o critério ideal para escolher uma base de imputação é a relação causa-efeito, isto é, a correlação. Deste modo, a chamada "pool de custos" ("cost pool")[57] é utilizada para descrever qualquer agrupamento de custos individuais, permitindo, assim, a subsequente imputação dos custos agrupados e não dos custos individuais. Os custos são habitualmente agrupados (*pool*) por natureza (POC – Educação), podendo depois ser divididos por objectivos intermédios e objectivos finais, isto é, actividades intermédias e actividades finais.

A repartição dos custos indirectos, tomando por base o número de horas de actividade em relação ao total de horas, está intimamente relacionada com o factor tempo. É por isso que as horas de actividade dedicadas são utilizadas frequentemente como base de imputação.

O POC – Educação não exclui a existência de coeficientes de imputação simples e múltiplos. Com efeito, quando uma organização produz uma grande variedade de produtos ou serviços, utilizando várias actividades intermédias, esta situação determina a não existência de homogeneidade, o que pode obrigar à utilização de bases de imputação diferentes por centro de custo.

Em organizações heterogéneas, com múltiplas actividades, a utilização de uma única base de imputação é uma simplificação contabilística grosseira. A chave das várias ligações é a ideia de "Base de imputação", que aparece como um meio

[57] Agrupamento de custos.

sistemático de relacionamento entre um dado agrupamento de custos e o objectivo do custeio. A escolha da base de imputação é feita tendo em consideração: a) os factores que estão relacionados com as actividades intermédias, finais ou produtos; b) os custos administrativos que o trabalho de imputação requer; c) as diferenças de resultados obtidos.

Como síntese, apontam-se como principais *bases de imputação,* as seguintes: custos de materiais directos; horas de actividade; custo das horas de actividade; horas-máquinas.

Acresce referir que o esquema de contabilidade analítica desenvolvido no POC – Educação é muito geral, extremamente flexível, necessitando, por isso, de estudos posteriores que permitam a sua adaptação, em concreto, às instituições. Deixa uma margem de liberdade muito grande de actuação, pelo que a comparabilidade dos indicadores de economia, eficiência e eficácia, pode ser objecto de muita controvérsia, sobretudo nas universidades mais tradicionais com estruturas bastante mais pesadas.

3.5 O Activity Based Costing (ABC)

3.5.1 Objectivos e alcance do Sistema ABC

O sistema ABC surgiu nos anos 1980 devido à crescente falta de relevância dos métodos tradicionais de contabilidade de custos, que foram projectados à volta de 1870-1920. Nessas épocas, as indústrias eram de labor intensivo, não havia nenhum automatismo, a variedade de produtos era pequena e os custos directos e indirectos (*overheads*) das empresas eram geralmente muito baixos, se comparados com os de hoje. Entretanto, a partir de 1960 e, particularmente desde 1980, tudo mudou rapidamente. Por estas razões e por outras, a contabilidade de custos tradicional passou

a ser considerada qualquer coisa como "inimigo número um da produção" e dúvidas, como se é "um activo ou uma responsabilidade", foram levantadas.

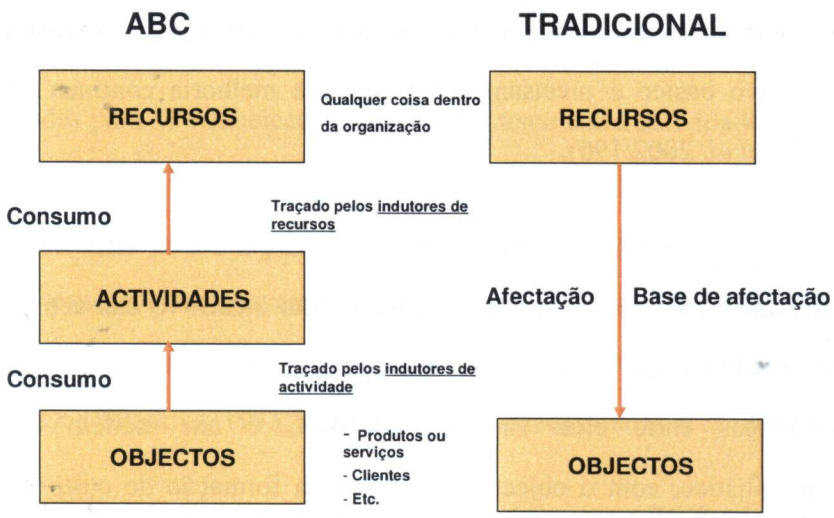
O importante era agora saber se o sistema ABC supera estas questões, e a resposta é sim. Aliás, o ABC foi considerado uma das inovações mais importantes da gestão nos últimos cem anos (Emblemsvag, 2004).

Então o que faz realmente a diferença entre o sistema ABC e o método tradicional de contabilidade de custos? Apesar da enorme diferença na *performance*, há apenas três diferenças importantes, segundo o autor precedente.

- Na contabilidade de custos tradicional, é suposto os objectos de custo consumirem recursos, enquanto que em ABC, é suposto que esses objectos de custo consumam actividades.
- A contabilidade de custos tradicional, utiliza principalmente bases de afectação relacionadas com o volume, enquanto o ABC, usa indutores em vários níveis.
- A contabilidade de custos tradicional é uma estrutura orientada, ao passo que o sistema ABC é um processo orientado.

A figura seguinte sedimenta estas ideias.

Fig. XXIV - Sistema ABC *vs* Sistema tradicional de contabilidade de custos



Fonte: Emblemsvag, 2004

A principal inovação introduzida pelo sistema ABC consiste na consideração da actividade como centro da contabilidade de gestão. Com efeito, a base de suporte do sistema ABC é que todo o produto nasce como consequência do acometimento dum processo, ou seja, uma série de actividades sucessivas, que determinam o consumo dos factores produtivos durante o processo (Castelló, 1994, citada por Sansalvador Selles *et al*, 2002:189). Com base neste pressuposto, são as actividades que originam o consumo dos factores produtivos, e não os produtos, como tradicionalmente se tinha assumido. Duas importantes considerações ressaltam do que ficou dito e nelas, em grande medida, assenta toda a filosofia ABC:

- *Em primeiro lugar*, uma adequada gestão dos custos requer que se actue sobre as actividades que os originaram. Sob esta perspectiva, os sistemas ABC podem e devem ser utilizados para gerir adequadamente as actividades, a fim de alcançar a melhoria contínua na sua execução. A relação entre ABC e a melhoria

contínua, realçada por diversos autores donde sobressai Cooper e Kaplan (1991), leva-nos a introduzir o conceito de ABM *(Activity-based management)*, considerado como uma extensão ou aperfeiçoamento dos sistemas ABC, cujo objectivo básico é precisamente alcançar a melhoria contínua[58] (Sansalvador Selles *et al,* 2002:190).

Tanto o modelo ABM como o modelo ABC partem de uma filosofia idêntica, pois um e outro procuram um conhecimento exaustivo das actividades que se desenvolvem na organização; mas para diversos autores existem notáveis diferenças entre eles. Enquanto o ABC é um modelo eminentemente contabilístico, com o objectivo principal da formação do custo do produto da forma mais objectiva possível, o ABM tem em vista a gestão integral da organização, com o propósito de conseguir de forma genérica a excelência empresarial (Castelló, 1994; Castelló e Lizcano, 1997, citados por Sansalvador Selles *et al,* 2002:190).

- *Em segundo lugar*, é possível estabelecer uma relação causa-efeito determinante entre actividades e produtos, mais directa que a adoptada pelos modelos de custos tradicionais, permitindo, deste modo, uma melhor e mais objectiva distribuição dos custos indirectos aos produtos, em função do consumo que de cada um deles fez a actividade. O sistema ABC emerge como um método que permite uma afectação dos custos indirectos mais consentânea com as actuais características das empresas.

Custos dos factores → Actividades → Custos dos produtos

O processo de afectação de custos proposto pelo ABC consta de duas etapas sucessivas. Na primeira, uma vez identificadas as distintas actividades, afecta-se o custo dos factores às mesmas, obtendo-se o denominado custo das actividades.

[58] Ver no capítulo IV o ponto 4.5.1.2.

Na segunda etapa, procede-se à distribuição dos custos acumulados nas actividades entre os produtos.

Torna-se no entanto essencial dispor de unidades de medida e controlo apropriadas para se estabelecer a relação existente entre actividades e produtos. Estas unidades, denominadas "cost-drivers", ou geradores de custos[59], permitirão veicular os custos das actividades aos produtos, estabelecendo relações causais entre consumo de actividades e produtos, mais exactas que as derivadas das unidades de obra utilizadas pelos modelos tradicionais (Sáez, Fernández e Gutiérrez, 1993, citados por Sansalvador Selles *et al,* 2002:190).

Segundo Carvalho *et al* (1999:538), o sistema de custos ABC fundamenta-se em três premissas básicas:

1. Os produtos requerem actividades;
2. As actividades consomem recursos;
3. Os recursos custam dinheiro.

Deste modo, e seguindo estes autores, pode dizer-se que a metodologia do sistema ABC assenta na imputação dos custos aos produtos mediante a identificação das relações de causalidade existentes entre o consumo dos recursos (factores) nas actividades em que se organiza o processo produtivo, e pelas relações de causalidade existentes entre as mesmas actividades e os recursos (prestações), que constituem o objectivo da empresa como exploração económica.

A implementação do sistema ABC deverá ocorrer seguindo as seguintes etapas (Carvalho *et al*, 1999:540; Sonnet e Así: 16)

1. Identificação de todas as actividades que consomem recursos ou factores, definindo-se actividade como um conjunto de acções ou tarefas que têm

[59] Ou, também, indutores de custos.

como objectivo a atribuição, pelo menos a curto prazo, de valor acrescentado a um objecto, e de permitir medir esse valor.

2. Determinação da unidade de medida de cada actividade, designada "indutor de custo", representando o factor que influencia o nível de desempenho de actividades e o seu consumo de recursos.
3. Agrupamento das actividades directamente relacionadas, para posterior repartição aos produtos.
4. Repartição das actividades agrupadas pelos diferentes produtos em função dos indutores de custos.

Innes e Mitchel, citados por Carvalho *et al*, (1999:539), apontam como principais vantagens do sistema ABC, as seguintes: maior visibilidade do custo; medida mais correcta da actividade; maior capacidade de observação da influência do custo no produto ou serviço; maior compreensão da informação para a gestão por parte dos dirigentes e maior informação segmentada. Os benefícios incluem ainda (Cropper e Cook, 2002:7) o fornecimento de informações mais exactas para prever medidas de desempenho e processos de decisão (p. ex. estabelecer preços).

Há, no entanto, quem não reconheça ao Sistema ABC as inovações que lhe são atribuídas, argumentando que entre este e a "Contabilidade Analítica de custos" dos países da área continental existem muitas coincidências. No modelo de custos tradicional da Europa continental existem também distintas fases sequenciais e completamente diferenciadas, a saber: classificação por factores, localização dos custos, custos por portadores. No entanto, o sistema ABC é, contudo, mais analítico que o modelo orgânico clássico, uma vez que reparte os custos por actividades, para depois se agruparem os custos das actividades em actividades relacionadas com o mesmo indutor de custos ("cost drivers")[60], sendo depois imputados esses custos ao produto final.

[60] Segundo Carvalho *et al* (1999: 541), existem bastantes semelhanças com a ideia de "secção homogénea" do Plano francês.

Embora existam bastantes semelhanças entre os dois sistemas (europeu continental e sistema ABC), importa sublinhar que, enquanto os "Centros de Responsabilidade" previstos no modelo francês pretendem responsabilizar os directores dos centros pelos custos, o sistema ABC assume-se como um processo completo, em que se procura obter os custos dos produtos, servindo as actividades para medir as causas técnicas dos custos e não para avaliar responsabilidades. Carvalho *et al* (1999:543) defendem que a implementação do sistema ABC em organismos públicos é de grande utilidade.

Um aspecto importante a considerar é o modo como o sistema ABC é usado e implementado. Dado que o ABC está direccionado para as causas dos custos (factores críticos de sucesso[61]) relacionados com os objectos de custo e com os processos, não fazendo menção aos custos de qualidade, o ABC é visto como mais um método para a contabilidade de custos, o que convida a um novo e integral meio de gestão, com (Emblemsvag, 2004):

- Identificação dos factores críticos de sucesso que capacitem à melhoria contínua dos produtos e desenho dos processos.
- Ligação entre informação sobre os custos e outra informação capaz de permitir uma formação alargada e estratégias de melhoria, relativamente às tradicionalmente reconhecidas.

[61]O conceito de *factor crítico de sucesso* apareceu na literatura administrativa no início de 1960, num artigo de Ronald Daniel intitulado "Management Information Crisis", publicado na revista *Harvard Business Review*. Apesar da importância do conceito, este permaneceu relativamente inexplorado até Março de 1979, quando uma equipa de investigação em sistemas de informação do Massachussets Institute of Technology (MIT) o retomou como ferramenta aplicável para a definição de requisitos de informação de um sistema de informação (Rockart, 1979, citado por Bahamón, 2003:82).

A partir de 1960 escreveu-se uma série de definições para precisar este conceito, dentre as quais se destacam (Bahamón, 2003:82):

- Número limitado de áreas nas quais os resultados se são satisfatórios asseguram um desempenho competitivo e de êxito para a organização. Nestas áreas, as coisas devem ir bem para que o negócio triunfe ou, caso contrário, o desempenho não atingirá as expectativas. Do anterior deduz-se que são áreas que requerem cuidadosa e constante atenção da gerência (Rockart, 1979).
- Os factores críticos de sucesso são factores internos ou externos à organização, que devem ser identificados e reconhecidos porque suportam ou ameaçam o alcance dos seus objectivos e, inclusive, a sua existência. Requerem uma atenção especial para evitar surpresas desagradáveis ou a perda de oportunidades. Podem ser internos ou externos, positivos ou negativos no seu impacto (Ferguson, 1982, citado por Bahamón, 2003:82).

- Identificação dos custos de qualidade e orientação de processos em sistema ABC, que facultem uma poderosa orientação para a Gestão da Qualidade Total (TQM), onde tanto o ABC como a TQM podem realizar o seu pleno potencial.

Do anteriormente referido parece estar evidente que o sistema ABC não só é útil e poderoso a qualquer organização (Cropper e Cook, 2002:13), como uma necessidade para as organizações que pretendem a excelência, e eficientemente e efectivamente aumentam a sua Vantagem Competitiva Sustentável "Sustainable Competitive Advantage" (SCA) (Emblemsvag, 2004).

3.5.2 O uso do sistema ABC na Universidade

O sistema ABC não resulta dum desenvolvimento isolado, mas de uma reacção produtiva complexa a algumas escolas de pensamento (Armstrong, 2002:101). A informação proporcionada pelo sistema ABC ajuda a tomar decisões sobre fixação de preços, subcontratação externa, dispêndios de capital e eficiência operacional. Conforme afirmam Baxendale (1987; Cagwin e Bouwman, 2002; Brewer *et al,* 2003) o uso do sistema ABC e uma correcta afectação de custos, contribuem de forma decisiva para alterar o processo de gestão e para melhorar a *performance* financeira (Laitinen, 2003).

O esquema que se segue mostra o relacionamento existente entre produtos/serviços ("cost objects") e os recursos consumidos pelos produtos ou serviços[62] (Sonnet e Asís, 2001:15).

Recursos → indutores de recursos → actividades → indutores de actividades →objectos de custo

Os **recursos** são as pessoas e as máquinas.

[62] "Resources → resource drivers → activities → activity drivers → cost objects".

Os **indutores de recursos** são a medida da frequência e a intensidade da procura colocada nos recursos por actividade.

As **actividades** são os processos representados pelas pessoas e máquinas.

Os **indutores de actividades** medem a frequência e intensidade das exigências da procura colocada nas actividades pelos objectos de custo, possibilitando a afectação dos custos aos objectos de custo.

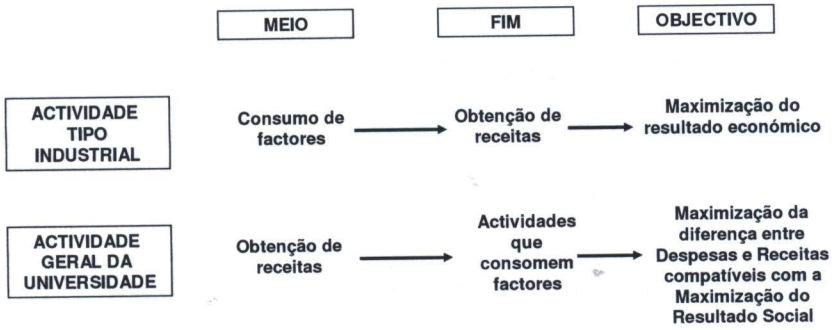
Os **objectos de custo** são os produtos e os serviços produzidos.

Os **indutores de custo** são os factores que afectam os custos das actividades, p. ex. a baixa qualidade.

Se atendermos à realidade de uma empresa industrial ao longo do processo produtivo, verifica-se que se consomem recursos, utilizando actividades, destinadas à obtenção de produtos com os quais se conseguem receitas. Ao observarmos as universidades públicas, com excepção das actividades lucrativas, o que se procura é a obtenção de financiamentos que viabilizem a realização das actividades, que consomem factores (custos), com o objectivo de obter produtos ou serviços que satisfaçam os utentes directos e a sociedade em geral.

A ideia que sobressai destas duas situações, é que aquilo que para uma é um fim, na outra é um meio. Assim:

Fig. XXV - Empresa industrial e Universidade: meios e fins



Fonte: Carvalho *et al* (1999: 543)

As universidades podem, todavia, desenvolver actividades de "negócio", em que se pretende a obtenção de lucro. Coexistem, deste modo, dois grandes tipos de actividades (Carvalho *et al*, 1999:544):

- As que geram resultados directos, perfeitamente diferenciados e quantificáveis. Nestas actividades podem comparar-se os custos por funções com os respectivos rendimentos obtidos, ou seja, existe uma correlação entre os custos por produtos ou serviços e rendimentos. A utilização do sistema ABC viabilizará a fundamentação dos custos de cada produto ou serviço ao mesmo tempo que analisa a relação factores-actividades-produtos, essencial à tomada de decisões, avaliação de serviços internos e finais, etc.
- As actividades em que não é possível valorizar o benefício económico obtido, porquanto a actividade económica é justificada "pela sociedade". Diligencia-se pela obtenção de receitas para aplicar em factores (gastos). Os *outputs* obtidos

não são quantificáveis, pois não têm, em regra, valorização no mercado, para além de não existir uma correlação entre os produtos finais e os rendimentos. Acresce referir o facto das universidades públicas sofrerem influências políticas, que limitam e dificultam as decisões a tomar e a avaliação do benefício.

A ideia de usar o sistema ABC nas instituições de ensino não é nova. Uma das publicações pioneiras sobre a adopção do ABC no sector do ensino superior foi de Port e Burke (1989), referidos por Cropper e Cook (2002:8). Eles notaram que estas instituições estão em boa posição para fornecerem um leque de produtos que podem ser vendidos no mercado competitivo, e se os preços forem demasiado altos corre-se o risco das vendas poderem ser perdidas para um concorrente. Se, por outro lado, os preços forem demasiado baixos, existe o perigo de se incorrer em perdas. Então, eles defendem que, afectando um custo a uma actividade, permite aos utilizadores tomarem consciência do valor real dessa actividade, permitindo que se estabeleçam prioridades entre a investigação, o ensino e outras iniciativas geradores de rendimento, podendo assim serem alcançadas vantagens competitivas.

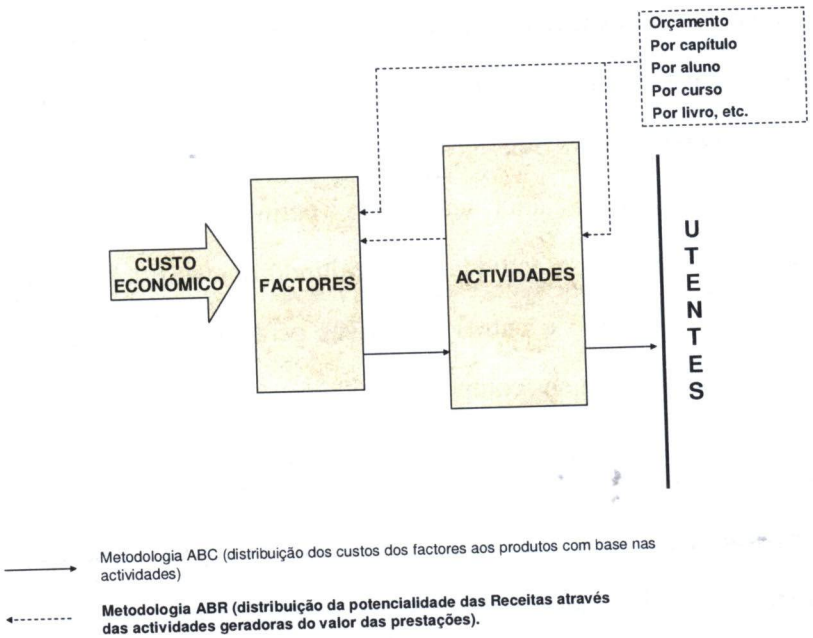
A aplicação de um modelo ABC à Universidade, dada a ampla gama de actividades e *outputs* que estas instituições realizam, parecerá afortunada e desejável (Castelló e Lizcano, 1994), citados por Cervera Oliver (2003:13).

Assim sendo, importa agora reforçar a ideia de nas universidades, em geral, as actividades poderem ser coincidentes com as prestações de serviços ou produtos, pelo que o seu custo deveria ser o que os utentes deveriam suportar. Dado que o orçamento de receitas está dividido por actividades ou por factores, uma análise ABR (Rendimento Baseado em Actividades)[63] completaria a análise, permitindo que os rendimentos obtidos com as actividades ou serviços fossem comparados com os custos de cada uma dessas actividades.

[63] *Activity Based Resource.*

Uma vez que o sistema ABC permite comparar os custos de actividades da Universidade com os custos de outras actividades idênticas da mesma instituição ou de outras, e comparar custos de referência (por exemplo custos *standard*), o uso da metodologia ABR permitiria comparar as receitas obtidas por cada actividade com os custos dessas mesmas actividades.

Fig. XXVI - Uso da Metodologia ABR



Fonte: Adaptado de Carvalho *et al* (1999: 545)

Neste contexto, em cada análise fundamental, **Factor → Centro ou actividade → Produto** existem duas correntes ou análises: uma em termos de custo por actividade ou por factor, a outra em termos de rendimento por actividade ou por factor. Ambas as análises facultam a medição da economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos disponíveis. Portanto, o uso do sistema ABC nas universidades apresenta múltiplas vantagens, destacando-se o facto de permitir que não se conheçam apenas os custos de cada produto final ou serviço, mas também os custos das actividades, ou seja,

a causalidade dos custos. O sistema ABC reparte de um modo mais correcto os custos indirectos pelos produtos, apoiando assim o processo de tomada de decisões.

No entanto, conquanto nas actividades lucrativas o sistema ABC seja perfeitamente adaptável, dado que ao custo de cada produto final se identifica o seu rendimento, nas actividades sem fins lucrativos (em universidades, a grande maioria), a sua implementação terá de ser feita de uma forma mais mitigada e complementada pela metodologia ABR. Permite-se desta maneira que os rendimentos obtidos com os factores, com as actividades ou serviços, sejam comparados com os custos dessas actividades, para se poder ajuizar da viabilidade económica de cada actividade e avaliar o "value for money" dos recursos utilizados, devidamente identificados pelas actividades e por factores.

O processo de adopção do sistema ABC nas universidades, pode ser dividido em seis fases, conforme se evidencia no quadro seguinte (Cropper e Cokk, 2002:8):

Quadro VIII - O Processo de custos

o Identificação do custo dos recursos (*staff*, consumíveis, equipamento, etc.)
o Identificação dos produtos (cursos, trabalhos de investigação, consultoria, *catering*, etc.)
o Identificação das actividades (cursos concluídos, investigação, admissões, serviços de biblioteca, etc.)
o Afectação dos custos dos recursos às actividades
o Ligação das actividades aos produtos usando os indutores de custos (*staff*, estudantes, espaços)
o Análise e reporte de resultados.

Fonte: Adaptado de Cropper e Cook (2002: 8)

Para o Departamento Académico de qualquer Universidade, o modelo seguinte instrui um processo de trabalho na prática, no qual se encontram relacionados os recursos, as actividades e os *outputs*.

Quadro IX - Modelo do Departamento Académico

Custo dos recursos	*Actividades*	*Outputs*
Staff Académico	Ensino	Cursos ou módulos
Assistentes de investigação	Investigação	Publicações
Técnicos	Actividades escolares	Projectos
Staff administrativo	Consultoria	Relatórios
"Stocks" e serviços	Administração da Faculdade	Outros
Equipamento	Conformidade dos estatutos	

Fonte: Adaptado de Cropper e Cook (2002: 8)

Pretende-se, deste modo, ilustrar o processo de trabalho na prática. O último quadro (Quadro IX) dá um exemplo dos recursos directos típicos, actividades e *outputs* de um departamento académico. Os custos dos recursos são imputados às actividades e aos *outupts* na base da sua atribuição directa ou outro método de partilha usando indutores de custos, tais como número de estudantes, número de empregados ou espaços ocupados. Os custos indirectos de uma instituição, incluindo o serviço de estudantes, administração geral e demais premissas, pode ser repartido arbitrariamente.

Esta abordagem reconhece que nem todos os recursos são consumidos proporcionalmente ao número de *outputs* produzidos, o que é semelhante ao método ABC usado no sector industrial. Com efeito, uma analogia pode ser feita com a classificação de actividades de acordo com a primeira hierarquia descrita por Cooper (1990), citado pelos autores referidos, e que se mostra no quadro seguinte.

Quadro X - Hierarquia da classificação de actividades

Tipo de Actividade[64]	*Definição*	*Actividade da universidade*
Nível de unidade	Actividades desempenhadas a cada momento em que um produto é entregue, por exemplo um módulo.	Ensino e investigação
Nível de remessa	Actividades desempenhadas a cada momento em que uma remessa de produtos é entregue, por exemplo uma pasta com módulos	Cursos, Comités, Avaliação e validação de eventos
Nível de produto	Actividades que são necessárias para apoiar o fornecimento de cada tipo de *output.*	Administração da Faculdade
Nível de facilidade	Actividades que apoiam o funcionamento da organização.	Administração geral e fornecimento de premissas

Fonte: Adaptado de Cropper e Cook (2002: 8)

Cada actividade principal é identificada e classificada conforme assenta dentro de uma das quatro categorias de actividade. Os custos que caem numa das três primeiras categorias (isto é, "nível de unidade", "nível de remessa" e "nível de produto") serão imputados aos produtos de acordo com os indutores de custos apropriados que melhor descrevam o comportamento subjacente desse custo. Contudo, os custos das actividades do "nível de facilidade" só podem ser repartidos de forma arbitrária (Cropper e Cook, 2002:8).

Além dos estudos já mencionados sobre a aplicação do método ABC às universidades, apresenta-se de seguida a síntese dos estudos levados a cabo por outros autores.

Acton e Cotton (1997) examinam os benefícios que pode trazer o sistema ABC ao ensino superior. Realçam que o uso do sistema ABC pode melhorar a gestão dos custos nas universidades, visto que comporta um cálculo de custos mais fiável dos serviços prestados. Os custos das unidades de apoio podem ser imputados a unidades

[64] Os termos utilizados nesta coluna têm a seguinte designação em inglês, por ordem sequencial: "unit level", "batch level", "product level" e "facility level".

académicas (Rebull, 2002), para determinar o custo de repartir uma hora de um crédito de educação. A Direcção pode usar esta informação no processo de tomada de decisões relacionadas com a localização de recursos e no planeamento estratégico. De acordo com os autores, não deveriam encontrar-se diferenças fundamentais entre a análise dos custos de departamentos de apoio à produção e os custos de actividades de suporte de organizações de serviço, pelo que as experiências que possam conhecer-se dos primeiros poderiam resultar úteis em casos do segundo tipo.

Robertson *et al* (1998), referidos por Rebull (2002), publicaram amplos estudos sobre o uso da contabilidade de custos nas instituições de ensino superior na Austrália. Estudam as possibilidades que pode oferecer uma metodologia ABM às universidades. De acordo com os autores, devido ao perfil mais comercial que estão a começar a adoptar as instituições de ensino superior, parece apropriado aplicar a metodologia ABM, com o objectivo de facilitar a ligação dos custos dos produtos que oferece, tais como cursos, investigação, consultoria, etc., com os proveitos que recebe dos seus clientes.

Consideram que este método é muito aconselhável ao ambiente universitário, devido sobretudo à grande quantidade de custos gerais indirectos que devem suportar-se neste tipo de entidades e os escassos custos directos existentes (escasso material). Estes autores também analisam as relações que podem estabelecer-se entre o enfoque ABM e outras iniciativas de apoio, como o *balanced scorecard*, o cálculo do custo do ciclo de vida (com uma análise importante no ambiente universitário), medidas de capacidade, etc. O estudo que realizam do ABM é bastante amplo, baseado num suporte teórico importante.

Outros argumentos em defesa da aplicação do sistema ABC no ambiente universitário, são apresentados por Isabel Gil (2000), citada por Rebull (2002). O trabalho desta autora centra-se na análise das necessidades de informação para a gestão das instituições universitárias espanholas e no desenho do sistema ABC, cuja

implantação procura analisar o custo das políticas seguidas, destinadas a obter a sua optimização face ao conhecimento das actividades e dos seus geradores de custo.

Para isso, estuda o caso concreto da Instituição "Florida Universitária". Os objectivos de custo são, neste caso, as diferentes licenciaturas nela ministradas, bem como as unidades organizativas departamentais, cuja actividade está orientada para os utilizadores, tanto internos como externos. Nesta publicação, detalha-se o processo de identificação de actividades e de selecção de geradores de custo, apresentando numerosos exemplos a este respeito, e onde se propõe, também, um mapa de actividades para esta instituição.

Rebull (2002) relata ainda no seu trabalho, o estudo desenvolvido por Tatikonda e Tatikonda (2001), que argumentam: "apenas umas poucas instituições de ensino superior dos Estados-Unidos aplicam o ABC, e estas aplicações limitam-se à localização de custos gerais, tais como bibliotecas e admissões. Na Grã-Bretanha, contudo, algumas universidades adoptaram o ABC, resultando numa gestão financeira mais ajustada e uma melhor localização de recursos".

Com efeito, tradicionalmente, as universidades foram dirigidas a partir duma gestão baseada em orçamentos, mas nem todos os cursos custam o mesmo, pelo que não é necessário realizar as mesmas actividades, nem tão pouco nas mesmas proporções, para organizar e repartir cada uma delas. O sistema de custos baseado em actividades tem em conta a diversidade e a complexidade dos processos, pelo que os custos dos cursos ou dos alunos podem ser determinados duma forma mais exacta.

No seu trabalho, os autores propõem uma classificação de actividades por produto, lote, unidade, numa instituição universitária fictícia, sobre a qual colocam também um exemplo numérico.

Para além destas obras existem algumas poucas mais, mas atendendo ao enfoque desta investigação, entendemos não aprofundar mais este tema.

Em Portugal, face à predominância da contabilidade de caixa durante largos anos, o avanço para sistemas contabilísticos mais elaborados tardou em chegar. Todavia, as necessidades de informação são cada vez maiores e é muito natural que, dentro de algum tempo, se avance agora para outros campos, onde naturalmente se insere o uso do sistema ABC.

CAPÍTULO IV

4. Os indicadores de gestão nas universidades

4.1 A Universidade como unidade económica

A Universidade, ao prestar um serviço público de ensino superior, aplica meios na execução das suas actividades com o fim de atingir o seu objectivo estratégico. Pode conceber-se como uma autêntica unidade económica de produção, sempre que aplica uma série de factores a um processo de adequação, que termina na obtenção de bens económicos e, maioritariamente, na prestação de serviços, tendo como meta a satisfação de necessidades de formação e cultura requeridas pela sociedade.

Sob este prisma, as universidades configuram-se como unidades económicas de produção e de consumo, com um funcionamento semelhante ao das empresas de serviços, uma vez que o seu objectivo principal reside na prestação de um serviço público. Para Hill (1977:318), referido por Navarro Galera *et al* (2000:33), um serviço pode definir-se como uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem, pertencendo a alguma unidade económica, que se origina como consequência da actividade de alguma outra unidade económica.

Lizcano Álvarez (2002:45) defende que as universidades constituem realmente centros de produção de serviços sociais e intangíveis, e vêm a ser fontes de riqueza económica em si mesmas. Convém ainda ter presente que para além deste efeito económico directo, a formação de capital humano que desempenha através da sua actividade docente, tem uma consequência muito importante a médio e longo prazo sobre a capacidade produtiva e a competitividade económica da sua envolvente. Esta realidade exerce-se fundamentalmente ao nível local e regional onde as universidades estão inseridas, se bem que numa sociedade globalizada como a actual, os efeitos e as sinergias podem ser muito mais amplos.

As universidades são também caracterizadas por apresentarem uma estrutura organizativa complexa, dado que as suas múltiplas actividades determinam uma organização que precisa de uma certa descentralização de responsabilidades para funcionar correctamente.

Por outro lado, a inter-relação existente entre os elementos do sistema condiciona a tomada de decisões, porquanto as actuações de uma unidade podem ter efeitos sobre outras, podendo vir a ocorrer colapsos entre as mesmas, ao confundir os diferentes interesses. Acresce ainda o facto da excessiva intervenção académica em questões de gestão universitária, numa "empresa" onde a complexidade é cada vez maior, podendo deduzir-se alguma falta de aplicabilidade de princípios económicos de gestão.

Na opinião de Calleja (1990:55), referido por Navarro Galera *et al* (2000), "o futuro imediato suportará escassamente que a eficácia e a solidariedade das instituições continuem a submeter-se a interesses políticos de parte ou a vontades ideológicas que sacrificam realidades económicas em prol de ilusões inacessíveis. E não há nada tão poderoso como o conhecimento, que é já hoje, o recurso mais apreciável". De facto, o conhecimento profundo da realidade universitária, conjugado com uma gestão profissionalizada, permitirá administrar os recursos universitários de acordo com critérios racionais.

4.2 Governo e Autonomia da Universidade

4.2.1 Enquadramento geral

A autonomia é muito mais que a descentralização e vai um pouco mais além que o *empowerment*. Autonomia é uma palavra grega que significa "autogoverno". Implica liberdade para actuar e capacidade para o fazer. A chave da autonomia não está em

procurar delegar autoridade aos centros de custo, mas sim em dar mais responsabilidade a um maior número de unidades de negócio para a criação de valor (Hope y Fraser, 2001:57).

A delegação de autoridade é difícil e são necessários vários anos e grandes esforços para manter controladas as forças da centralização, mas estes esforços só valerão a pena quando conduziram uma organização a auto-regenerar-se, com valores sólidos, responsabilidades dispersas e uma cultura de rendimento que já não depende de um ou dois líderes inspirados, que estão no topo.

O conceito de autonomia universitária, distinto do de liberdade académica[65], define-se como a capacidade que têm as instituições universitárias para se auto-organizarem, independentemente dos poderes políticos. Existem dois tipos de autonomia: a autonomia substantiva, que considera a independência das instituições em questões meramente académicas e a autonomia de procedimento, que amplia a autonomia à liberdade das instituições de organizar-se economicamente para a consecução dos seus fins. O termo autonomia universitária pode ser usado indistintamente no primeiro sentido ou quando se cumpram ambos. Sob o ponto de vista pragmático, aceita-se que a completa autonomia universitária contém pelo menos três ingredientes essenciais (Goedegebuure *et al*, 1994, citados por Ginés Mora, 2000:217):

- Liberdade de seleccionar empregados e alunos, e de estabelecer as suas condições de permanência.
- Liberdade de fixar o conteúdo dos programas e curricula dos cursos.
- Liberdade de afectar fundos internamente.

[65]A liberdade académica (liberdade de cátedra, numa terminologia já obsoleta) é definida como a liberdade dos académicos de perseguir a verdade, com independência dos resultados, dentro das suas funções como docentes e investigadores, sem medo de nenhum tipo de represália por ter ofendido alguma ortodoxia política, religiosa ou social (Berdahl, 1991, citado por Ginés Mora, 2000: 216). A liberdade académica é um dos princípios consubstanciados na Universidade desde a sua origem.

O cumprimento destes três critérios está longe de alcançar-se em muitos sistemas universitários nominalmente autónomos. De facto, segundo Birnbaum (1991), citado por Ginés Mora (2000:217) "a autonomia é apenas uma realidade no sector privado. No sector público a autonomia é um mito desejado e inalcançável. Em ambos os sectores, a regra de ouro é que quem tem o ouro estabelece a regra". A autonomia universitária (mesmo a mais restrita) não é um princípio nem universalmente aceite, nem aplicado em países de profunda tradição democrática, como se demonstra no quadro seguinte.

Quadro XI - Autonomia universitária no mundo

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO MUNDO
Países com universidades tradicionalmente autónomas:
Estados-Unidos, Austrália, Canadá, Reino-Unido, Irlanda.
Países com universidades com autonomia relativamente recente:
Holanda, Suécia, Finlândia, Itália, Portugal, Islândia e Espanha.
Países com universidades com dependência importante dos governos:
Suíça, Alemanha, Dinamarca, Noruega, Áustria, Bélgica, França, Japão, Grécia.

Fonte: Ginés Mora (2000:217)

A autonomia universitária é essencialmente uma maneira de organizar o serviço universitário, mas não é um princípio essencial para o bom funcionamento da instituição universitária, nem uma extensão necessária da liberdade académica. Existem muitas razões a favor da autonomia universitária, mas também existem ponderosas razões para que o Estado intervenha no ensino superior. Por princípio, a autonomia universitária deve permitir que as instituições sejam mais flexíveis para responder à envolvente, e deve facilitar a independência e a criatividade do trabalho académico. Possivelmente, a razão mais importante em defesa da autonomia universitária, seja a própria complexidade das universidades, constituídas por uma complexidade de sistemas (disciplinas, objectivos, grupos, etc.) aos quais é difícil aplicar os mecanismos burocráticos de funcionamento que são próprios da Administração do Estado.

Ginés Mora (2000:218), citando McDaniel (1997), aponta como razões a favor da intervenção do Estado no ensino superior, as seguintes:

- A obrigação do Estado de favorecer o interesse geral promovendo a produção científica e os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da colectividade.
- A necessidade de estabelecer prioridades políticas nos serviços públicos, como poderia ser o desenvolvimento da mobilidade social.
- A necessidade do Estado exigir a prestação de contas das instituições financiadas com recursos públicos.
- O dever do Estado de proteger interesses vitais dos utentes e consumidores dos serviços públicos.

Tendo em conta os prós e os contras da autonomia universitária, existe um consenso generalizado de que a autonomia das universidades é o meio mais adequado para a gestão deste importante serviço público. Por outro lado, existe também o acordo sobre a iniludível obrigação do Estado de intervir neste serviço, intervenção esta que deve ser realizada através de mecanismos indirectos compatíveis com a autonomia, como sejam:

- Criar sistemas competitivos para captar estudantes, professores e recursos.
- Estabelecer sistemas para avaliar a reputação das instituições.
- Multiplicar as fontes de financiamento das instituições.
- Incrementar o poder dos utilizadores.
- Incrementar a responsabilidade social das instituições.
- Estabelecer sistemas públicos de prestação de contas sobre o funcionamento interno.

Porém, mesmo em países em que a autonomia universitária faz parte da sua tradição, esta não é entendida como sinónimo de governo pelos seus trabalhadores. A autonomia é uma prerrogativa da instituição e não dos seus trabalhadores. A liberdade dos académicos para ensinar e investigar gerou a ideia de que são os académicos que têm de governar as instituições universitárias. Esta ideia ficou calejada desde a fundação das universidades, em que o *collegium* dos professores se auto-governava e elegia o reitor como um *primus inter pares.* Hoje, porém, as universidades são totalmente diferentes daquelas pequenas instituições medievais e dos seus velhos mecanismos de governo.

A independência institucional pode exercer-se em instituições que estão sob a tutela de conselhos de governo compostos por membros externos, eleitos pelos cidadãos, ou nomeados directamente pelo governo. Outra realidade são as universidades que são governadas por pessoas nomeadas sempre por instâncias superiores, cabendo aos professores a eleição do director do departamento.

O razoável privilégio dos académicos em participar no governo das instituições, ou pelo menos de serem ouvidos por este, não quer dizer que sejam os que melhor governam as instituições. De facto, a situação varia de país para país (veja-se o quadro nº XII). No entanto, é bom dizer-se que em todos os países ocidentais, os académicos exercem um importante papel de desenho das políticas educativas e investigadoras, ainda que as decisões finais não estejam necessariamente nas suas mãos. Mesmo assim, estando consensualizada a ideia de que autonomia universitária e governo dos académicos não são equivalentes, existe unanimidade entre os especialistas sobre as vantagens dos sistemas de governo profissionalizados, nos quais o papel dos académicos é fundamentalmente consultivo.

Quadro XII - Repartição do poder nas universidades

REPARTIÇÃO DO PODER NAS UNIVERSIDADES
Países com conselhos de governo maioritariamente externos à comunidade universitária que nomeiam o reitor Estados-Unidos, Austrália, Canadá, Reino-Unido, Holanda.
Países com conselhos de governo maioritariamente externos e com reitor eleito pela comunidade universitária Suécia.
Países com conselhos de governo com forte representação externa, ainda que não maioritária, com reitor eleito pela comunidade universitária Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Islândia, Noruega.
Países com cargos eleitos pela comunidade universitária, mas submetidos a ratificação governamental Suiça, Alemanha, Japão.
Países com conselhos de governo internos e reitores eleitos pela comunidade universitária Áustria, Bélgica, Grécia, Portugal e Espanha.

Fonte: Ginés Mora (2000: 217)

Nas universidades de todo o mundo, observa-se uma tendência convergente nas suas formas de governo e de gestão. Esta convergência manifesta-se pelo crescente aumento da autonomia nos países em que as universidades não a tinham (exigência de prestação de contas, procuras gerais, financiamentos condicionados) e uma crescente intervenção indirecta do Estado, naqueles países onde as universidades estavam numa situação de notável independência.

Nos países em que o Estado abandonou a sua tradicional posição de "Estado supervisor", passa a "Estado facilitador", que procura estimular as instituições universitárias a que, por elas próprias, atinjam a eficácia, a eficiência e a adaptação às necessidades da sociedade. Estas mudanças de atitude fazem emergir um novo conceito de Universidade: a Universidade universal, ou seja, uma Universidade que se universaliza em duplo sentido: estendendo-se a uma grande parte da população e estendendo as suas relações a todo o planeta, competindo numa envolvente global de alunos e professores e oferecendo neste contexto serviços, tecnologia e informação. Esta Universidade não será com certeza fácil de gerir de acordo com as estruturas tradicionais baseadas no governo do *collegium* ou em formas burocráticas. Mas, a

procura de todo o tipo de serviços cresce exponencialmente e a sociedade do conhecimento que os especialistas vêem próxima exige que a Universidade se converta numa empresa de serviços múltiplos, em algo que alguém se atreveu a qualificar como "*broker* do conhecimento e das competências profissionais" [Monasta (1997), *in* Ginés Mora (2000:220]. Coloca-se a ênfase na eficiência das universidades e defende-se que o governo da nova Universidade passa pela introdução de técnicas de gestão empresarial, introduzindo no governo daquelas critérios de racionalidade empresarial (*managerialismo*) (Churchman, 2002:645).

Ao mesmo tempo que existe acordo sobre a necessidade de incrementar as técnicas de gestão empresarial nas universidades, existe também um consenso em crer que estas não devem ser governadas como grandes empresas. Subsistem razões ponderosas para crer que a gestão empresarial só é possível até certo limite, acima do qual os efeitos seriam possivelmente devastadores para a própria instituição. Uma imagem mais recente tem a ver com a Universidade empreendedora (Clark, 1998; Ginés Mora, 2000). Sob este ponto de vista, a Universidade é considerada como um ser vivo, inteligente no seu funcionamento, adaptando-se continuamente à sua envolvente. Nesta realidade, a força directriz é o mercado, que informa as universidades sobre oportunidades e relações de intercâmbio.

4.2.2 A Autonomia Universitária em Portugal

Nos termos da Lei da Autonomia Universitária (LAU) – Lei nº 108/88, de 24 de Setembro -, as universidades são pessoas colectivas de direito público (artº 3º), as quais, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) (artigo 76º) gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira. A sua função principal reside na geração e transmissão de conhecimentos, através do desenvolvimento de actividades de docência, investigação e extensão cultural.

Sobre a autonomia universitária em Portugal, e no actual contexto legislativo, tem havido posições diversas, tendo o CRUP desenvolvido neste campo um papel relevante, na medida em que divulgou em documento esses entendimentos. De todas as posições assumidas, realçamos a de Marcelo Rebelo de Sousa[66], por nos parecer ser esclarecedora quanto a este assunto. Defende, assim, que "o artigo 76º da Constituição da República Portuguesa confere à autonomia universitária natureza de verdadeiro direito "lato sensu", as universidades públicas integram a administração pública autónoma do Estado, isto é, não são administração directa do Estado – suporte ao seu poder de direcção – nem administração indirecta do Estado – suporte ao seu poder de superintendência (definição de objectivos, apontando caminhos traçando rumo alheio) - , encontrando-se apenas submetidas a poder de tutela (controlo, através da fiscalização e respeito por certas normas e valores)" (CRUP).

4.2.3 Propostas sobre modelos de governação

Costa (2003) identifica três modelos de governação universitária: dois típicos (o velho *modelo corporativo/colegial europeu continental* e o *modelo americano,* seguido também em grande parte no Japão, nos países asiáticos do pós-guerra e, com maiores ou menores desvios, também no Reino-Unido e nos seus domínios); e um atípico (o *"novo" modelo europeu*), mas nem por isso de menor potencialidade e certamente de maior flexibilidade. Este novo modelo europeu, relativamente recente, com um misto do modelo americano e da tradição europeia, foi designado *modelo de governação partilhada.*

O primeiro modelo típico é o modelo corporativo/colegial, e, tal como em Portugal, está em franco declínio. Este modelo assenta em pressupostos ideológicos de "gestão democrática", vingou depois das transformações democráticas (e de alguns dos seus excessos) na Itália do pós-guerra e, mais recentemente, em Portugal, Espanha e

[66] Professor Catedrático da Universidade de Lisboa e uma reputada individualidade em Portugal.

Grécia. Idênticas razões conduzem a alguns afloramentos deste modelo nos países de leste, embora compensados pelo seu fascínio actual pela sociedade americana.

O modelo americano é relativamente típico, apesar da grande diversidade das instituições (colégios comunitários, universidades de ensino, universidades de investigação, universidades estatais e privadas), tendo vindo a sofrer algumas modificações originadas pela emergência do novo tipo de universidades empresariais ("for-profit universities" e "corporate universities").

O modelo europeu de governação partilhada é recente (com excepção do Reino-Unido e da Irlanda), havendo alguns países, nomeadamente os escandinavos, a Holanda e a Suíça, que desde há vários anos vinham a introduzir alguns valores e formas de actuação do modelo americano, principalmente pelo grande número de professores e investigadores desses países que trabalharam nos EUA.

Com este modelo pretende-se corrigir as insuficiências dos sistemas tradicionais europeus de governação, e, para isso, vai buscar soluções organizativas e funcionais à teoria moderna da organização e gestão institucionais ou ao funcionamento das universidades americanas de excelência. Mas, pela variedade dessas soluções e pelas diversas formas como têm sido adaptadas às realidades nacionais, o modelo não se pode definir de forma descritiva só pelos seus princípios e critérios.

O argumento de Costa (2003), que também perfilhamos, vai no sentido de ser este o modelo que interessa a Portugal, num quadro de autonomia revista. Assim, na prática, podem ser adoptadas duas alternativas possíveis:

- Estabelecimento, com âmbito geral, dos novos princípios de organização e governação, deixando às instituições a escolha das formas práticas de os concretizar, dentro da grande variabilidade de soluções que vimos.

- Num sistema mais liberal, as instituições seriam livres de adoptar qualquer modelo, inclusivamente de manter o "status quo". Neste caso, seria necessário estabelecer um sistema de incentivos para que as instituições adoptassem progressivamente o novo modelo.

Aguarda-se que a todo o momento seja aprovada a nova lei de autonomia universitária, a qual, ao que se sabe e entre outras medidas, vai introduzir alterações nos modelos de governo universitário e politécnico.

4.3 Os Indicadores de Gestão

4.3.1 Os indicadores de gestão na Administração Pública

4.3.1.1 Enquadramento e caracterização

A Administração Pública, como organização ao serviço da sociedade, é chamada a atravessar processos de modernização na sua gestão, através dos quais se possa adaptar à envolvente dinâmica e de incerteza, na qual se move.

Actualmente, nas economias ocidentais, a indispensável condição de controlar a despesa pública, determinou a necessidade de tomar decisões acerca do quanto e em quê se deve reduzir. Os cidadãos tornam-se mais exigentes e requerem que a actividade administrativa cumpra com o princípio da eficiência, entendida esta de forma ampla, que incorpora conceitos de eficácia, eficiência em sentido restrito, economia e qualidade (Lane e Ersson, 1999; Prieto Jano, 2001:83).

De acordo com a AECA (2000:21) numa perspectiva de medição, a gestão no sector público acolhe diversas denominações, tais como *actuação* ou *desempenho.* O termo *gestão* pode considerar-se equivalente ao vocábulo de língua inglesa *performance*[67].

[67] De difícil tradução no nosso idioma.

No âmbito da chamada *New Public Management* têm surgido várias propostas de reformas e reestruturação do Sector Público, onde os indicadores de gestão surgem como instrumentos ao serviço da melhoria na afectação de recursos, apresentando a sua utilização vantagens extraordinárias ao avaliar a gestão das entidades e dos serviços públicos.

Um modelo de informação de gestão deve ser composto por um conjunto de peças que se interligam entre si, servindo as necessidades de informação dos diversos actores que operam na esfera de influência da organização. Deverá ser acessível e consistente, para que quem gere dedique mais tempo à análise da informação e decisão sobre ela, ao invés de empregar demasiado tempo na sua extracção, tratamento e explicação (Fanelli, 1998).

Esta parte do estudo tem como núcleo central mostrar a necessidade que existe de pôr em prática um instrumento informador e avaliador das actividades desenvolvidas no sector público, com o objectivo de estabelecer pautas de comportamento na gestão seguidas por este. Estamos a referir-nos à necessidade de utilização de um sistema de indicadores que reflicta o grau de eficiência e eficácia alcançado nas actuações públicas, para determinar o êxito ou fracasso conseguido. Tratando-se de um modo simples de reflectir a execução dos programas previstos, não deixa contudo de oferecer uma visão parcial, ou de primeira aproximação das actuações públicas.

Não obstante a sua simplicidade, os indicadores permitem determinar como se conseguiram os objectivos pré-fixados, quais os desvios existentes e qual foi o valor criado nas realizações públicas, relativamente a esses objectivos. Com o uso dos indicadores, pretende-se dotar a Administração (ou as entidades públicas) dos elementos necessários para realizar o controlo de gestão, ou seja, se se actuou com eficiência e eficácia. Trata-se de um instrumento básico para a gestão pública, de larga aceitação a nível internacional (Smith e Goddard, 2003:35).

As vantagens que decorrem da utilização dos indicadores de gestão na administração pública, são as seguintes (AECA, 2000:21):

- clarificar os objectivos;
- obter informação sobre as actividades realizadas;
- conhecer os resultados;
- melhorar a prestação de contas;
- controlar e melhorar a utilização dos recursos;
- motivar os funcionários e incentivá-los a partir do estabelecimento de retribuições variáveis em função dos resultados alcançados.

Para além de poder aferir-se não só o quanto se gasta, mas também como se gasta, o fundamental para o estabelecimento de um sistema de indicadores apropriado é a determinação clara e precisa dos objectivos ou metas da organização. No entanto, o conhecimento do nível de cumprimento dos objectivos fixados ao nível global é, na maioria dos casos, difícil, porquanto muitos deles não são quantificáveis nem em termos de volume, nem em termos monetários. Por isso, os indicadores devem ser estruturados em termos de hierarquia de objectivos que a organização tenha determinado. Sempre que possível, devem ser definidas para cada departamento ou unidade administrativa indicações claras e quantificáveis dos seus resultados, que permitam fazer a comparação com os resultados alcançados noutros períodos e, a partir deles, deduzir a evolução do comportamento da Administração.

Para a medição da eficiência pública[68], a *orçamentação por objectivos ou por programas*[69] torna-se essencial, pois permite a aplicação das técnicas de medição, em função de uma prévia afectação de recursos aos objectivos seleccionados como prioritários da actuação pública (Albi, 2000).

Os programas são conjuntos articulados de acções ou de projectos que visam produzir um mesmo resultado objectivo (obra, acção...) (Franco, 1995:421). Integram

[68] Ver no Capítulo III, o ponto 3.1.1.

[69] O Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho, estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução.
A Lei nº 91/2001 (Lei do Enquadramento Orçamental) já previa esta possibilidade, pelo que faltava a sua concretização, o que sucedeu com a aprovação do diploma antes referido. Ver, neste Capítulo, o ponto 3.3.1 onde se apresentam mais desenvolvimentos sobre esta temática.

diversos projectos e acções, de cuja análise e coerência se pode avaliar tanto o conteúdo quanto a eficácia da acção do governo, no espaço e no tempo. No espaço, porque permitem envolver diversos departamentos numa mesma acção; no tempo, porque dão coerência às acções tendentes a realizar no tempo o mesmo programa ou projecto, possibilitando uma melhor articulação com o sistema global de planeamento e programação.

"Só se pode melhorar aquilo que se pode medir" refere Salgueiro (2001:2). De facto, um dos princípios subjacentes ao orçamento por programas é o da medida dos resultados e a determinação dos custos, permitindo desse modo exprimir a relação resultados-custos, ao nível de cada programa (Prieto Jano, 2001:84). A operacionalidade do orçamento por programas reside precisamente no estabelecimento de um quadro de indicadores, tanto no processo da gestão, quando fornece uma expressão quantificada de elementos essenciais à direcção, como no da avaliação e controlo da eficiência e eficácia, quando põe em evidência o grau ou nível de consecução dos objectivos e com que custo, (Ruiz-Ayúcar de Merlo, 1987, citado por Prieto Jano, 2001:84) bem como o impacto.

Para *medir e controlar* algum elemento da gestão, o que basicamente se faz é comparar o valor real desse elemento com um valor final (objectivo) ou com um valor normativo (padrão). Sob o ponto de vista da gestão pública, adquirem especial importância os objectivos e os padrões, como figuras complementares, na medida em que uma óptima fixação de objectivos e de indicadores carece de prévio estabelecimento de padrões como valores de referência para a medição do desempenho das actividades públicas (Prieto Jano, 2001:86; Aibar Guzmán, 2003c:75).

Um padrão é um critério de desempenho desenvolvido a partir de pontos eleitos num programa de planeamento, no qual se realizam medições que proporcionam aos gestores as indicações necessárias ao funcionamento das actividades, mesmo sem os planos estarem totalmente executados. Um padrão é "uma referência normativa do que deveria ser a gestão", ou ainda "algum elemento da gestão para a poder qualificar como

satisfatória (Salvador Centelles, 1994; Medina Giopp e Mejía Lira, 1993), referenciados em Prieto Jano (2001:86).

Para se estabelecerem padrões torna-se desejável que previamente se estabeleçam as características reais da envolvente em que se desenrola a sua formulação[70].

Na administração pública os padrões mais utilizados são do seguinte tipo: tempos de tramitação dos procedimentos e expedientes, número de reclamações, volume de resoluções ou actos administrativos de determinado carácter, etc.

Existem determinadas *características* que todo o padrão ideal deve possuir, como sejam (Prieto Jano, 2001:86):

- Um padrão deve situar-se entre a média real e o valor ideal das actividades ou elementos tomados como referência. Pressupõe um compromisso entre aquilo que se faz e o óptimo que se poderia fazer, se todos os factores da envolvente fossem completamente favoráveis.
- Os valores que o padrão venha a contemplar podem ser de carácter fixo ou por intervalos. Se a actividade é puramente mecânica convém tomar valores do padrão de carácter fixo; se a actividade apresenta características específicas para cada caso, os padrões, preferentemente, hão-de definir-se através de um intervalo.
- Os padrões devem ser estáveis, pelo menos a curto prazo, devendo manter-se aberta a possibilidade de que evoluam com o tempo, para se adaptarem aos rumos que a organização tome e as circunstâncias da envolvente, como sejam as mudanças tecnológicas, que reduzem o tempo de execução das tarefas.

[70] Deve determinar-se quem são os dirigentes e os funcionários ou outro pessoal responsável pela execução das tarefas, experiência profissional, instrumentos de apoio ou de trabalho disponíveis para a sua realização. Deve também atender-se ao grau de dificuldade que apresente a área de gestão para a qual se pretende determinar o padrão e quais as tarefas ou actividades a que se destina.

No caso de se aplicarem a determinadas actividades diferentes tipos de padrões, devem ser hierarquizadas as respectivas prioridades em função dos fins estabelecidos pela entidade.

Existem todavia diferentes *tipos de padrões*. Podem apresentar-se padrões em termos fixos (quantidades de produtos ou serviços, unidades de serviço, horas de trabalho, velocidade) ou em termos monetários (volume de vendas, custos, gastos de capital ou utilidades). Podem também expressar-se em termos qualitativos verificáveis. A forma em que se expressam pode ser diversa, o que é importante é que proporcionem uma indicação clara e precisa do desempenho de uma actividade.

Prieto Jano (2001:87), define os seguintes tipos de padrões.

1. *Padrões físicos* – consistem em medições não monetárias, como sejam a mão de obra e os materiais na prestação de serviços e na fabricação de produtos. Reflectem desempenhos quantitativos, tais como jornadas de trabalho, ou medidas de qualidade dos resultados em função da durabilidade do produto, e de precisão da tolerância.
2. *Padrões de custos* – Trata-se de uma medição monetária no nível operativo, ou o que é o mesmo, afectam valores monetários aos gastos operacionais.
3. *Padrões de programas* – é um instrumento de medida que surge da aplicação a partir da elaboração de programas detalhados nos quais se descrevem as actividades, objectivos e metas com o propósito de levar a cabo o seu seguimento de modo integral. O padrão concretiza-se com a conformidade de programas e a sua estrutura integra-se fazendo referência ao plano que originou o facto ou fenómeno de estudo.
4. *Padrões intangíveis* – consistem em parâmetros de carácter qualitativo que têm o seu fundamento em juízos de valor, atitudes, relações

interpessoais, interpretação de valorações efectuadas pela sociedade perante o desempenho público. Tendo em conta a alta subjectividade, não podem expressar-se de forma clara e verificável, através de medições quantitativas de carácter físico e monetário. Este tipo de indicadores começou a ser utilizado sobretudo nos altos níveis de direcção, onde o desempenho de funções depende das relações humanas.

5. *Padrões de capital* – surgem da aplicação de medições monetárias a artigos físicos, mas referidos especialmente aos investimentos de capital da organização, mais do que aos custos da operação. O padrão mais comum é o rendimento do investimento. Este tipo de padrão utiliza-se mais para medições do desempenho ao nível das organizações privadas, tendo por base a conta de lucros e perdas.
6. *Padrões de receitas* – elaboram-se a partir da afectação de valores monetários, geralmente as vendas de uma organização. Na administração pública, pode referir-se ao recebimento de impostos ou direitos por um serviço prestado.
7. *As metas como padrões* – actualmente, verifica-se uma marcada tendência para definir metas como instrumentos ou padrões de desempenho. Mesmo que seja provável que as metas de carácter quantitativo tomem a forma de alguns dos padrões referidos, a definição de metas qualitativas representa um avanço no campo dos padrões para controlo.

4.3.1.2 Objectivos dos indicadores

É voz corrente referir, embora sem rigor fundamentado, que os indicadores de gestão têm como objectivo apoiar a melhoria da gestão pública. Um sistema de indicadores de gestão necessita da concretização absoluta, não só dos objectivos para que foram criados, como daqueles a que hão-de assistir.

Assim sendo, os indicadores devem permitir uma visão sintética, objectiva e quantificável do sistema de informação que se estabeleça para cada actividade. Um sistema de informação compreende tudo aquilo que precisa de conhecer bem o gestor político e o gestor técnico sobre as variáveis que incidem sobre as actividades a seu cargo. Tais variáveis consistem no seguinte:

- Condições de procura de bens e serviços.
- Delimitação dos parâmetros-padrão em torno das mesmas.
- Custos de actuação teóricos, padrões e reais.
- Dimensionamentos teóricos, padrão, e reais, dos recursos, para obter os objectivos fixados.
- Rendimentos teóricos, padrão e reais.
- Características da envolvente.

A informação que contêm as variáveis anteriormente explicitadas deve dispor-se de forma que permita ao gestor público, político ou técnico, tomar decisões racionais num ambiente que, deste modo, se mostra menos incerto. A obtenção de melhorias na gestão pública só será visível quando o respectivo gestor executar as tarefas segundo estes critérios, e desde que os resultados obtidos se aproximem o mais possível dos previstos. No caso de serem encontrados desvios entre o previsto e o executado, então devem adoptar-se medidas correctivas oportunas.

Do exposto, pode deduzir-se que o indicador tem como finalidade básica evidenciar tendências, sejam elas positivas ou negativas, de uma actividade sujeita a influências tanto de nível interno como de nível externo, com referência a uma medida ou valor pré-estabelecido. Um indicador permitirá determinar em que grau se cumpriram as metas e objectivos programados ou com que adequação se efectuou o exercício orçamental.

Para Smith y Goddard (2003:35), os principais benefícios e custos que advêm das iniciativas de indicadores de gestão (IG) deveriam calcular-se em termos do seu

impacto sobre o bem-estar social. Dentro dos benefícios poderia esperar-se maior eficácia, eficiência e equidade do sector público. Dentro dos custos incluem-se os directos, derivados da recolha e difusão de dados, e os indirectos, ou seja, aquelas consequências disfuncionais e imprevistas dos esquemas de IG.

Os indicadores de gestão também podem conceber-se como "instrumentos de comunicação organizacional" [Mora Corral y Vivas Urieta (2001), citados por Aibar Guzmán, (2003c:82] e, nesse sentido, serem utilizados para fornecer informação de diversa índole às entidades públicas: objectivos, rendimento, necessidades de melhoria, efeitos da sua actuação sobre o conjunto da organização, etc. Para se conseguir um maior envolvimento do pessoal nas actividades da entidade, é preciso algum cuidado na definição e selecção de indicadores para os diferentes níveis hierárquicos, visto que as necessidades de informação e as decisões a adoptar diferem consideravelmente consoante o nível em causa. Deve evitar-se a sobrecarga de informação, assegurar a sua confidencialidade e acautelar o surgimento de conflitos.

4.3.1.3 Importância dos indicadores

Entre os instrumentos e técnicas de gestão que têm merecido prioridade de atenção por parte da literatura especializada sobre o assunto, ao considerar que a sua implantação no sector público poderá favorecer a modernização da gestão pública e a consecução dos objectivos incluídos na sua reforma, destacam-se os indicadores de gestão, ou medidas de rendimento de diversa índole.

Tais medidas, uma vez estruturadas na base da sua afectação a determinadas áreas estratégicas, do ponto de vista dos objectivos que uma entidade visa atingir, proporcionam um quadro de referência, relativamente à avaliação dos resultados da gestão, e a obtenção de uma visão global da situação da entidade em cada momento (AECA, 2000; Aibar Guzmán, 2003b:15).

Os indicadores de gestão têm dois papéis fundamentais: a *nível interno,* servem como elementos de melhora da gestão propriamente dita; a *nível externo,* como

elementos de informação. No caso das entidades públicas, a importância destes indicadores reside no facto de, através deles, ser possível avaliar as distintas actividades e políticas levadas a cabo por uma entidade ao longo do tempo e comparar os resultados obtidos com os objectivos previamente estabelecidos (Kearney e Berman, 1999; AECA, 2000; Visscher, 2001; Aibar Guzmán, 2003b:15).

Ortiguera Bozada (1987:113) diz que a importância dos indicadores não radica unicamente no papel que desempenham a nível interno ou de gestão. Na ordem externa, ou de informação ao público em geral, têm um papel transcendente; não só informam o cidadão sobre a realidade e a marcha da Administração, como a dispõem para uma participação séria e consistente na vida política. São um instrumento para dotar a gestão pública de transparência. Neste sentido, na gestão das entidades públicas não se deve apenas procurar atingir uma actuação eficiente, eficaz e económica, mas esta deve, também, ser contemplada e avaliada sob uma perspectiva geral da sua contribuição para o interesse público e para a melhoria do bem-estar social e individual (Aibar Guzman, 2003c:147).

Montesiños Julve (1999:18), referido pela autora que antecede, nesta linha de pensamento, defende que "as entidades públicas têm de tomar nota de uma mudança qualitativa na apreciação dos cidadãos em questões ambientais e programas de solidariedade social" e os indicadores de gestão podem proporcionar isso.

Os indicadores podem ser vistos como instrumentos para apoiarem a política de planeamento e controlo do processo administrativo. Os indicadores fornecem aos directores e gestores públicos o volume de informação necessária para a tomada de decisões. Mendonza (1993), referido por Prieto Jano (2001:88), sintetiza os enfoques que ao longo das duas últimas décadas se desenvolveram em torno dos indicadores na melhoria da eficiência das organizações públicas:

- A melhora do processo de afectação de recursos entre actividades alternativas, quando constituam apoio ao planeamento e à orçamentação. A melhora da gestão e da eficiência, sempre que os recursos estejam

afectados e caso constituam elemento de apoio à gestão por objectivos e ao controlo de gestão.

- A aprendizagem colectiva dos distintos actores implicados na formulação e implementação de uma política ou programa público, no caso de servirem de elemento de apoio à avaliação de políticas e programas públicos.

No âmbito do seu papel interno, os indicadores de gestão cumprem duas funções: uma função de controlo interno e outra função de desenvolvimento. A primeira, diz respeito à identificação das oportunidades para estabelecer acções correctivas das actuações públicas. A segunda, considera-se inserida num ciclo contínuo de aprendizagem dentro do processo de intervenção e de mudança para a melhoria da gestão pública.

Sobre o papel externo dos indicadores de gestão, este refere-se à necessidade de proporcionar, fora da organização, guias para ajuizar, com fundamento, as actuações do sector público. O fornecimento desta informação parte principalmente da opinião de auditores e da contabilidade pública, como instrumentos do controlo externo.

Para além das razões apontadas e de acordo com Jimenez (1987), a necessidade do uso de indicadores no sector público, fundamenta-se nos aspectos seguintes:

- A crescente presença e intervenção do sector público na vida económica privada, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo.
- A posição de monopólio que apresenta, em termos genéricos, a gestão dos serviços públicos. Devido a este facto, anula-se a competência, factor de crucial importância para o estímulo da produtividade e medição da mesma.
- Os preços dos serviços públicos em diversas ocasiões não são o resultado do ajuste entre a oferta e a procura, podendo estar em função de critérios impregnados de conotações externas ao serviço, tais como políticas, normativas, etc.

- O sector público não tem brilhado pela transparência no balanço de gestão das suas actuações, apresentada aos cidadãos. Na actualidade, o público requer respostas sobre o grau de cobertura dos serviços oferecidos pela Administração, fazendo uso do seu legítimo direito à informação e participação na gestão pública, característicos de uma sociedade democrática.
- Em muitas administrações, as decisões da actuação pública são adoptadas de forma intuitiva, sem conhecer informação relativa aos resultados produzidos por outras decisões tomadas em circunstâncias idênticas.
- Relativamente à tomada de decisões, cabe referir que o uso de indicadores adquire uma maior importância quando são requeridos por aquelas pessoas que têm a última palavra numa determinada decisão pública. Os indicadores hão-de proporcionar aos decisores a informação imprescindível para o correcto exercício das suas responsabilidades políticas ou técnicas.

Para terminar estas ideias, afirma-se que a contínua utilização dos indicadores há-de resultar numa melhoria ostensiva dos mecanismos de afectação de recursos. Também a Administração fica assim mais segura quando pretende efectuar mudanças orgânicas, ou seja, ampliação de serviços ou eliminação de órgãos desfasados no tempo, ou possíveis reorganizações sectoriais.

Girard e Minvielle (2002), referidos por Smith e Goddard (2003:36), dizem que não há dúvida que parte do aumento da produtividade que se observa na maioria dos sectores públicos mais desenvolvidos, pode atribuir-se ao aumento na difusão dos dados referentes à gestão.

Emergem determinadas vantagens da utilização dos diferentes modelos de indicadores de gestão. Ajudam a esclarecer os objectivos da organização e facultam indicadores consensuais do *output* e da sua qualidade. Por outro lado, atinge-se uma melhor compreensão do processo produtivo, ao mesmo tempo que a comparação do

rendimento obtido nas distintas organizações se encontra facilitada. Outra das vantagens é a de proporcionar às organizações e aos seus responsáveis o estabelecimento de objectivos de execução, da mesma maneira que promove a responsabilidade e a transparência da organização perante as pessoas a quem presta serviços.

Pressupõe-se que estas vantagens de gestão conduzirão a possíveis melhoras na relação custo-eficácia dos serviços públicos. Não obstante, ainda que grande parte das vantagens potenciais enumeradas resultem visíveis, e possam observar-se em muitas organizações do sector público que adoptam a filosofia de indicadores de gestão, não existe nenhum modelo de IG que não tenha um custo associado. Os custos directos de recolha, análise, auditoria e divulgação de dados, podem chegar a ser consideráveis. Existem custos potenciais menos visíveis, mas possivelmente mais perniciosos, sob a forma de consequências não desejadas sobre o comportamento dos agentes[71] derivadas da publicação dos indicadores de gestão.

4.3.2 – Conceito e classificação dos indicadores de gestão

4.3.2.1 Conceito e definição

Nos múltiplos trabalhos dedicados ao controlo da gestão pública, podemos encontrar referências ao conceito de indicador de gestão, diferentes definições, umas de carácter mais geral e outras com enfoque mais específico. Assim, em Navarro Galera *et al* (2000:35), encontramos definições como a de Kells (1991:423), que considera que os indicadores obedecem a "sistemas de elementos quantificáveis ou relações numéricas para medir certos aspectos dos *inputs* das entidades públicas, do seu funcionamento e dos resultados". No mesmo trabalho encontramos a definição de Laufer e Burlaud (1989:446), para quem "um indicador é um dado empírico, ou melhor, uma medida, que revela a presença ou a intensidade de um fenómeno ou de uma variável".

[71] Por agente entenda-se "fornecedor de serviço público" (Smith e Goddard, 2003: 36).

Os indicadores de gestão podem definir-se como instrumentos através dos quais se pode expressar a informação relativa tanto aos objectivos de uma organização e às suas actuações, como aos recursos consumidos e obtidos pela mesma no decurso da sua actividade (Aibar Guzmán, 2003c:75). Como consequência, os destinatários desta informação podem realizar uma avaliação e um seguimento periódico da situação e do desempenho da entidade.

Navarro Galera *et al* (2000:35) agrupam diferentes concepções sobre indicadores de gestão, mencionando em primeiro lugar os autores para quem os indicadores são grandezas associadas sempre à noção de fenómeno ou sistema, podendo desempenhar as funções descritiva e valorativa, como é o caso de Ortiguera Bouzada (1987:113) e Aibar Guzmán (2003c:75). Assim:

- Na *função descritiva*, os indicadores de gestão fornecem e classificam informação de todo o tipo, que permita reflectir a realidade do contexto de uma organização e do seu funcionamento;
- Na *função valorativa*, os indicadores de gestão permitem a avaliação do impacto interno e externo das distintas actuações desenvolvidas pela organização.

Uma segunda concepção, que define os indicadores realçando a sua capacidade para a medição de certos aspectos da realidade, como é o caso da AECA (2000:31), para quem os indicadores são "unidades de medida que permitem o seguimento e a avaliação periódica das variáveis-chaves de uma organização, mediante a comparação com os correspondentes referentes internos e externos".

Em terceiro lugar, referem a existência de outros autores que insistem em definir os indicadores enaltecendo a sua utilidade para a avaliação da eficácia e eficiência, entre os quais Jiménez (1987:196) que se pronunciou nesse sentido.

Para a Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (1997:113), referida em Prieto Jano (2001:87), sob um ponto de vista genérico, um

indicador de gestão pode definir-se como "uma forma de medida, uma estatística, que proporciona informação relevante sobre algum aspecto de um objectivo, que proporciona informação oportuna, relevante e fiável aos responsáveis da gestão numa organização". Sob um ponto de vista mais restrito, López Camps y Gadea Carrera (1992) e Salvador Centelles (1994), referidos igualmente por Prieto Jano, consideram que um indicador é "uma grandeza associada a uma actividade, a um processo, a um sistema, etc. que permite, por comparação com os padrões, avaliar periodicamente as unidades de programação".

No caso das entidades públicas, Kanter e Summers (1994), referidos por Aibar Guzmán (2003c:76), defendem que os indicadores de gestão devem estar orientados para favorecer o cumprimento das funções básicas dos gestores públicos, sob uma tripla perspectiva:

- Institucional – os indicadores de gestão devem reflectir as prioridades políticas e proporcionar evidência do grau em que a organização está a atingir os seus objectivos, conferindo desta maneira legitimidade à actuação realizada.
- Directiva – as medidas de rendimento devem constituir a base informativa na qual se apoia a gestão da entidade facilitando aos seus responsáveis a realização do seu trabalho.
- Técnica – os indicadores de gestão devem fornecer informação sobre os aspectos técnicos associados ao processo de transformação desenvolvido pela organização.

Funções que, por sua vez, estão relacionadas com as diferentes facetas da responsabilidade pública, o que contribui para pôr em evidência o papel que podem desempenhar os indicadores de gestão, enaltecendo a sua utilidade, na medida em que a atribuição de responsabilidades exige poder dispor de informação, cuja avaliação sirva

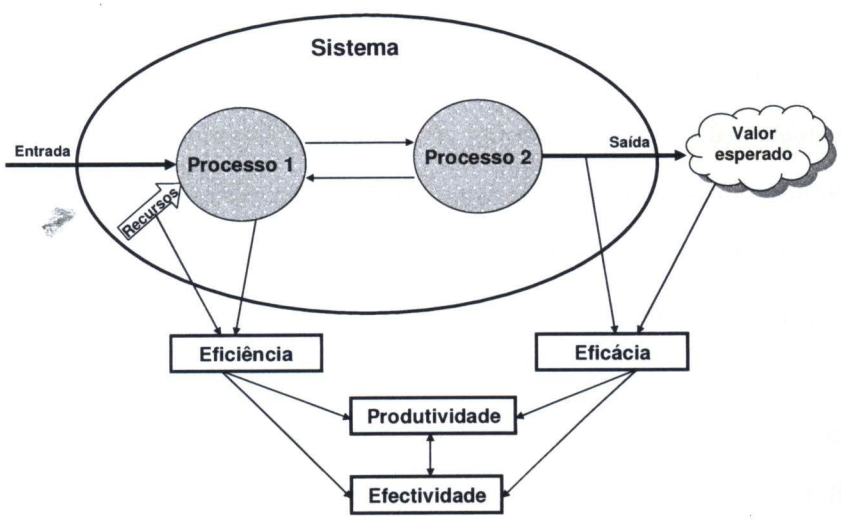
de base à adopção de juízos sobre a actuação realizada [Stewart, (1984), citado por Aibar Guzmán, (2003c:76)].

Bahamón L. (2003:80) entende que os indicadores podem ser classificados de acordo com o mecanismo de controlo para o qual obtém informação do sistema. Assim, os indicadores podem ser de eficiência, quando se direccionam para o controlo de recursos ou a entradas do sistema; de eficácia, quando se preocupam com o controlo dos resultados do sistema.

Este autor dá-nos como exemplo de indicadores de eficiência, o cumprimento da programação estabelecida, o nível de desperdício, etc.; aponta como indicadores de eficácia, indicadores de qualidade e de satisfação, etc.; quanto a indicadores de efectividade, diz-nos que estes são o resultado da consecução da eficiência e da eficácia.

O gráfico seguinte apresenta-nos uma esquematização dos indicadores de acordo com a sua natureza.

Fig. XXVII - Esquematização dos indicadores de acordo com a sua natureza.



Fonte: Adaptado de Bahamón L. (2003:80)

4.3.2.2 – Qualidades dos indicadores

Para que os indicadores sejam considerados válidos, devem reunir determinadas qualidades relativamente a certos aspectos. No quadro seguinte incluem-se quatro pontos de vista sobre o conjunto de qualidades que os indicadores de gestão devem reunir (AECA, Prieto Jano, Forn i Foxa e Premchand).

Quadro XIII - Qualidades dos indicadores

AECA	Prieto Jano	Forn i Foxa[1]	Premchand[2]
Relevância – a informação fornecida há-de ser imprescindível para informar, controlar, avaliar e tomar decisões. *Pertinência* – o conceito que expressa o indicador é claro e mantém-se no tempo. O indicador é adequado para o que se quer medir. *Objectividade* – o cálculo a partir das grandezas observadas não é ambíguo. Esta qualidade há-de permitir que os indicadores possam ser auditáveis por auditores externos que possam avaliar a sua fiabilidade no caso de ser preciso. *Inequívoco* – o indicador não permite interpretações contrárias. *Acessibilidade* – a sua obtenção tem um custo aceitável e é fácil de calcular e interpretar.	*Precisão* – a definição que se ofereça do indicador há-de permitir estabelecer uma margem de erro aceitável. *Sensibilidade* – está intimamente relacionada com a qualidade anterior. Implica que o indicador deve detalhar suficientemente a grandeza ou fenómeno que se pretende medir. *Mensurabilidade* – determina que o indicador deve reunir condições para se poder obter um valor deste. *Fiabilidade* – um indicador é fiável se as diferenças de medição resultantes de aplicações distintas não se deverem a influências transitórias, fruto da casualidade ou a erros surgidos por azar. *Fidelidade ou inalterabilidade* – é a manutenção espaço-temporal constante das qualidades do indicador relativamente ao conceito expresso. *Imputabilidade* - responsabilidade clara de um centro ou conjunto de centros. *Representatividade* – deve ser o mais aproximada possível da realidade que representa. *Adequação ao objecto* – o indicador deve estar directamente relacionado com a qualidade do objectivo (eficiência, eficácia, economia...) que pretende medir, proporcionando informação significativa sobre a qualidade considerada. *Auditabilidade* – deve ser susceptível de ser revisto mediante auditoria por agentes, tanto internos como externos à organização.	*Equilíbrio* – é necessário que entre todos os indicadores se produza um equilíbrio para evitar efeitos indesejáveis na gestão. *Encadeamento* – consiste na possibilidade de que partindo de indicadores simples se possa chegar a indicadores mais complexos, sem passar pelos dados de partida. *Uniformidade* – os indicadores utilizados por um centro determinado devem gozar das propriedades individuais no mesmo grau.	*Volume* – número de casos com que se trabalha. *Produtividade* – unidades de *output* médias por pessoa. Ponderações que se usam para expressar os diferentes tipos de trabalho sobre uma base comparável. *Custo* – custo médio por unidade para reflectir os recursos que se requerem e que se utilizam. *Metas temporais* – tempo que se necessita para completar a tarefa. *Procura de serviços* – tipos, frequência e quantidade de *output*; se existe estabilidade na procura deverá indicar-se. *Disponibilidade dos serviços* – extensão da procura e equidade mostrada na procura de consumo. *Resultados* – tipos de resultados esperados, a sua periodicidade e impacto sobre o conjunto de metas da organização.

[1] Referido por Prieto Jano (2001:90).
[2] Referido por Prieto Jano (2001:89/90).

Fonte: elaboração própria

Refira-se a dificuldade que existe em reunir todas estas características num único indicador. Alguns indicadores são mais claros relativamente aos gastos que outros e, nalgumas ocasiões, os indicadores que são relevantes são por sua vez complexos e dificultam a comparação, e os que são ambíguos podem apenas dar uma visão parcial ou simplificada da realidade.

O indicador tem como finalidade básica mostrar as tendências e desvios - sejam eles positivos ou negativos – de uma actividade, sujeitos a influências internas ou externas, gerados em relação a uma medida ou valor de referência. O indicador visa determinar o grau de avanço no cumprimento das metas e objectivos programados.

4.3.2.3 Classificação dos indicadores

Dado que a tipologia de indicadores é bastante ampla e podem ter diversas orientações, em função do critério de avaliação que se pretenda que o mesmo venha a reflectir, não existe actualmente uma tipologia válida e generalizada dos indicadores de gestão pública. Cada administração desenvolveu o seu próprio sistema de indicadores, em função das actividades de produção de bens e prestação de serviços que são próprios da sua actividade, e de acordo com os critérios definidos no âmbito do seu controlo de gestão.

Os indicadores podem classificar-se de diversas formas. A classificação dos indicadores pode agrupar-se segundo alguns critérios que se apresentam a seguir.

- ***Em função da relação com os observadores***

Ortiguera (1987) sustenta que se pode distinguir entre indicadores *objectivos* e *subjectivos*, uma vez que presta especial atenção ao problema da interpretação. Outra

classificação é a que se relaciona com o papel desempenhado pelos indicadores, distinguindo entre indicadores *cognitivos* e indicadores *normativos*. Assim,

1. Atendendo à interpretação dos observadores

   - *Indicadores objectivos* são aqueles em que as pessoas encarregadas da sua elaboração conseguem com certa facilidade um acordo generalizado, quanto à oportunidade para representar um determinado fenómeno ou sistema.
   - *Indicadores subjectivos* são aqueles para os quais existe na sua elaboração e implementação dificuldade em alcançar consenso entre as pessoas, quanto à sua pertinência para representar um determinado fenómeno ou sistema, por estar imbuído de juízos de valor.

2. Atendendo ao papel para os observadores

   - *Indicadores cognitivos* são os que representam valores reais (observados, futuros prováveis, salvo se existem desvios assentes em causas externas) dos atributos ou qualidades do sistema. Expressam "o que o sistema é".
   - *Indicadores normativos* preocupam-se com o que o sistema deveria ser, ao contrário do indicador precedente. Por isso, apresentam certas preferências sobre os valores (futuros desejáveis) dos atributos do sistema.

- ***Em função das grandezas que relacionam***

Esta classificação é uma das mais importantes dos indicadores de gestão. Nesta tipologia incluem-se os seguintes indicadores [AECA (2000); Albi (2000); Navarro Galera *et al* (2000); Prieto Jano (2001); Aibar Guzmán (2003a); Solà, 2003]:

indicadores de economia, indicadores de eficiência, indicadores de eficácia, indicadores de efectividade, indicadores de qualidade e indicadores de pertinência. De seguida procederemos à sua análise.

Indicadores de economia expressam a relação entre os *inputs* actuais, ou seja, os custos com que na realidade se conseguiram estes recursos (custos reais) e os recursos disponíveis ou previstos na actuação pública (custos previstos). São aqueles que fazem referência aos custos, estabelecendo comparações oportunas com os custos previstos.

A economia identifica-se com o grau de idoneidade das aquisições de factores produtivos, quanto ao preço, quantidade, qualidade e momento de tempo das mesmas.

Indicadores de eficiência evidenciam a relação existente entre os produtos obtidos ou os serviços prestados e os *inputs* utilizados (custo real) para a sua produção ou prestação do serviço, ou seja, a relação existente entre os recursos consumidos e os produzidos no desempenho dessa actuação. Os indicadores de eficiência avaliam se a relação que existe entre *inputs* e *outputs* é ou não adequada, isto é, medem o nível de aproveitamento dos recursos utilizados no desenvolvimento dos distintos processos levados a cabo pelas entidades públicas, fazendo a sua comparação com o volume de *outputs* ou prestações obtidos.

Considera-se, por isso, que uma actuação é eficiente quando se obtém o máximo valor possível mantendo constante a quantidade de recursos consumidos, ou ainda, quando se obtém um determinado valor com um menor consumo de recursos. A eficiência é, assim, a relação entre *outputs* gerados ou objectivos alcançados e os custos incorridos.

Indicadores de eficácia destinam-se a medir as actuações e os resultados específicos e concretos em relação à população objecto a que se destina essa actuação. Metcalfe y Richards (1984), citados por Aibar Guzmán (2003a:103), adiantam que "o limite entre eficiência e eficácia é permeável. No entanto, referem que no *Third Report*

of the House of Commons Select Committee on the Treasury and Civil service (1981-1982) se estabelece uma clara distinção entre eficiência e eficácia, definindo esta última como o progresso alcançado na obtenção dos objectivos da entidade.

Em geral, define-se eficácia como a relação existente entre os *outputs*, os resultados e os efeitos derivados da actuação levada a cabo por uma entidade, e os objectivos da mesma, de forma a que seja possível medir o grau em que se alcançaram esses objectivos. A avaliação da eficácia da actuação de uma organização requer que previamente se tenha realizado um processo de planeamento, onde se estabeleçam os objectivos que se pretende obter[72]. Por eficácia deve entender-se o grau de cumprimento de objectivos.

Para a AECA (2000) a eficácia resulta também da comparação entre os resultados obtidos e um ideal ou óptimo, configurando-se assim o termo eficácia como uma medida de melhoria contínua da organização.

Indicadores de efectividade ou de impacto têm como objectivo determinar o impacto final da acção ou programa empreendido pela organização pública sobre o grupo afectado. Medem, além dos efeitos directos (eficácia), os efeitos indirectos ou finais de uma dada população, em relação aos outros sectores que afecta. Expressam, na medida do possível, as consequências económicas e sociais, sejam estas favoráveis ou desfavoráveis à prestação do serviço, a que dá lugar a execução de um determinado programa público de actividades Jimenez (1987). Medem o impacto das actuações públicas junto da população ou colectivo em que incide a oferta do serviço.

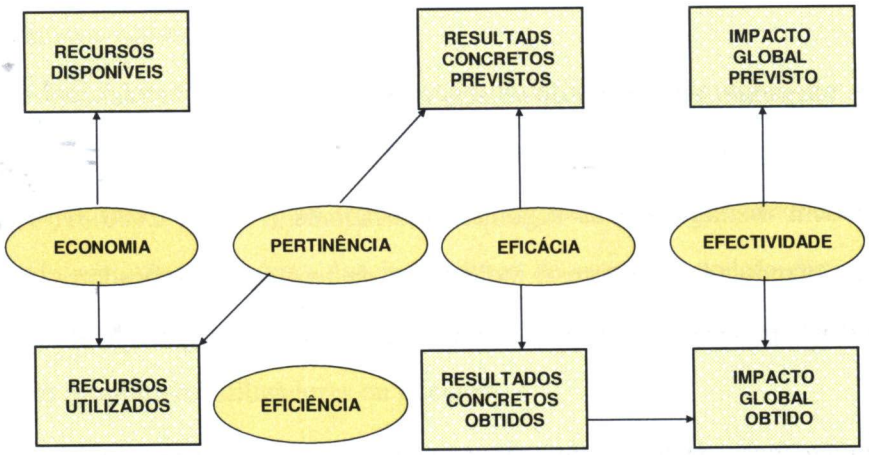
Estes indicadores são um complemento dos indicadores de eficiência tradicionais, dado que, como sublinham Mora Corral y Vivas Orieta (2001), pretendem quantificar os *outcomes*, em vez dos *outputs* que resultam da actuação das entidades públicas. Podem distinguir-se três categorias de indicadores: ambientais, económicos e sociais.

[72] Aibar Guzmán (2003a: 104) citando Ballart (1992) adianta que se torna necessário estabelecer objectivos específicos, dado que os "objectivos retóricos (...) não servem como base para se efectuar um juízo com êxito.

Indicadores de pertinência são aqueles que relacionam os recursos utilizados com os resultados previstos, com o fim de evidenciar a optimização dos meios empregados na actuação pública.

A figura seguinte apresenta a relação existente entre os indicadores que anteriormente referimos.

Fig. XXVIII – Relação entre indicadores



Fonte: elaboração própria

Os *indicadores de qualidade* pretendem medir o nível de qualidade dos bens produzidos e dos serviços prestados. Senlle (1993), citado por Prieto Jano (2001:102), distingue indicadores objectivos e indicadores subjectivos. Os primeiros, são os indicadores de gestão fixados pela organização e identificam-se com os assinalados anteriormente. Os segundos, proporcionam informação sobre como é percebida a qualidade da prestação do serviço pelo cidadão ou cliente. As medidas dos indicadores de qualidade objectivos e subjectivos não são coincidentes; é normal existirem grandes

disparidades entre os números dos indicadores fixados pela organização e os que resultam da percepção dos cidadãos, face às suas expectativas e a própria configuração do que deveria ser o serviço.

Cada vez mais, o sector público recorre a técnicas para avaliar e medir a qualidade dos serviços, algumas das quais procedem do sector privado, nomeadamente: realização de sondagens ou entrevistas, procura de queixas, estabelecimento de grupos de controlo, formação de círculos de qualidade, auditorias externas, definição de padrões de qualidade, comparação dos níveis de serviço com outras entidades públicas ou até com o sector privado.

- ***Segundo a natureza do objecto a medir***

Podem distinguir-se os seguintes indicadores (AECA, 2000:33; Prieto Jano, 2001:103, citando vários autores): indicadores de resultados, indicadores de estrutura, indicadores de processo, indicadores estratégicos. Vamos de seguida analisá-los.

Indicadores de resultados são aqueles que servem para medir os resultados planeados com os resultados reais de uma actuação, tanto quantitativa como qualitativamente. Dada a sua natureza, são indicadores de eficiência, eficácia, segundo os objectivos, ou de impacto. São exemplos de indicadores de resultados: Economia; Eficácia; Eficiência; Efectividade; Equidade; Excelência; Envolvente; Evolução sustentável.

Com estes indicadores, podem comparar-se os objectivos planeados, os meios utilizados e os objectivos atingidos. Trata-se de indicadores que proporcionam uma valiosa informação para a tomada de decisão, pois são aqueles que estão mais directamente relacionados com os instrumentos das políticas públicas. Devem ser utilizados sempre que tecnicamente seja possível e o seu custo seja acessível.

Os indicadores de processos são indicadores de eficiência segundo os sistemas. Valorizam diversos aspectos das actividades públicas, relativamente à sua eficiência. São especialmente indicados para os casos em que não se possam utilizar indicadores de resultados.

Indicadores de estrutura são pela sua natureza indicadores de economia, dado que medem aspectos relacionados com o custo e a utilização dos recursos. Existem situações em que estes indicadores são difíceis de calcular, especialmente naquelas circunstâncias em que os recursos objecto de medição se encontram repartidos por vários programas e actividades.

Estes indicadores permitem a construção de indicadores de eficiência, quando agrupados com indicadores de resultados e de processo, dando, assim, lugar à eficiência segundo os resultados e à eficiência segundo os processos. Podem também dar lugar a indicadores de pertinência. Dentro dos indicadores de estrutura podem distinguir-se: indicadores de estrutura de meios; indicadores de estrutura de actividades ou produtos; e indicadores de estrutura de utilizadores ou clientes.

Indicadores estratégicos procuram quantificar a incidência dos factores externos sobre as actividades desenvolvidas ou os serviços públicos prestados, condicionando a sua prestação. Valorizam questões que, sem terem uma relação directa com as actividades desenvolvidas, têm uma incidência importante na consecução dos resultados destas. Considera-se que estes factores são sempre externos aos programas, mas actuam com uma clara incidência nos resultados.

A qualidade com que se desenvolve cada um destes elementos, bem como as respectivas conclusões, podem ser aferidas através dos indicadores adequados de estrutura, processo e resultado, seja do ponto de vista final (resultados), intermédio de gestão (processos) ou inicial de recursos (estrutura).

- ***Segundo o âmbito de actuação***

Os indicadores, quanto ao seu âmbito de actuação, podem classificar-se em *internos e externos*. Os indicadores de âmbito *interno* referem-se a variáveis relacionadas com o funcionamento da entidade e, nessa medida, dizem respeito ao funcionamento interno da entidade. São exemplo deste tipo de indicadores: o número de documentos arquivados por empregado; o índice de satisfação sobre os serviços internos e o número de intervenções por cirurgião.

Os indicadores de âmbito *externo* referem-se normalmente à repercussão que determinadas actividades relacionadas com os serviços têm no exterior. Assim, são exemplo deste tipo de indicadores: o *ratio* que divide o número de operados sobreviventes aos seis meses após enfarte, entre o número de habitantes.

- ***Síntese dos indicadores de gestão***

Os indicadores foram classificados por diversos autores, nos seus estudos sobre o controlo de gestão, sob múltiplas facetas e âmbitos. Por esse facto, entendeu-se por conveniente adoptar uma síntese realizada por López Camps e Gadea Carrera (1992), referidos por Prieto Jano (2001:106/107), que de seguida se apresenta, dado que é completa e ilustrativa.

Quadro XIV – Quadro síntese dos indicadores de gestão

INDICADORES	SINÓNIMOS E APROXIMAÇÕES CONCEPTUAIS	O QUE MEDEM?	QUANDO SE UTILIZAM?	QUEM OS UTLILIZA?	EXEMPLOS
Indicadores de estrutura	Indicadores de recursos. Indicadores de meios. Indicadores de inputs do processo. Indicadores da oferta do serviço. Indicadores de custo. Indicadores económicos.	Disponibilidade de recursos. Oferta de recursos. Consumo de recursos.	Quando interesse construir indicadores de eficiência. Quando o gestor público necessita de um conhecimento directo dos recursos para a tomada de decisões de carácter organizativo e de gestão.	Os gestores e responsáveis directos dos processos e projectos; as Unidades de Responsabilidade Auto-administrada ou Centros de Responsabilidade. Os níveis directivos quando os indicadores de estrutura representam uma aproximação ao resultados de um processo, de importância chave para a consecução dos objectivos programados.	Nº total de profissionais. Nº total de profissionais/hab. Horas de atenção mensais, semanais. Horas de atenção/habitante. Gasto executado mensal. Custo de consumos anuais. Custo médio por profissional. Custo do material fungível. Custo dos investimentos
Indicadores de processo	Indicadores de actividades. Indicadores de eficácia. Indicadores do sistema Indicadores de outputs intermédios	Quantidade de actividades realizadas. Qualidade das actividades realizadas Oferta de actividades. Eficiência das actividades.	Quando interesse elaborar indicadores de eficácia dos sistemas para conhecer o funcionamento das actividades e processos. Quando se quer conhecer a eficiência ou o rendimento das actividades e dos processos para tomar medidas organizativas e de gestão ou quando existe a possibilidade da continuidade de um processo.	Os gestores e responsáveis directos dos processos e projectos; as Unidades de Responsabilidade Auto-administrada ou Centros de Responsabilidade. Os níveis directivos superiores unicamente quando os indicadores de processo representam a melhor aproximação possível ao resultado de um processo de importância chave para a consecução dos objectivos. Os responsáveis hierárquicos, Chefes de Departamento e Chefes de Serviço.	De eficácia das actividades (nº de processos, dos sistemas). Nº de primeiras visitas de um centro ou equipa assistencial/mês. % de primeiras visitas sobre o total de visitas/mês. Lista de espera em dias. Nº de inspecções alimentares/mês. De eficiência das actividades. Custo médio por visita/mês. Custo médio por inspecção alimentar/mês.
Indicadores de resultados	Indicadores de objectivos. Indicadores de impactos. Indicadores de efectividade. Indicadores de satisfação. Indicadores de outcomes finais. Indicadores de outcomes.	Os resultados finais, quantitativos e qualitativos de um processo ou projecto. O impacto final global em toda a população, a nível qualitativo e quantitativo de um processo ou projecto. A efectividade de um projecto a nível directo e indirecto sobre a população. A satisfação da população	Sempre que tecnicamente se possa. Quando se quer conhecer a eficiência e a eficácia dos processos segundo os objectivos para decidir se se introduzem medidas correctivas. Quando o processo é chave para a consecução dos objectivos. Quando pelas características do processo é necessário conhecer o impacto global na população e o seu grau de satisfação. Em processos que requerem decisões rápidas e seguras.	Os gestores e responsáveis directos dos processos e projectos e os seus chefes. O nível directivo político e os Directores de Serviços.	De eficácia segundo os objectivos: - nº de assistentes a exposições/mês. - % de casos resolvidos de uma equipa assistencial/mês. - Grau de cobertura de vacinas dos escolares. De efectividade: - Grau de satisfação na prestação de qualquer serviço. - Nº de queixas apresentadas num serviço/mês De eficiência segundo os objectivos: - Custo por utilizador de um serviço/mês.
Indicadores estratégicos	Indicadores de envolvente. Indicadores de factores externos Indicadores de factores condicionantes. Indicadores de factores moduladores. Indicadores de procura. Indicadores de necessidades.	Os factores da envolvente que podem incidir nos processos. Os problemas e necessidades da população e sua evolução. A procura populacional e sua evolução. As características dos utilizadores.	No desenho de novos processos e projectos, para adequar a oferta à procura. Depois da avaliação, no redesenho. Em processos em que existe experiência prévia e é possível que se ofereçam resistências na sua implantação.	Os responsáveis técnicos do desenho de novos processos e projectos, os gestores e responsáveis directos dos mesmos. Os altos dirigentes e os intermédios para a previsão de resistências. A nível político, para o estabelecimento de prioridades sobre projectos em função das variáveis e impactos dos novos projectos.	De procura: - Projecções anuais da taxa de população em idade de reforma. - Consumo estimado de drogas. De factores de envolvente: - % de incremento da população imigrante de uma determinada área de população (externo). - % de contratação fixa (interno).

4.3.2.4 Principais utilizadores e destinatários dos indicadores

O utilizador da informação do desempenho das actuações públicas, em todos os seus âmbitos, é qualquer pessoa que tenha interesse em receber este tipo de informação (Solà, 2003:13). Neste sentido, podemos considerar dentro das Administrações Públicas, os seguintes grupos de utilizadores:

Quadro XV - Grupos de utilizadores da informação do desempenho da Administração Pública

Utilizadores	Motivo
Gestores públicos	Levar a cabo, tanto a nível político como a nível directivo, a sua função de forma eficaz.
Órgãos políticos externos à Administração	Interesse em acompanhar a *performance* das entidades públicas.
Cidadãos e meios de comunicação	Exercício, com conhecimento de causa, dos direitos que lhes correspondem.
Órgãos técnicos de controlo	Informar, sejam internos ou externos, os cidadãos sobre o grau de fiabilidade da informação fornecida. Estes órgãos podem pôr em evidência desvios ou irregularidades.
Credores da Administração	Interesse no desempenho da Administração, assim como os seus fornecedores e demais entidades que se relacionam com ela.
Instituições académicas e científicas	Atentas ao estudo da actividade financeira da Administração ou da actividade económica geral.
Organismos e organizações internacionais	Interesse em conhecer e comparar a evolução económica dos distintos países.

Fonte: elaboração própria

Os indicadores de gestão, como instrumento indispensável para uma correcta tomada de decisões, hão-de ser proveitosos tanto a nível directivo como ao nível mais operativo da organização. Para isso, parece razoável que a natureza dos indicadores

utilizados seja substancialmente diferente, em função de quem seja o destinatário dos mesmos, a tipologia de decisões e, portanto, as necessidades de informação.

Os indicadores de gestão fazem parte de um sistema global de informação na organização, que permite relacionar as três actividades básicas de planeamento e controlo: o planeamento estratégico, o controlo de gestão e o controlo das operações. Em consonância com estes três níveis, pode observar-se uma correspondência da actividade de planeamento estratégico com as necessidades de informação. O nível intermédio há-de corresponder à actividade de controlo de gestão, enquanto o nível executivo dirá respeito ao controlo das operações.

4.3.2.5 Utilização de referentes: o uso do *benchmarking*

Todo o indicador precisa de um referente para ter significado, e este tem de ser consequente com o indicador. Mas nem sempre é possível alcançar um padrão teórico devido a problemas de disponibilidade (tempo) ou até por este não existir. Assim, torna-se necessária a introdução de técnicas de *benchmarking* (comparação de indicadores).

Até há bem pouco tempo (cinco, seis anos atrás), o *benchmarking* era uma prática circunscrita a um grupo selecto de organizações, especialmente de origem norte-americana. Actualmente, o *benchmarking* cresceu exponencialmente. Entidades de todo o tipo, empresas de todo o tamanho, universidades, etc. têm recorrido a esta técnica como uma maneira de enfrentar a envolvente hostil, dinâmica e competitiva dos nossos dias.

Para Solà (2003:14), o *benchmarking* pode definir-se "como um sistema integral de medição que permite o exame sistemático e rigoroso dos bens, serviços e processos de trabalho que oferecem as organizações, medidos com respeito a homónimos de organizações reconhecidas como as melhores, com o fim de produzir mudanças e melhoras na organização".

Sendo certo que o *benchmarking* pode conceber-se como "algo que pode ser usado como padrão de comparação", este não engloba apenas a comparação pela imitação, até porque isto pode ser perigoso para as instituições públicas quando se comparam com empresas multinacionais. Deve, isso sim, constituir-se como uma ferramenta eficaz para a gestão pública.

Estamos a falar de um processo contínuo e sistemático, cuja finalidade é a fundação e o reconhecimento das áreas de importância (factores críticos de sucesso) para igualar a sua própria eficiência com a daquelas empresas ou organizações que representam o que pode denominar-se de "excelência". Em termos simples, trata-se de comparar, no sentido mais amplo possível, tomando modelos de referência, para fixar o rumo e produzir a suficiente tensão criativa dentro da organização para poder superar o modelo existente. Assim sendo, o *benchmarking* pode apresentar-se como uma ferramenta de melhoria contínua[73], que assenta na observação das práticas dos mais avançados, com o objectivo de preencher a lacuna entre o nosso desempenho e o das instituições mais inovadoras e de ponta.

Embora a filosofia subjacente a esta prática seja a mesma, podem descrever-se, seguindo o autor que antecede, diferentes tipos de *benchmarking,* pois apesar do processo de comparação ser o mesmo para todos os casos, variará em função do seu "objectivo" ou "objecto". Neste contexto, podemos identificar o *benchmarking* interno, o competitivo e o funcional ou genérico.

***Benchmarking* interno** - esta técnica inicia-se comparando acções internas. Isto consegue-se relacionando actividades ou processos das diferentes divisões da instituição. Por exemplo, comparar o serviço de atenção ao cliente produzido pelas diferentes áreas de um banco.

Pretende-se a identificação das melhores actuações relativamente a determinada actividade ou processo e, deste modo, aprender com os melhores dentro da organização.

[73] Ver ponto 4.5.1.2 deste capítulo.

***Benchmarking* competitivo** - neste tipo de *Benchmarking* procura-se sair da empresa e tomar como referência de comparação aquele sector que nos interessa realmente, ou seja, a nossa competência. Neste caso, o objectivo é identificar a informação específica acerca dos produtos, os processos e os resultados dos nossos competidores e compará-los com os da nossa organização.

***Benchmarking* genérico** - esta forma de aplicar o *benchmarking* obriga-nos a romper os limites que significam as comparações internas ou com os nossos competidores directos. Perspectiva-se obter uma sinergia mais produtiva, originando comportamentos mais audazes e criativos que proporcionem níveis de rendimento muito acima das comparações convencionais.

Este género de *benchmarking* tenta romper com os velhos paradigmas dentro da organização, isto é, com o eterno costume do "sempre se fez assim".

4.3.2.6 Sistemas de recolha de dados

Quando se pretende obter dados para o desenho de indicadores, podem colocar-se alguns problemas. Em função do tipo de indicador, variará a técnica de obtenção dos dados, que podem ser recolhidos através de [Navarro Galera *et al* (2000:36); Solà, (2003:16)]:

- *técnicas métricas*, realizando cômputos e medidas, e
- *técnicas documentais*, revendo os suportes de informação correspondentes.

No caso das populações serem extensas o bastante, de molde a que resulte pouco operacional o seu tratamento, é aconselhável o uso de amostras estatísticas. Existem, no entanto, outros métodos de recolha de dados que se apresentam especialmente úteis, apesar das suas conotações subjectivas. Trata-se das *técnicas vivas*, entrevistando

(técnicas intensivas), ou perguntando a indivíduos ou grupos, através de testes, entrevistas, sondagens (técnicas extensivas), etc.

Quando levados à prática, a obtenção de dados baseados em qualquer dos métodos anteriores, pode apresentar dificuldades, por diversas razões, como sejam a dificuldade de acesso à informação por parte dos entrevistados, a ausência de registos actualizados, a recusa de informação devido ao seu carácter sigiloso.

Mas, se além disso, a organização não tem implantado um sistema informativo e de controlo adequado, as dificuldades para a obtenção dos dados serão maiores. E tudo isto sem "entrar no tema das fraudes intencionais que se podem produzir nas fases de recolha e de tratamento, questão muito frequente quando estão em jogo indicadores que ameaçam determinados grupos de interesse" (Ortigueira, 1987).

Teoricamente, seria altamente desejável alcançar uma norma genérica para a recolha de dados. No entanto, a prática impede o seu conseguimento, mesmo que se tenha confiança nos resultados de sistemas como as entrevistas. Os pontos seguintes clarificam esta afirmação:

- *Recolha de dados normativa*: não se mostra útil seguir à letra uns hipotéticos imperativos legais, porquanto a informação fornecida se encontra carente de sentido para a construção de indicadores específicos para uma instituição. Nestas circunstâncias não se teria em conta o que se deseja medir e quanto, bem como qual a oportunidade de obtenção da informação, em função das características próprias da actividade a avaliar.

- *Conjunto de métodos de investigação e consultoria:* o ideal seria um conjunto de técnicas disponíveis para a totalidade dos serviços da organização.

- *Expectativas dos residentes:* o efeito das expectativas dos residentes de um município ou país na sua satisfação não pode ser ignorado, especialmente se os

resultados estão a ser usados para construir uma imagem da evolução da actuação através do tempo. No caso dos serviços, é perfeitamente possível que, apesar de se estar a melhorar no tempo, surjam medidas decrescentes de satisfação. Tal deve-se ao facto das expectativas sobre a qualidade de um serviço deverem aumentar na mesma medida das melhoras do serviço.

- *Sondagem do censo:* o propósito da cada autoridade local para levar a cabo uma pesquisa do censo de todos os seus residentes não é prática e resulta desnecessária.

- *Sondagens de amostras:* apresentam-se como uma opção fiável sob o ponto de vista objectivo para os gestores públicos, mas na maioria dos casos originam custos muito elevados.

4.3.2.7 Referências dos indicadores

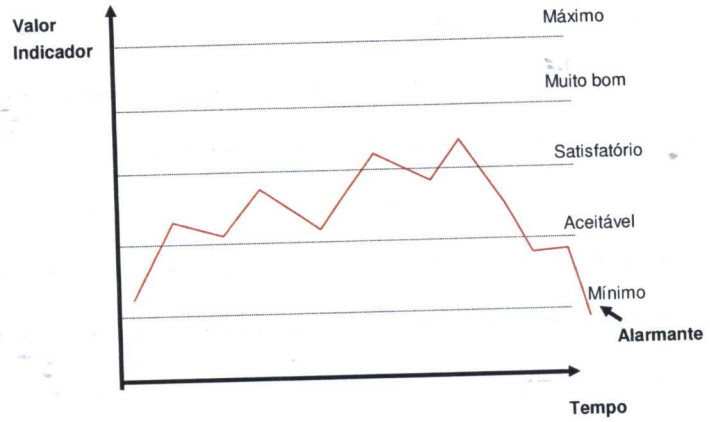
Os indicadores serão mecanismos úteis de controlo se puderem ser comparados com valores de referência estabelecidos previamente. Estes valores de referência definem-se a partir dos objectivos e das condições do sistema que se deseja monitorizar e controlar. Os valores típicos de referência são (Bahamón, 2003:84):

- *Estado*: Valor inicial ou actual de um indicador.
- *Umbral*: É o valor do indicador que se quer obter ou manter.
- *Nível de gestão*: é o espaço compreendido entre os valores mínimo e máximo aceitáveis, que o indicador pode tomar.

Para o cálculo de cada indicador é necessário determinar as fontes de informação, a frequência da medição das distintas variáveis, a forma de avaliação, a análise e a apresentação da informação.

Para facilitar a compreensão dos valores medidos para um indicador, recomenda-se a utilização de apresentações como a que a seguir se mostra:

Fig. XXIX - Percurso de um indicador



Fonte: Bahamón L. (2003:80)

4.4 A Medição do Desempenho nas Universidades

4.4.1 Porque é importante a avaliação do desempenho

De harmonia com Horngren *et al,* 2002:660, as medidas de desempenho (ou *performance*) são a componente central dum sistema de controlo de gestão. Boas decisões de planeamento e controlo exigem informações sobre o desempenho das diversas subunidades[74] da organização. Os sistemas de controlo de gestão, para serem

[74] As universidades apresentam diversas configurações orgânicas. Podem estar organizadas em unidades orgânicas como as Faculdades, Departamentos, Institutos, etc. e subunidades, como as Unidades de Investigação e Desenvolvimento, Centros de Investigação, Institutos, Arquivos, Museus, etc.

eficazes, precisam de motivar os gestores e empregados a esforçar-se para atingir as metas da organização. A avaliação do desempenho e o estabelecimento de prémios, são elementos fundamentais para motivar os empregados.

A avaliação do desempenho das subunidades deveria ser um pré-requisito para a alocação de recursos dentro da organização. Quando realiza novas actividades, uma subunidade faz previsão das receitas, custos e investimentos. As comparações periódicas das receitas, custos e investimentos reais com os valores estimados, podem ajudar nas decisões da directoria sobre futuras afectações de recursos.

A informação utilizada num sistema de controlo de gestão pode ser financeira ou não financeira. As organizações estão cada vez mais a complementar as medidas financeiras internas com medidas baseadas em dados financeiros externos (como, por exemplo, o preço das acções), em dados internos não financeiros (como, por exemplo, o tempo de produção) e em dados não financeiros externos (como a satisfação do cliente). Para além disso, estão a fazer *benchmark* das medidas financeiras e não financeiras de outras firmas, consideradas "as de melhor desempenho". É que para competirem eficazmente no mercado global, as organizações precisam de ter desempenho igual ou próximo "ao melhor da espécie" (Horngren *et al,* 2002:660).

A razão fundamental do interesse pela avaliação do desempenho[75] (ou *performance*) radica no facto de com ela se tornar possível a atribuição de responsabilidades[76], bem interiorizadas pelo nosso sistema de gestão pública.

Podemos pensar a responsabilidade pública como fazendo parte de um "contrato originário" entre os cidadãos e o seu governo em qualquer sociedade democrática. Os cidadãos admitem que os governos controlem parte das suas vidas, na medida em que permitem que o governo lhes retire parte dos seus rendimentos (através de impostos), e que limite a sua liberdade, pela aprovação de leis e regulamentos. Mesmo assim, na

[75] Do ponto de vista da medição, a gestão no sector público recebe denominações diversas, tais como actuação ou desempenho. O termo gestão pode considerar-se equivalente ao vocábulo de língua inglesa *performance*, de difícil tradução em português.

[76] Neste contexto, a definição de **responsabilidade** corresponde à sua definição literal, que deriva de **responsável**, do latim *responsum* procedente do verbo *respondere*, igual a responder: que responde a alguma coisa ou pessoa, que cumpre com o que se havia comprometido.

maioria dos casos, os cidadãos respeitam este controlo e agradecem-no, pois preferem esta situação a terem de viver num mundo anárquico.

Por outro lado, os cidadãos esperam que os governos sejam responsáveis no modo como exercem o poder. Isto é, não se deve permitir o abuso de poder, que irá sempre contra o interesse público em geral. Portanto, supervisionar e informar sobre o desempenho das actuações públicas, é uma das formas através das quais os governos se apresentam responsáveis perante os cidadãos.

No entanto, cabe agora perguntar: como se pode saber se estamos progredindo no alcance dos nossos objectivos prioritários?

Solà (2003:3) alega que existem elementos fundamentais relacionados com o desempenho das instituições públicas que, em consequência, definem três áreas distintas, onde o desenvolvimento de sistemas de indicadores se mostra essencial. As áreas em causa são: desempenho operativo, desempenho financeiro e congruência[77].

O desempenho operativo inclui quatro elementos, que fazem parte de um conjunto mais amplo de atributos que se pretendem avaliar na gestão pública:

Relevância: os indicadores devem ter sentido para analisar os problemas aos quais se pressupõe que estejam dirigidos.

Efectividade: devem avaliar o grau de obtenção dos objectivos.

Eficiência: um programa que alcança um determinado nível de resultados ao menor custo que a melhor alternativa possível, está a ser desempenhado ao nível mais alto de eficiência.

Integridade: está relacionada com a capacidade do programa para continuar a dar os resultados perseguidos ao longo do tempo.

O desempenho financeiro ocupa-se de saber se os resultados do programa de gasto estão de acordo com as previsões orçamentais. Por outro lado, torna-se importante

[77] Do inglês "compliance".

analisar em que medida os assuntos financeiros estão a ser geridos em conformidade com os princípios e controlos da gestão financeira.

O desempenho da congruência tem a ver com a implantação de programas que estão em sintonia com leis, autoridades, políticas, regulamentos, padrões relevantes de conduta aceites, etc.

Interessa, nesta altura, questionar sobre o que há de particular na avaliação do desempenho no sector público. Na verdade, a avaliação do desempenho é uma tarefa muito mais difícil e controversa no sector público, do que no âmbito privado, devido, fundamentalmente, a que a avaliação do desempenho funciona melhor quando existe clareza sobre o que se está a medir e porquê.

Existem métodos bem conhecidos para avaliar se uma empresa privada está a alcançar os seus objectivos. Podem sugerir-se indicadores, como os resultados, os proveitos, o preço das acções, a quota de mercado, etc. Ao invés, a medida do desempenho no sector público é uma tarefa diametralmente distinta, já que as organizações deste sector existem por razões diferentes das privadas. Os governos preocupam-se em melhorar a vida dos cidadãos em moldes que não podem ser facilmente valorizados.

É aqui que os indicadores de gestão podem apresentar-se bastante profícuos. No âmbito da Nova Gestão Pública, eles mostram-se úteis para clarificar objectivos: o dirigente público necessita de instrumentos qualitativos e quantitativos para poder descrever e tornar claro os objectivos, que inclui em planos estratégicos e painéis de indicadores. Por sua vez, dos indicadores obtém-se informação objectiva sobre o desempenho das actividades que realiza a instituição, com o que também se conseguem dados sobre os seus resultados.

Por outro lado, os recursos públicos precisam de estar devidamente controlados, devendo melhorar-se a sua utilização em termos de economia, eficiência e eficácia. Os

indicadores de gestão podem também ser úteis para motivar os funcionários públicos segundo os resultados alcançados. Trata-se, pois, de um instrumento básico para a gestão pública, e, prova disso, é a ampla aceitação com que contam a nível internacional.

Ninguém discute que a informação quantitativa e qualitativa sobre o funcionamento das universidades é escassa. Num mundo onde a informação tem um papel-chave e uma das bases em que assenta a sociedade democrática, na qual os cidadãos exigem informação fiável sobre todos os aspectos que os afectam, é muito pouco atractivo que entidades públicas como as universidades, sejam tão parcas no fornecimento de informações sobre si mesmas (Ginés Mora, 1999:19).

A falta de informação detalhada leva os dirigentes públicos do ensino superior, a desenvolver uma informação muito mais rigorosa e pormenorizada do que a que actualmente existe nas universidades. A par desta situação, assiste-se ainda no mundo académico a alguma resistência em tornar a informação pública.

Alguns pensam que a medição do desempenho é um conceito novo. Realmente, começou a colocar-se a ênfase nas medições na década dos anos 80 e na década de 90, devido, em parte, ao *Balanced Scorecard* de Kaplan e Norton (1996); todavia, olhemos com atenção para o que disse a esse respeito Lord Kelvin (citado por Salgueiro, 2001:3), em finais do século passado: "quando podes medir aquilo de que estás falando e podes expressá-lo em números, pode dizer-se que sabes algo acerca dele; mas, quando não podes medi-lo, quando não podes expressá-lo em números, o teu conhecimento é muito deficiente e pouco satisfatório..."

Esta é a situação actual. Entretanto, os desportistas, os políticos e atletas, medem – e conscientemente – os seus alcances e desempenhos para os melhorar. Podemos assumir que é necessário medir os resultados para melhorar. Se assim é, por que razão os executivos de empresas, de entidades, não fazem o mesmo que os desportistas e os

atletas, medindo as suas operações de trabalho? Será que por acaso não quererão melhorar?

A este respeito Peter Druker, citado por Salgueiro (2001:3), diz: "poucos factores são tão importantes como a medição para o perfeito funcionamento das organizações" e reconhece, por outro lado, que a medição é actualmente a parcela mais débil dentro do campo da gestão. Estes pequenos comentários ilustram bem a necessidade actual de se aplicarem indicadores, de estabelecer medições para controlo dos resultados nas organizações.

A avaliação do desempenho dos gestores é utilizada na determinação dos seus salários, gratificações, atribuições futuras e progressão funcional. Além disso, a simples avaliação do desempenho dos gestores pode motivá-los a esforçarem-se para atingir as metas que serão utilizadas na sua avaliação (Horngren *et al,* 2002:660).

Vimos em capítulo anterior[78], que a Universidade deve desenvolver determinadas estratégias para promover a qualidade e adaptar-se aos tempos actuais. Simplesmente, tais estratégias não serão viáveis se não se desenvolver previamente um sistema de informação que facilite, por um lado, as relações destas com a sociedade e com as administrações públicas, e, por outro, que possibilite a análise interna, e, consequentemente, a implementação de programas de melhorias. Sintetizam-se, de seguida, as razões para desenvolver um sistema de indicadores dentro da Universidade (Ginés Mora, 2002).

- **Razões de carácter institucional**

- Os processos de melhoria interna, fruto dos processos de avaliação actualmente em curso por toda a Europa, necessitam de informação estatística fiável e a construção de indicadores que ajudem a compreender o funcionamento das próprias instituições.

[78] Capítulo II, página 120.

- As mudanças nos sistemas de organização interna, a introdução de processos de gestão da qualidade e, especialmente, de gestão estratégica, exigem dispor de informação fiável e comparável com a de outras instituições.

- **Relações com a Administração**

- O importante volume de recursos dedicados ao ensino superior exige que as universidades respondam sobre o uso que fazem deles mediante sistemas de informação transparentes. A prestação de contas é uma obrigação das instituições públicas, que não pode reduzir-se a uma mera apresentação de dados contabilísticos. Há que informar sobre como se usaram os recursos, e quais foram os resultados do seu uso. Os indicadores de rendimento são um utensílio válido para esse fim.

- Os novos mecanismos de afectação de recursos que se estão a aplicar (fórmulas de afectação ou contratos-programas), exigem dispor de informação fiável sobre a realidade das instituições.

- **Relações com a sociedade**

- Num sistema universitário de qualidade, onde a competência entre as instituições se incrementa em resposta às procuras sociais, os estudantes, como utilizadores directos, devem dispor de informação fidedigna que lhes permita tomar as suas decisões baseando-se em critérios razoáveis. Esta necessidade de informação é também extensível às empresas, também elas utilizadoras das instituições universitárias.

- A exigência de informação por parte dos empregadores sobre as qualificações dos universitários torna necessário estabelecer mecanismos que proporcionem esta informação.

- A mobilidade dos diplomados universitários exige estabelecer sistemas de informação sobre as universidades. Neste sentido, a Declaração de Bolonha de 1999, subscrita pelos Ministros de Educação europeus, pode ser o gérmen de um sistema europeu de informação comum. Outras iniciativas semelhantes estão a colocar-se noutras áreas, entre elas no Mercosul.

Também Grao e Winter (1999:81) estão convictos de que a chave para alcançar uma Universidade eficaz está na utilização de instrumentos de avaliação e melhoria, onde o uso dos indicadores pode proporcionar elementos fundamentais para a tomada de decisões de progresso nas instituições universitárias.

Seja qual for a ferramenta a utilizar num processo de mudança e desenvolvimento organizativo, torna-se essencial uma metodologia que simplifique e viabilize o processo de recolha e sistematização da informação. Tanto as equipas de trabalho como as equipas directivas necessitam de informação adequada para fazer juízos de valor contextualizados e propostas realistas que permitam decisões adequadas relativamente às necessidades dos utilizadores.

Do nosso ponto de vista, em organizações de grande tamanho como são as nossas universidades, os indicadores convertem-se num elemento fundamental seja qual for o enfoque, paradigma, método ou técnica que utilizemos num processo de melhoria.

4.4.2 O que é a *performance*

Temos vindo a utilizar o termo *performance* com respeito à medição do desempenho. No entanto, cabe-nos formular a seguinte questão:

Afinal, o que é a *performance*?

Lebas e Euske (citados por Neely, 2003:63) descrevem a *performance* como "uma caixa de palavras onde todo o mundo coloca os conceitos que o servem, deixando o contexto tomar conta da definição", argumentando que esta é uma das razões por que é tão difícil desenvolver teorias neste campo, e sugerem que a *performance* deve ser comparada a uma acção intencional tomada hoje, projectada para produzir resultados significativos amanhã.

Austin e Gittell, igualmente referidos por Neely (2003:63), exploram o conceito de *performance* sob uma outra perspectiva, perguntando porque executam os indivíduos

e as equipes certas acções que não se esperavam deles. Os autores identificam três premissas básicas para o desenvolvimento de sistemas de medida garantidos: a *performance* deve ser claramente definida; a *performance* deve ser cuidadosamente medida e a recompensa deve ser em função do desempenho.

Isto levou-os a argumentar que existem duas formas de medição da *performance*. Na primeira, a medição da *performance* é usada como parte do sistema de controlo de gestão, o qual é fortemente alinhado com sistemas de recompensa extrínsecos. Na segunda, as medidas de *performance* resultam da modificação de comportamentos através da ambiguidade e motivações intrínsecas.

A terceira contribuição é construída a partir do estudo de Austin e Gittell, colocando-se a seguinte questão: "pagar pela *performance* funciona realmente?". Na sua contribuição, Osterloh e Frey, também referidos por Neely (2003:64), reviram a literatura e os resultados de vários estudos que exploram o modo como as motivações intrínsecas e extrínsecas têm mais força. Eles procuram desenvolver um quadro que ajude os praticantes a alcançar o método apropriado que assegure o equilíbrio entre as motivações intrínsecas e extrínsecas. Eles argumentam que "as motivações extrínsecas são suficientes quando o trabalho é rotinizado e a *performance* é fácil de medir, enquanto as motivações intrínsecas são necessárias quando os contratos de trabalho são caracterizados por um alto nível de imperfeição, assim como de ambiguidade".

A última contribuição sobre a medição da *performance*, igualmente equacionada por Neely (2003:64), é dada por Emmanuel, que entrevistou 77 gestores para obter a sua resposta a uma variedade de comportamentos disfuncionais aparentes, dentro duma destas categorias: alisar, induzir, focalizar, jogar, filtrar, e actos ilegais. Ele encontrou uma grande tolerância aos comportamentos disfuncionais, tanto dentro como entre as empresas e sugere que algumas das razões para isto são: "o interesse dos superiores no que eles sabem fazer bem e a anulação da complicação de ameaça". Ele também argumenta que um dos guias significativos dos comportamentos disfuncionais era "a aparente confiança nas medidas financeiras da *performance*".

Smith e Goddard (2003:37) defendem que para examinar os efeitos do comportamento é necessário ir para além do fornecimento de dados e examinar os outros elementos da relação de agência: a divergência de objectivos entre principal (a sociedade ou os seus representantes governamentais) e agente (o fornecedor de serviços públicos) e a natureza dos incentivos do agente.

No que toca aos incentivos que enfrenta o agente, ou seja, as recompensas ou sanções associadas à sua actuação, podem tomar várias formas, e, de entre elas, destacam-se:

- Recompensas monetárias pessoais;
- Recompensa intrínseca (um trabalho bem feito);
- Reputação entre o grupo;
- Promoção profissional;
- Tempo de dedicação a outras actividades (como investigação ou formação);
- Nível baixo de supervisão;
- Um período de prova (durante o qual se pode oferecer uma ajuda especial, ou se observa com detalhe a actuação profissional);
- Uma exigência de compromisso no desenvolvimento profissional ou reciclagem;
- Despedimento.

Os incentivos de gestão podem ser *intencionais* (no sentido em que tenham sido desenhados para induzir a um comportamento benéfico) ou *acidentais* (como subproduto implícito). O propósito de um modelo explícito de incentivos deveria ser o de atingir os objectivos do principal, e normalmente está associado a uma dimensão da actuação susceptível de ser medida e avaliada. O ponto de partida é que a actuação que se avalia se encontre sujeita, pelo menos até certo ponto, ao controlo do agente.

O que sucede na prática é que muitos dos incentivos associados a esquemas de medição do rendimento são implícitos ou acidentais, em vez de terem sido desenhados

para o efeito. Também os incentivos explícitos podem ser mal aplicados. Estas situações dão origem a debilidades potenciais no modelo de controlo principal-agente, vista sob três ópticas distintas. Assim, em primeiro lugar, a *medição* do resultado pode ser incorrecta ou incompleta. Em segundo lugar, o conhecimento da relação entre o esforço do agente e o resultado pode ser incompleto, o que se designa por problema de *atribuição*. Em terceiro lugar, o esquema de *recompensas* que se vá utilizar pode supor a aparição de incentivos não intencionais.

4.4.3 – Os Indicadores da *Performance* (ou de gestão) na Universidade

"Every society keeps the records most relevant for its major values"[79].

Paul Lazarsfeld (1959:108)

4.4.3.1 Indicadores na Universidade: oportunidade ou ameaça?

Quando se sente a necessidade do uso de indicadores para a tomada de decisões, podem observar-se diferentes atitudes, desde a sua absoluta adesão (uso indiscriminado), até à reacção mais adversa (não servem para nada), sendo a postura mais sensata, a prudência (há que usá-los, mas deve tomar-se cuidado com as consequências do seu uso) (Vidal, 1999:7). Trata-se de um termo controverso, tanto no aspecto metodológico, como na sua dimensão prática. É comum encontrarem-se estudos relacionados com indicadores, reflexões em que são feitas advertências ao uso a dar-lhes, bem como as precauções que devem ser tomadas.

[79] "Cada sociedade mantém os registos mais relevantes de acordo com os seus principais valores".

E porquê estas advertências? Estamos perante problemas técnicos ou os problemas fundamentais encontram-se noutra dimensão? Vidal (1999:7) defende que "elaborar e utilizar indicadores não é uma actividade puramente técnica e intencionalmente neutra, antes é, por definição, uma actividade carregada de juízos de valor, de objectivos que pretendem atingir-se e decisões que podem tomar-se, em função da consecução, ou não, desses objectivos". Os indicadores são instrumentos desenhados para realizar ou apoiar determinadas funções, situando-se o debate mais no uso que lhes é dado, do que no modo como se desenham e elaboram esses instrumentos.

Ginés Mora (1999:19) argumenta que as universidades são parcas a fornecer informação útil sobre si mesmas, o que dificulta tanto a tomada de decisões internas, como a fluidez na comunicação entre estas e outras instituições públicas. Daí que as pessoas dedicadas à gestão das universidades e os responsáveis públicos do ensino superior, estejam de acordo sobre a necessidade de desenvolver uma informação muito mais rigorosa que a actualmente disponível, sobre os *inputs*, os processos e os *outputs* das universidades.

Para gerar esta informação, existe quem defenda o uso de um sistema de indicadores que reflicta claramente a situação das universidades, que permita analisar o funcionamento de cada instituição, valorizar o seu rendimento, estabelecer comparações entre elas, e tomar decisões consequentes.

No entanto, as coisas não são tão fáceis como podem parecer, e muitos dos objectivos que se esperam dos indicadores, não se afiguram possíveis de concretizar (Aibar Guzmán, 2003b:15). De facto, desde há bastante tempo que no mundo universitário se debate o uso de indicadores, tendo-se chegado à conclusão que, por si só, os indicadores são uma ferramenta mais limitada do que se julgava. Mas, se utilizados dentro dos actuais processos de qualidade nas universidades, podem converter-se numa ferramenta valiosa para a melhoria, e servir também como meio de informação à sociedade e a quem toma decisões sobre o funcionamento das instituições de ensino superior.

No âmbito das universidades, Navarro Galera *et al* (2000:35) definem *indicadores de gestão* como "aqueles que fornecem a informação necessária para o exercício dos controlos de eficácia, eficiência, e economia, proporcionando assim informação útil para a tomada de decisões técnicas e/ou políticas".

Segundo Atkinson-Grosjen *et al* (2000), *indicador de gestão* é "uma medida autoritária - normalmente em forma quantitativa - de um atributo da actividade de uma instituição de ensino superior". Para Hart *et al* (1999), é "uma política estatística relevante, número ou descrição qualitativa que proporciona uma medida da Universidade, algum aspecto dela, ou se o sistema da Universidade é executado como devia". Como se pode verificar, estas definições sugerem que os indicadores de gestão são medidas quantitativas, que se usam para avaliar a *performance* das instituições académicas ou as suas unidades.

No entendimento de Beaton (1999), "Os indicadores de desempenho podem tomar formas diferentes e têm propósitos globalmente diferentes. A característica comum é que são medidas padronizadas, que permitem alguma comparação através das instituições ao longo do tempo e que são usados no processo da tomada de decisão. (...) Enquanto indicadores de desempenho não têm necessariamente que trazer estilo corporativo de gestão à Universidade, a sua introdução é necessária para o entrincheiramento do ideal da corporação".

O objectivo principal destas grandezas é a medição de uma determinada realidade durante um certo período de tempo ou num momento pontual, levando consigo um critério de medição que não deverá ser, exclusivamente, baseado em unidades monetárias.

Grao e Winter (1999:84), tendo constatado que "o problema dos indicadores radica sobretudo no uso indevido, descontextualizado e desmesurado dos mesmos", sugerem algumas recomendações na sua utilização. Assim:

1. Deve conseguir-se o mais amplo consenso possível entre os implicados.
2. As definições devem ser precisas.
3. Devem estabelecer-se procedimentos rigorosos para resolver os conflitos que possam surgir.
4. Há que estabelecer um número de indicadores suficiente para que qualquer implicado possa defender os seus pontos de vista relativamente a algum deles.
5. Deve-se trabalhar com prudência e moderação por parte das autoridades na utilização não consensual dos indicadores.
6. Há que prestar atenção suficiente aos perigos de utilização mecânica dos indicadores.

4.4.3.2 Selecção de indicadores

Para Pereira e Tavares (2002:84), as restrições orçamentais e a exigência de uma gestão mais racional e mais eficiente no ensino superior, favoreceram a pesquisa de novos indicadores de *performance*, que pudessem servir como instrumento de decisão, relativamente ao financiamento e à distribuição dos recursos. Nos anos oitenta assistiu-se ao estudo intensivo dos indicadores de *performance* e, em 1985, a OCDE realizou uma pesquisa em 15 estados membros, através do Centro de Investigação Educacional e Inovação, sobre o uso de indicadores de desempenho no ensino superior.

Segundo Hüfner (1991), citado por Pereira e Tavares (2002:84), o estudo da OCDE identificou quatro categorias de indicadores:

- *Indicadores de performance internos* – são indicadores que se baseiam nas informações internas produzidas pela própria instituição, como seja a taxa de aprovações, a taxa de licenciados, o número de dissertações aceites, o tempo médio de frequência do curso, a avaliação pelos estudantes dos professores, entre outros.

- *Indicadores de performance operacional* – são aqueles que se referem às actividades internas dos departamentos e estão relacionados com o funcionamento interno da Universidade. Citam-se, como exemplo, o rácio aluno/professor, o rácio aluno/funcionário, os custos unitários, o tamanho das turmas, o rácio dos funcionários, e o rácio computadores/aluno.

- *Indicadores externos de performance* – dizem respeito às informações externas à Universidade, tais como, empregabilidade dos seus licenciados e reputação da Universidade no mercado.

- *Indicadores de performance da investigação* – tem como fim avaliar as actividades de investigação na Universidade. São exemplo, o número de publicações, percentagens nos contratos de investigação, o número de dissertações aceites, consultorias prestadas, invenções e/ou patentes, convites para conferências científicas relevantes, prémios e distinções.

O grupo de trabalho aconselhou que os indicadores de desempenho no ensino superior deveriam ter as seguintes características [Hüfner (1991), citado por Pereira e Tavares (2002:84)]: relacionar-se com as missões da Universidade, isto é, que reflictam as principais actividades das universidades, que são o ensino e a investigação; b) específicos, quantificáveis e estandardizados, para se poderem fazer comparações entre as diferentes universidades ou mesmo comparações internas entre departamentos; c) simples e consistentes com as actividades para as quais vão servir de referência para uma decisão; d) aceitáveis e credíveis, para todos os envolvidos na avaliação; e) trazer informações sobre as actividades e operações das universidades, informações essas que devem suscitar mais questões.

O grupo de trabalho propôs um conjunto de vinte e quatro indicadores, dezasseis dos quais deveriam ser adoptados imediatamente [Hüfner (1991), citado por Pereira e Tavares (2002:85)].

Dependendo dos aspectos que se pretendam avaliar com os indicadores, o desenho dos mesmos e as fontes de obtenção de dados variam. É preciso reconhecer a grande dificuldade que existe na eleição dos indicadores mais significativos, de aceitação generalizada, que ofereçam uma visão ajustada da actividade e realizações das entidades públicas. Actualmente, definiu-se uma grande quantidade de indicadores de actividade nas entidades públicas, que frequentemente são indicadores de *output* intermédios, que pressupõem representações mais ou menos acertadas do *output* final que se pretende captar (Torres Pradas, 2001).

Esta autora argumenta: "é preciso salientar que a eleição de indicadores de *outputs* sempre acarreta uma certa dose de subjectividade, no sentido de que os mesmos podem ser considerados, ou não, os mais representativos da actividade e qualidade dos serviços. De qualquer modo, será sempre um aspecto em debate, dado que quanto maior unanimidade se consiga, maior objectividade e validade prática fornecerão aos resultados".

Para fazer uma selecção de indicadores podem estabelecer-se duas estratégias. A *primeira estratégia* possível passa pela elaboração de um sistema completo de indicadores para as universidades. Desde que se conheça o conjunto aproximado dos agentes que tomam decisões, o âmbito e pressupostos em que assentam essas decisões, e o tipo de decisões que se tomam, é possível enfrentar esta tarefa.

Para isso, haverá que rever a literatura e experiências sobre o assunto, para seleccionar o que realmente interessa. Sendo a Universidade uma instituição complexa (como aliás foi dada nota em pontos anteriores[80]), o estabelecimento de um sistema de indicadores deve reflectir toda essa complexidade, ou, pelo menos, respeitá-la. Mesmo assim, não é difícil encontrar um leque abrangente de indicadores, para descrever e estudar todas as suas actividades e os agentes envolvidos. Vidal (1999) dá como exemplo Cave *et al* (1997), que na terceira edição do seu livro apresentam uma proposta de 14 indicadores de rendimento, 8 para a docência e 6 para a investigação, após terem

[80] Nomeadamente no Capítulo I.

estudado uma ampla lista de propostas, e Bottrill (1994), que apresenta uma lista mais ampla de 267 indicadores de *input*, processo e *output*, que abarcam todos os âmbitos da vida académica, em resultado duma revisão do que se publicou sobre indicadores até esse momento.

Uma coisa é certa. Estes autores constataram que existem dificuldades técnicas para o uso de indicadores nas universidades. Estas dificuldades aumentam se a sua selecção e análise se faz de forma independente das necessidades. É que a recolha de indicadores possíveis pode apresentar-se como puramente académica e de pouca utilidade prática para se tomarem decisões numa instituição, ou, pelo menos, pouco eficiente. De modo que a primeira estratégia consiste em procurar indicadores disponíveis e elaborar um grande número de listas com números, provavelmente de difícil compreensão para os envolvidos.

Por seu lado, a *segunda estratégia* baseia-se na procura de indicadores úteis, ou seja, indicadores necessários num momento e contexto determinados. Assim, para além de se tomarem em linha de conta as experiências anteriores, devem ter-se em consideração certas noções prévias (Vidal, 1999: 14), como sejam: a) de que um indicador isolado não é suficiente para descrever um fenómeno complexo; b) que os indicadores devem seleccionar-se em função dos objectivos pretendidos e não de dados disponíveis (ou de resultados previsíveis) e c) que deve existir um elevado grau de consenso entre os agentes envolvidos sobre a validade e o uso do sistema de indicadores eleito.

Quanto ao primeiro problema (a) pode ser puramente técnico, enquanto os outros dois (b e c) são de especial importância na definição de indicadores para a Universidade. Objectivos e consenso apresentam-se como os elementos-chaves para se dar início à construção de um sistema de indicadores.

A segunda estratégia mencionada, de procura de indicadores úteis num dado contexto, parece ser a que oferece melhores possibilidades e, assim, a mais adequada. Cabrera *et al* (1999), referidos por Vidal (1999:14), dão um exemplo de como se definem claramente uns objectivos muito específicos: "este trabalho acolhe os

resultados de um projecto cuja finalidade era criar indicadores de rendimento para as técnicas usadas na aula e os avanços nas destrezas profissionais. Estes indicadores tinham como finalidade ajudar a ECSEL[81] a avaliar os seus esforços de reforma curricular".

Mas, mesmo tendo definido claramente os objectivos e tendo havido consenso entre os envolvidos acerca da elaboração dos indicadores e da sua utilidade, falta a matéria-prima, isto é, não existem dados disponíveis para a elaboração de indicadores. Esta disponibilidade é diferente em função dos níveis de agregação.

Em Portugal, em matéria de números sobre a educação, especialmente sobre o ensino superior, a situação apresenta-se problemática. Os dados essenciais à construção de indicadores são difíceis de obter. As universidades reservam para si esses elementos e, não os divulgando, não chegam ao cidadão comum. O Instituto Nacional de Estatística (INE) dispõe de alguns dados, que lhe são fornecidos pelo Ministério da Educação (ME) e pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES), mas são relativos a anos bastante atrasados.

Tal facto não sucede apenas em Portugal. Outros países sentem o mesmo problema, o que vem complicar a elaboração de indicadores fiáveis. Também a comparação com unidades externas à instituição se encontra dificultada, na medida em que o consenso desejável entre instituições para produzir informação homogénea, capaz de estabelecer estes níveis de comparação, é quase impossível. Ginés Mora (1999:19) refere a este respeito "(...) em geral, tem-se avançado pouco no desenvolvimento de informação sobre as universidades, especialmente a de carácter quantitativo, tanto em Espanha como em boa parte dos países à nossa volta".

[81] Integrado num estudo levado a cabo por Cabrera *et al* (1999) "Desarrollo de indicadores de rendimiento para evaluar las practicas de enseñanza en el aula: el caso de la engeniería", com o apoio de la Coalición de Escuelas de Engeniería por la Excelencia en Educación y Liderazgo (ECSEL).

4.4.4 O uso de indicadores de *performance* na Universidade

4.4.4.1 O importante papel dos indicadores

Os indicadores são necessários para se poder melhorar. O que não se mede não se pode controlar, e o que não se controla não se pode gerir. A envolvente em que se movem as universidades reclama destas uma capacidade de resposta muito mais ágil e um funcionamento mais eficiente, que apenas poderá ser atingido se forem implementadas estratégias e mecanismos, como o uso de indicadores (Ariza e López, 2000). Para fortalecer o ensino público como projecto viável para um país, é necessário que as universidades (SUE, 2000):

- Interiorizem os conceitos de pertinência, qualidade e produtividade, equidade, eficiência e eficácia.
- Disponham de programas e projectos estratégicos e incorporem o planeamento nos processos académicos e administrativos da instituição.
- Modernizem a sua administração e fortaleçam as suas finanças.
- Racionalizem o uso dos seus recursos.
- Consolidem o controlo interno e a auto-regulação.
- Aperfeiçoem os seus instrumentos de seguimento e controlo de gestão.
- Apropriem com firmeza os conceitos e processos de sistematização e de ordem e construam verdadeiros sistemas integrados de informação.
- Façam da investigação o eixo principal da actividade académica.
- Se fortaleçam como organizações competitivas dentro das exigências da comunidade académica internacional.
- Se comprometam, acima de tudo, e cada vez mais, com a solução às múltiplas e complexas necessidades sociais do país.

Estas necessidades expressam-se, por exemplo, através da procura crescente dos alunos por cursos que o mercado requer, em detrimento de outros cuja colocação de recém-licenciados está cada vez mais comprometida.

O momento actual pouco ou nada tem a ver com o que se passou até agora. O número total de alunos não virá a crescer (aliás, a tendência é para diminuir) e, pela primeira vez na história da Universidade contemporânea, as instituições deverão lutar pelos estudantes.

Não será difícil imaginar alguns dos efeitos imediatos que esta nova situação produzirá e quais as suas consequências, como sejam, entre outras, a necessidade de se equacionar o possível encerramento de programas docentes e a reconversão de professores de umas áreas para outras. Tudo isto acompanhado de uma diversificação da oferta, que permita dar resposta às procuras emergentes.

Esta conjuntura pressupõe o abandono de estilos de gestão que estavam acomodados ao estilo de crescimento contínuo, para se introduzirem modelos mais rigorosos e, acima de tudo, muito mais flexíveis e eficientes na gestão dos recursos e na organização do sistema produtivo das universidades.

Nesta nova situação, a tomada de decisões ágeis e a qualidade na gestão, são imprescindíveis para garantir a competitividade das universidades. Todavia, quando se aborda esta temática da melhoria da gestão universitária, a falta de informação fiável, que sustente a tomada de decisões, constitui um problema sério. São demasiados os elementos básicos do sistema produtivo das instituições a precisarem de uma clara definição, e nem sequer conceitos básicos como os de "estudante", de "professor", "tempo integral", estão definidos de modo inequívoco (Lausin, 2004).

Quando se pretende conhecer algumas variáveis relevantes para analisar o sistema produtivo das universidades, como, por exemplo, o tempo médio de permanência ou as taxas de abandono, depressa se constata que não estão disponíveis. Relativamente às medidas de *output,* com excepção do número de licenciados, ou são parciais ou não existem, incluindo grandezas do tipo económico, que face à sua natureza são mais fáceis de medir, ou têm, também, problemas de definição. Quanto a estas

últimas, sabendo-se que algumas universidades possam ter a situação resolvida quanto à sua situação interna, não existe consenso para o conjunto das universidades, o que dificulta uma possível comparação e complica a tomada de decisões.

Torna-se, assim, claro que os dirigentes políticos pretendem dispor de informação que lhes permita avaliar as universidades, sobre a sua competência, se os objectivos previstos estão a ser alcançados, e com que custo. De igual modo, os órgãos de governo das universidades necessitam de conhecer o comportamento da sua instituição relativamente a outras, e os potenciais estudantes têm também direito a saber quais as instituições de maior rendimento na transmissão do conhecimento e na inserção profissional dos seus diplomados.

Assim sendo, espera-se do sistema universitário que responda melhor às necessidades do sector produtivo e da sociedade em geral, que seja menos dependente dos financiamentos públicos, que garanta o acesso a um maior leque da população, e que seja mais eficiente. Este último propósito exige um cuidadoso acompanhamento e avaliação da actividade das universidades, que carece da definição de indicadores de rendimento[82].

Tendo presente o significado atribuído anteriormente aos conceito de economia, eficiência e eficácia[83], importa assinalar que a afectação de quantias a cada uma das três classes de indicadores, precisa, de modo inequívoco, de ter disponíveis dados quantificáveis. No caso do indicador *eficácia*, expressivos dos objectivos previstos e das realizações; no caso da medição da *eficiência,* dos resultados obtidos e custos incorridos; e, por último, da quantidade, qualidade, preço e momento de tempo em que as aquisições de bens e serviços foram efectuadas, para efeitos de quantificação dos indicadores de *economicidade.*

[82] Tema a desenvolver no ponto 4.4.5 deste capítulo.
[83] Apresentados nas páginas 126 e 143.

De acordo com Navarro Galera *et al* (2000:36), as universidades públicas precisam de dispor de uma tipologia de indicadores, cujo objectivo principal consiste na captação e medição da informação necessária para a afectação de valores numéricos aos correspondentes indicadores de eficácia, eficiência e economia.

Uma tipologia de indicadores passível de ser utilizada na captação de informação pelas instituições universitárias, é a que se apresenta em seguida:

INDICADORES DE ENTRADAS	Indicadores de preços de aquisição Indicadores de quantidade física adquirida Indicadores de qualidade técnica dos investimentos Indicadores temporais dos investimentos
INDICADORES DE PROCESSO	Indicadores de consumos Indicadores de *Outputs*
INDICADORES DE IMPACTO	Indicadores de impacto
OUTROS INDICADORES	Indicadores de procura Indicadores de qualidade Indicadores de utilidade Indicadores de envolvente

Indicadores de entrada são aqueles que proporcionam a informação necessária sobre os investimentos, tanto em factores correntes como em factores de capital, realizados pela Universidade objecto de controlo, durante determinado período de tempo.

Indicadores de processo são os que apresentam duas frentes de actuação claramente delimitadas, a saber: a) medição do consumo de factores produtivos que se aplicaram no processo produtivo da Universidade; b) medição das quantidades de bens e serviços que, tendo sido geradas pelo citado processo produtivo, foram entregues aos utilizadores do *output* universitário.

Indicadores de impacto, o seu campo de medição identifica-se com certos fenómenos que acontecem no mundo exterior à Universidade avaliada, com o fim de

informar sobre o grau de cobertura das necessidades sociais atingido com as suas actuações. Para isso, a medição da oscilação da qualidade de vida e dos benefícios sociais experimentados pelos membros da sociedade em geral e a comunidade universitária em particular, em sequência das actividades desenvolvidas pela Universidade, constituem o seu objectivo básico.

O conjunto de *outros indicadores* está incluído no grupo de indicadores de gestão que, não sendo susceptíveis de se enquadrarem nas tipologias anteriores, podem também ser úteis no controlo da eficácia, eficiência e economia.

4.4.4.2 Sistematização de procedimentos – metodologia a utilizar para a construção de indicadores na Universidade

Toda a proposta de trabalho requer o estabelecimento de uma metodologia que ajude a sistematizar o trabalho e que forneça os pontos-chaves para desenvolver com êxito os objectivos a atingir. Nesta parte do estudo, analisamos a metodologia necessária para a construção eficaz de uma bateria de indicadores para as universidades. Importa no entanto sublinhar que este procedimento deve alcançar o máximo consenso entre todos os membros da organização e a terminologia utilizada deve ser compreensível e aceite pelo conjunto. Ou seja, conforme sustenta Solà (2003:11), a informação a fornecer pelo sistema não pode apresentar nenhuma confusão que possa ser passível de interpretações equívocas entre os diferentes níveis organizativos.

Sobre a metodologia para o desenho de indicadores na Universidade, no entendimento de Navarro Galera *et al* (2000:36), o grau de aproveitamento dos sistemas de indicadores nesta instituição depende do prévio cumprimento de duas condições fundamentais:

a) *Institucionalização*: elevado grau de aceitação e consenso generalizado, por parte dos envolvidos no processo de controlo de gestão, sobre a idoneidade de indicadores previamente seleccionados.

b) *Estandardização*: permanência no tempo do mesmo painel de indicadores, assim como o uso por parte de diferentes universidades, que serão submetidas a uma análise comparativa.

Relativamente a estes requisitos, há que ter em conta as experiências anteriores em diferentes âmbitos de outras entidades públicas, por parte dos responsáveis institucionais, dos funcionários e demais trabalhadores, quanto à implementação dum novo sistema de gestão ou de controlo. Assim sendo, a metodologia a empregar na implementação de sistemas de indicadores de gestão na universidade, deverá contar com a participação directa dos gestores, tendo em conta duas premissas básicas:

- Hão-de ser os gestores que valorizam a melhoria que pressupõe o uso dos indicadores nas suas funções. Se pretendemos a implementação dos indicadores, os seus utilizadores terão de ver neles uma ferramenta útil.

- A realidade das universidades pode apresentar limitações importantes, quanto a meios e a informação disponível. Apenas tendo em consideração estas limitações, não se corre o risco de desenhar uma série de indicadores não calculáveis pela dificuldade ou o custo de obter os dados necessários.

Para a implementação de indicadores de gestão nas universidades, Navarro Galera *et al* (2000: 37) sugerem que se sigam as seguintes fases:

Fase I – Aproximação

Nesta fase, explica-se aos diferentes responsáveis da Universidade quais são os fins e a metodologia do projecto de implementação, para que apresentem os seus pontos de vista e sugestões, envolvendo-os desde o princípio. Ao mesmo tempo, observa-se a situação real da gestão, métodos de actuação e informação disponível.

Fase II – Proposta aberta de indicadores

Com base nos dados e observações obtidos, propõe-se um conjunto de indicadores de gestão. A proposta deve ser aberta para que os dirigentes possam apresentar as suas sugestões, correcções, ampliações e quais as estimativas que entendem oportunas. Pretende-se, nesta fase, que os gestores universitários participem activamente, procurando aproveitar a sua experiência profissional.

Nesta parte, os gestores procedem à valorização de cada indicador proposto, a sua representatividade, a sua relevância, fiabilidade de cálculo, através de afectação duma pontuação, que oscilará entre 0 (zero) e 10 (dez), havendo a possibilidade de que os mesmos proponham novos indicadores.

Fase III – Selecção das propostas com maior grau de aceitação

Aqui, procede-se à selecção, para cada tipo de serviço, daqueles indicadores que, em função das pontuações obtidas na fase anterior, tiveram um valor mais alto. O desenvolvimento desta fase permite determinar a percentagem do total, que os gestores consideram como mínimo necessário para que um indicador alcance o nível de "consenso generalizado", bem como a pontuação mínima exigível para que um indicador seja considerado aceitável.

Fase IV – Desenho do Painel de indicadores normalizado

Nesta etapa, a questão-chave reside na selecção do número óptimo de indicadores que devem ser utilizados. Esta decisão deve ser adoptada a partir dos dados recolhidos face à exequibilidade económica de cada indicador e, em todo o caso, sem perder de vista os requisitos exigíveis a toda a informação económica, particularmente a clareza, a relevância e a razoabilidade. De qualquer modo, a possibilidade de exploração dos sistemas de indicadores das universidades, fica sujeita à utilização conjunta das mesmas baterias por parte do maior número possível dessas mesmas universidades.

Uma vez estabelecidos os quadros de indicadores de gestão, mediante o procedimento descrito anteriormente, deve proceder-se à atribuição de dados quantitativos aos indicadores seleccionados, para o que Navarro Galera *et al* (2000:36) propõem o emprego de três técnicas[84]: técnicas documentais, técnicas baseadas em observações empíricas e técnicas vivas.

As *técnicas documentais* consistem na tomada de informação obtida anteriormente pela própria Universidade. A pessoa que estiver encarregada de atribuir valores aos indicadores deve examinar e inspeccionar todos os registos e documentos, de natureza contabilística e extra-contabilística, dos quais se espera possam obter-se dados relevantes para comprovar e contrastar a sua veracidade, antes de se efectuar a sua validação para uso.

As *técnicas baseadas em observações empíricas* são utilizadas especialmente na recolha de dados relativos àqueles factos ou fenómenos que dificilmente podem ser valorizados sem a presença física da pessoa encarregada das suas medições, no local onde os mesmos acontecem. De qualquer maneira, as observações oculares no local

[84] Ver também neste capítulo o ponto 4.3.2.6.

poderão desempenhar em certas ocasiões uma preciosa função de apoio às técnicas documentais, essencialmente porque contribuem para se testar a veracidade dos dados.

Relativamente às *técnicas vivas*, baseadas em sondagens e entrevistas de opinião realizadas junto do público receptor dos serviços prestados ou a prestar, é inquestionável a sua utilidade para a medição das necessidades dos membros da comunidade universitária, assim como para a obtenção de informação relativa a mudanças experimentadas por estes, em consequência das actuações da Universidade. Se se pretende que os resultados da utilização destas técnicas representem uma aproximação a mais exacta possível à realidade universitária, devem ser tomadas certas precauções no seu uso, a saber: adequada formação profissional dos entrevistadores, procura da máxima objectividade na redacção dos questionários que o público deve preencher, e óptima selecção do tamanho da amostra populacional. Ainda assim, esta técnica apresenta o inconveniente, dificilmente ultrapassável, de que em certas ocasiões seja possível comprovar que as respostas dadas pelos entrevistados, não estejam imbuídas de factores que nada tenham a ver com o objecto das medições.

Quanto a esta situação, cabe assinalar que no processo de formulação dos indicadores se identificam os factores-chaves do êxito, que são as capacidades controláveis pela organização, nas quais esta deve sobressair para alcançar os objectivos: a capacidade de conseguir a satisfação dos utilizadores, a capacidade para produzir serviços de qualidade, a capacidade para realizar entregas rápidas e fiáveis, e a capacidade para aprender.

Por sua vez, convém salientar que os indicadores se estruturam, em geral, à volta das quatro perspectivas-chaves de uma organização pública: perspectiva dos utilizadores, perspectiva dos resultados económico-financeiros, perspectiva dos processos internos e perspectiva dos empregados (Solà, 2003:13).

4.4.4.3 Exemplos de indicadores

Os indicadores podem constituir uma valiosa ferramenta de progresso, além de fornecerem informação à sociedade e apoio ao processo decisório.

A construção de indicadores envolve um conjunto de problemas práticos e metodológicos, que é preciso resolver. Em *primeiro lugar*, a sua construção depende da informação disponível. Em *segundo lugar*, estes indicadores são construídos para o todo organizacional e por vezes pode ser necessário construir e aplicar indicadores aos "centros de custos". Em *terceiro lugar*, as instituições não se devem limitar a usar uma única abordagem para medir o desempenho, porquanto pode ser útil fazer a comparação dos resultados produzidos pelas diferentes abordagens. Em *quarto lugar*, as investigações sobre indicadores de desempenho não devem centrar-se apenas numa actividade da organização, pois a existência de indicadores para todas as actividades pode facilitar a decisão. Em *quinto e último lugar*, Johnes e Taylor (1990), referidos por Pereira e Tavares (2002:86), defendem ser necessário dispor de informações credíveis sobre a progressão na carreira docente e não docente. Esta tem sido uma área em que os indicadores de desempenho têm tido muita dificuldade na obtenção de elementos.

Os indicadores de *performance,* são um valioso instrumento de trabalho quando bem construídos e bem fundamentados, mas não podem nunca substituir o decisor.

Ginés Mora (1999:25) argumenta que as universidades devem estabelecer indicadores destinados a facilitar as relações com a sociedade e as administrações públicas e que propiciem, ao mesmo tempo, uma análise interna e a implementação de programas de melhoria. Como suporte ao processo decisório, os indicadores devem abarcar as situações a seguir descritas.

- *Indicadores para a tomada de decisões em processos de melhoria institucional*

Nos processos de melhoria interna, é necessária informação estatística fiável, que ajude a compreender o funcionamento das instituições. Torna-se indispensável desenvolver dois tipos de indicadores. Por um lado, aqueles que são necessários para tomar decisões na gestão das instituições. São especialmente importantes, devido à sua superioridade económica, os indicadores de custos e de pessoal. Além disso, devem desenvolver-se indicadores de *input*, processos e resultados académicos do ensino e da investigação, que ajudarão a valorar a eficácia da produção universitária.

É de toda a utilidade que se estabeleçam critérios comuns entre instituições para a definição dos indicadores, de molde a tornar viável a comparação entre elas.

- *Indicadores para a tomada de decisões da Administração*

O elevado volume de recursos afecto às universidades, exige que estas respondam sobre o uso que lhes é dado mediante sistemas de informação transparentes. A prestação de contas é uma obrigação das instituições públicas, que não pode reduzir-se à mera apresentação de dados contabilísticos. É preciso informar do modo como se utilizaram os recursos e quais os resultados do seu uso. Os indicadores são um utensílio válido para esse fim. Aqui, a principal função dos indicadores é dar suporte aos novos mecanismos de afectação de recursos que estão a ser aplicados na maioria dos países da nossa envolvente. De entre essas fórmulas, destacam-se os contratos-programas, e o financiamento por rendimento, que exigem informação quantitativa fiável sobre a realidade das instituições.

Além disso, é preciso que as instituições cheguem a acordo sobre a definição e utilização dos indicadores, de modo a que se utilizem para a função de repartir recursos sob critérios homogéneos. Os indicadores de *input* e de resultados são os de maior relevância para a tomada de decisões das administrações. Sugere-se a utilização de

indicadores de impacto socioeconómico dos produtos universitários, tais como indicadores relativos à empregabilidade dos graduados universitários, a satisfação dos graduados ou dos empregadores com a formação recebida, ou o impacto científico e socioeconómico da produção investigadora.

- *Indicadores para a tomada de decisões dos estudantes*

Quando os estudantes têm de tomar decisões sobre a eleição dos estudos universitários, precisam de informações básicas sobre as instituições e sobre os estudos que podem escolher. A informação que está disponível a este respeito em Portugal é a nota de acesso aos estudos, o que desde logo converte este dado de oferta-procura em sinónimo de qualidade, utilidade individual e social dos estudos para a maioria dos jovens. Esta situação pode gerar efeitos perversos e insustentáveis por mais tempo.

Num sistema universitário de qualidade, em que a competitividade entre instituições se incremente em resposta às procuras sociais, os estudantes devem dispor de informação fidedigna que os habilite a tomar as suas decisões assentes em critérios razoáveis. Os estudantes têm direito a conhecer características básicas dos estudos, como por exemplo a duração média das carreiras, as oportunidades de emprego, ou o grau de satisfação dos antigos graduados.

- *Indicadores para a tomada de decisões das empresas*

Quanto às decisões das empresas relativamente às universidades, estas podem revestir dois aspectos: a contratação de licenciados e a colaboração em projectos científicos e tecnológicos. Ambos os aspectos necessitam de informação muito mais detalhada do que neste momento se encontra disponível. Os empregadores necessitam de melhor informação sobre as qualificações dos licenciados pelas universidades, que lhes permita a selecção daqueles que se lhes afigurem mais idóneos para as suas necessidades. Por seu lado, uma informação mais detalhada sobre o que estão a fazer as

universidades, ou os seus grupos de investigação, é indispensável para gerar um clima de confiança nas possibilidades das instituições universitárias para colaborar no desenvolvimento tecnológico das suas empresas.

Todos estes aspectos exigem a pronta definição e implantação de um sistema de indicadores que seja comummente aceite, que seja um instrumento de informação, interna e externa, que favoreça a melhoria, e que sirva para a tomada de decisões estratégicas sobre as instituições individuais e sobre o sistema no seu conjunto.

Para se chegar a um consenso sobre indicadores para as universidades, o processo poderá ser planeado em duas etapas sucessivas. Em primeiro lugar, a elaboração de uma proposta de indicadores estatísticos, no qual um grupo de especialistas (gestores e académicos) deverá propor definições e ensaiá-las experimentalmente. Em seguida, deverá proceder-se à elaboração de uma proposta global para o conjunto do sistema universitário. Na fase seguinte, poderá repetir-se metodologicamente o processo anterior, para definir um sistema de *indicadores de rendimento* para as universidades.

Para as universidades portuguesas, uma vez estabelecido um acordo de consenso sobre este sistema, o processo apresenta-se como um dever e uma necessidade que é preciso implementar.

Vidal (1999:13), seguindo Bottrill (1994), apresenta alguns exemplos de indicadores a serem utilizados pelas universidades, como sejam:

A *percentagem de alunos admitidos em primeira opção,* também denominada *taxa vocacional*, que pretende representar o grau de motivação dos estudantes na licenciatura que estão a cursar. Quanto maior for essa taxa, maior será o número de alunos motivados e satisfeitos por estarem no curso que desejavam.

A *percentagem de alunos que se licenciam no tempo previsto*, é considerado um indicador de eficiência de uma instituição. Se os estudantes realizam os seus estudos no tempo previsto, a instituição está a cumprir os objectivos do programa estabelecido. Há, no entanto, estudantes que, pelas mais variadas razões, não concluem as licenciaturas no prazo determinado. Este tipo de estudantes pode variar entre instituições, pelo que será necessário completar este indicador com outros.

As *publicações científicas* são o principal resultado da actividade investigadora, mas o seu uso como indicador de actividade ou qualidade é bastante controverso. A questão principal reside no facto de apenas se dispor de critérios homogéneos e consensuais sobre a qualidade das publicações ou dos meios em que se publica (revistas e editoriais) em poucas áreas do conhecimento (ciências experimentais, saúde.....). Em áreas como a Química, a Física, etc. segue-se o factor de impacto publicado no *Journal Citation Report* do *Institute for Scientific Information,* tendo pouca utilidade noutras áreas.

O *dinheiro destinado à actividade académica por estudante* é um indicador que dá uma ideia dos recursos que se destinam à actividade docente. Coloca-se aqui a questão de que quanto mais dinheiro se destine, maiores são os recursos disponíveis para a formação do estudante e, portanto, maior será a qualidade de ensino. É preciso, no entanto, dispor de um sistema de gestão contabilístico que permita fazer afectações específicas em função das actividades.

Também Wallace (2000:2) sugere alguns exemplos de indicadores de *performance* para a Universidade, como sejam, o número de graus concedidos, o tempo médio de conclusão dos graus, a *performance* dos graduados em exames externos autorizados, o êxito da faculdade em atrair subsídios para a investigação competitiva, e a reputação da faculdade entre iguais. Adicionalmente, os indicadores de desempenho também incluem medidas como a empregabilidade dos graduados, os índices de

empréstimo a estudantes, a satisfação dos estudantes e da sociedade medidas através de pesquisas, custos por estudante ou programa, e a geração de receitas através de licenças de investigação e de patentes.

Navarro Galera *et al* (2000:41), apresentam exemplos de indicadores de gestão para as distintas áreas universitárias.

Quadro XVI - Exemplos de indicadores de gestão para as distintas áreas universitárias

- Número de teses de doutoramento com qualificação favorável / Número total de doutorandos (por cursos académicos e licenciaturas).
- Número de alunos matriculados nos cursos de doutoramento / Numero de licenciados (por cursos académicos e licenciaturas).
- Número de artigos em revistas com *referee* / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Número de livros publicados / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Número de comunicações apresentadas em congressos e reuniões científicas / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Número de projectos e contratos de investigação patrocinados / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Número de patentes registadas / Número de projectos de investigação (por áreas do conhecimento).
- Número de grupos de investigação subvencionados / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Recursos orçamentais empregados em actividades de investigação / Número total de pessoal investigador (por áreas do conhecimento).
- Número de alunos matriculados / Número total de pessoal docente (por licenciaturas e cursos académicos).
- Número de alunos matriculados / Metros quadrados dedicados à docência e seus serviços complementares (por licenciatura).
- Número de alunos matriculados / Número total de pessoal administrativo e de serviços (por licenciatura).
- Número de horas dedicadas a práticas em empresas e instituições / Número total de alunos matriculados (por licenciatura).
- Número de alunos repetentes / Número de alunos matriculados (por licenciatura).
- Número de alunos que finalizam os estudos nos anos previstos de duração da carreira / Número total de alunos matriculados (por licenciatura).
- Número de Masters e cursos de Pós-graduação / Número de licenciados (por cursos académicos e licenciaturas).
- Tempo médio empregado na aquisição de investimentos.
- Número de horas dedicadas às matrículas / Número de alunos matriculados (por licenciatura).
- Número de queixas apresentadas pelos alunos.
- Tempo médio empregado na gestão de um processo de despesa.
- Número de processos de despesa tramitados / Número de pessoal de administração e serviços dedicado à gestão de serviços administrativos.
- Número de horas dedicadas a cursos de formação e aperfeiçoamento do pessoal / Número total de pessoal de administração e serviços.
- Número de conferências realizadas fora do âmbito universitário / Número total de pessoal docente e investigador.

Convém, todavia, mencionar o facto de existirem dificuldades técnicas para o uso de indicadores nas universidades, que podem aumentar se a selecção e análise se fizer de forma independente das necessidades.

A este propósito formulam-se as seguintes questões: os indicadores medem o que devem? São compreensivos? Medem a missão, a visão ou apenas uma parte da organização? Usam-se os resultados? A resposta é, claramente, não. Assim, e no sentido de garantir a qualidade universitária, deve-se utilizar um instrumento mais compreensivo, o Modelo europeu (EFQM – European Foundation for Quality Management) o qual pode ser adoptado pelo sistema universitário. Também aqui a Universidade de Coimbra é pioneira, dado que se candidatou em 2004 ao prémio de excelência, e alcançou uma menção honrosa, de acordo com o modelo antes referido.

4.4.5 Os indicadores de rendimento

4.4.5.1 Utilização dos indicadores de rendimento nas universidades

Em termos gerais, e segundo Norris (1998), os indicadores de rendimento são dados em séries temporais que reflectem e registam mudanças entre um número significativo de dimensões relevantes, através dos quais se julgará a eficácia e eficiência dum sistema para alcançar os objectivos. Já para Ginés Mora (2002: 9), os indicadores de rendimento podem definir-se como medidas objectivas, usualmente quantitativas, dos resultados duma instituição ou de todo um sistema de ensino superior.

Cave *et al* (1997) definem um indicador de rendimento como «uma medida autorizada, normalmente quantitativa, de um atributo da actividade de uma instituição de ensino superior. A medida pode ser ordinal ou cardinal, absoluta ou comparativa. Assim, inclui a aplicação mecânica de fórmulas e procedimentos tão informais e subjectivos como a avaliação por pares ou "rankings" de reputação».

O problema com uma definição tão vasta como a anterior, num intuito de captar um instrumento que na prática tem dificuldades e formas de instrumentação múltiplas,

produz uma lacuna de precisão no resultado. Sizer *et al* (1992), citados por Villarreal (1999:67), assinalam cinco utilizações básicas dos indicadores de rendimento: controlo, avaliação, diálogo, racionalização e afectação de recursos. Os processos de identificação, desenho e aplicação de indicadores de rendimento relevantes para cada uma destas finalidades, têm características distintas, em função, exactamente, do uso que se deseja fazer deles.

A aplicação de indicadores de rendimento pode ajudar consideravelmente a estabelecer uma certa ordem e a fazer previsões, num sistema tão complexo como é actualmente qualquer instituição universitária. Quando os indicadores são correctamente desenvolvidos, ajudam a compreender a situação dos problemas em relação a determinadas variáveis, a ver como é a sua evolução no tempo e a fazer previsões para o futuro. O facto de possuírem um carácter quantitativo, ajuda a detectar com rapidez as tendências das mudanças nas necessidades da sociedade, nas preferências por determinados tipos de cursos ou estudos, e, consequentemente, na reafectação de recursos às partes do sistema universitário mais necessitadas em cada momento.

Na opinião de Cabrera *et al* (1999:108), a literatura enuncia três condições essenciais para o desenho de indicadores de rendimento adequados. *A primeira*, refere que os dados produzidos por um indicador de rendimento são significativos quando os define o utilizador. Os dados devem informar o utilizador de algo de importância sobre o que se está a passar num centro, de forma a melhorar as decisões. *A segunda,* diz que os indicadores de rendimento são melhores se são utilizados em grupo. A informação que proporcionem deve dar uma imagem global de uma área estratégica do centro, para poder apoiar decisões estratégicas. *A terceira,* expressa que os dados devem dar informação sobre o *input* e os processos associados com um resultado ou função em particular (por exemplo, gestão de matrículas, aprendizagem, ensino, serviços comunitários). Enquanto as primeiras duas condições se podem cumprir envolvendo o utilizador no desenho dos indicadores, a terceira condição requer conhecimento dos processos educativos.

4.4.5.2 Os Indicadores de rendimento na Educação

Quanto ao uso de indicadores de rendimento na Educação, nos Estados-Unidos, o National Assessment of Educational Progress estabeleceu-se nos anos sessenta para controlar ("monitor") a mudança e oferecer dados sobre a relação entre os rendimentos dos alunos e os recursos destinados à educação (Norris, 1998). No Reino-Unido, a *Assessment of Performance Unit* estabeleceu-se nos anos setenta para calcular os resultados nacionais no rendimento educativo. Mas mais recentemente, o sistema nacional de avaliação do rendimento, criado também no Reino-Unido, chegou a formar a parte mais importante do Education Act (a lei da Educação), de 1988, encabeçando um currículo centralizado e fomentou o crescimento massivo na construção e uso de testes.

Os indicadores de rendimento que mais frequentemente se usam na educação, são os testes de resultados de um destes tipos: exames públicos, testes locais ou nacionais, testes aplicados às escolas ou na aula. Na realidade, a lógica desta posição é impecável: a essência da educação é a mudança do indivíduo, por isso se se deseja julgar o rendimento de um sistema, teremos de medir a mudança em quem aprende e agregar os resultados (Norris, 1998).

Porém, a inadequação dos dados dos testes para avaliar a eficácia dos docentes ou das escolas, foi reconhecida há muito tempo. Convém, entretanto, assinalar que se os dados dos testes aplicados aos alunos oferecem uma descrição adequada dos resultados da aprendizagem num ponto temporal particular, não subentendem forçosamente uma base fiável para a previsão das actuações e resultados futuros.

Um dos pressupostos mais importantes na construção e uso de indicadores de rendimento, é que a qualidade educativa pode ser realmente definível e medível. Mas nem todas as "qualidades" ou resultados da educação são igualmente susceptíveis de definição operacional e medição (Norris, 1998).

Procurando analisar a utilização dos indicadores de rendimento (IR) no ensino superior, mostra-se útil extrair da definição mencionada anteriormente aqueles aspectos que são comuns a todas as instituições: a ideia de actividade e a ideia de medida.

Quanto à ideia de actividade em relação aos IR, considera-se o esquema *inputs* – processo – *output*. Este esquema serve, nas instituições públicas, para averiguar a produtividade a partir da relação que se estabelece entre os recursos que administram e o resultado final que se obtém. A utilização do esquema *inputs* – processo – *output* na definição dos IR, coloca dois tipos de problemas (Villarreal, 1999:67):

- Os problemas de identificação e medição de *inputs* e *output,* comuns a grande parte das actividades públicas.
- O facto de que a actividade da Universidade se dirige à obtenção conjunta de produtos distintos.

Em relação aos problemas de identificação e medição de *inputs* e *output,* estes foram sendo resolvidos através de simplificações, embora se reconheçam as limitações que isto envolve. Quanto aos *inputs*, o problema da identificação resolve-se ignorando determinados *inputs*, não relacionados directamente com a actividade das instituições educativas, como a intervenção familiar e a envolvente social dos estudantes, mas com clara influência na actividade educativa.

A redução de *inputs* directamente relacionados com as actividades das instituições de ensino superior facilita também as questões de medida, mas permanecem problemas de homogeneidade dos *inputs* a medir. De resto, no ensino superior, a utilização de determinados *inputs*, como o número de professores, o número de estudantes, o tamanho das infraestruturas ou as instalações, nunca esteve isento de polémica, devido à questão da qualidade relativa dos *inputs,* o que introduz um problema de falta de homogeneidade dos elementos que se estão a medir. A introdução nas medições de maiores refinamentos, como as qualificações de entrada dos estudantes

ou o tipo de professores, mesmo que melhorem a qualificação dos *inputs*, não resolvem completamente o problema de homogeneidade dos *inputs*.

Problemáticas se mostram a identificação e medida do *output*. A existência de vários produtos derivados da actividade das universidades, pressupõe a necessidade de medir cada um deles em separado. Os esforços desenvolvidos para tentar medir o *output* das instituições universitárias, direccionaram-se para a mensuração dos resultados do ensino e da investigação, e em menor escala, de outros produtos, como os serviços prestados aos estudantes ou a empresas e instituições, provavelmente devido à existência de uma medida de mercado nestes serviços, dado que os beneficiários destes pagam uma quantia por eles.

O ensino não tem um mercado suficientemente definido dos resultados da actividade universitária, pelo que os mesmos devem ser correctamente estimados. Como uma parte importante dos custos directos do ensino superior são suportados pelo orçamento público, recorre-se usualmente a outro tipo de medidas, que procuram condensar o conjunto de benefícios incorporados no serviço "ensino".

Dado que o processo de docência pressupõe a incorporação paulatina de conhecimentos ao acervo do estudante, é possível pensar em indicadores de resultados parciais ao longo do processo de aprendizagem. Ainda assim, com o intuito de simplificar o problema, os indicadores de rendimento utilizados normalmente, referem-se ao momento em que finaliza o processo de aprendizagem na Universidade, ou seja, a graduação.

Consequentemente, o indicador mais utilizado para medir o *output* do ensino é o número de graduados. Mesmo que o número de licenciados seja um indicador geralmente aceite, quando considerado isoladamente tem um escasso significado, porque ainda que um graduado possa classificar-se como um produto da actividade de ensino, o número de graduados não é necessariamente indicativo do valor que os licenciados têm sob o ponto de vista económico social.

Quando se considera a graduação dum estudante como medida do *output,* esta tem pelo menos quatro dimensões no tocante ao tipo de benefícios que se espera dela (Archibald, 1974, citado por Villarreal, 1999:68):

- Investimento num bem de consumo duradouro.
- Investimento numa fonte de externalidades futuras.
- Uma actividade de consumo presente.
- Investimento num bem de produção (Capital Humano).

Por seu lado, cada licenciatura oferece resultados que são uma junção destas quatro dimensões.

Acerca do *output* da investigação, colocam-se problemas específicos de identificação e medição. É um facto, que o objectivo da investigação é o avanço do conhecimento, mas este é um resultado cuja avaliação se apresenta complicada. Assim, utilizam-se sistemas que medem o volume de produção da investigação, mediante indicadores bibliométricos, como o número de artigos publicados ou o número de citações das publicações. Em alternativa, têm sido sugeridos outros indicadores, como as receitas obtidas por uma instituição através de contratos de investigação, número de projectos de investigação financiados em convocatórias competitivas ou o número de professores e pessoal de apoio à investigação. Independentemente da confusão que possa existir nalgum destes últimos indicadores entre o que constitui um *input* e um *output,* os indicadores bibliométricos de resultados não estão isentos de crítica na sua utilização[85].

[85] Segundo Villarreal (1999: 69), citando Johnes (1988), os problemas mais comuns a este tipo de indicadores são os seguintes:

- Os critérios de selecção das publicações que se vão incluir. Uma selecção excessiva pode excluir artigos de relevância científica, mas também uma grande amplitude na selecção pode desvalorizar a qualidade do medido.
- A simples publicação numa certa revista não mede o impacto científico de um artigo. A especialização de certas revistas leva à repetição de artigos que mais não são que ampliações de outros, sendo a sua relevância posterior escassa.
- O impacto duma publicação tem uma dimensão temporal distinta, em função da área de especialização de que se trata. A especialização em áreas que não estão na moda, pode supor que o impacto de um artigo se produza mais tarde

Além da tradicional divisão entre resultados do ensino, da investigação e dos serviços, cada um destes grandes itens pode segmentar-se numa série de componentes. No ensino, encontramos a distinção natural entre as graduações de distinta duração e entre graduação e estudos de doutoramento, ou a diferença no tipo de produto por licenciaturas. Cada licenciatura pode ser tratada como um produto diferente, em função, por exemplo, da combinação dos distintos tipos de benefícios que se espera dela. Dentro de cada licenciatura podemos ainda distinguir diversos níveis de aumento de capital humano, em função do nível de aprendizagem alcançado por estudante. Como é difícil medir o capital humano, o melhor é relacionar a quantidade capital humano com alguma forma de medição da qualidade, como sejam as diferentes classificações obtidas pelos alunos na licenciatura, estabelecendo uma classificação ordinal de quantidade de capital humano, em relação ao segmento de qualificação em que se enquadra um graduado.

Além disso, o facto de uma Universidade poder ser considerada como uma empresa multiproduto, dificulta, na prática, a adopção de indicadores de rendimento. Num quadro em que a Universidade tem autonomia para decidir sobre a combinação de matérias e as condições de desenvolvimento de cada licenciatura, parece razoável pensar que o conjunto de produtos da actividade de cada Universidade possa ser facilmente comparável com o conjunto de produtos de outra Universidade. De modo que um licenciado numa determinada área, por exemplo "Economia", com uma média de 17, constitui com toda a segurança, do ponto de vista do capital humano acumulado e dos restantes tipos de benefícios públicos e privados, um produto distinto de outro graduado em "Economia" de outra Universidade, mesmo que tenha obtido a mesma classificação final.

no tempo. O facto de ser pioneiro num campo de investigação pode supor uma perda de peso na medida do resultado da investigação.

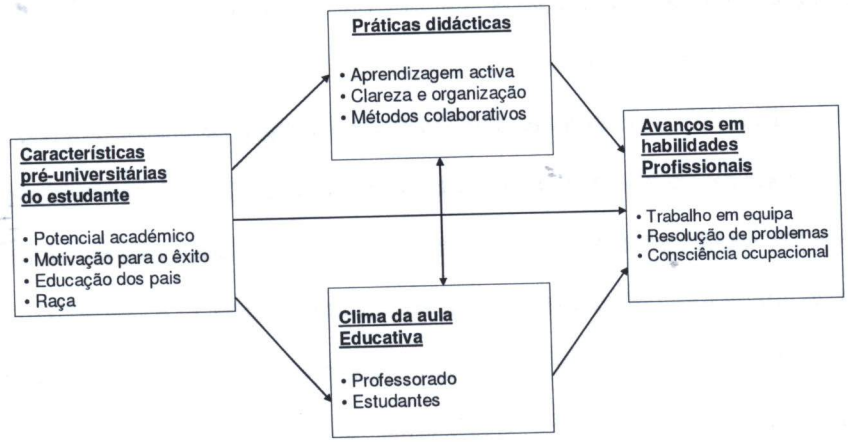
Por seu lado, o número de vezes que se cita um artigo, não está necessariamente correlacionado com a sua qualidade. Alguns artigos são citados com profusão com o objectivo de refutar as suas conclusões, enquanto outros são citados por amizade às pessoas que os publicam, ou, ainda, porque servem para apoiar o ponto de vista de quem os cita, independentemente do seu rigor ou importância.

Outro problema derivado do carácter múltiplo da produção universitária, é a dificuldade em separar os *inputs* utilizados em cada tipo de produto e estabelecer, em consequência, a relação entre consumo e produto. Bear (1974), citado por Villarreal, (1999:70), argumenta que é possível formalmente analisar o problema como se tivéssemos um conjunto de unidades produtivas consumindo distintos *inputs* e obtendo produtos diferentes. Só que, colocar em prática este tipo de metodologias, acarreta problemas que podem conduzir a resultados pouco precisos[86]. A existência de efeitos externos mútuos entre a maior parte dos componentes dessa produção, tende a complicar o resultado da análise de produtos diferenciados.

Cabrera *et al* (1999:108) apresentam um modelo de ensino para o desenvolvimento de competências profissionais (Figura XXX), que se baseia em conceitualizações sobre o impacto que os professores, a aula e as actividades extracurriculares podem ter na aprendizagem do estudante:

[86] Voltando à licenciatura em "Economia", na qual se utiliza um conjunto de inputs comuns e da qual se obtêm vários tipos de produto, em função da classificação, é possível alterar a utilização dos mesmos inputs (p.ex. horas de dedicação dos professores), mudando a combinação de produtos finais (aumento dos licenciados com altas classificações e aumento paralelo do fracasso académico nos estudantes com pior capacidade de aprendizagem).

Fig. XXX - Modelo de ensino para o desenvolvimento de competências profissionais



Fonte: Cabrera *et al* (1999:109)

O modelo de desenvolvimento de competências profissionais, descreve a aprendizagem e o desenvolvimento do estudante como um produto da inter-relação entre as características pré-universitárias do estudante e as experiências do estudante no contexto institucional.

As características pré-universitárias do estudante incluem a sua capacidade académica, o seu status socioeconómico, as suas aspirações educativas, o grupo étnico a que pertence e o seu género. O contexto institucional está composto por actividades na aula e fora dela. As experiências na aula incluem a exposição aos métodos de ensino, o currículo e a interacção com os companheiros e o professorado. As experiências fora da aula incluem as actividades extra-curriculares, o trabalho no campus ou fora dele e a interacção social. Os dois tipos de experiência cooperam no desenvolvimento do aluno, mas as experiências na aula detêm uma maior e mais variada influência no resultado obtido pelo estudante.

Tinto (1997), referido por Cabrera *et al* (1999:108), defende que "o modelo de ensino para o desenvolvimento de competências profissionais faz fincapé nas práticas em aula" e propõe as técnicas de ensino e o ambiente em aula como indicadores para predizer as melhoras na competência profissional do estudante.

4.4.5.3 Alguns problemas metodológicos e políticos na construção e uso de indicadores de rendimento

Apesar do interesse que representam os indicadores de rendimento, a sua definição e utilização apresentam alguns problemas, que se expõem em seguida (Norris, 1998; Ginés Mora, 2002).

A primeira dificuldade enraíza na própria faculdade de construir os indicadores. Para definir um conjunto de indicadores há que chegar, em primeiro lugar, a um acordo sobre os objectivos culturais, económicos, político-sociais, tecnológicos e educativos de uma sociedade, do seu sistema de ensino superior e das suas instituições individuais. No caso de se conseguir esse acordo, há que perguntar se é possível transpor aqueles objectivos para medidas quantificáveis sob a forma de indicadores de rendimento, com pesos adequados para cada objectivo, de modo que se possa medir a efectividade e a eficiência da instituição.

Os indicadores de rendimento são, pela sua própria natureza, ambíguos, a menos que sejam usados num contexto de diálogo adequado entre as partes envolvidas e sejam utilizados para objectivos aceitáveis por todos (Bormans *et al*, 1987, citados por Ginés Mora, 2002). Os indicadores de rendimento são sempre aproximações imperfeitas de uma característica final, de modo que sempre há lugar para o debate sobre os méritos ou as deficiências.

Outra dificuldade relevante que pode ocasionar a utilização de indicadores de rendimento, especialmente quando são usados por organismos externos, preocupados unicamente com questões financeiras, é a ênfase que se pode dar às medidas de eficiência e de efectividade a curto prazo, contra as metas a largo prazo que devem ter as universidades.

Particularmente problemático é o uso de indicadores relacionados com a afectação de fundos. A sua utilização tem de ser excessivamente cuidadosa, porque pode gerar-se um círculo vicioso: podem estar a indicar maus resultados numa instituição porque os recursos são baixos, o que pode dar lugar a que se lhe afectem menos recursos do que se devia.

Face aos obstáculos que rodeiam a definição e o desenho dos indicadores de rendimento, a tendência mais frequente tem sido a de usar aqueles cuja obtenção é mais acessível, ou os que estão relacionados com a medida de partes do sistema universitário que são mais facilmente medíveis, descuidando-se, deste modo, aspectos básicos mas que têm maior dificuldade em serem traduzidos em indicadores quantitativos.

Existe o risco de converter os indicadores em padrões de qualidade, interpretados como tal, e utilizados inadequadamente. Os indicadores de rendimento podem converter-se numa meta por si mesmos, e não simplesmente no que são: uma manifestação parcial de uma realidade complexa.

Para Norris (1998), existe o problema da sobrecarga de dados ("data overload"). Quando o número de indicadores de rendimento aumenta e as variáveis contextuais a ter em conta também se multiplicam, é necessário agregar e simplificar. Paradoxalmente, quando a sofisticação das medições e as análises começam a aproximar-se duma representação adequada do contexto, os resultados têm de ser rebatidos, em favor de um

sumário de juízos, porque estes resultados chegam a ser demasiado complexos e demasiado ambíguos para ser interpretados.

Podem surgir problemas como a medição da mudança. Uma estratégia comum para medir a mudança é a de um desenho pré-teste / *post*-teste, desenho que reproduz os ganhos e as perdas nas pontuações que supostamente representam os efeitos dos *inputs* no tempo. Por exemplo, se queremos determinar a eficácia dos docentes, temos de fazer um pré-teste, antes de se iniciar a aprendizagem e medir posteriormente o impacto da aprendizagem usando um *post*-teste. O objectivo é medir o estado de um sistema antes de um *input* e o estado do sistema depois do *input*: a diferença entre ambas as medições representa a quantidade de mudança causada pelo *input*..

Norris (1998) equaciona também o problema da corrupção. Segundo ele, os indicadores de rendimento tendem a influenciar o modo como o sistema opera e funciona. Quanto mais se utilizem os indicadores de rendimento nas decisões, mais haverá a tendência para o sistema ser corrompido e com maior probabilidade se distorcerá o processo social que esses indicadores pretendem controlar. Estas pressões afectam a fiabilidade ou integridade das medições e distorcem os objectivos da organização.

Outro problema é o dos padrões fixos. Dado que os indicadores são usados como retroalimentação sobre o rendimento, também chegam a constituir-se nos padrões sob os quais esse rendimento será julgado. Cada incremento no rendimento fornece um potencial para estabelecer um novo padrão. Isto origina duas consequências prováveis: primeira, pode ocasionar uma intensificação do trabalho que, por sua vez, provoca consequências não previstas; segunda, amiúde leva ao acordo tácito de não exceder certos níveis de rendimento, em ordem a controlar o ambiente de trabalho.

Também se colocam problemas de validade e fiabilidade, duas questões metodológicas relevantes que surgem na construção e no uso de indicadores. A fiabilidade faz referência, usualmente, à estabilidade nas medidas ao longo do tempo e à consistência das mesmas através de distintos ambientes. A validade refere-se à confiança ou razões que temos para interferir nos indicadores de rendimento. A este respeito é importante determinar se um indicador mede o que afirma que mede e se é de facto uma medida de rendimento, ou uma medida de algo relacionado com o rendimento ou com outra coisa.

As dificuldades intrínsecas à utilização de indicadores de rendimento, junto com o criticismo aos mesmos por parte da comunidade universitária, têm feito com que tenha progredido muito pouco o seu uso como medida do rendimento institucional. Entretanto, nos últimos anos, o centro das atenções no debate sobre o uso dos indicadores tem ido dos problemas de eficiência aos de eficácia, e das comparações entre instituições à utilização interna dos indicadores, como ferramenta para a melhora da qualidade.

Actualmente, neste novo clima de preocupação pela qualidade, e tendo mudado as perspectivas face à situação anterior, o uso dos indicadores volta a ganhar fôlego. Os indicadores de rendimento adequadamente definidos e adequadamente interpretados, podem ter um papel útil na política educativa, na gestão da instituição, e na optimização da qualidade educativa (Ginés Mora, 2002: 10).

Em relação aos indicadores, outro panorama que começa também a mudar é o da sua definição. Está a propor-se que deixem de ser uma informação exclusivamente numérica de tipo estatístico, para passarem a ser algo mais completo, que inclua juízos subjectivos e opiniões consensuais. O princípio deve ser o de "medir o que deve ser avaliado" em vez de "medir o que é fácil de medir", mesmo que para isso haja que recorrer a sistemas não necessariamente numéricos para avaliar (Dochy *et al*, 1990, citados por Ginés Mora, 2002).

Neste momento, existe uma ampla experiência e conhecimento sobre o uso de indicadores de rendimento, sobre os problemas que colocam, sobre a sua validade e sobre a sua interpretação. A dificuldade que há para resolver, consiste em encontrar os indicadores mais idóneos para cada sistema e chegar a um acordo entre as partes envolvidas, tanto para o seu uso, como para a sua interpretação. Isto é o que se está actualmente a tentar pôr em andamento em muitos países.

4.4.5.4 Medição: a problemática do cálculo dos indicadores de rendimento

Dentro do processo de acompanhamento e avaliação da actividade universitária, Lausín (2004) equaciona as seguintes dúvidas: como pode medir-se o rendimento das universidades? Que tipo de informação é necessária? Até agora o interesse parece ter estado centrado na obtenção de dados relacionados com a actividade das universidades e não na análise de como estes dados podem ser utilizados para configurar indicadores, que serão utilizados nos processos de avaliação.

Aquele autor refere que, em 1998, um grupo de trabalho "Committee of Vice-Chancellors and Principles" (CVCP) da Grã-Bretanha, descrevia as características que, do seu ponto de vista, os indicadores de rendimento do processo produtivo universitário devem possuir:

- Devem estar ligados aos objectivos das universidades, especialmente aos relacionados com a docência e a investigação.
- Devem ser específicos, quantificáveis e consensuais, de modo a que possam estabelecer-se comparações dentro e entre instituições.
- Devem ser tão simples quanto possível, com o propósito de facilitar a compreensão da actividade universitária sobre que versa a informação.
- Devem ser aceitáveis, credíveis e livres de dúvidas.

- Devem fornecer informação útil e suscitar novas questões sobre o funcionamento e actividades das instituições universitárias.

O mesmo grupo de trabalho identificou três amplas categorias de indicadores[87]: Indicadores de entrada (*input*), que estão relacionados com os factores e recursos empregados na produção de cada uma das saídas (*outputs*). Indicadores de processo, relacionados com a forma como os recursos e factores se combinam e usam para gerar cada uma das saídas. Indicadores de saída (*output*), que descrevem as saídas (*outputs*) geradas por cada instituição.

Em regra, a situação normal é aquela em que existe muita informação sobre as entradas e muito pouca sobre o processo e as suas saídas. Assim, ainda que nalgumas ocasiões se disponha de um amplo leque de dados e estatísticas, a sua utilidade para avaliar o rendimento das universidades não se torna clara.

A avaliação das universidades vai muito mais além do que fornecer informação sobre um conjunto de variáveis relacionadas com a sua actividade. É necessário estabelecer previamente, e de forma clara, os objectivos de cada instituição, por forma a conhecer até que ponto estão a ser alcançados e a que custo. É também necessário avaliar os objectivos em si mesmos, dado que é igualmente importante ter claro se é justificável financiar com fundos públicos tudo o que cada Universidade pretende atingir.

A função de produção aplicada às universidades, pode ser examinada através da avaliação, que deve permitir descobrir se há uma forma melhor de fazer as coisas. No sector universitário, há-de apurar-se se as universidades podem alcançar os seus objectivos de forma mais efectiva e eficiente, sendo uma primeira abordagem à tarefa de avaliação das universidades, a de comparar o seu rendimento mediante um conjunto de indicadores.

[87] Ver também neste capítulo o ponto 4.3.2.3.

Esta comparação, todavia, deve produzir-se entre iguais, ou seja, que se atenda às particularidades de cada instituição. Não faria qualquer sentido, por exemplo, comparar os resultados académicos de duas universidades, sem ter em consideração as diferenças que possam existir nas aptidões dos estudantes que acedem a cada uma delas. Lausín (2004) dá o seguinte exemplo: "Dundee não pode esperar uma proporção tão alta de excelência entre os seus graduados como a que poderia esperar Cambridge".

A teoria da produção pode oferecer-nos um enquadramento teórico interessante para realizar um estudo comparativo do rendimento das universidades. O propósito desta teoria não é outro senão o de investigar a forma como os *inputs* se transformam em *outputs*. A teoria da produção representa um ponto de partida atractivo, já que exige uma clara definição dos *outputs* que a Universidade deseja gerar dos *inputs* que para isso necessita.

Para tanto, precisamos de acumular informação sobre os *outputs* que as universidades desejam produzir; os *inputs* necessários para isso; as medidas quantitativas dos *inputs* e *outputs* de cada Universidade e a relação entre *inputs* e *outputs*.

Procurar medir a relação entre *inputs* e *outputs* no sector universitário, significa estabelecer uma referência com a qual cada Universidade possa ser comparada e, como o que se pretende é que a função de produção nos dê estimativas quantificadas da relação entre *inputs* e *outputs*, será possível, pelo menos em princípio, obter o que cada Universidade deveria ter produzido com os *inputs* de que dispõe.

A função de produção vai proporcionar informação sobre o efeito nos *outputs* das alterações que possam verificar-se nos *inputs* de cada instituição. Deste modo, uma vez estimada a função de produção universitária, com os dados disponíveis de todas as universidades, é possível obter uma estimativa da forma como cada instituição está a gerar os *outputs* que se esperavam dela.

Se formularmos um modelo teórico simplificado, podemos presumir que temos um único produto por cada unidade de produção e que este pode ser elaborado / fabricado de maneiras diferentes, dependendo da técnica de produção escolhida.

Se escrevermos a função produção na sua forma geral, temos:

$$y = f(l, k, t, c, r)$$

donde,

y: *output*

l, k, t, c, r: *inputs*

A grande dificuldade com que nos deparamos quando se procura aplicar a teoria da produção ao sistema universitário é que as universidades geram mais de um *output* e não há forma evidente de os agregar, nem de os medir em unidades monetárias. As universidades são organizações multi-produto e torna-se essencial especificar cada um dos *outputs* produzidos e apurar de que modo cada um deles depende da grande variedade de *inputs* que são necessários para o processo produtivo.

Outro problema que se coloca neste âmbito, advém da participação dos *inputs* na produção de mais de um *output*, o que faz com que não exista uma maneira sensata de imputar *inputs* específicos a *outputs* específicos. Um exemplo fácil de perceber, é o tempo empregado a ler artigos científicos na actividade de investigação, que é também um *input* proveitoso para a docência, podendo esta, especialmente a docência de pós-graduação, poder ter efeitos de realimentação na investigação.

Como os *outputs* da investigação e da docência não podem somar-se para dar algo com sentido, mostra-se difícil fazer uma estimativa das relações *input / output* para *outputs* específicos.

Estamos perante aquilo que alguns autores definem como um problema de simultaneidade. As universidades (ou departamentos universitários) que acumulam um elevado grau de prestígio pela sua actividade investigadora *(output)*, são amiúde capazes

de atrair estudantes mais qualificados que aquelas com um menor prestígio nesta actividade. Assim, o *output* investigação pode influenciar o *output* estudantes, afectando de forma indirecta o *output* docência.

De qualquer modo, existe um ponto absolutamente crítico, que é o de identificar e medir os *inputs* e *outputs* do sector universitário, ao nível institucional. Como exemplo dos sérios problemas que se podem encontrar quando tratamos de quantificar, por exemplo, os *outputs*, pode questionar-se: como se pode quantificar a conservação e a disseminação de valores culturais? (Lausín, 2004).

Em síntese, as universidades podem ser analisadas como um conjunto de actividades produtivas que transformam *inputs* em *outputs*. Uma vez especificados os determinantes para cada *output,* e obtidos dados quantitativos para cada um destes determinantes, é possível estimar uma função de produção para cada *output* identificável do sector universitário. Em função da produção estimada, poderá então utilizar-se para calcular a eficiência relativa de cada instituição na produção dos seus *outputs*. O processo de avaliação não terá que ir mais longe do que comparar o valor actual de um *output* concreto de uma Universidade, com o valor que se esperaria para os *inputs* disponíveis.

De seguida, e tomando por base as ideias de Lausín (2004), apresentam-se alguns indicadores para exemplificar a complexidade que envolve o estabelecimento dos mesmos, por forma a que o mesmo indicador possa ser comparável em instituições diferentes.

- **Custo unitário**

O custo unitário é também conhecido como "custo por aluno". Trata-se de um termo inapropriado, pressupondo que o custo unitário mede o custo por unidade de produção, e o *output* das universidades são os diplomados e não os estudantes. Assim

sendo, os estudantes são um *input* do processo de produção das universidades, o que significa que o custo por estudante mede o custo por unidade de *input.*

O custo por aluno torna-se equivalente ao custo por diplomado se a taxa de abandono for de zero por cento (0%) e isto sugere que o custo por diplomado é uma medida mais adequada do que o custo por aluno.

Um problema que se coloca com a utilização do custo por diplomado, é que com ele está a assumir-se que a passagem pela Universidade dos estudantes que não completam os seus estudos tem um valor nulo, o que não é de todo correcto. Se aprofundarmos esta análise, verificamos que o custo por aluno varia substancialmente entre as diferentes universidades. A principal causa destas variações é a combinação de licenciaturas. Outra das causas que vale a pena referir é o *ratio* alunos / professor, o tamanho e a antiguidade da instituição.

Segundo Lausín (2004), não resulta claro que este indicador seja válido para avaliar o rendimento das universidades. Uma Universidade, por exemplo, poderia reduzir os seus custos unitários, incrementando o *ratio* alunos por professor, mas isto teria um efeito negativo na actividade investigadora e na qualidade do ensino, provocando uma diminuição no rendimento global da instituição.

O mesmo autor argumenta que não se quer com isto dizer que uma Universidade não deva comparar os seus custos unitários com os de outras universidades, apenas que a resposta a uma posição aparentemente inferior deve ser cuidadosamente valorizada, da mesma forma que o devem ser as consequências que pode produzir a sua redução.

- **Taxa de Abandono**

Trata-se de uma taxa que varia de uma forma significativa nas diferentes universidades e a que se vem prestando uma crescente atenção. Num estudo realizado no Reino Unido, as principais causas da variação entre instituições eram: o nível de expectativa criado pelos estudantes quando acediam à Universidade, a proporção de

estudantes que prosseguiam estudos de línguas ou de negócios e a proporção de estudantes alojados em residências universitárias.

Como se pode verificar, são inúmeros os problemas práticos e metodológicos que surgem quando se pretende medir o rendimento no sector universitário. Em muitas ocasiões, os indicadores são demasiado simplistas para serem fiáveis, especialmente se se pretende utilizá-los para, por exemplo, afectar recursos. E cabe agora perguntar: até que ponto pode medir-se a qualidade da docência de forma precisa, mediante variáveis como a taxa de abandono, os resultados académicos ou o primeiro emprego dos diplomados?

De facto, fixar o objectivo dos indicadores é uma questão-chave para a sua definição. Existem dois enfoques básicos, que se interligam na prática:

- Indicadores como ferramentas de informação para a tomada de decisões; e
- Indicadores como instrumentos de prestação de contas.

A opinião generalizada entre os peritos, é que o primeiro enfoque deve ser prioritário. O objectivo deve ser encontrar instrumentos para a melhoria da gestão, ainda que subsidiariamente se possam utilizar estes indicadores para a informação externa.

Sob este ponto de vista, seria necessário desenvolver, numa primeira fase, um sistema de indicadores de gestão capazes de informar sobre as principais grandezas do processo produtivo universitário. Estabelecido um acordo básico sobre a definição e o número de indicadores de gestão, uma segunda fase deverá consistir na definição de um pequeno conjunto de indicadores de rendimento, baseados nos indicadores de gestão e que sirvam para informar sinteticamente sobre o funcionamento básico das instituições e para realizar comparações externas entre instituições nacionais e estrangeiras.

4.4.6 Limitações relacionadas com a utilização de indicadores

Cada indicador é uma "bolsa" na qual se misturam aspectos positivos e negativos, relacionados principalmente com os diferentes problemas que surgem no momento em que se desenvolve um sistema de avaliação do desempenho ou da própria bateria de indicadores.

Esses problemas ou dificuldades podem resumir-se num primeiro grupo de obstáculos relacionados com a metodologia de construção de indicadores e as características inerentes aos mesmos. Solà (2003:17) apresenta alguns exemplos desses entraves, que se enunciam:

- *Incentivos perversos*

Podem existir consequências prejudiciais para o desempenho organizacional, se for escolhido um "set" aleatório de medidas do desempenho, embora os indicadores enviem poderosos sinais dentro da organização. No caso da carreira profissional e a reputação serem medidas através de padrões de desempenho, os agentes de desempenho responderão como se espera. Quando se medem parâmetros equivocados, as pessoas, amiúde, responderão com uma actuação incorrecta.

- *O "tradeoff" (dilema) entre os resultados significativos ou relevantes e os resultados controláveis (o problema da atribuição)*

Neste âmbito, uma certeza é que quase sempre existirá um *tradeoff* para resolver. Preocupamo-nos com os resultados que frequentemente são os menos indicados para se utilizarem como medidas do desempenho. De igual modo, os resultados e os *outputs* que são mais adequados para se utilizarem como indicadores (porque traduzem fenómenos sobre os quais os programas têm um controlo significativo), tendem a ser afastados dos resultados que mais nos interessam.

- *O "tradeoff" entre os resultados significativos ou relevantes e os resultados que demonstram mudanças notáveis no curto prazo*

Regularmente, os indicadores fornecem informação para períodos de tempo anuais. Todavia, fazer medições a tão curto prazo pode evitar que se veja a evolução verdadeira dos objectivos: observando os períodos anuais em separado, pode-se concluir, por exemplo, que o nível de fumadores aumentou. Mas é apenas a longo prazo (em períodos, quiçá de 5 anos) que se podem obter conclusões significativas sobre as tendências, crescentes ou decrescentes.

- *O "tradeoff" entre os resultados significativos ou relevantes e os resultados que se alcançam a um nível de custo e esforços relativos*

Uma vez obtidos os indicadores, a primeira coisa a ter em atenção é que os dados relacionados com os resultados (por exemplo, número de pessoas que vêem os anúncios, impacto das campanhas nas atitudes dos espectadores, mudanças no número de fumadores), podem não estar disponíveis directamente da organização. Tal situação requer mais tempo e esforço para recolher os dados, quando se trate, por exemplo, de indicadores de *inputs*, de actividades ou *outputs*. No caso de se pretender sondar o impacto das campanhas publicitárias sobre as atitudes dos espectadores, poderá ser necessário promover sondagens, estudos de avaliação e estudos sobre a população alvo.

Regra geral, é que à medida que nos aproximamos dos resultados, temos de enfrentar maiores custos e esforço na recolha dos dados essenciais para os indicadores de desempenho.

Solà (2003:18) argumenta que, para contornar tais efeitos negativos, podemos valorizá-los numa escala de "alto", "médio" e "baixo". Deste modo, temos:

- significância do indicador em relação com os resultados perseguidos: "alta" é o ideal.
- dificuldade na recolha de dados: "baixa" é o ideal.
- nível de controlo do programa sobre o fenómeno medido: "alto" é o ideal.
- risco de criar incentivos perversos: "baixo" é o ideal.
- mudança significativa sobre uma base anual: "alto" é o ideal.

No entanto, outras dificuldades surgem dentro da própria organização, ao criarem-se certas resistências. As razões que estão subjacentes a estas reacções podem ser, no essencial, o medo da mudança, o medo de uma maior transparência e o temor de um incremento da conflitualidade laboral, entre outras causas.

Para obviar a esta situação, a Direcção pode assumir determinadas posturas no momento de desenhar a estratégia, nomeadamente apostar num sistema contabilístico e orçamental adequado, dado que a contabilidade orçamental básica não é suficiente. O orçamento deve ser estruturado, na medida do possível, por objectivos. Também se precisa de ter conhecimentos dos custos dos serviços prestados. Também a colaboração do pessoal adstrito deve ser estimulada: os métodos de retribuição flexíveis condicionados aos resultados, podem ser um paradigma a seguir. Deve proporcionar os meios imprescindíveis ao êxito da implementação, com a resolução de algumas possíveis insatisfações dos trabalhadores e criar grupos de melhora num quadro de uma política de qualidade.

4.5 Principais Modelos ou Sistemas de Indicadores de Gestão

4.5.1 As medidas de desempenho

4.5.1.1 Breve apresentação

Nos últimos anos, os gestores foram aconselhados a empregar uma crescente diversidade de técnicas que envolvem formas não financeiras e financeiras de medição do desempenho. A gestão da qualidade total ("total quality management"), os painéis de desempenho ("balanced scorecard") e a engenharia de valor ("value engineering") são exemplos de ferramentas de gestão que proporcionam medidas não financeiras e modelos de cálculo. Tais técnicas são vistas como uma resposta ao desafio de administrar em novos ambientes, envolvendo tecnologias de produção avançadas e novas formas de organização (Seal, 2001:487).

Por seu lado, algumas organizações apresentam as medidas de desempenho financeiro e não financeiro das diversas subunidades num único relatório, denominado *balanced scorecard.* Outras organizações destacam diversos elementos nos seus *scorecards*, contendo a maioria deles medidas de: (1) rentabilidade, (2) satisfação do cliente, (3) eficiência interna, qualidade e tempo, e (4) inovação.

Segundo Horngren *et al*, 2002:660), a Conner Peripherals, fabricante de "drives" HD identifica as seguintes medidas em cada categoria:

- *Medidas de rentabilidade* – resultado operacional e crescimento da receita;
- *Medidas de satisfação do cliente* – participação de mercado, tempo de resposta ao cliente, pontualidade e confiabilidade do produto;

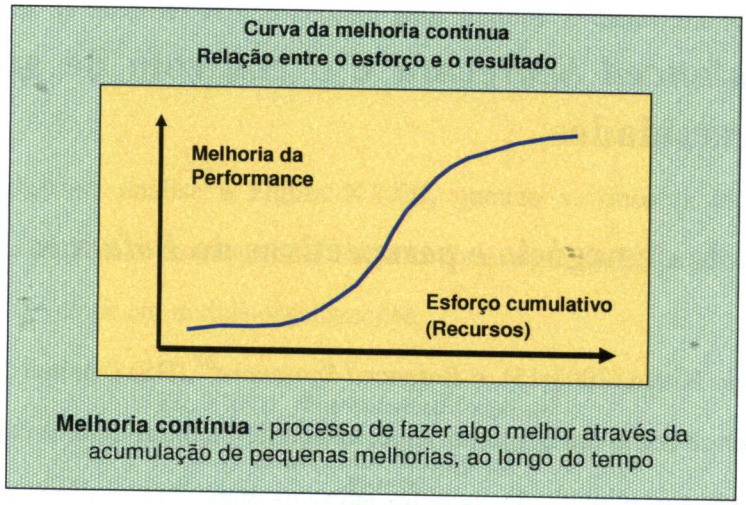
- *Medidas de eficiência, qualidade e tempo* – variação da eficiência dos materiais directos, variação de preço do CIF, defeitos, rendimento, tempo de fabricação, número de funcionários e "stocks".
- *Medidas de inovação* – número de novas patentes, de lançamento de novos produtos, e tempo de desenvolvimento de um novo produto.

4.5.1.2 A Curva de Melhoria Contínua

CIF ("Continuous Improvement Firm") significa a melhoria contínua de uma firma em valor para o cliente, devido ao incremento da produtividade iniciado pelos membros da força geral de trabalho. A produtividade em CIF é amplamente definida para incluir todas as facetas de qualidade do produto, assim como a produção por trabalhador. Um princípio básico do CIF é que acrescenta qualidade ao produto e tem frequentemente reduções simultâneas em custos (Kotelnikov, 2004).

O gráfico que se segue mostra-nos a curva da melhoria contínua numa organização.

Fig. XXXI - Curva da melhoria contínua



Fonte: Kotelnikov, (2004).

Kotelnikov (2004) defende os seguintes argumentos para adoptar uma perspectiva incrementalista:

1. O futuro é incerto e desconhecido;
2. As forças externas são demasiado poderosas para serem controladas pelas organizações ou pelos seus gerentes;
3. Os gerentes não podem impor adesão aos seus planos.

O *Balanced Scorecard* destaca se as melhorias do desempenho financeiro resultam do sacrifício de investimentos em novos produtos ou da pontualidade da entrega. As medidas não financeiras específicas escolhidas, indicam aos empregados as áreas que a directoria considera vitais para o sucesso da organização. Mais do que apenas uma nova ferramenta, o *Balanced Scorecard* é precisamente a transformação de um sistema de indicadores para um sistema de gestão, sendo aqui que radica a sua

grande importância (Bolívar e Rodríguez, 2002:28). Por isso, merece-nos o devido estudo.

4.6 O *Balanced Scorecard* e o controlo de gestão nas universidades

4.6.1 Modelo de negócio e perspectivas do *Balanced Scorecard*

Segundo Niven (2003:15), o *Balanced Scorecard*[88] (BS) ("painel de resultados") pode descrever-se como um conjunto seleccionado de medidas quantificáveis derivadas da estratégia organizacional. As medidas seleccionadas para o *scorecard* (quadro de registos) representam uma ferramenta que pode ser usada pelos dirigentes na comunicação aos empregados e aos *stakeholders* externos, os *outcomes* e os "performance drivers"[89], através dos quais a organização alcançará a sua missão e os objectivos estratégicos.

Uma simples definição, todavia, não nos pode transmitir tudo sobre o *balanced scorecard*. Esta ferramenta pode conter três elementos: gestão estratégica, sistema e ferramenta de comunicação (Niven, 2003:15).

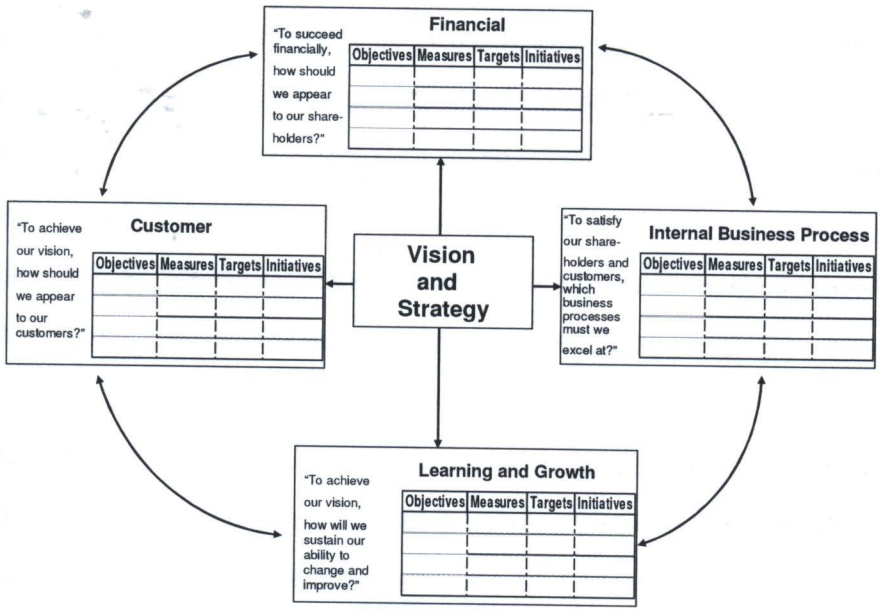
As medidas financeiras da *performance*, que providenciam uma excelente revisão do que sucedeu no passado, não são, todavia, adequadas para proporcionar os mecanismos do autêntico valor acrescentado nas organizações do nosso tempo, apresentando algumas limitações. Estão nestas circunstâncias os activos intangíveis, como o conhecimento e as relações da comunicação. Podemos chamar as medidas financeiras de "lag indicators" (indicadores retardados), isto é, são indicadores do que sucedeu anteriormente. O BS complementa estes "lag indicators" com os "drivers" da

[88] Em castelhano é conhecido como "Cuadro de Mando Integral".
[89] Indutores ou geradores do desempenho.

performance económica futura, ou "lead indicators" (indicadores da ligação). Mas para onde se dirigem estas medidas da *performance*, ("lag and lead")? A resposta é a sua estratégia. Todas as medidas do BS servem para traduzir a estratégia organizacional (Niven, 2003:15).

Efectuada uma análise à Figura XXXII, quando se observa este diagrama, conclui-se que a visão e a estratégia são o centro do sistema do BS, e não os controles financeiros como vemos em muitas organizações.

Fig. XXXII - The *Balanced Scorecard*



Fonte: Kaplan e Norton (1996: 76)

O BS ajuda uma organização a mudar a sua visão e estratégia, providenciando um novo enquadramento que conta a história da estratégia organizacional, através dos objectivos e medidas escolhidas. O BS usa as medidas numa nova linguagem para descrever os elementos-chaves ao alcance da estratégia, enquanto o "scorecard" guarda as medidas financeiras, complementando-as com outras três perspectivas distintas: clientes, processos internos e formação e crescimento.

O BS acolhe um conjunto de indicadores estratégicos e de gestão (sistema de informação), que permite analisar a ligação entre a missão e a visão a médio e a longo prazos, e os objectivos operativos a curto prazo.

As características básicas do BS são as seguintes (Amat i Salas e Soldevilla i Garcia, 2000; Negre e Urieta, 2003):

- Adopta uma perspectiva global, equilibrando objectivos de curto prazo com os de longo prazo, e os indicadores não monetários com os monetários. Por isso, com o BS o controlo de gestão adquire uma dimensão estratégica.

- A sua formulação apresenta um carácter participativo, já que se há-de construir com a participação conjunta de todos os dirigentes e empregados que terão a ver com a definição e o desenvolvimento estratégico da organização.

- Os indicadores estruturam-se sob quatro perspectivas-chaves: os empregados, os processos internos, os clientes e os resultados económico-financeiros.

Relativamente à definição das perspectivas, citaram-se as mais frequentes, mas tal como assinala Dàvila (1999), cada entidade pode decidir diferentes perspectivas, pelo que não se trata de uma relação fechada. Em concreto, e como mostram Olve *et al* (2000), citados por Negre e Urieta (2003), algumas empresas preferiram juntar outra perspectiva, a do empregado ou humana.

Amat i Salas e Soldevilla i Garcia (2000:9) advogam que para cada perspectiva não só se hão-de identificar os factores-chaves de êxito, que são os factores que a organização pode controlar, e os indicadores correspondentes, mas também as relações causa-efeito entre os distintos indicadores que explicam como conseguir melhores resultados. Não se trata, portanto, de colocar indicadores de qualquer maneira, antes se pretendendo que todos os indicadores estejam relacionados entre si. Desta forma, não só

se obtém informação sobre o que se está a passar, mas também o porquê do que está a acontecer.

As perspectivas do BS encontram-se inter-relacionadas entre si, pelo que devem estudar-se de forma conjunta. Esta inter-relação está patente, por exemplo, num gráfico onde são instituídas possíveis relações, proposto por Amat e Dowds (1998), citados por (Negre e Urieta, 2003), onde uma melhora na capacidade dos empregados acaba por se repercutir nos resultados económicos da empresa, através de outras duas perspectivas: a dos processos internos e a dos clientes. É claro que uma melhora na formação dos empregados, ocasiona uma melhora substancial nos processos internos da empresa, o que a longo prazo acaba por beneficiar os clientes, facto que se percebe através da medição do grau de satisfação que representa. Portanto, se os clientes se encontram satisfeitos, sem dúvida que os resultados da empresa serão melhorados.

Sintetizando o exposto, o BS fundamenta-se na hipótese de, ao actuar-se sobre a perspectiva dos empregados, estes serão o motor da melhora dos processos. Esta melhoria resultará num melhor equilíbrio orçamental, logo, os utentes estarão, por consequência, mais satisfeitos.

As quatro perspectivas do BS anteriormente descritas: financeira, de clientes, interna e de aprendizagem e crescimento, na opinião de Dàvila (1999:38), são as mais comuns, porque são aplicáveis num grande número de empresas, para organizar o negócio e estruturar os indicadores e a formação. Não constituem, todavia, uma condição necessária para ter um BS.

Cada organização tem o seu próprio modelo de negócio, que depende do seu sector e da sua estratégia. A organização dos diferentes estádios do negócio em perspectivas favorece a comunicação, e as quatro perspectivas tradicionais oferecem uma estrutura intuitiva. Mas a prioridade reside em que a mensagem e a informação cheguem às pessoas da empresa e não no número ou no nome das perspectivas.

Conforme defendem Negre e Urieta (2003:5), o BS fornece à organização contribuições como as seguintes. Traduz a estratégia de uma organização num conjunto de indicadores: converte a estratégia em acção. É um instrumento que comunica a missão ao conjunto da organização; neste sentido, a informação deve ser estimulante e clarificadora para a actuação diária. Tal facto dá coerência a todas as acções, já que permite alinhar os objectivos.

Além de ser um instrumento de informação e de controlo, é também um instrumento de formação, dado que pressupõe uma aprendizagem das boas acções desenvolvidas e dos erros, factor que supõe a obtenção de possibilidades de melhora contínua, porquanto apenas se melhora o que se mede.

A utilização do BS obriga a coordenar as tarefas de planeamento com a estratégia e orienta a organização até objectivos estratégicos. Também contribui para a redefinição permanente da estratégia. O ambiente em que se move uma organização modifica-se, pelo que se consegue um efeito de *feedback* entre as experiências e as decisões da visão global da empresa.

Em resumo, o BS, além de informar, contribui para a formulação da estratégia, para a sua comunicação, para o alinhamento dos objectivos da organização e dos empregados, para motivar e formar continuamente, e para redesenhar a estratégia.

4.6.2 O *Balanced Scorecard* nas Entidades Públicas

4.6.2.1 Adaptação do *Balanced Scorecard* ao Sector Público não lucrativo

Segundo Niven (2003:28), a monitorização da *performance* das entidades governamentais não é nova. O Presidente Kennedy, em 1960, em conjunto com o Secretário da Defesa, McNamara, centralizou o controlo da tomada de decisão do Departamento da Defesa. Para isso, utilizou o designado PPBS ("Planning,

Programming and Budgeting System"), um sistema de orçamentação adaptado por técnicas analíticas desenvolvidas pela RAND Corporation[90].

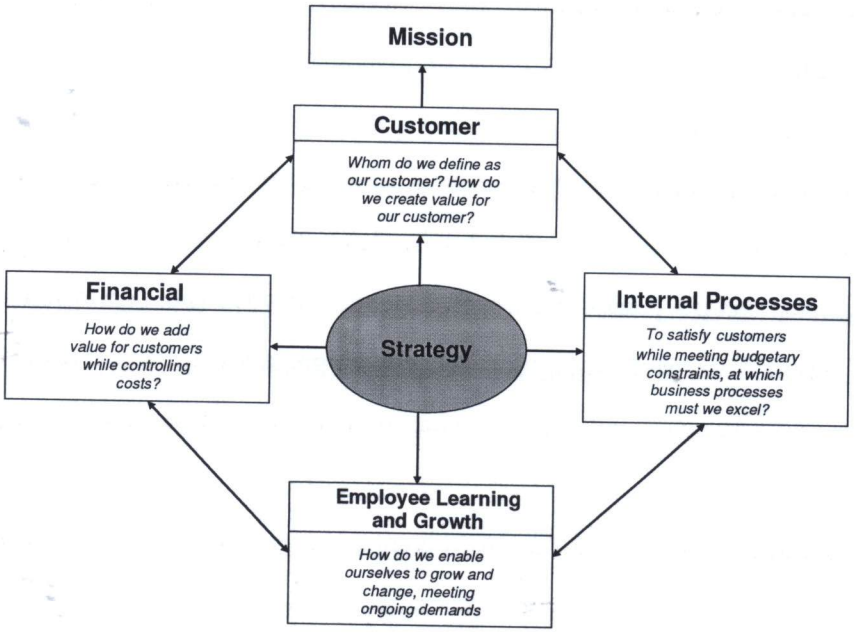
O orçamento de base zero ("Zero-Based Budgeting") e a Gestão por Objectivos ("MBO – Management by Objectives") substituíram o PPBS nos anos setenta. Nos anos oitenta, o alvo de preocupação era o incremento da produtividade e a gestão da qualidade. Em 1988 instituía-se nos Estados Unidos o prémio da Qualidade ("Malcom Baldrige National Quality Award"), focando a atenção na qualidade para o consumidor, melhoria contínua e formação e participação dos empregados e desenvolvimento, sob rigorosos critérios. As coisas voltaram a mudar no início dos anos noventa.

O *Balanced Scorecard* é um instrumento que recolhe, de forma sintética e sistematizada a informação relevante sobre a gestão, a realização das actuações e a consecução dos objectivos de uma organização, com a finalidade de ser utilizada pelos dirigentes, especialmente na tomada de decisões. O BS reúne os indicadores necessários para que os dirigentes possam ter uma visão de conjunto da marcha da organização e é utilizado por muitas entidades públicas, especialmente as que têm implantado um sistema de gestão por objectivos. Os indicadores constroem-se com os dirigentes, a partir da estratégia da organização. Portanto, o processo de formulação do BS é eminentemente participativo (Solà, 2003:19).

O BS surgiu das mudanças na medição da *performance* do sector privado e está igualmente bem equipado para facilitar a rápida e dramática transição para o século XXI das organizações do sector público não lucrativo A Figura XXXIII demonstra o modelo do BS aplicável às organizações públicas não lucrativas. Este diagrama pode ser usado para distinguir o sector privado do sector público não lucrativo, usando o *scorecard* (Niven, 2003:32).

[90] Ver também o ponto 3.1.2 do Capítulo III.

Fig. XXXIII - *Balanced Scorecard* para o Sector Público não lucrativo



Fonte: Niven (2003:32)

Uma clara distinção entre o sector privado e o sector público é que a missão é colocada no topo do quadro. Decorrente da missão surge a visão dos clientes da organização, e a perspectiva destes últimos nas entidades públicas é elevada. O desenho do *Balanced Scorecard* deve ter em consideração os seguintes aspectos (Amat Salas, 1995b):

- Deve incluir indicadores internos (produtividade, qualidade do produto e do serviço, liderança, flexibilidade, prazo de entrega, inovação, desenvolvimento do pessoal, satisfação do cliente), que complementem os indicadores financeiros tradicionais;

- Deve incluir igualmente indicadores externos (actividades da competência, inovações tecnológicas, possibilidades de financiamento, mudanças nos hábitos de comportamento, alterações legislativas, etc.) e

- Dar primazia ao estímulo da curiosidade, à inovação e à experimentação dos membros da organização para incrementar a sua capacidade de se confrontarem com a envolvente.

Dado que os indicadores são uma medida simplificada de aspectos mais complexos da realidade organizativa, há que complementar os indicadores financeiros com indicadores não financeiros. O *Balanced Scorecard* procura recolher, de modo sintético e sistematizado, a informação mais relevante sobre a gestão, a realização de actuações e a consecução dos objectivos previstos. O BS integra, numa perspectiva interdepartamental, a informação qualitativa mais representativa da gestão pública, com especial enfoque na análise do impacto das actuações públicas (Vendrell, 2002:5).

4.6.2.2 Porque é o *Balanced Scorecard* uma ferramenta útil na gestão pública?

Visto numa perspectiva global, o BS permite introduzir o planeamento estratégico na administração pública, factor que tradicionalmente não estava associado a este tipo de entidades, pelo menos formalmente. As variáveis não financeiras que o BS permite utilizar, são de muito interesse nas entidades públicas. Nestas entidades, os resultados financeiros, embora importantes, têm de ser complementados com muitos outros. Na verdade, o que interessa optimizar é o grau de produção final, que são os serviços prestados aos cidadãos (clientes das administrações públicas). As entidades públicas, prestadoras de serviços, onde os cidadãos são por sua vez clientes e accionistas, não podem permanecer impassíveis perante as melhorias de gestão como as que podem advir duma ferramenta como o *Balanced Scorecard.*

As quatro perspectivas em que se divide o *Balanced Scorecard*: formação e inovação, processos internos, clientes e finanças, reflectem as áreas mais relevantes de actividade dos entes públicos, mas, na opinião de Negre e Urieta (2003:5), parece razoável dar mais ênfase à perspectiva dos clientes/cidadãos, porquanto a razão de ser

dos organismos públicos radica na necessidade de fornecer serviços aos cidadãos que o mercado nunca forneceria, ou se o fizesse seria a preços não razoáveis.

O BS na administração pública pode chegar a ser algo revolucionário, dado que significará romper com a planificação determinista que representam os mandatos políticos (estratégias apenas para quatro anos), e vincular os programas à consecução de objectivos planeados num tempo razoável, com qualidade, uma vez que representa uma mudança cultural importante.

Além das vantagens que a utilização do BS incorpora em geral à administração pública, são de assinalar três vantagens adicionais. Azúa (1998), citado por Negre e Urieta (2003:6), que em função das características destas entidades e das potencialidades de melhoria que podem representar, assinala as seguintes:

- Favorece a transparência da gestão pública. Trata-se de um factor a favor dos cidadãos, mas, por sua vez, contraproducente para os partidos políticos.

- Desenvolve-se uma cultura mais empreendedora na gestão pública.

- Permite balancear a gestão pública entre a acção imediata e a preparação do futuro.

Azúa (1998), citado por (Negre e Urieta, 2003:6), sintetiza a aplicabilidade do BS nas administrações públicas nos seguintes termos:

SIM

- Utilizar como suporte / plataforma para implantar a estratégia.
- Garantir que os objectivos foram definidos claramente antes de implantar.
- Realizar experiências-piloto antes da implantação.
- Reforçar os factores e indicadores relacionados com a perspectiva de aprendizagem organizacional.

Fonte: Negre e Urieta (2003:6)

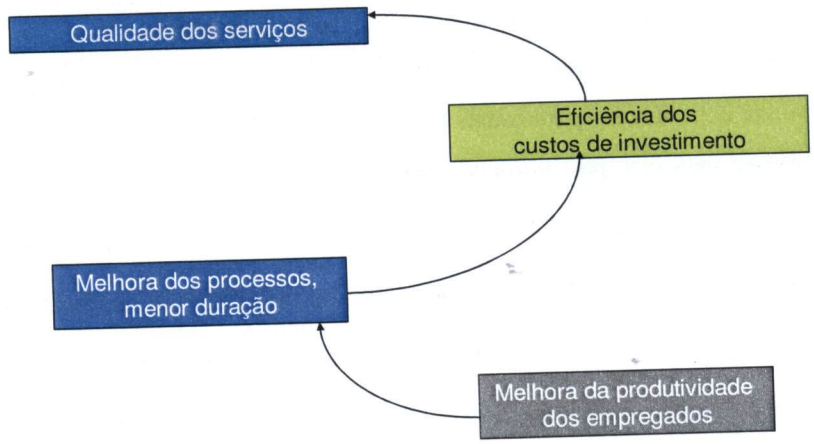
NÃO

- Não é um instrumento adicional.
- Específico para cada organização.
- Não subestimar o volume de formação e comunicação necessário.
- Não tentar medidas muito complexas.
- Não subestimar esforços e custos administrativos requeridos para manter os relatórios.

Fonte: Negre e Urieta (2003:6)

Para uma administração de tipo público, as relações causais variam em certa medida, relativamente às que prevê o BS no âmbito empresarial privado. Esta variação poderá observar-se no quadro seguinte, onde a perspectiva clientes é agora dominante.

Quadro XVII - Perspectiva do cliente



Fonte: Negre e Urieta (2003:11)

Ao proceder à identificação das necessidades dos clientes e à valorização do serviço, a organização está consciente de que a satisfação pela qualidade do serviço prestado é substancial.

4.6.2.3 Construção, implantação e uso do *Balanced Scorecard* na Universidade

Das principais vantagens do BS, independentemente das particularidades de cada organização, cabe destacar as seguintes (Amat i Salas e Soldevilla i Garcia, 2000:9). O BS pretende traduzir a estratégia de uma organização num conjunto de indicadores que informem da consecução dos objectivos e das causas que provocam os resultados obtidos.

Também é muito útil para comunicar a missão a toda a organização. Ou seja, ajuda a passar das grandes declarações de intenções ao trabalho diário de todos os colaboradores da organização. Muitas vezes, os empregados, mesmo conhecendo a

missão da organização, não sabem como aplicá-la ao trabalho diário. Por isso, há que comunicá-la a toda a organização, tarefa em que o BS pode ser de grande ajuda. É preciso comunicar e convencer da estratégia definida. Para o seu alcance, o BS utiliza três elementos: comunicação de baixo para cima e de cima para baixo; fixação de objectivos e vinculação dos objectivos com os incentivos.

Também serve para que os objectivos do empregado sejam coerentes com os da própria organização. Neste sentido, o BS ajuda a alinhar os objectivos de cada empregado com os da organização. Esta contribuição está ligada ao estabelecimento de uma política de incentivos que seja coerente com os objectivos e cultura da organização, assim como com o perfil dos empregados.

O BS é também algo mais que um sistema de informação e controlo, já que é também um sistema de comunicação, de motivação e de formação. A relação com o processo de planeamento apresenta-se como um elemento fundamental em relação ao controlo de gestão. Neste sentido, o uso do BS obriga a integrar o processo de planeamento, e inclusive de orçamentação, com a estratégia planeada.

Ao identificar os factores-chaves de sucesso da organização, o BS pode ser de grande ajuda nos processos de reengenharia e de melhoria contínua. Portanto, o controlo das relações entre os indicadores que medem os factores-chaves de sucesso permite identificar as oportunidades de melhora.

O BS contribui para a revisão permanente da estratégia. As estratégias que eram válidas quando foram desenhadas podem perder o seu valor, uma vez que a realidade muda. Não é suficiente rever os orçamentos, pois estes apenas fornecem informação sobre uma parte da realidade e não proporcionam aprendizagem estratégica. Uma estratégia procura intervir no conjunto de relações causa-efeito, entre os factores-chaves e indicadores de uma organização e, através da aprendizagem estratégica, pode conseguir-se o seguinte:

- recolher o *feedback*,
- rever as hipóteses básicas da estratégia,
- fazer os ajustes necessários e,
- redefinir a estratégia.

Em suma, como se depreende do exposto anteriormente, o BS, além de informar, contribui para formular a estratégia, comunicá-la, alinhar os objectivos da organização e dos trabalhadores, motivar e formar todos os colaboradores, melhorar continuamente a redesenhar a estratégia.

4.6.2.4 Como se constrói um *Balanced Scorecard*?

O processo que pode seguir-se para formular um BS, no pressuposto de que a organização tenha definido previamente a sua missão estratégica, é o seguinte:

- Unidade organizativa a que se faz referência - o BS pode desenhar-se para uma organização no seu conjunto (Universidade, fundação ....) ou para uma parte da mesma (secção, serviço, departamento ou centro de responsabilidade ...).

- Identificação dos factores-chaves de sucesso – estes factores-chaves podem agrupar-se em quatro partes, que representam as áreas mais relevantes da maioria das organizações (utentes, resultados económico-financeiros, processos internos e empregados). Conforme se referiu anteriormente, segundo as características concretas de cada organização, a relevância de cada perspectiva pode variar sensivelmente.

- Selecção de indicadores – Um BS deverá ser claro e sensato – pensando no utilizador – e utilizar um número limitado de indicadores, apenas os mais

adequados. Para tanto, os indicadores hão-de seleccionar-se procurando que tenham uma série de características:

- Sejam adequados ao objecto a medir;
- Sejam objectivos para não darem lugar a interpretações heterogéneas;
- Tenham um custo de obtenção aceitável;
- Sejam estratégicos;
- Sejam sensíveis: que identifiquem variações pequenas.

Um BS deve conter uns vinte a vinte e cinco indicadores. Com eles procura-se que não haja excesso de dados que encareça e dificulte a sua utilização.

- Situação dos indicadores no *balanced scorecard* - tendo sido identificados os indicadores, podem agora agrupar-se em cada uma das perspectivas que integram o BS. A título de exemplo, apontam-se em seguida os indicadores habituais que podem utilizar-se num BS, para cada uma das quatro perspectivas:

  - *Perspectiva do utilizador*: incremento de utilizadores e satisfação dos utilizadores (medida com base em entrevistas).
  - *Perspectiva financeira*: diferenças entre receitas e despesas, subvenções recebidas de outros organismos e custo por serviço prestado.
  - *Perspectiva dos processos internos*: tempo preciso para completar um processo, prazo de espera dos utilizadores para receber um serviço e taxa de serviços defeituosos.
  - *Perspectiva dos trabalhadores*[91]: motivação dos trabalhadores medida com base em entrevistas, número de sugestões, formação, produtividade e antiguidade.

[91] Como se referiu atrás, as perspectivas podem ser adequadas ao tipo de organização. Nas entidades públicas, a perspectiva dos empregados é bastante importante.

- Estabelecimento de uma política de incentivos – para que o BS constitua um instrumento de motivação, tem de ir acompanhado de uma política de incentivos em relação aos objectivos marcados para os indicadores seleccionados.
  Como se referiu anteriormente, este processo deverá contar com a participação dos dirigentes com influência nos factores-chaves de sucesso e, portanto, nos indicadores.

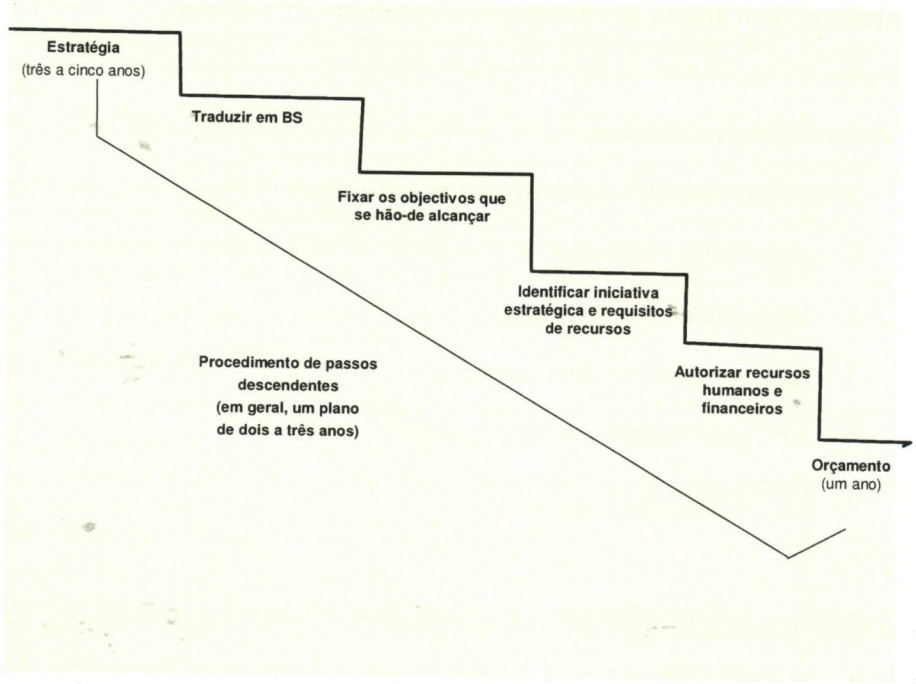
4.6.2.5 Aplicação do *Balanced Scorecard* à Universidade – o caso da Universidade X

De acordo com Kaplan e Norton (2004:239/242), os serviços administrativos da Universidade da Califórnia ("Berkeley's Administrative Serviçes group – BAS"), fornecem um bom modelo estratégico de valores, que foi implementado com sucesso.

Este modelo comunica uma nova estratégia para toda a força de trabalho, focalizada no cliente, que clarifica os novos valores que a estratégia requer e integra esses novos valores no processo de gestão da *performance* usado em toda a organização.

Bolívar e Rodríguez (2002:30) alegam que, uma vez concretizados os objectivos estratégicos a longo prazo (de três a cinco anos normalmente), os dirigentes podem alinhar os programas de melhoria contínua e de reengenharia de processos. Por outro lado, o BS permite que uma organização integre o seu planeamento estratégico no seu processo anual de orçamentos, com o que passa os objectivos a longo prazo, para a realização de actuações a curto prazo. Para Kaplan e Norton (2000:305/306), este processo deve realizar-se mediante a configuração de uma série de passos, entre os quais os que se incluem no quadro seguinte:

Quadro XVIII - Passos para a integração do planeamento estratégico com o orçamento



Fonte: Kaplan e Norton (2000)

O processo de implantação do BS nas universidades deve começar pela tradução da estratégia estabelecida em objectivos estratégicos específicos. Estes objectivos estratégicos devem determinar-se para as distintas perspectivas em que o BS irá medir a actuação da organização: *a perspectiva financeira, a do cliente, a dos processos internos e a da formação e crescimento*. Associados aos objectivos estratégicos, em cada área, deverão identificar-se os indutores de actuação críticos que permitam a sua consecução. Tais objectivos e indutores estratégicos devem ser complementares e compartilhados por toda a Universidade (Sharma e Hoque, 2001:39).

Pretendemos exemplificar a aplicação do BS nas universidades portuguesas, inspirada nas ideias de Amat i Salas e Soldevila i Garcia (2000); Bolívar e Rodríguez (2002) e Sharma e Hoque (2001:39). Para isso, escolhemos uma Universidade modelo,

a "Universidade X" (UX), uma entidade pública hipotética, situada em Lisboa. Para esta Universidade, podem definir-se os seguintes objectivos estratégicos:

1. Melhoria contínua.
2. Níveis elevados de satisfação dos clientes.
3. Excelência no ensino.
4. Melhoria na investigação.
5. Alta *performance* nos serviços.
6. Alta qualificação dos empregados.
7. Inovação.

O próximo quadro demonstra a relação que existe entre a visão, os objectivos estratégicos e os indicadores-chaves da *performance*. Demonstra igualmente que a UX utiliza medidas financeiras e não financeiras nos indicadores de desempenho, e para avaliação da sua *performance*, a UX transformou a sua missão e a sua estratégia num sistema de medição da *performance*, de acordo com a metodologia e orientações do BS.

Quadro XIX - Ligação da estratégia com o *Balanced Scorecard* na UX

Ligação da estratégia com o *Balanced Scorecard* na Universidade X	
VISÃO	
Ao integrar o ensino, a investigação e a prestação de serviços à comunidade, a Universidade X procura criar um ambiente de aprendizagem inovador que force a mestria dos fundamentos, da disciplina intelectual, da criatividade, da resolução de problemas, e da responsabilidade. Realçando as suas forças históricas no ensino, pretende projectar um compromisso com a excelência numa escala detalhada de disciplinas académicas, pelo que fornece a liderança para o desenvolvimento intelectual, cultural, social, económico e tecnológico dentro do País e no mundo.	
OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	
1. Melhoria contínua. 2. Níveis elevados de satisfação dos clientes. 3. Excelência no ensino. 4. Melhoria da investigação.	5. Alta *performance* nos serviços. 6. Alta qualificação dos funcionários. 7. Inovação.
AS PERSPECTIVAS DO *BALANCED SCORECARD* E OS INDICADORES-CHAVES DA *PERFORMANCE*	
Finanças - Orçamento atribuído, receitas próprias obtidas, subvenções recebidas.	
Clientes - "Value for money", satisfação dos clientes, incremento da procura.	
Processos internos - qualidade do serviço prestado, incremento do contacto com outras instituições.	
Formação e crescimento - Melhoria contínua, preparação dos funcionários, motivação.	
OUTCOMES	
* Alcance da desejada *performance.*	
* Incremento da satisfação dos funcionários.	

Fonte: Elaboração própria

i) Medidas do *Balanced Scorecard* na Universidade X

Os objectivos da UX foram transformados em medidas e a sua missão em quatro objectivos específicos. As medidas entendidas como apropriadas para cada um dos objectivos, estão descritas no quadro XX.

Quadro XX - Indicadores chaves da *performance* no *Balanced Scorecard* na Universidade X

Indicadores-chaves da *performance* no *Balanced Scorecard* na Universidade X		
PERSPECTIVAS	**OBJECTIVOS**	**MEDIDAS**
Financeira	Aumento das receitas. Incremento da capacidade financeira.	Custo por docente. Custo por aluno. Montante de receitas próprias. Eficiência nos recursos. Financiamentos recebidos do Estado. Projectos de investigação iniciados.
Clientes	"Value for money". Satisfação dos clientes.	Questionários enviados. Reclamações apresentadas. Alunos atendidos presencialmente. Montante de propinas recebidas.
Processos internos	Qualidade dos serviços. Contactos internacionais.	Número de Processos concluídos. Tempo médio de tratamento de cada processo. Quantidade de processos redesenhados. Número de reclamações.
Inovação e crescimento	Melhoria contínua. Formação.	Acções de formação frequentadas. Montante investido na formação. Montante dos incentivos atribuídos. Número de sugestões apresentadas. Número de pessoas que fizeram intercâmbio.

Fonte: Elaboração própria

Perspectiva financeira

Maximizar o orçamento, aumentar as receitas próprias, maximizar o número de alunos e as subvenções recebidas. Uma melhoria dos processos há-de reverter numa maior eficiência dos custos e o incremento no número dos financiamentos da Universidade.

Perspectiva do Cliente

Atingir o "Value for money". Na medida em que melhore a qualidade dos serviços prestados pela Universidade e na medida em que aumente o número de alunos e se incrementem os intercâmbios de estudantes e professores, como consequência da melhoria das finanças, a satisfação dos clientes há-de melhorar. Pretende-se um incremento da procura dos serviços prestados pela Universidade.

Perspectiva dos processos internos

As melhoras na produtividade e as sugestões dos funcionários, formados e incentivados, hão-de reverter numa melhora dos processos. Esta melhora vê-se no número de processos redesenhados e na qualidade dos serviços prestados. Por outro lado, ao incrementar-se o intercâmbio de estudantes e professores com outras universidades, obtêm-se financiamentos para organizar mais actividades.

Perspectiva da formação e crescimento

Qualquer actuação relacionada com esta perspectiva, deve incluir a formação dos trabalhadores. Se esta formação está acompanhada de uma política atractiva de incentivos, o mais natural é que os funcionários façam sugestões, sobretudo se a organização põe em curso grupos de melhora. Este é um processo interactivo que flui em todas as direcções, dado que o processo de sugestões é, por sua vez, um agente que contribui para a aprendizagem e a melhora dos incentivos dos colaboradores. A existência de sugestões, acompanhadas de incentivos, reverte numa maior satisfação dos funcionários, o que pode aumentar a produtividade.

ii) Possíveis obstáculos

Será oportuno referir alguns obstáculos que podem aparecer durante o processo de aprovação e implementação do BS na Universidade. É frequente nas entidades

públicas a problemática da "inexistência de objectivos, todos eles mal definidos e mal comunicados aos membros da organização. Por outro lado, existe falta de consenso na hora de definir medidas adequadas a cada objectivo" (Garcia, 1996), citado por Amat i Salas e Soldevila i Garcia (2000:19). Assim, se a isto se juntarem as pressões políticas, a rigidez da estrutura de pessoal e da gestão financeira torna-se mais premente do que numa empresa privada a existência de premissas, como as que se seguem:

- Envolvência institucional e pessoal no projecto das pessoas que ocupam os postos máximos a nível político e técnico.
- Liderança por parte do responsável da implementação e acompanhamento do projecto.
- Comunicação a todos os níveis dos dados que gerem, na medida em que não exista confidencialidade nos mesmos.
- Comparação com dados de entidades públicas similares, para identificar melhoras potenciais.
- Ampla difusão dos objectivos alcançados como consequência da implantação do *Balanced Scorecard.*

Estamos certos de que a implementação do BS na Universidade X, seguramente não será pacífica. A mudança gera, em geral, alguns receios e resistências. Porém, se existirem as discussões prévias adequadas e um envolvimento das pessoas correctas, seguramente que o novo sistema será abraçado por todos.

CAPÍTULO V

5. A Universidade em números – tratamento estatístico de informação financeira e académica

5.1 Introdução e questões complementares

5.1.1 Introdução

Neste Capítulo vamos apresentar um estudo levado a efeito a partir dos elementos obtidos nas bases de dados de instituições como o Observatório da Ciência e do Ensino Superior e o Instituto Nacional de Estatística e também a partir da informação contida na Conta Geral do Estado. A análise da informação obtida foi efectuada numa base estatística, utilizando maioritariamente os testes de Kruskall-Wallis e de Mann-Whitney.

Os dados de cariz académico que pesquisámos referem-se aos anos de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003 e a informação de carácter económico e financeiro aos anos de 2001, 2002 e 2003. A partir dos dados obtidos, procedemos ao seu estudo estatístico, com o intuito de daí podermos retirar valiosas conclusões, que nos habilitem a formular uma opinião sólida e sustentada acerca das universidades públicas portuguesas, tanto do ponto de vista académico, quanto do ponto de vista económico e financeiro.

Nota: A numeração dos gráficos deste capítulo, pela sua natureza, é independente da dos outros capítulos.

5.1.2 Motivação

A motivação para este trabalho foi imensa. Reside essencialmente no facto de estarmos interessados em proporcionar a um leque variado de utentes, informações que não estão disponíveis e também contribuir para que se introduzam melhorias no seio das universidades, a vários níveis. Ao nível académico, porque o conhecimento do desempenho de outras universidades pode potenciar a necessidade de introduzir melhorias nas entidades que apresentem indicadores de nível inferior. Ao nível económico e financeiro, na medida em que, tornando-se do conhecimento público os indicadores de todas as universidades, pode determinar-se que tanto do lado do Governo como daquelas instituições, se aumentem os níveis de rigor nos financiamentos e na execução orçamental, fomentando a equidade entre instituições.

5.1.3 Relevância do estudo

Este estudo é relevante na medida em que irá promover a divulgação da informação universitária e por esta via aumentar a curiosidade relativamente à matéria em apreço e deste modo fomentar a investigação científica nesta área de estudo. É também relevante porque abrange um tema que não tem sido alvo de muita atenção, pelo menos em Portugal, suscitando assim o interesse em geral de matérias relacionadas com o desempenho universitário, ao mesmo tempo que promove nas autoridades centrais e de tutela a necessidade de completar e aperfeiçoar as suas bases de dados.

5.1.4 Metodologia

No contexto actual exige-se da instituição universitária respostas atempadas e um funcionamento mais eficiente, que dificilmente serão alcançados sem a implantação de novas estratégias.

Neste trabalho analisamos o ambiente em que as universidades públicas desenvolvem as suas actividades, realçamos as suas características específicas e

procuramos adequar a estas organizações as modernas técnicas de gestão utilizadas no meio empresarial.

O desenho de mecanismos de melhoria na informação e na fixação de objectivos, é questão-alvo de desenvolvimento no estudo efectuado. O conhecimento da informação universitária por parte dum vultuoso leque de utentes será da maior utilidade para o País em geral e para a ciência em particular.

A base da nossa pesquisa foi abrangente e assenta em diversas fontes. Assim, apoiámo-nos nas bases de dados do Observatório da Ciência e do Ensino Superior, nas bases de dados do Instituto Nacional de Estatística e recorremos aos valiosos elementos constantes da Conta Geral do Estado, os quais trabalhámos nos moldes referenciados neste capítulo.

5.1.5 Ferramentas e métodos aplicados

No trabalho efectuado, o *software* utilizado para análise foi o EXCEL e o SPSS 11.0. O EXCEL foi utilizado para a parte gráfica, enquanto que o programa SPSS se usou para a interpretação e análise dos dados.

No estudo feito, de entre os vários procedimentos, executaram-se alguns testes de forma a comparar os dados. Os testes utilizados foram Mann-Whitney e Kruskal-Wallis. Ambos são testes não paramétricos (ou seja, não dependem de qualquer parâmetro), tendo como principal objectivo a comparação de populações independentes e do mesmo tipo, verificando se estas têm a mesma distribuição.

No entanto, apesar de serem conhecidos como testes de médias, na realidade estes testes procedem à comparação das medianas de cada uma das populações.

Comecemos por traduzir a ideia do teste de Mann-Whitney:

Consideremos A e B as populações em estudo, e θ_A e θ_B as respectivas medianas. Neste caso o teste baseia-se em testar a Hipótese Nula (H_0) contra a Hipótese Contrária (H_1). Assim, considera-se:

$$\mathbf{H_0: \theta_A = \theta_B} \text{ contra } \mathbf{H_1: \theta_A \neq \theta_B}.$$

A diferença existente entre o teste Mann-Whitney e o teste Kruskal-Wallis reside apenas no número de populações consideradas. No caso do teste de Mann-Whitney, este compara apenas duas populações, enquanto que o teste de Kruskal-Wallis compara N populações entre elas.

Ambos os testes têm nível 0,05, isto é, a probabilidade de cometer o erro de aceitação de H_0 é de 0,05. Este valor é muito importante para analisar se a Hipótese Nula é aceite ou rejeitada.

De forma a concluir a rejeição ou a aceitação da hipótese nula, tem que se avaliar o p-valor. Se este for superior a 0,05, então a hipótese nula é aceite, caso contrário, a hipótese é rejeitada.

5.1.6 Constrangimentos ao estudo

Verificaram-se vários constrangimentos a este estudo. Desde logo, a falta de colaboração da maioria das universidades no envio de elementos indispensáveis à nossa reflexão, mesmo com as insistências que fizemos. Duas universidades chegaram mesmo a enviar cartas em moldes menos delicados, sem no entanto terem remetido os dados solicitados.

Depois, o leque de informações que pretendíamos era muito abrangente (veja-se o questionário anexo a esta dissertação), pelo que tivemos de proceder ao tratamento da informação disponível, que ficou aquém daquilo que inicialmente tínhamos delineado para este capítulo. Congratulamo-nos, todavia, por termos tido a oportunidade de

apresentar toda a informação constante desta parte do trabalho, que permitiu atingir os objectivos delineados anteriormente.

De seguida, vamos proceder à apresentação do estudo levado a efeito, onde se expõem, convenientemente tratados, os elementos relativos às universidades referidas, com excepção da Universidade Aberta, que tem um regime especial.

5.2 Alunos Inscritos pela Primeira vez no Primeiro Ano

Alunos Inscritos pela 1ª vez no 1º ano

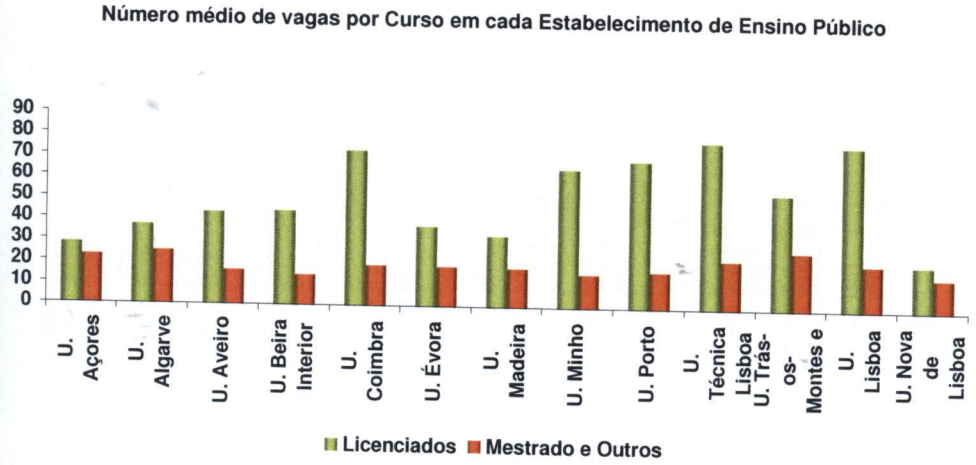


Gráfico 1

Tabela 1- Média e Mediana por curso relativa a cada Unidade Orgânica

	Licenciatura		Mestrado	
	Média	Mediana	Média	Mediana
U. Açores	28,23	30	22,58	18,5
U. Algarve	37,05	39	24,69	22,5
U. Aveiro	43,04	40	16,03	15
U. Beira Interior	43,8	42	14,22	14
U. Coimbra	72,51	54	18,76	13
U. Évora	37,29	33	18,7	19
U. Madeira	32,97	29	18,2	22
U. Minho	64,74	53,5	15,84	11
U. Porto	69,11	53	17,26	13
U. Técnica Lisboa	78,17	45	22,94	18,5
U. Trás-os-Montes e Alto Douro	54,02	56	27	24
U. Lisboa	76,9	49,5	21,42	13
U. Nova de Lisboa	21,42	13	15,65	13

Tabela 1

Média de vagas por curso em cada Estabelecimento de Ensino no ano 1997

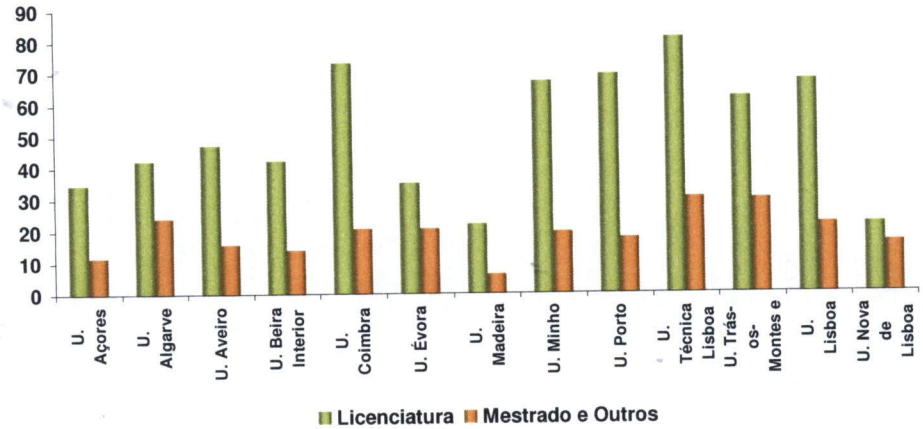


Gráfico 2

Média de vagas por curso em cada Estabelecimento de Ensino em 1998

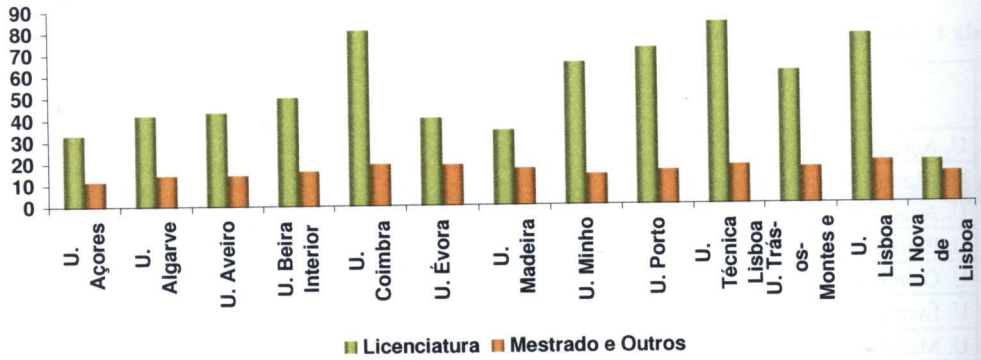


Gráfico 3

Média de vagas por curso em cada Estabelecimento de Ensino em 1999

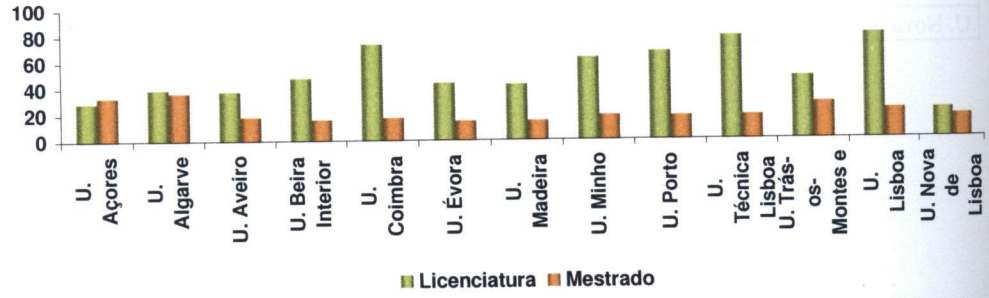


Gráfico 4

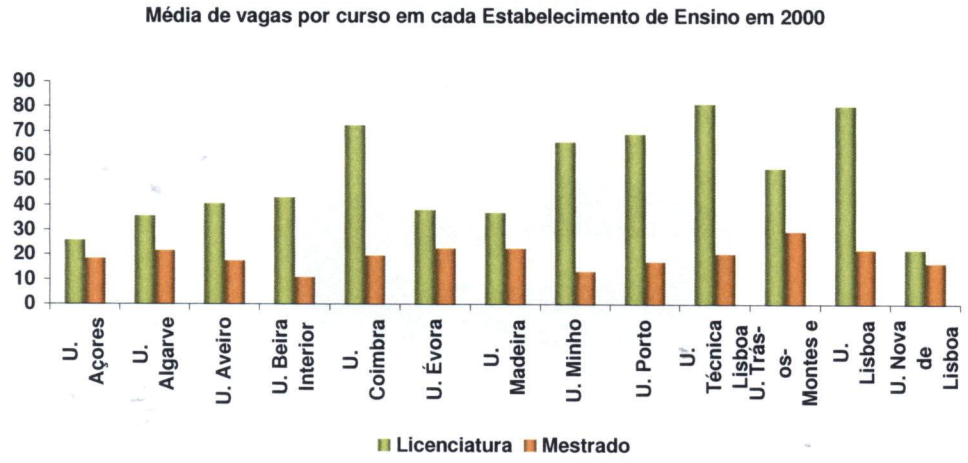


Gráfico 5

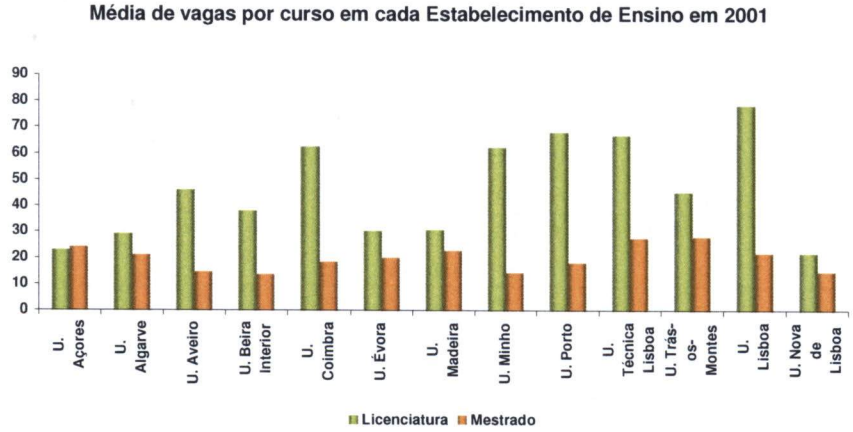


Gráfico 6

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade dos Açores

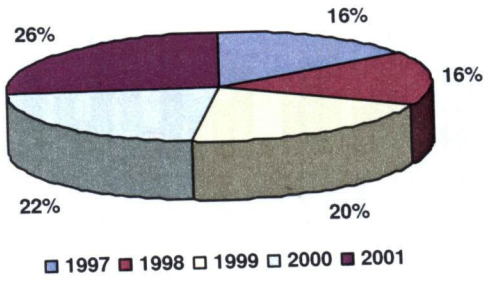


Gráfico 7

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	20	20	22	25	25
Média	36,75	35,20	28,09	27,16	22,44
Mediana	37,5	37,5	29,5	25	15
Moda	30*	14*	25*	16*	7*
Desvio Std.	12,973	15,743	14,690	13,334	16,330
Variância	168,303	247,853	215,801	177,807	266,673
Mínimo	11	7	3	5	1
Máximo	66	72	72	66	57

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 2

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS_LIC	N	Mean Rank
RES_LIC	1998	20	60,08
	1999	22	45,80
	2000	25	45,54
	2001	25	37,22
	Total	92	

Test Statistics[a,b]

	RES_LIC
Chi-Square	8,245
df	3
Asymp. Sig.	,041

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS_LIC

Tabela 3

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1997/1999	0,007
1997/2000	0,014
1997/2001	0,005
1998/1999	0,045
1998/2000	0,047
1998/2001	0,016

Tabela 4

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade dos Açores

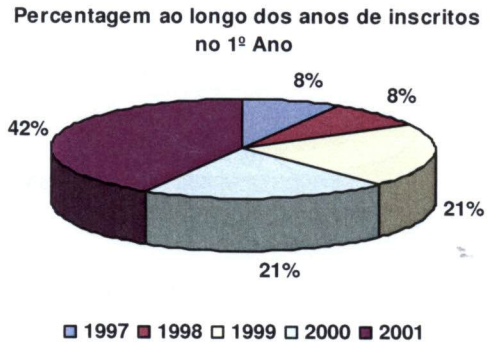


Gráfico 8

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	2	2	5	5	10
Média	11,5	11	33	18,2	24,1
Mediana	11,5	11	30	19	18,5
Moda	8*	10*	30	11	9
Desvio Std.	4,95	1,414	20,567	7,563	17,704
Variância	24,5	2	423	57,2	313,433
Mínimo	8	10	9	11	9
Máximo	15	12	66	29	69

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 5

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	2	5,75
	1998	2	6,50
	1999	5	16,90
	2000	5	11,70
	2001	10	13,25
	Total	24	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	5,415
df	4
Asymp. Sig.	,247

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 6

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade do Algarve

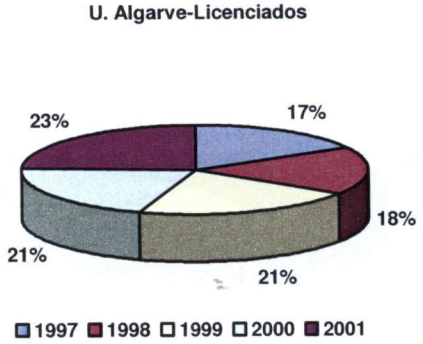


Gráfico 9

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	18	19	22	22	26
Média	42,06	41,95	39,36	35,73	29,15
Mediana	45,5	41	39	34,5	24,50
Moda	25*	41*	39	24*	15
Desvio Std.	17,373	18,001	16,314	15,486	20,109
Variância	301,82	324,053	266,147	239,827	404,375
Mínimo	9	4	2	11	3
Máximo	72	77	72	64	74

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 7

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	18	62,92
	1998	19	61,82
	1999	22	57,68
	2000	22	51,23
	2001	26	41,35
	Total	107	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	7,505
df	4
Asymp. Sig.	,111

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 8

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1997/2001	0,036

Tabela 9

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade do Algarve

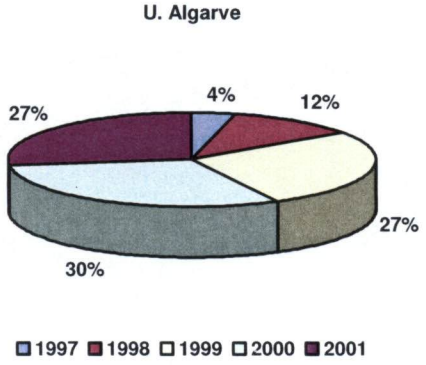


Gráfico 10

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	1	3	7	8	7
Média	24	14,33	36,57	21,5	21
Mediana	24	14	30	21,5	26
Moda	24	12*	15	19	26
Desvio Std.		2,517	23,1	5,477	9,815
Variância		6,333	533,619	30	96,333
Mínimo	24	12	15	12	8
Máximo	24	17	73	29	32

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 10

Comparação entre as inscrições nos vários anos.(Teste de Kruskall-Wallis)

Ranks

	VAR00007	N	Mean Rank
Amostra	1997	1	14,50
	1998	3	5,83
	1999	7	17,64
	2000	8	13,13
	2001	7	12,93
	Total	26	

Test Statistics[a,b]

	Amostra
Chi-Square	5,165
df	4
Asymp. Sig.	,271

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: VAR00007

Tabela 11

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade de Aveiro

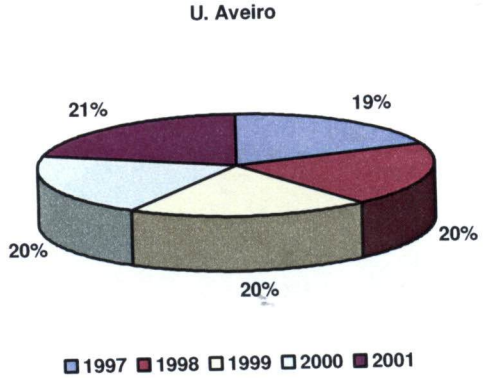


Gráfico 11

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	30	31	31	31	33
Média	47,1	43,45	37,77	40,58	46,24
Mediana	41,5	42	34	39	37
Moda	36*	48	33	7*	24*
Desvio Std.	22,916	16,685	23,995	25,179	27,225
Variância	525,128	278,389	575,781	633,985	741,189
Mínimo	4	7	1	2	7
Máximo	128	93	99	94	119

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 12

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
LIC	1997	30	86,48
	1998	31	80,55
	1999	31	68,56
	2000	31	75,84
	2001	33	81,15
	Total	156	

Test Statistics[a,b]

	LIC
Chi-Square	2,722
df	4
Asymp. Sig.	,605

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 13

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade de Aveiro

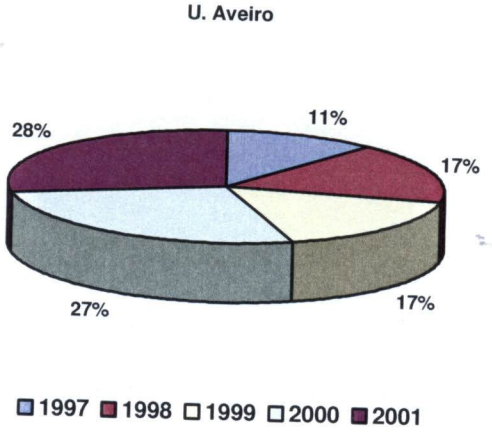


Gráfico 12

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	10	15	15	24	25
Média	15,6	14,33	18,13	17,42	14,64
Mediana	16	14	16	14,5	13
Moda	16	5*	16*	11	13
Desvio Std.	5,661	6,81	11,256	12,792	9,11
Variância	32,044	46,381	126,695	163,645	82,99
Mínimo	6	5	1	1	1
Máximo	25	28	40	60	38

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 14

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	10	48,30
	1998	15	42,53
	1999	15	50,27
	2000	24	45,63
	2001	25	41,40
	Total	89	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	1,427
df	4
Asymp. Sig.	,840

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 15

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade Beira Interior

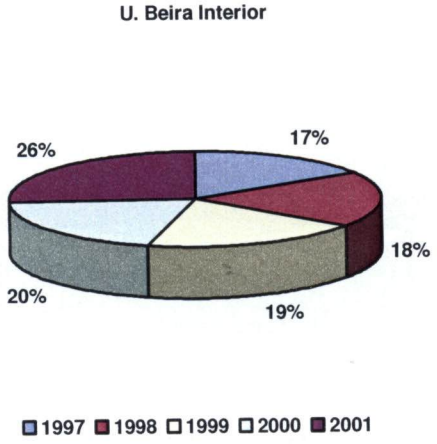


Gráfico 13

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	18	20	21	22	28
Média	42,17	50,1	47,67	42,91	38,14
Mediana	42	44,5	44	36,5	32
Moda	36*	8*	1*	56	20*
Desvio Std.	28,011	25,072	30,218	28,158	25,729
Variância	784,618	628,621	913,133	792,848	661,979
Mínimo	3	8	1	2	5
Máximo	101	114	122	118	105

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 16

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	18	53,69
	1998	20	63,83
	1999	21	58,83
	2000	22	53,66
	2001	28	47,71
	Total	109	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	3,427
df	4
Asymp. Sig.	,489

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 17

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade Beira Interior

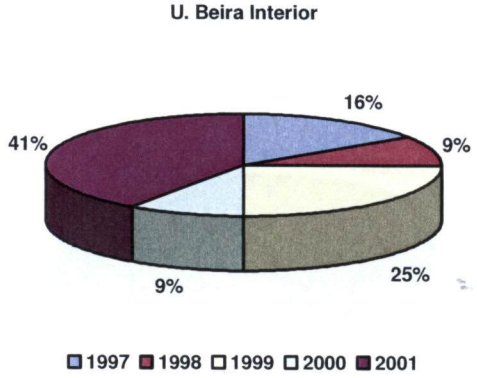


Gráfico 14

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	5	3	8	3	13
Média	13,8	16,33	15,88	10,67	13,69
Mediana	15	15	17	11	13
Moda	5*	14*	4*	7*	12*
Desvio Std.	5,718	3,215	6,792	3,512	7,857
Variância	32,7	10,333	46,125	12,333	61,731
Mínimo	5	14	4	7	1
Máximo	20	20	25	14	24

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 18

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	5	15,80
	1998	3	19,50
	1999	8	19,13
	2000	3	9,83
	2001	13	16,00
	Total	32	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	2,527
df	4
Asymp. Sig.	,640

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 19

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade Coimbra

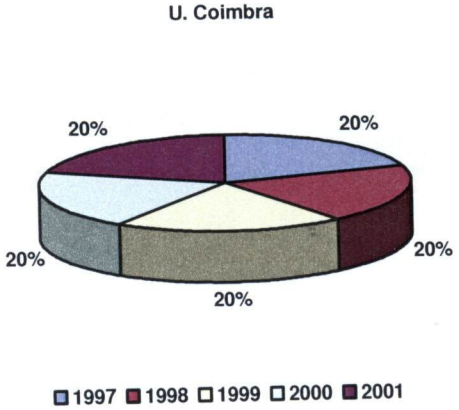


Gráfico 15

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	44	44	44	44	45
Média	73,23	80,93	73,61	72,41	62,6
Mediana	50	59,5	59	59	47
Moda	45	67	67	12	47
Desvio Std.	69,426	73,176	70,908	75,046	64,858
Variância	4819,901	5354,763	5027,917	5631,829	4206,518
Mínimo	12	13	4	3	1
Máximo	433	446	427	460	364

Tabela 20

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	44	112,41
	1998	44	122,63
	1999	44	113,07
	2000	44	110,23
	2001	45	96,99
	Total	221	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	3,690
df	4
Asymp. Sig.	,450

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 21

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade de Coimbra

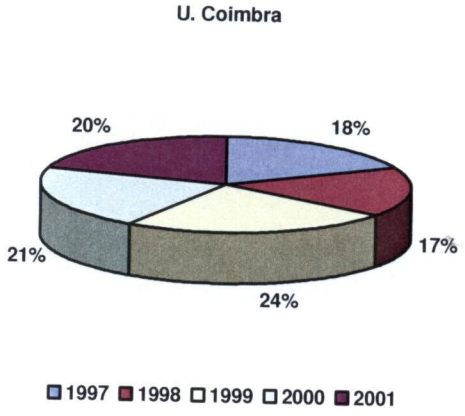


Gráfico 16

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	50	47	65	59	56
Média	20,40	19,23	16,75	19,49	18,45
Mediana	16	13	12	14	13
Moda	12	7*	5	7*	7*
Desvio Std.	14,762	16,086	14,571	18,327	16,721
Variância	217,918	258,748	212,313	335,875	279,597
Mínimo	2	1	1	1	1
Máximo	60	73	64	96	75

Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor

Tabela 22

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	50	154,17
	1998	47	141,61
	1999	65	127,03
	2000	59	140,48
	2001	56	135,60
	Total	277	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	3,419
df	4
Asymp. Sig.	,490

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 23

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade de Évora

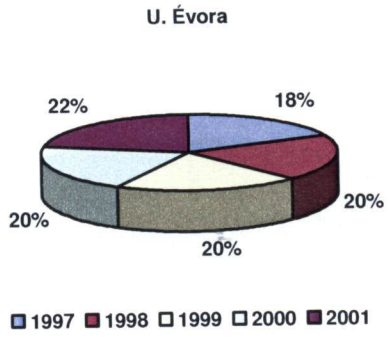


Gráfico 17

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	30	32	33	33	36
Média	34,83	40,28	43,73	37,94	30,17
Mediana	28,5	35,5	38	34	25,5
Moda	27	33	36*	31	14
Desvio Std.	17,948	16,941	19,814	16,405	17,985
Variância	322,144	286,983	392,58	269,121	323,457
Mínimo	5	12	5	13	4
Máximo	81	96	107	88	78

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 24

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	30	72,32
	1998	32	92,31
	1999	33	100,83
	2000	33	85,58
	2001	36	62,64
	Total	164	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	14,112
df	4
Asymp. Sig.	,007

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 25

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1997/1998	0,036
1997/1999	0.017
1998/2001	0,016
1999/2001	0,003
2000/2001	0,038

Tabela 26

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade de Évora

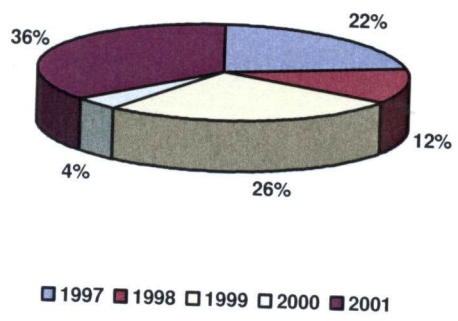


Gráfico 18

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	11	6	13	2	18
Média	20,55	18,83	14,77	22,5	19,94
Mediana	19	18,5	17	22,5	24
Moda	19*	2*	3*	22*	25
Desvio Std.	8,71	10,852	10,084	0,707	12,525
Variância	75,873	117,767	101,692	0,5	156,879
Mínimo	9	2	1	4	4
Máximo	34	34	29	49	49

*Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 27

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis)

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	11	28,50
	1998	6	26,00
	1999	13	20,19
	2000	2	28,75
	2001	18	26,97
	Total	50	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	2,489
df	4
Asymp. Sig.	,647

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 28

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público - Universidade da Madeira

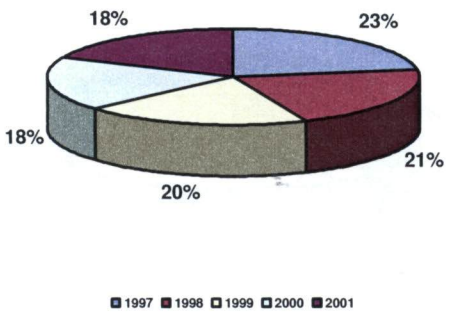


Gráfico 99

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	16	15	14	13	13
Média	21,81	34,53	42,64	36,85	30,62
Mediana	22	36	36,5	41	26
Moda	22*	38	6	12	25
Desvio Std.	10,956	13,448	26,243	20,788	20,156
Variância	120,029	180,838	688,709	432,141	406,256
Mínimo	4	8	6	3	4
Máximo	45	54	92	78	70

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 29

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	16	22,88
	1998	15	40,93
	1999	14	43,21
	2000	13	41,65
	2001	13	33,04
	Total	71	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	10,289
df	4
Asymp. Sig.	,036

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 30

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1997/1998	0,010
1997/1999	0,016
1997/2000	0,025

Tabela 31

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade da Madeira

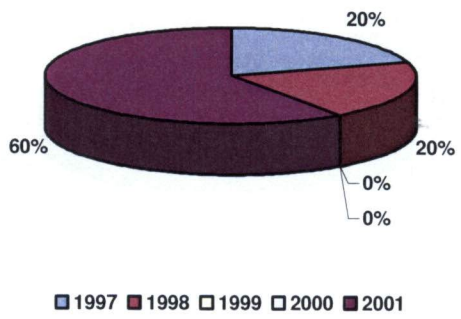


Gráfico 20

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	1	1			3
Média	6	17			22,67
Mediana	6	17			22
Moda	6	17	0	0	22
Desvio Std.					1,155
Variância					1,333
Mínimo	6	17			22
Máximo	6	17			24

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 32

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	1	1,00
	1998	1	2,00
	2001	3	4,00
	Total	5	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	3,368
df	2
Asymp. Sig.	,186

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 33

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade do Minho

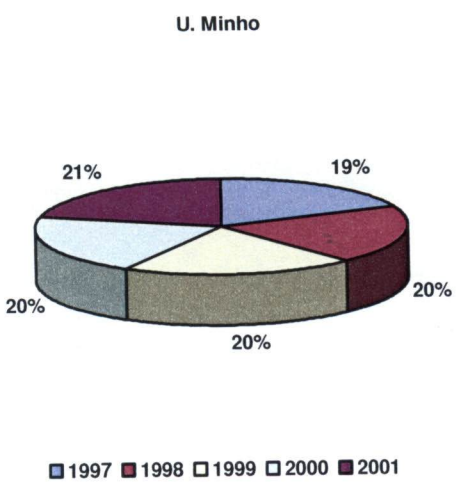


Gráfico 21

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	39	41	42	42	44
Média	67,21	65,76	63,1	65,67	62,30
Mediana	67	53	52	55	52,5
Moda	67	31	37	33	25
Desvio Std.	31,231	34,052	35,901	35,953	40,2
Variância	975,378	1159,539	1288,918	1292,618	1616,027
Mínimo	9	19	23	4	8
Máximo	162	165	167	159	173

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 34

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
LIC_TOT	1997	39	113,69
	1998	41	107,70
	1999	42	99,95
	2000	42	106,51
	2001	44	95,80
	Total	208	

Test Statistics[a,b]

	LIC_TOT
Chi-Square	2,233
df	4
Asymp. Sig.	,693

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 35

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade do Minho

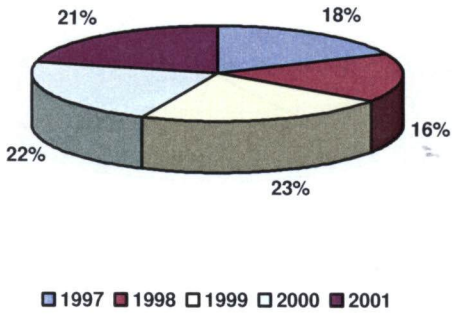


Gráfico 22

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	44	40	54	53	52
Média	19,27	14,05	18,54	13,17	14,25
Mediana	11,5	10,5	13,5	9	13
Moda	9	6	10*	10	2*
Desvio Std.	34,082	16,237	21,849	18,296	13,142
Variância	1161,598	263,638	477,385	334,759	172,701
Mínimo	1	1	2	1	1
Máximo	219	102	142	125	77

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 36

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANO	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	44	126,23
	1998	40	116,66
	1999	54	140,92
	2000	53	101,49
	2001	52	123,79
	Total	243	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	8,863
df	4
Asymp. Sig.	,065

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANO

Tabela 37

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1999/2000	0,003

Tabela 38

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade do Porto

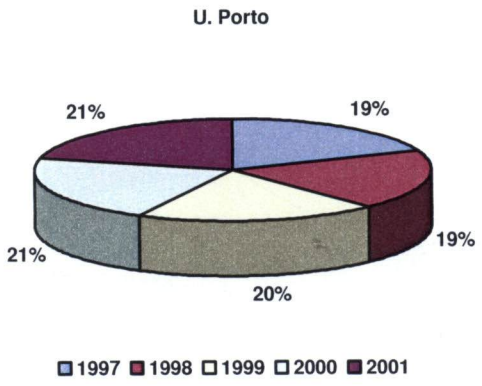


Gráfico 23

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	56	55	58	61	62
Média	69,39	72,22	67,33	68,82	68,05
Mediana	56	58	50,5	51	53,5
Moda	36	17*	15*	31*	29
Desvio Std.	48,619	48,836	53,516	54,393	53,223
Variância	2363,806	2384,914	2864,014	2958,65	2832,703
Mínimo	5	9	3	6	2
Máximo	222	218	242	247	249

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 39

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
COMP_LIC	1997	56	149,46
	1998	55	154,96
	1999	58	141,45
	2000	61	144,11
	2001	62	143,40
	Total	292	

Test Statistics[a,b]

	COMP_LIC
Chi-Square	,961
df	4
Asymp. Sig.	,916

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 40

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade do Porto

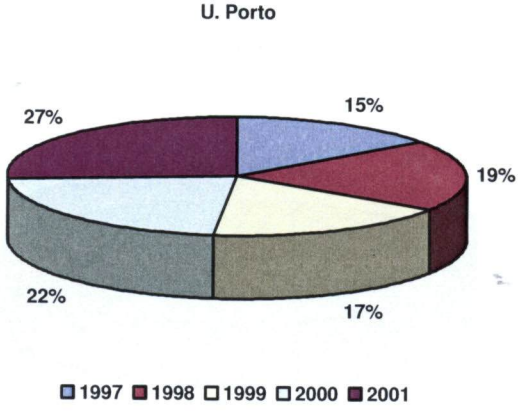


Gráfico 24

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	45	59	53	68	79
Média	17,49	15,76	17,79	17,07	18,05
Mediana	15	11	15	12,5	14
Moda	12	10	9	20	10
Desvio Std.	13,309	16,019	15,176	17,733	17,85
Variância	177,119	256,598	230,321	314,457	318,638
Mínimo	1	1	1	1	2
Máximo	69	102	101	127	128

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 41

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	45	162,36
	1998	59	137,00
	1999	53	161,54
	2000	68	147,55
	2001	79	156,66
	Total	304	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	3,359
df	4
Asymp. Sig.	,500

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 42

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade Técnica de Lisboa

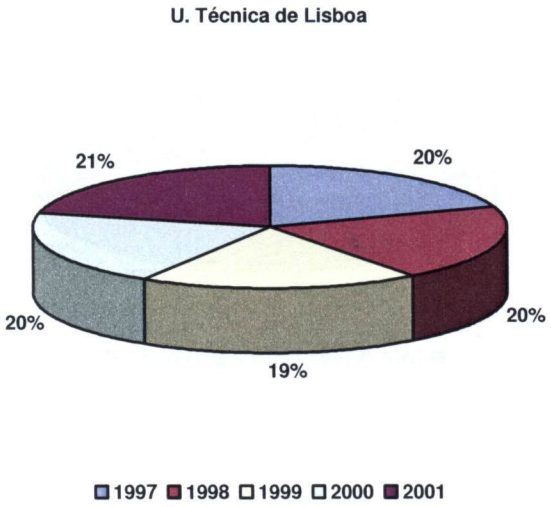


Gráfico 25

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	39	39	38	39	42
Média	81,08	84,05	78,68	81,15	66,79
Mediana	40	45	46	46	42
Moda	26	26	37	33	4*
Desvio Std.	81,134	81,96	69,891	71,285	59,932
Variância	6582,652	6717,418	4884,817	5081,555	3591,831
Mínimo	1	23	8	12	4
Máximo	322	327	256	270	251

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 43

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	39	96,18
	1998	39	101,13
	1999	38	102,53
	2000	39	106,21
	2001	42	89,76
	Total	197	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	2,022
df	4
Asymp. Sig.	,732

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 44

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade Técnica de Lisboa

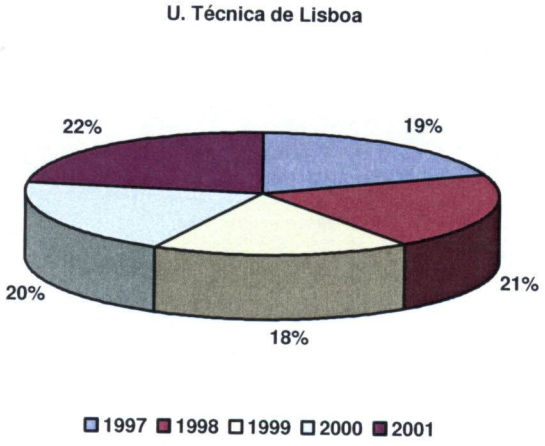


Gráfico 26

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	41	44	38	42	49
Média	30,22	17,91	18,18	20,17	27,43
Mediana	19	17	17	20	21
Moda	15*	17	15*	13*	9*
Desvio Std.	39,54	11,908	10,182	9,589	34,276
Variância	1563,426	141,805	103,668	91,947	1174,875
Mínimo	1	1	1	2	1
Máximo	244	76	52	42	204

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 45

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	41	118,22
	1998	44	94,53
	1999	38	97,14
	2000	42	111,61
	2001	49	114,68
	Total	214	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	5,073
df	4
Asymp. Sig.	,280

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 46

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

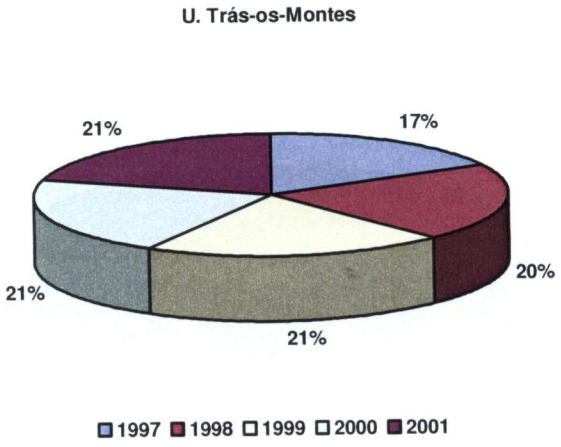


Gráfico 27

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	22	26	26	26	26
Média	61,95	61,35	47,92	54,88	45,23
Mediana	63	63,5	53	55,5	47,5
Moda	74*	63*	19*	52*	23*
Desvio Std.	19,672	24,158	25,62	14,481	24,196
Variância	386,998	583,595	656,394	209,706	585,465
Mínimo	27	3	6	28	6
Máximo	96	110	114	90	105

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 47

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	22	77,52
	1998	26	76,67
	1999	26	54,31
	2000	26	63,10
	2001	26	48,06
	Total	126	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	12,933
df	4
Asymp. Sig.	,012

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 48

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	*Asymp. Sig. (2-tailed)*
1997/1999	0,030
1997/2001	0,010
1998/1999	0,039
1998/2001	0,008

Tabela 49

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

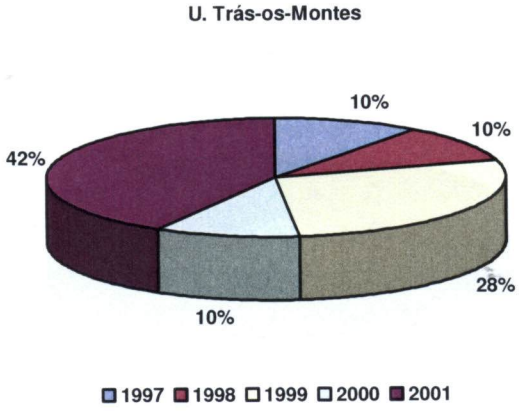


Gráfico 28

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	3	3	8	3	12
Média	29,67	16,67	27,63	29,33	27,92
Mediana	34	20	28	38	24
Moda	20*	6*	6*	10*	25*
Desvio Std.	8,386	9,452	16,44	16,773	14,872
Variância	70,333	89,333	270,268	281,333	221,174
Mínimo	20	6	6	10	14
Máximo	35	24	47	40	67

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 50

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	3	16,83
	1998	3	9,33
	1999	8	15,38
	2000	3	16,83
	2001	12	15,25
	Total	29	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	1,638
df	4
Asymp. Sig.	,802

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 51

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade de Lisboa

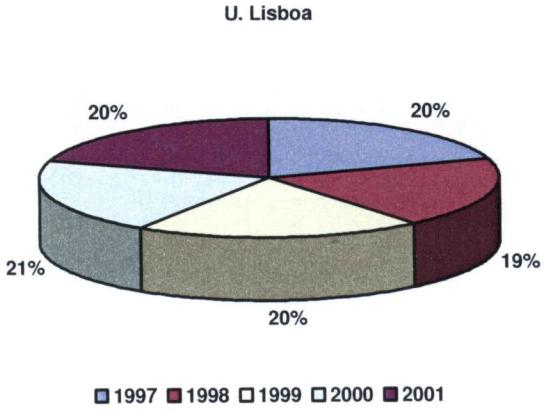


Gráfico 29

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	46	44	46	47	46
Média	67,39	77,89	79	80,36	78,37
Mediana	42,5	52	53	51	49,5
Moda	10*	24*	53	49	12*
Desvio Std.	87,314	91,428	95,783	103,353	100,61
Variância	7623,71	8359,126	9174,4	10681,932	10122,327
Mínimo	10	9	11	1	1
Máximo	572	577	630	659	604

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 52

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
LICENC	1997	46	106,79
	1998	44	120,76
	1999	47	117,98
	2000	47	117,98
	2001	46	114,11
	Total	230	

Test Statistics[a,b]

	LICENC
Chi-Square	1,214
df	4
Asymp. Sig.	,876

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 53

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade de Lisboa

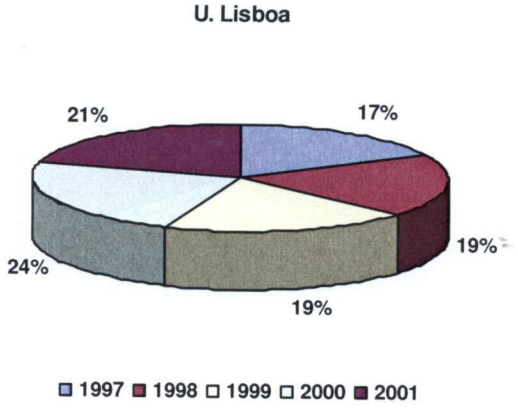


Gráfico 30

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	59	66	67	80	72
Média	21,75	19,5	22,18	21,95	21,6
Mediana	15	11	14	11,5	13
Moda	10	3*	15	2*	25
Desvio Std.	17,885	21,999	25,709	25,625	24,249
Variância	319,883	483,977	660,967	656,63	588,019
Mínimo	1	1	1	1	1
Máximo	73	145	145	144	127

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 54

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	59	186,37
	1998	66	164,87
	1999	67	181,25
	2000	80	165,18
	2001	72	168,11
	Total	344	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	2,632
df	4
Asymp. Sig.	,621

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 55

Alunos inscritos pela 1ª vez numa licenciatura/bacharelato no Ensino Superior Público -Universidade Nova de Lisboa

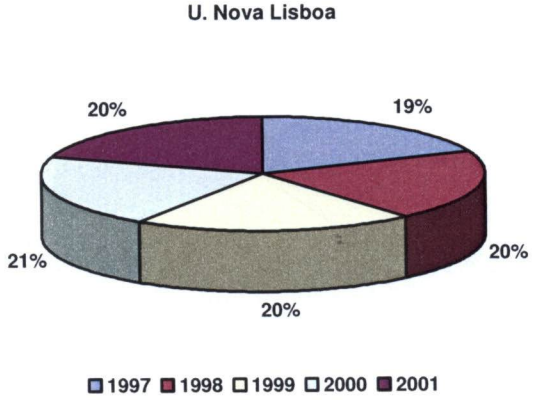


Gráfico 31

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	35	37	38	38	37
Média	65,03	74,32	68,39	73,79	69,45
Mediana	57	61	54,5	63	58
Moda	36	58	57*	44*	49
Desvio Std.	34,5	43,795	48,605	49,652	48,316
Variância	1190,264	1918,003	2362,462	2465,306	2334,4
Mínimo	25	15	11	4	5
Máximo	189	200	189	187	198

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 56

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	35	91,63
	1998	37	99,88
	1999	38	85,74
	2000	38	96,53
	2001	37	91,26
	Total	185	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	1,537
df	4
Asymp. Sig.	,820

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 57

Alunos inscritos em cursos de Graduação e Pós-Graduação na Universidade Nova de Lisboa

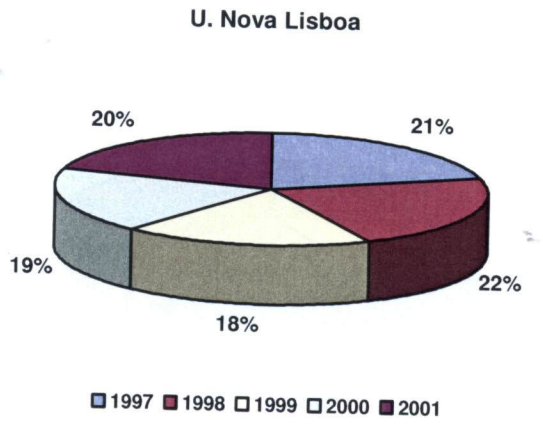


Gráfico 32

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	*Inscrição em 1998*	*Inscrição em 1999*	*Inscrição em 2000*	*Inscrição em 2001*
N	57	61	51	52	56
Média	15,81	14,05	17,33	16,4	14,57
Mediana	13	12	14	13	12
Moda	6	5*	12	13	7
Desvio Std.	9,87	8,309	10,807	11,662	9,994
Variância	97,409	69,048	116,787	136,01	99,886
Mínimo	4	2	4	2	1
Máximo	40	39	48	48	49

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 58

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
AMOSTRA	1997	57	133,56
	1998	47	124,00
	1999	51	144,99
	2000	52	134,31
	2001	56	123,15
	Total	263	

Test Statistics[a,b]

	AMOSTRA
Chi-Square	2,842
df	4
Asymp. Sig.	,585

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 59

5.3 Vagas para o Ensino Superior

Vagas para o Ensino Superior

Nº. de vagas na Universidade dos Açores

U. Açores

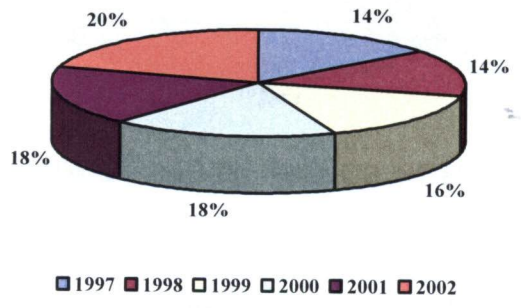


Gráfico 33

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	20	20	22	25	25	29
Média	29	28	27,27	25,8	20,8	20,34
Mediana	27,5	27,5	30	25	25	20
Moda	25	25	30	25	25	15*
Desvio Std.	10,079	10,183	10,548	9,43	9,206	9,056
Variância	101,579	103,684	11,255	88,917	84,750	82,020
Mínimo	10	10	10	10	10	10
Máximo	55	55	60	60	60	50

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 60

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	20	85,30
	1998	20	82,00
	1999	22	82,34
	2000	25	69,68
	2001	25	69,90
	2002	29	47,03
	Total	141	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	16,667
df	5
Asymp. Sig.	,005

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 61

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	Asymp. Sig. (2-tailed)
1997/2002	0,002
1998/2002	0,005
1999/2002	0,005
2000/2002	0,018
2001/2002	0,016

Tabela 62

Nº. de vagas na Universidade do Algarve

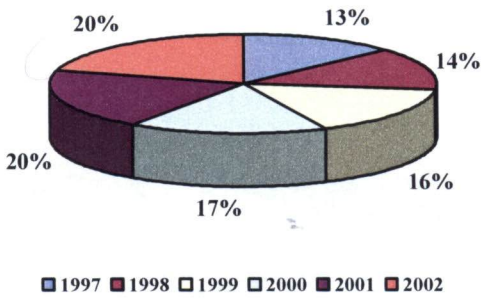


Gráfico 34

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	18	19	22	23	27	28
Média	44,44	43,68	41,14	38,7	32,78	30,18
Mediana	50	40	40	40	30	30
Moda	50	25	25*	50	10*	10
Desvio Std.	16,706	15,442	16,325	15,755	16,775	15,304
Variância	279,085	238,45	266,504	248,221	281,410	234,226
Mínimo	20	25	20	10	10	10
Máximo	70	70	80	70	65	60

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 63

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	18	84,58
	1998	19	82,66
	1999	22	76,43
	2000	23	71,93
	2001	27	58,09
	2002	28	51,98
	Total	137	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	13,255
df	5
Asymp. Sig.	,021

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 64

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	Asymp. Sig. (2-tailed)
1997/2001	0,027
1997/2002	0,008
1998/2001	0,046
1998/2002	0,009
1999/2002	0,028

Tabela 65

Nº. de vagas na Universidade Beira Interior

U. Beira Interior

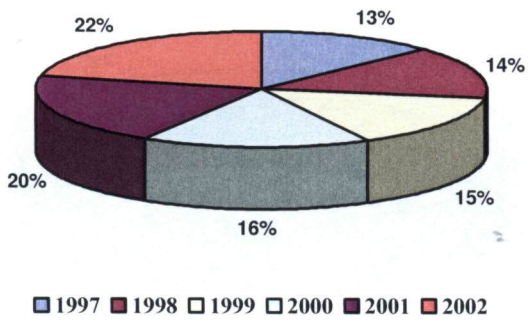


Gráfico 35

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	18	20	21	23	28	30
Média	45,28	48,25	49,52	47,39	42,14	39,33
Mediana	40	42,5	45	40	35	30
Moda	40	35*	40	40	30	30
Desvio Std.	11,565	18,868	18,09	18,456	18,975	17,75
Variância	133,742	355,987	327,262	340,613	360,053	315,057
Mínimo	35	35	35	30	20	20
Máximo	80	100	100	100	100	100

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 66

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	18	79,50
	1998	20	81,35
	1999	21	87,14
	2000	23	79,00
	2001	28	58,54
	2002	30	50,87
	Total	140	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	16,764
df	5
Asymp. Sig.	,005

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 67

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	Asymp. Sig. (2-tailed)
1997/2002	0,013
1998/2001	0,044
1998/2002	0,008
1999/2001	0,017
1999/2002	0,003
2000/2002	0,013

Tabela 68

Nº. de vagas na Universidade de Coimbra

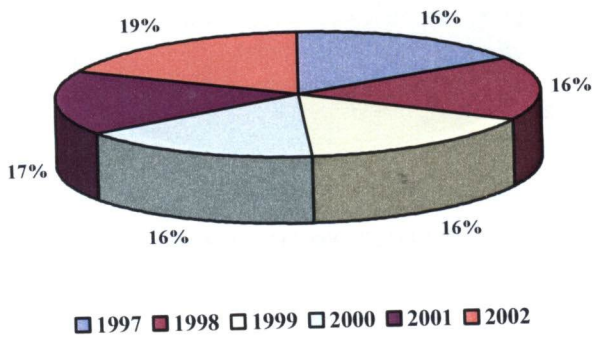


Gráfico 36

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	49	49	49	49	50	53
Média	57,24	60,82	62,14	62,39	61,54	60,32
Mediana	40	45	45	45	45	45
Moda	35	45	40	15*	15*	50
Desvio Std.	58,239	60,194	59,887	61,561	58,87	58,2
Variância	3391,73	3623,278	3586,458	3789,784	3465,723	3387,184
Mínimo	10	10	10	10	10	10
Máximo	390	390	390	390	360	360

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 69

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis)

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	49	143,13
	1998	49	149,73
	1999	49	154,49
	2000	49	151,99
	2001	50	151,58
	2002	53	149,11
	Total	299	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	,493
df	5
Asymp. Sig.	,992

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 70

Nº. de vagas na Universidade de Évora

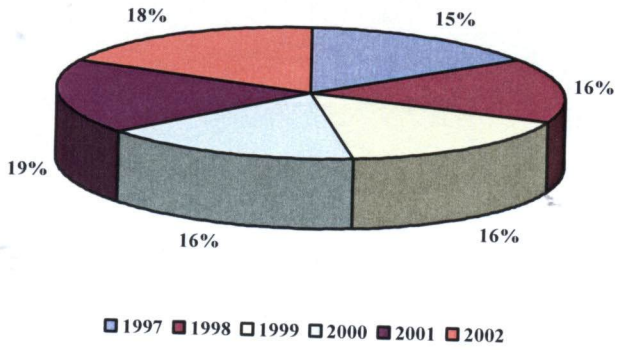


Gráfico 37

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	30	32	33	33	36	37
Média	32,17	32,97	34,55	34,09	32,64	31,49
Mediana	30	30	30	30	30	30
Moda	25	30	30	30	30	25
Desvio Std.	12,709	11,972	11,344	11,623	10,789	10,663
Variância	161,523	143,322	128,693	135,085	116,409	113,701
Mínimo	20	20	25	20	20	20
Máximo	65	65	65	65	65	60

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 71

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis)

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	30	91,23
	1998	32	100,98
	1999	33	111,58
	2000	33	108,82
	2001	36	101,63
	2002	37	91,92
	Total	201	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	3,625
df	5
Asymp. Sig.	,605

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 72

Nº. de vagas na Universidade da Madeira

U. Madeira

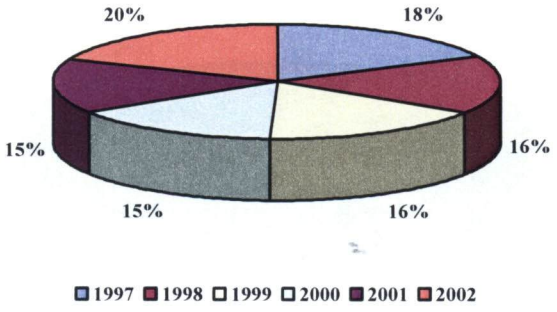


Gráfico 38

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	15	14	14	13	13	16
Média	22	28,5	37,86	38,46	28,46	26,56
Mediana	20	30	42,5	45	30	20
Moda	20	30	30*	45	20*	20
Desvio Std.	6,211	7,491	19,869	11,065	10,284	13,002
Variância	38,571	56,115	118,132	122,436	105,769	169,063
Mínimo	15	20	20	20	15	10
Máximo	40	40	50	50	45	50

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 73

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	15	25,60
	1998	14	41,79
	1999	14	59,50
	2000	13	60,35
	2001	13	39,65
	2002	16	34,56
	Total	85	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	23,196
df	5
Asymp. Sig.	,000

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 74

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	Asymp. Sig. (2-tailed)
1997/1998	0,011
1997/1999	0,000
1997/2000	0,000
1998/1999	0,017
1998/2000	0,015
1999/2001	0,025
1999/2002	0,017
2000/2001	0,020
2000/2002	0,017

Tabela 75

Nº. de vagas na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

U. Trás-os-Montes

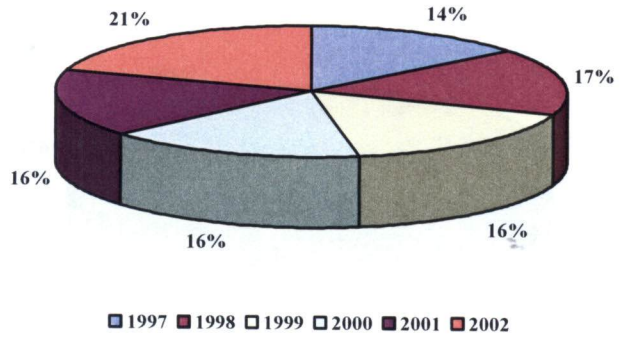


Gráfico 39

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	22	26	26	26	26	32
Média	53,41	53,46	52,31	52,31	53,46	42,19
Mediana	60	55	50	50	50	42,5
Moda	60	55	50	50	50	50
Desvio Std.	17,347	11,381	8,629	8,629	8,691	12,504
Variância	300,92	129,538	74,462	74,462	75,538	156,351
Mínimo	25	30	40	40	40	25
Máximo	80	75	75	75	75	75

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 76

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANO	N	Mean Rank
VAGAS	1997	22	94,82
	1998	26	89,00
	1999	26	83,00
	2000	26	83,00
	2001	26	88,38
	2002	32	48,34
	Total	158	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	20,401
df	5
Asymp. Sig.	,001

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANO

Tabela 77

Resultados obtidos pelo teste de Mann-Whitney. Apenas são apresentados os resultados que manifestaram diferença significativa.

Anos	Asymp. Sig. (2-tailed)
1997/2002	0,012
1998/2002	0,000
1999/2002	0,001
2000/2002	0,001
2001/2002	0,000

Tabela 78

Nº. de vagas na Universidade do Porto

U. Porto

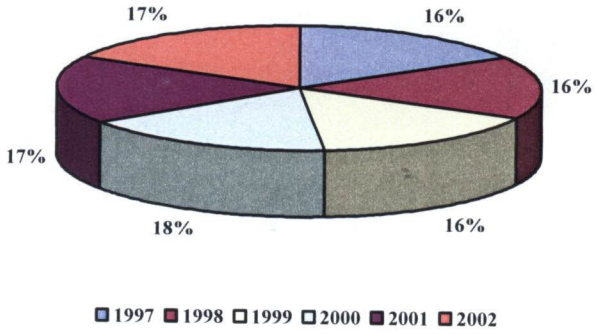


Gráfico 40

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	56	56	57	59	61	60
Média	59,38	60,36	63,56	65,58	65,23	67,07
Mediana	47,5	47,5	45	50	50	50
Moda	30*	30	45	30*	30	30
Desvio Std.	42,502	42,306	47,658	48,59	48,717	49,05
Variância	1806,42	1789,761	2271,286	2360,973	2373,38	2405,928
Mínimo	10	10	10	10	10	10
Máximo	210	210	240	240	240	240

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 79

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	56	166,85
	1998	56	169,74
	1999	57	174,16
	2000	59	178,50
	2001	61	177,26
	2002	60	182,57
	Total	349	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	,966
df	5
Asymp. Sig.	,965

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 80

Nº. de vagas na Universidade do Minho

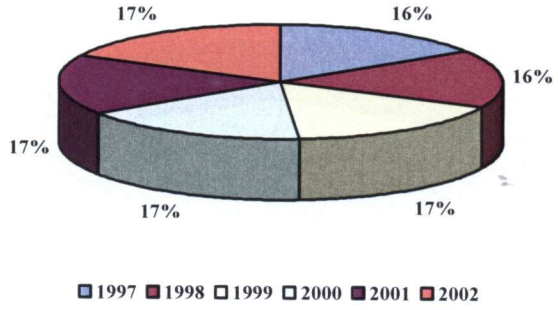


Gráfico 41

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	42	44	45	45	46	48
Média	47,98	47,43	49,13	48,91	48,93	47,1
Mediana	45	42,5	40	40	40	40
Moda	60	30	30	30*	30	20*
Desvio Std.	19,84	24,673	27,567	27,6	27,17	25,711
Variância	393,634	608,763	759,936	761,765	738,196	661,031
Mínimo	15	15	15	15	15	10
Máximo	100	130	140	140	135	125

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 81

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	42	141,67
	1998	44	132,66
	1999	45	136,53
	2000	45	135,73
	2001	46	135,65
	2002	48	131,38
	Total	270	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	,466
df	5
Asymp. Sig.	,993

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 82

Nº. de vagas na Universidade Nova de Lisboa

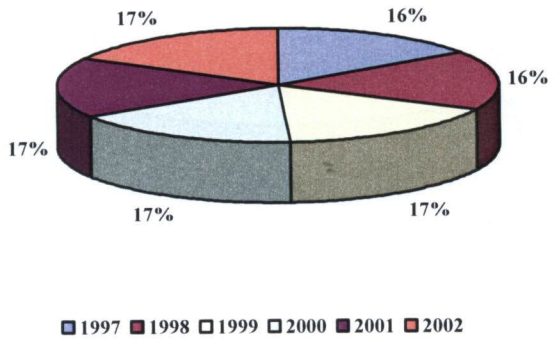


Gráfico 42

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	36	38	39	39	39	39
Média	56,39	60,79	61,79	66,67	67,18	67,69
Mediana	50	50	50	55	50	50
Moda	50	50	50	50	50	50*
Desvio Std.	31,09	35,365	39,761	41,252	42,794	44,35
Variância	966,587	1250,711	1580,904	1701,754	1831,309	1966,903
Mínimo	20	15	15	15	15	15
Máximo	180	180	180	180	180	180

*Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 83

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	36	103,76
	1998	38	112,28
	1999	39	110,44
	2000	39	123,22
	2001	39	121,86
	2002	39	120,46
	Total	230	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	2,562
df	5
Asymp. Sig.	,767

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 84

Nº. de vagas na Universidade Técnica de Lisboa

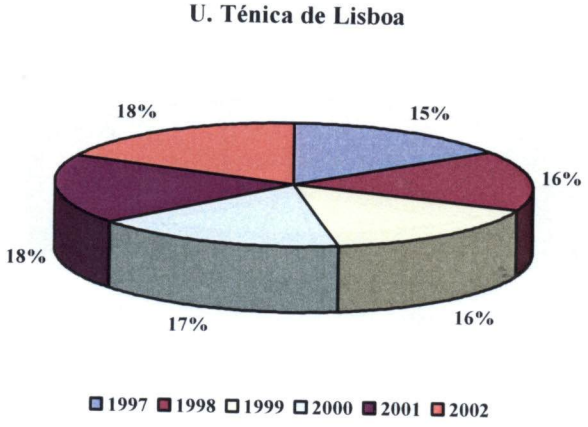


Gráfico 43

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	42	43	44	47	49	50
Média	74,74	74,51	74,07	69,23	67,73	65,68
Mediana	42,5	45	42,5	40	40	40
Moda	30	30	30	30	30	30
Desvio Std.	73,534	72,742	71,376	63,749	60,388	54,536
Variância	5407,271	5291,446	5094,484	4063,849	3646,657	2974,14
Mínimo	20	20	20	20	20	10
Máximo	300	300	300	260	250	250

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 85

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	42	136,98
	1998	43	137,93
	1999	44	143,72
	2000	47	136,79
	2001	49	135,85
	2002	50	137,14
	Total	275	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	,291
df	5
Asymp. Sig.	,998

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 86

Nº. de vagas na Universidade de Lisboa

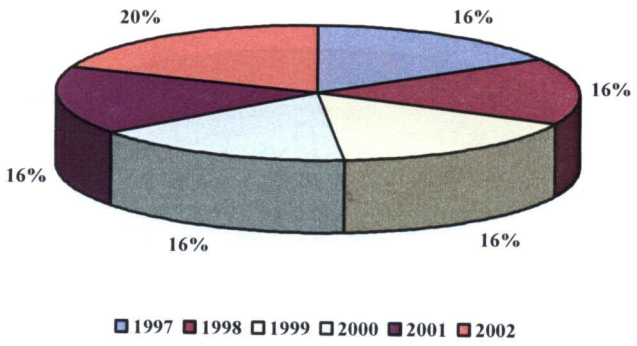


Gráfico 44

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2002
N	46	45	46	46	46	55
Média	61,74	68,67	70	77,61	78,54	67,42
Mediana	40	50	50	50	50	45
Moda	30*	30	30*	30	30	30
Desvio Std.	75,551	77,065	79,903	90,35	85,557	81,884
Variância	5708,019	5939,091	6384,444	8163,043	7319,987	6704,914
Mínimo	10	10	10	10	10	10
Máximo	500	500	525	600	550	550

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 87

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	46	125,70
	1998	45	141,64
	1999	46	143,01
	2000	46	155,95
	2001	46	157,07
	2002	55	133,40
	Total	284	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	5,326
df	5
Asymp. Sig.	,377

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 88

Nº. de vagas na Universidade de Aveiro

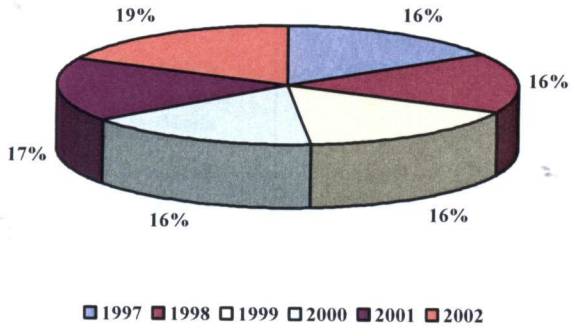


Gráfico 45

Quadro de Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Inscrição em 1997	Inscrição em 1998	Inscrição em 1999	Inscrição em 2000	Inscrição em 2001	Inscrição em 2001
N	33	34	34	34	36	38
Média	38,94	37,79	40,59	40	39,64	37,55
Mediana	35	32,5	35	35	37,5	32,5
Moda	30	30	30	30	25	20*
Desvio Std.	19,355	15,135	16,595	16,237	17,299	16,807
Variância	374,621	229,078	275,401	263,636	299,266	282,47
Mínimo	20	20	20	20	20	20
Máximo	120	90	90	90	90	90

* Existem várias Modas. Apenas é apresentado o menor valor.

Tabela 89

Comparação entre as inscrições nos vários anos (Teste de Kruskall-Wallis).

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
VAGAS	1997	33	102,33
	1998	34	102,22
	1999	34	111,91
	2000	34	110,31
	2001	36	106,43
	2002	38	97,51
	Total	209	

Test Statistics[a,b]

	VAGAS
Chi-Square	1,472
df	5
Asymp. Sig.	,916

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 90

5.4 Alunos Diplomados no Ano Lectivo 2002/2003

Diplomados no Ano Lectivo 2002/2003

Numa primeira fase analisou-se a amostra total de alunos diplomados no ano lectivo 2002/2003. Procedeu-se à análise dos parâmetros de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003
N	440
Média	39,88
Mediana	29
Moda	11
Desvio Std.	43,61
Variância	1901,798
Mínimo	0
Máximo	499

Tabela 1

Finalmente, comparou-se o número de diplomados entre as várias Instituições Públicas. Os resultados do teste de Kruskal-Wallis indicam que o número de diplomados é, em média, diferente entre as várias Instituições.

Quadro de resultados do teste Kruskal-Wallis

Ranks

	VAL	N	Mean Rank
DIPLO	1	20	131,90
	2	21	173,45
	3	33	208,56
	4	20	167,15
	5	48	233,72
	6	32	161,20
	7	45	219,04
	8	13	184,62
	9	44	282,69
	10	39	217,73
	11	56	253,06
	12	43	242,35
	13	26	244,52
	Total	440	

Test Statistics[a,b]

	DIPLO
Chi-Square	41,339
df	12
Asymp. Sig.	,000

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: VAL

Tabela 2

Após comparar a população de alunos diplomados com a população de alunos inscritos pela 1ª vez, verificou-se que o número de alunos inscritos pela 1ª vez é, em média, superior ao número de alunos diplomados. O resultado confirmou-se através do teste Mann-Whitney.

Ranks

	DIF	N	Mean Rank	Sum of Ranks
CONJUNTO	1	440	346,30	152371,00
	2	440	534,70	235269,00
	Total	880		

Test Statistics[a]

	CONJUNTO
Mann-Whitney U	55351,000
Wilcoxon W	152371,000
Z	-10,995
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000

a. Grouping Variable: DIF

Tabela 3

Posteriormente, analisaram-se os dados respeitantes ano lectivo 2002/2003 em cada Universidade Pública, mediante os cursos existentes em cada uma.
Procedeu-se à comparação entre o número de alunos diplomados e inscritos pela primeira vez, no ano lectivo em estudo. Por forma a fazê-lo utilizou-se o Teste de Mann-whitney. Os resultados obtidos revelaram que em qualquer das instituições o número de Inscritos pela 1ª vez é em média superior ao número de diplomados.

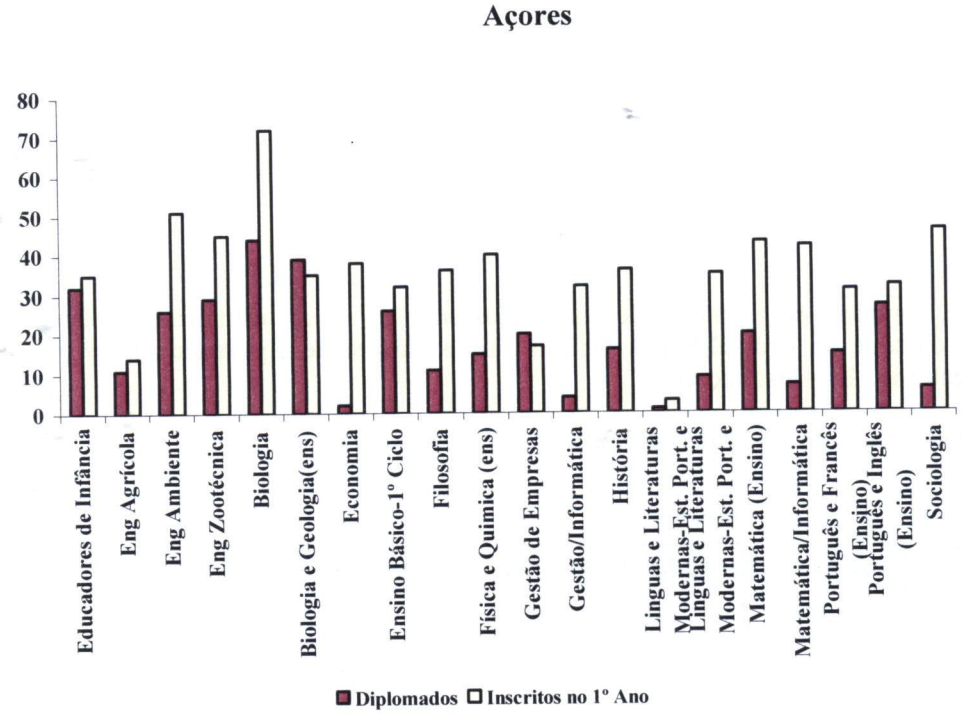


Gráfico 1

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003	Diplomados em 2002/2003
N	20	20
Média	18	35,75
Mediana	15,5	35,5
Moda	11*	32*
Desvio Std.	12,265	14,171
Variância	150,421	200,829
Mínimo	1	3
Máximo	44	72

Tabela 4

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

IxD_AÇOR	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	20	13,73	274,50
2	20	27,27	545,50
Total	40		

Test Statistics[b]

	D versus I
Mann-Whitney U	64,500
Wilcoxon W	274,500
Z	-3,669
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,000[a]

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: IXD_AÇOR

Tabela 5

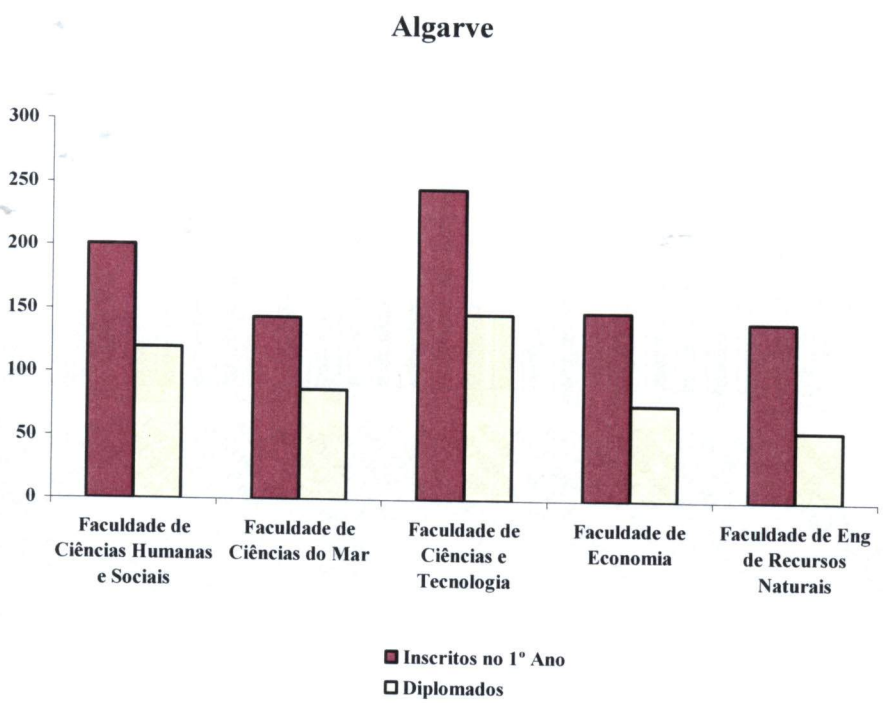


Gráfico 2

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	21	21
Média	23,14	41,95
Mediana	25	39
Moda	6*	36*
Desvio Std.	12,757	17,127
Variância	162,729	293,348
Mínimo	0	4
Máximo	46	77

Tabela 6

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

IxD_ALGAR	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	21	14,86	312,00
2	21	28,14	591,00
Total	42		

Test Statistics[a]

	D versus I
Mann-Whitney U	81,000
Wilcoxon W	312,000
Z	-3,512
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000

a. Grouping Variable: IxD_ALG

Tabela 7

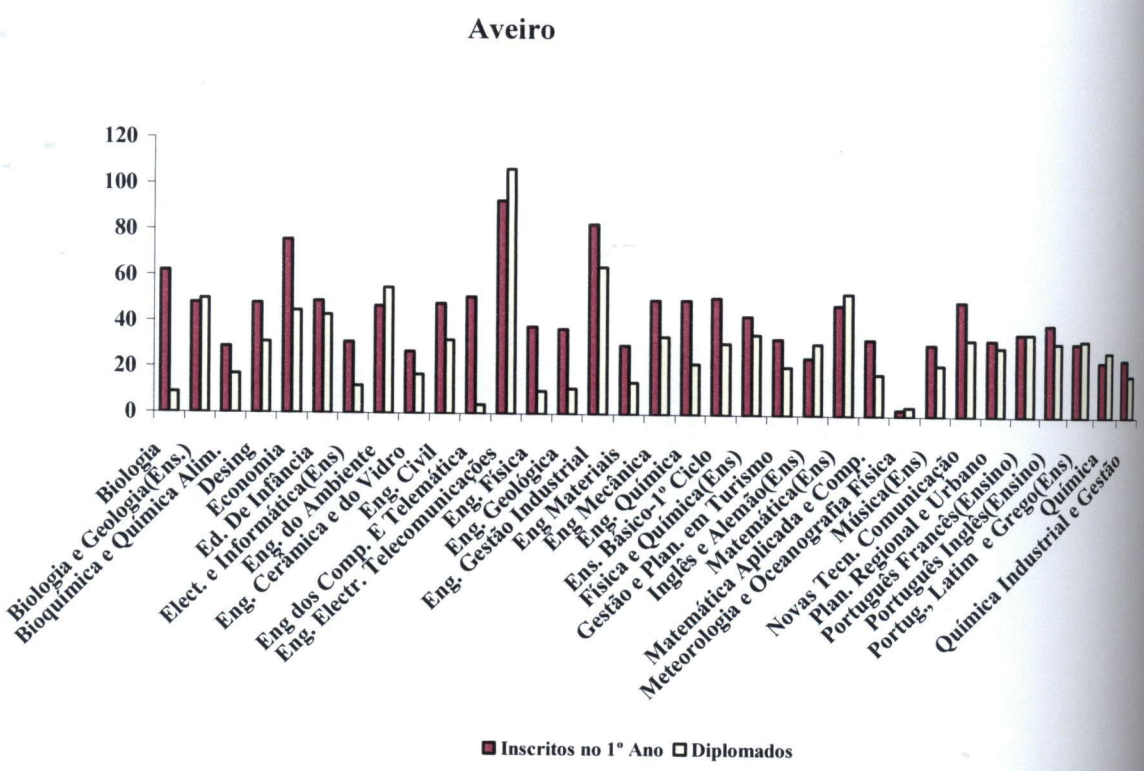


Gráfico 3

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	33	33
Média	30,36	42,55
Mediana	31	40
Moda	31	48
Desvio Std.	20,239	17,703
Variância	409,614	313,381
Mínimo	4	3
Máximo	107	93

Tabela 8

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

Aveiro	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	33	26,48	874,00
2	33	40,52	1337,00
Total	66		

Test Statistics[a]

	AVEIRO
Mann-Whitney U	313,000
Wilcoxon W	874,000
Z	-2,971
Asymp. Sig. (2-tailed)	,003

a. Grouping Variable: Aveiro

Tabela 9

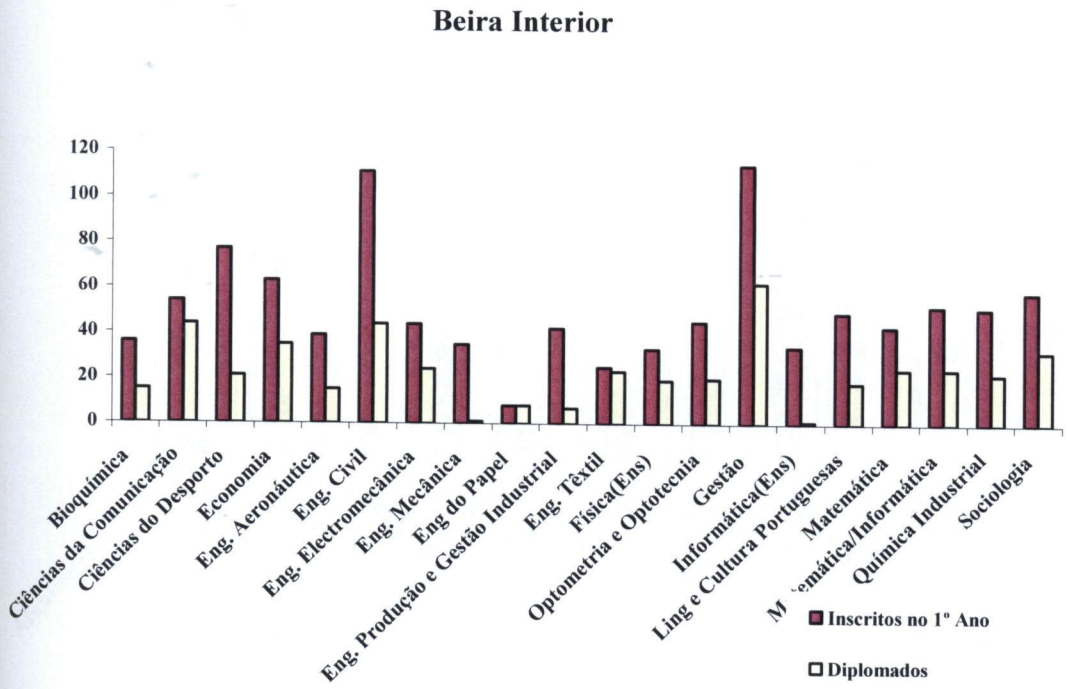


Gráfico 4

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	20	20
Média	22,95	50,65
Mediana	21,5	44,5
Moda	24	8*
Desvio Std.	14,979	25,59
Variância	224,366	654,871
Mínimo	1	8
Máximo	62	114

Tabela 10

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

BeiraInt	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	20	13,15	263,00
2	20	27,85	557,00
Total	40		

Test Statistics[b]

	BeiraInt
Mann-Whitney U	53,000
Wilcoxon W	263,000
Z	-3,979
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,000[a]

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: BeiraInt

Tabela 11

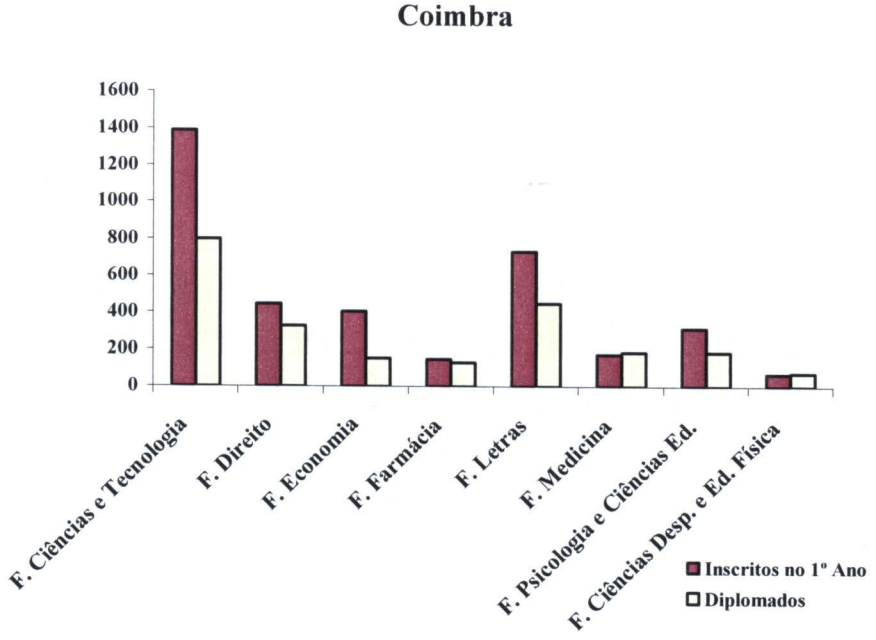


Gráfico 5

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	48	48
Média	47,98	76,65
Mediana	31,5	56,5
Moda	11*	67
Desvio Std.	54,763	71,269
Variância	2998,957	5079,297
Mínimo	3	13
Máximo	326	446

Tabela 12

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

COIMBRA	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	48	38,98	1871,00
2	48	58,02	2785,00
Total	96		

Test Statistics[a]

	CBR
Mann-Whitney U	695,000
Wilcoxon W	1871,000
Z	-3,349
Asymp. Sig. (2-tailed)	,001

a. Grouping Variable: COIMBRA

Tabela 13

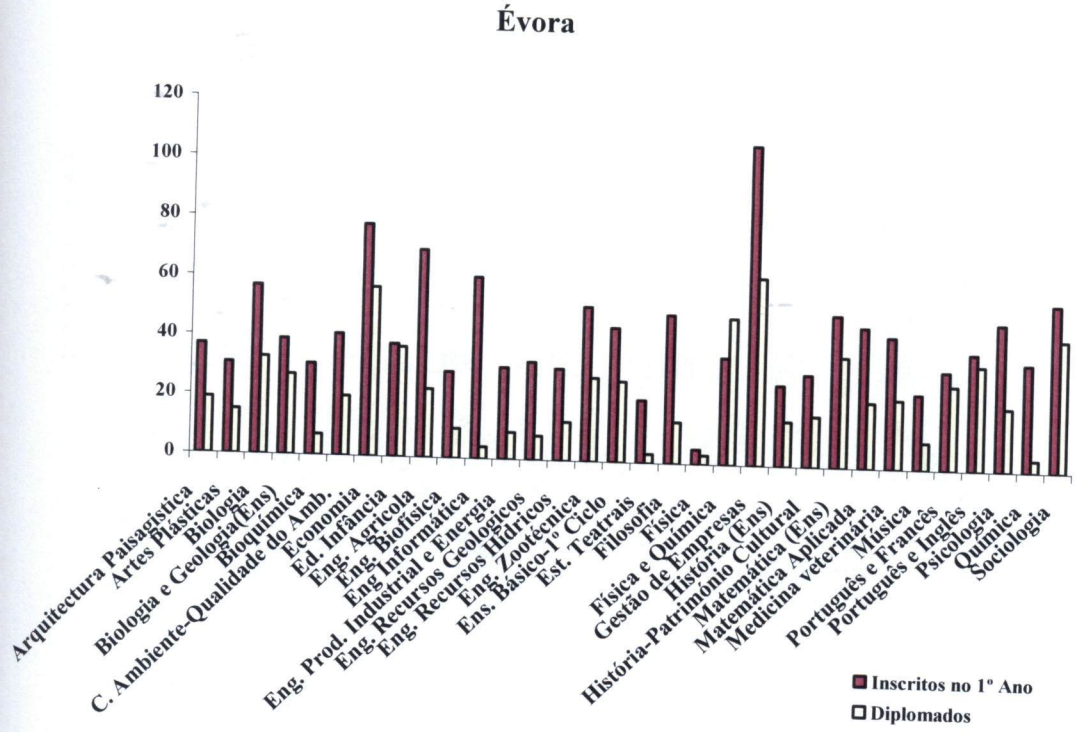


Gráfico 6

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	32	32
Média	22,63	42,53
Mediana	20,5	38,5
Moda	3*	31
Desvio Std.	15,581	18,667
Variância	242,758	348,451
Mínimo	3	5
Máximo	63	107

Tabela 14

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

EVORA	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	32	22,28	713,00
2	32	42,72	1367,00
Total	64		

Test Statistics[a]

	EV
Mann-Whitney U	185,000
Wilcoxon W	713,000
Z	-4,393
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000

a. Grouping Variable: EVORA

Tabela 15

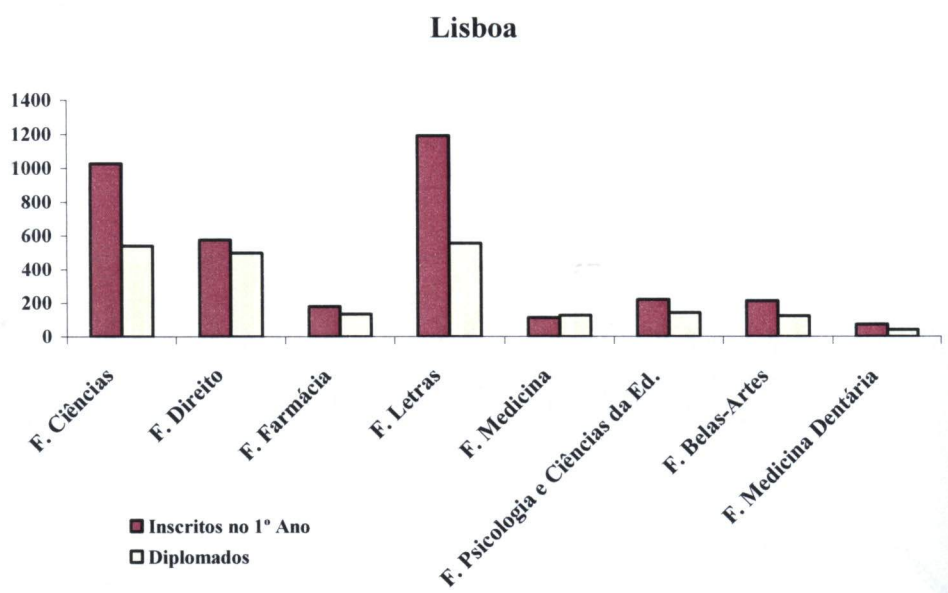


Gráfico 7

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	45	45
Média	48,33	80,2
Mediana	30	55
Moda	10	24*
Desvio Std.	77,103	88,523
Variância	5944,864	7836,345
Mínimo	1	11
Máximo	499	577

Tabela 16

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

LISBOA	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	45	35,53	1599,00
2	45	55,47	2496,00
Total	90		

Test Statistics[a]

	LSB
Mann-Whitney U	564,000
Wilcoxon W	1599,000
Z	-3,620
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000

a. Grouping Variable: LISBOA

Tabela 17

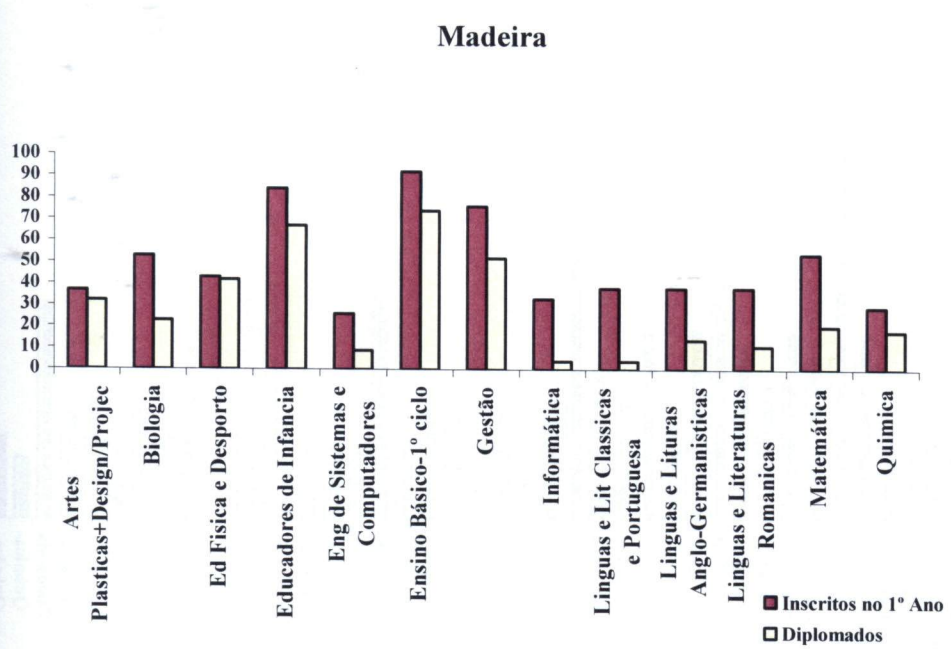


Gráfico 8

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	13	13
Média	28,46	49,31
Mediana	20	38
Moda	4	38
Desvio Std.	23,468	21,546
Variância	550,769	464,231
Mínimo	4	26
Máximo	74	92

Tabela 18

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

MADEIRA	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	13	9,85	128,00
2	13	17,15	223,00
Total	26		

Test Statistics[b]

	MDR
Mann-Whitney U	37,000
Wilcoxon W	128,000
Z	-2,438
Asymp. Sig. (2-tailed)	,015
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,014[a]

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: MADEIRA

Tabela 19

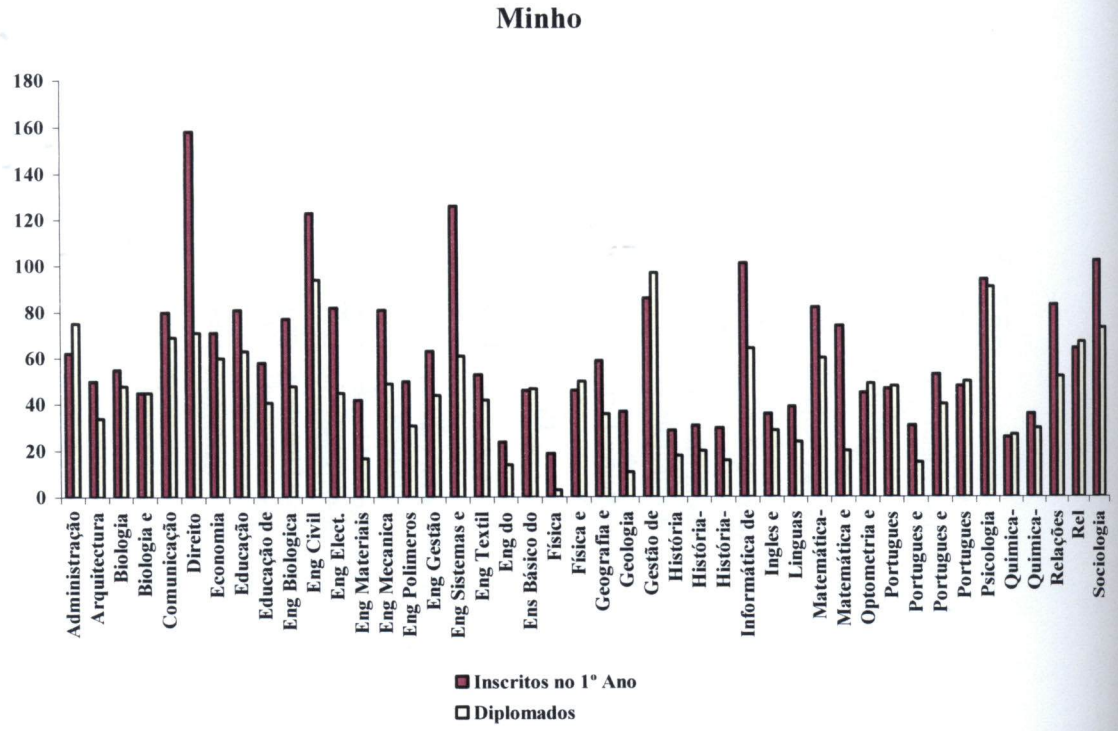


Gráfico 9

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Diplomados em 2002/2003	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003
N	44	44
Média	45,18	61,93
Mediana	46	54
Moda	48	31*
Desvio Std.	22,759	29,751
Variância	517,966	885,135
Mínimo	3	19
Máximo	97	158

Tabela 20

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

MINHO	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	44	37,45	1648,00
2	44	51,55	2268,00
Total	88		

Test Statistics[a]

	MNH
Mann-Whitney U	658,000
Wilcoxon W	1648,000
Z	-2,588
Asymp. Sig. (2-tailed)	,010

a. Grouping Variable: MINHO

Tabela 21

Nova de Lisboa

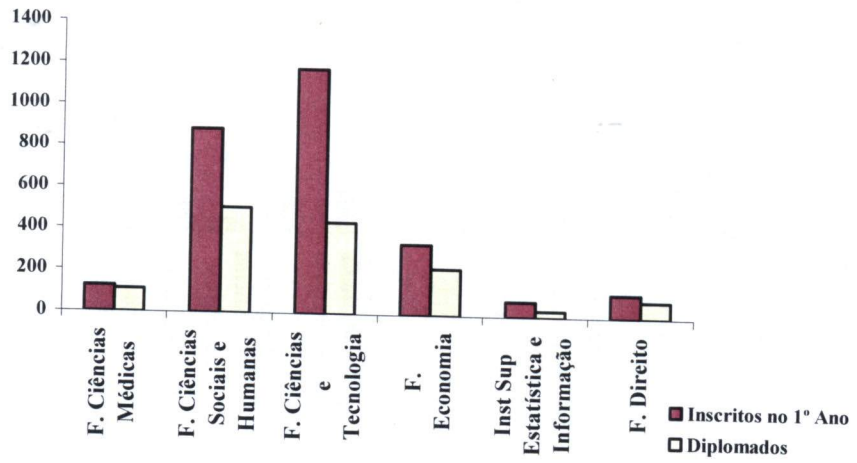


Gráfico 10

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003	Diplomados em 2002/2003
N	39	39
Média	69,49	35,46
Mediana	57	30
Moda	57*	30
Desvio Std.	39,863	29,515
Variância	1589,046	871,15
Mínimo	16	5
Máximo	200	152

Tabela 22

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

NOVA_L	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	39	27,60	1076,50
2	39	51,40	2004,50
Total	78		

Test Statistics[a]

	NV_L
Mann-Whitney U	296,500
Wilcoxon W	1076,500
Z	-4,638
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000

a. Grouping Variable: NOVA_L

Tabela 23

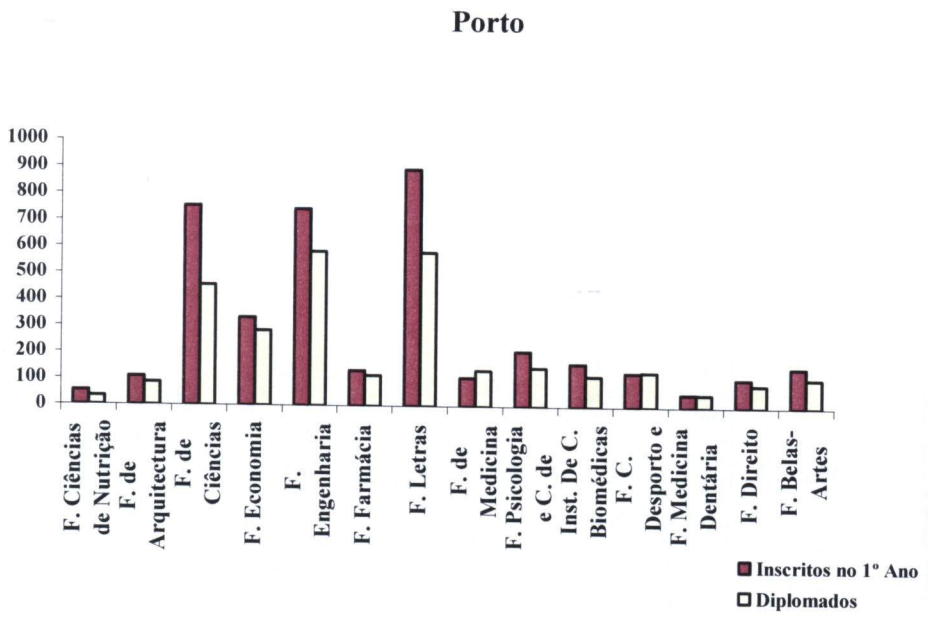


Gráfico 11

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003	Diplomados em 2002/2003
N	56	56
Média	70,27	52,07
Mediana	57	36
Moda	51	18*
Desvio Std.	47,948	46,538
Variância	2299	2165,74
Mínimo	5	1
Máximo	218	200

Tabela 24

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

PORTO	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	56	48,87	2736,50
2	56	64,13	3591,50
Total	112		

Test Statistics[a]

	PRT
Mann-Whitney U	1140,500
Wilcoxon W	2736,500
Z	-2,488
Asymp. Sig. (2-tailed)	,013

a. Grouping Variable: PORTO

Tabela 25

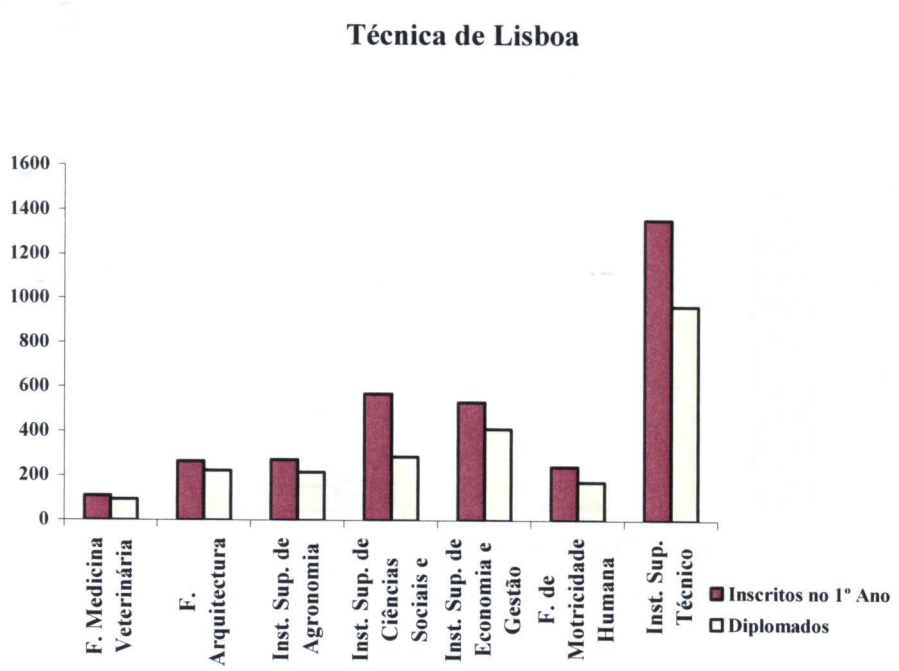


Gráfico 12

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003	Diplomados em 2002/2003
N	43	43
Média	77,98	55,21
Mediana	47	25
Moda	26	25
Desvio Std.	68,182	57,941
Variância	4648,785	3357,122
Mínimo	12	5
Máximo	262	210

Tabela 26

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

TECN_L	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	43	35,69	1534,50
2	43	51,31	2206,50
Total	86		

Test Statistics[a]

	TCN_L
Mann-Whitney U	588,500
Wilcoxon W	1534,500
Z	-2,903
Asymp. Sig. (2-tailed)	,004

a. Grouping Variable: TECN_L

Tabela 27

Trás-os-Montes e Alto Douro

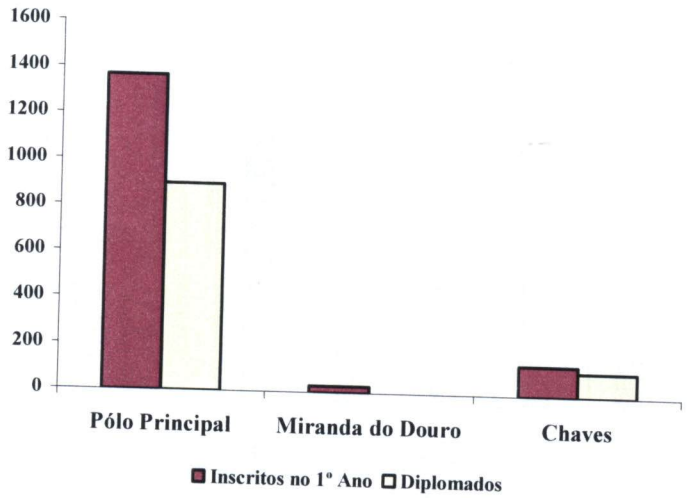


Gráfico 13

Quadro com as medidas de tendência central e de dispersão.

	Inscritos pela 1ª vez em 2002/2003	Diplomados em 2002/2003
N	26	26
Média	58,85	38,69
Mediana	62	35,5
Moda	62*	29*
Desvio Std.	23,46	26,098
Variância	550,375	681,102
Mínimo	3	0
Máximo	103	107

Tabela 28

Quadro com os resultados do teste de Mann-Whitney.

Ranks

TRAS_M	N	Mean Rank	Sum of Ranks
1	26	20,33	528,50
2	26	32,67	849,50
Total	52		

Test Statistics[a]

	TR_MNT
Mann-Whitney U	177,500
Wilcoxon W	528,500
Z	-2,938
Asymp. Sig. (2-tailed)	,003

a. Grouping Variable: TRAS_M

Tabela 29

5.5 Execução Orçamental

Nesta secção reuniu-se a informação relativa aos anos de 2001, 2002 e 2003.

O principal objectivo desta secção baseia-se na análise de Receitas e Despesas ao longo destes três anos.

Na primeira parte desta divisão estudam-se os três anos na globalidade, relacionando os dados entre cada um deles. Na segunda parte analisam-se os dados relativos ao ano 2003, ou seja, estudam-se as Despesas e as Receitas relativas ao Funcionamento Normal[92] e aos Investimentos do Plano[93] de cada uma das Instituições.

Execução orçamental relativa a 2001, 2002 e 2003

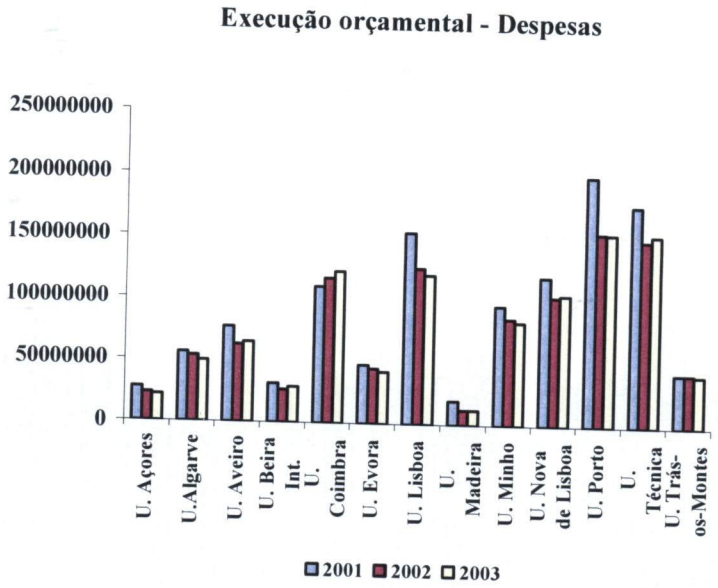


Gráfico 1

	2001	2002	2003
U. Açores	23.037.549,51	23.274.922	21.716.736,96
U. Algarve	48.468.391,18	53.397.527	49.602.322,98
U. Aveiro	39.847.627,22	62.773.651	64.842.536
U. Beira Interior	27.418.237,05	26.668.567	29.080.597
U. Coimbra	109.322.797,06	116.558.303	121.895.558,2
U. Évora	41.971.907,70	44.339.450	41.860.975
U. Lisboa	119.859.134,49	125.303.335	119.939.186,8
U. Madeira	14.955.308,00	12.143.866	12.177.669,46
U. Minho	76.336.533,95	85.767.826	83.209.304,88
U. Nova de Lisboa	97.838.883,29	104.004.802	105.170.834,9
U. Porto	154.898.320,05	155.636.411	155.006.227,3
U. Técnica Lisboa	161.694.725,71	149.838.732	153.877.038,6
U. Trás-os-Montes e Alto Douro	39.847.627,22	42.758.743	42.117.438

[92] Inclui todas as verbas destinadas ao funcionamento normal das instituições: despesas com o pessoal e outras despesas para funcionamento, como água, electricidade, honorários, serviços técnicos, etc.

[93] Inclui as verbas que se destinam à construção e apetrechamento das edificações públicas: edifícios, escolas, cantinas, residências, etc.

Tabela 1

Após análise dos quadros anteriores, verifica-se que a Universidade do Porto e a Universidade Técnica de Lisboa são as instituições que maior despesa apresentam.

Utilizou-se o Teste de Kruskal-Wallis de forma a verificar se existem diferenças entre as despesas apresentadas pelas várias Instituições ao longo dos anos.

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
DESPESA	2001	13	19,00
	2002	13	20,69
	2003	13	20,31
	Total	39	

Test Statistics[a,b]

	DESPESA
Chi-Square	,157
df	2
Asymp. Sig.	,924

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 2

O resultado revela que não existem diferenças significativas entre os vários anos, isto é, de modo geral pode considerar-se que em média a despesa é igual em qualquer um dos anos em estudo.

Execução orçamental - Financiamento

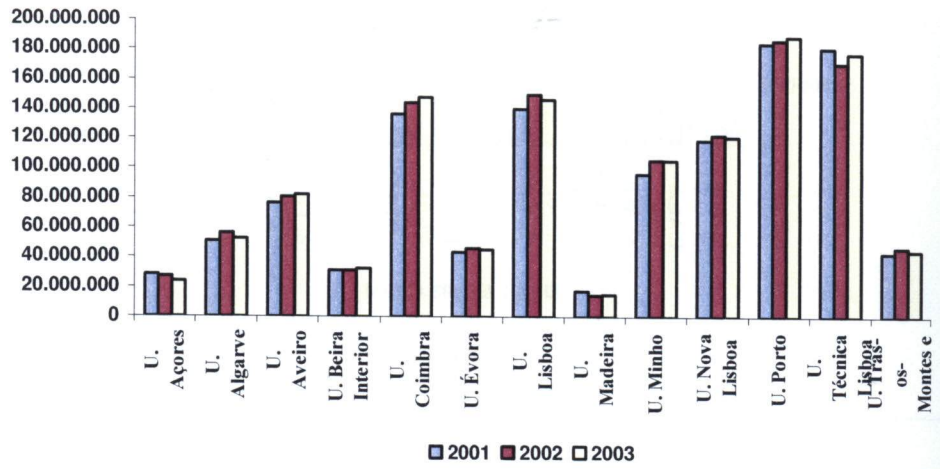


Gráfico 2

	2001	2002	2003
U. Açores	28.425.649,19	27.181.227	24.015.003,68
U. Algarve	50.913.518,42	56.358.368	52.929.492,87
U. Aveiro	76.763.185,72	80.598.187	82.361.687,00
U. Beira Interior	31.431.026,23	31.094.389	32.403.041,00
U. Coimbra	136.261.345,16	144.072.874	147.695.366,81
U. Évora	43.906.530,26	46.392.935	45.524.109,00
U. Lisboa	139.891.361,82	149.642.755	146.190.730,58
U. Madeira	17.624.205,66	14.705.871	14.872.710,29
U. Minho	96.209.520,06	105.301.293	104.966.683,00
U. Nova Lisboa	118.716.543,13	121.926.368	120.944.446,44
U. Porto	184.241.872,09	186.093.065	188.810.822,82
U. Técnica Lisboa	181.112.069,91	170610193	177.196.291,00
U. Trás-os-Montes e Alto Douro	42.815.669,24	46.516.481	44.439.213,00

Tabela 3

As Instituições Públicas que obtiveram o maior financiamento ao longo dos anos, foram a Universidade do Porto e a Universidade Técnica de Lisboa.

Efectuaram-se os testes de Kruskal-Wallis de forma a detectar diferenças significativas entre os vários anos. O resultado revelou que não existem diferenças significativas entre eles.

Ranks

	ANOS	N	Mean Rank
FINANCIA	2001	13	19,23
	2002	13	20,46
	2003	13	20,31
	Total	39	

Test Statistics[a,b]

	FINANCIA
Chi-Square	,090
df	2
Asymp. Sig.	,956

a. Kruskall-Wallis Test

b. Grouping Variable: ANOS

Tabela 4

Despesas e Financiamentos em 2001

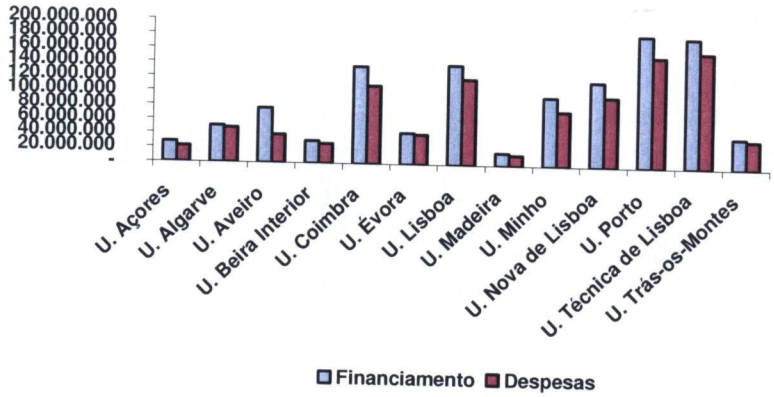


Gráfico 3

	Financiamento	Despesas
U. Açores	28.425.649,19	23.037.549,51
U. Algarve	50.913.518,42	48.468.391,18
U. Aveiro	76.763.185,72	39.847.627,22
U. Beira Interior	31.431.026,23	27.418.237,05
U. Coimbra	136.261.345,16	109.322.797,06
U. Évora	43.906.530,26	41.971.907,70
U. Lisboa	139.891.361,82	119.859.134,49
U. Madeira	17.624.205,66	14.955.308,00
U. Minho	96.209.520,06	76.336.533,95
U. Nova de Lisboa	118.716.543,13	97.838.883,29
U. Porto	184.241.872,09	154.898.320,05
U. Técnica de Lisboa	181.112.069,91	161.694.725,71
U. Trás-os-Montes	42.815.669,24	39.847.627,22

Tabela 5

Na tabela seguinte apresentam-se os Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Despesas em 2001	Financiamentos em 2001
N	13	13
Média	73.499.772,49	88.331.730,53
Mediana	48.468.391,18	76.763.185,72
Desvio Std.	50.348.701,26	58.561.316,48
Mínimo	14.955.308,00	17.624.205,66
Máximo	161.694.725,70	184.241.872,10

Tabela 6

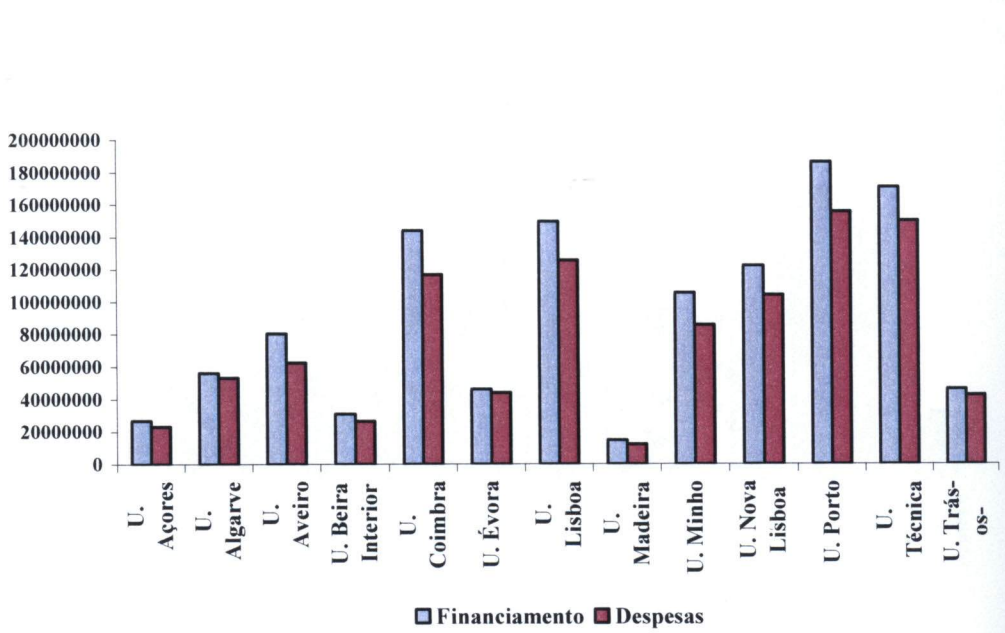


Gráfico 4

2002	Financiamento	Despesas
U. Açores	27.181.227	23.274.922
U. Algarve	56.358.368	53.397.527
U. Aveiro	80.598.187	62.773.651
U. Beira Interior	31.094.389	26.668.567
U. Coimbra	144.072.874	116.558.303
U. Évora	46.392.935	44.339.450
U. Lisboa	149.642.755	125.303.335
U. Madeira	14.705.871	12.143.866
U. Minho	105.301.293	85.767.826
U. Nova Lisboa	121.926.368	104.004.802
U. Porto	186.093.065	155.636.411
U. Técnica Lisboa	170.610.193	149.838.732
U. Trás-os-Montes e Alto Douro	46.516.481	42.758.743

Tabela 7

Na tabela seguinte apresentam-se os Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Despesas em 2002	Financiamentos em 2002
N	13	13
Média	77.112.779,62	90.807.231,23
Mediana	62.773.651	80.598.187
Desvio Std.	49.004.933,84	58.847.109,02
Mínimo	12.143.866	14.705.871
Máximo	155.636.411	186.093.065

Tabela 8

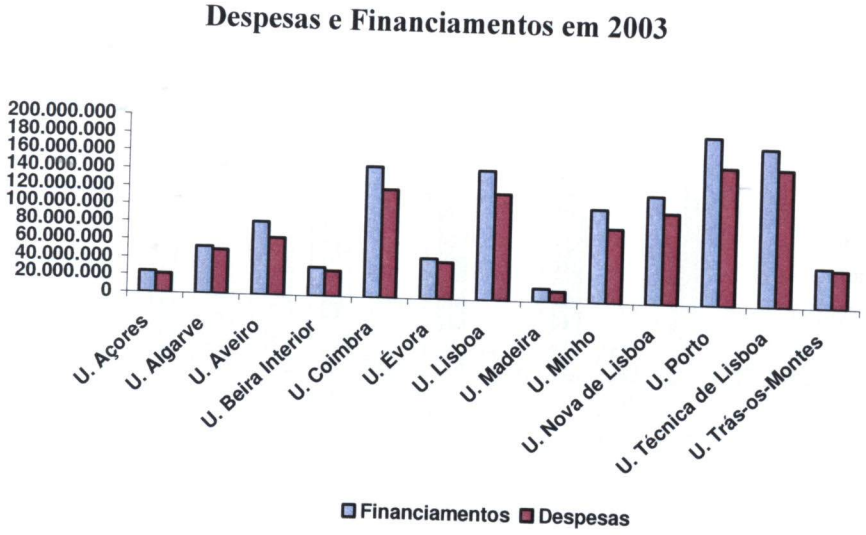


Gráfico 5

	Financiamentos	Despesas
U. Açores	24.015.003,68	21.716.736,96
U. Algarve	52.929.492,87	49.602.322,98
U. Aveiro	82.361.687,00	64.842.536,00
U. Beira Interior	32.403.041,00	29.080.597,00
U. Coimbra	147.695.366,81	121.895.558,16
U. Évora	45.524.109,00	41.860.975,00
U. Lisboa	146.190.730,58	119.939.186,84
U. Madeira	14.872.710,29	12.177.669,46
U. Minho	104.966.683,00	83.209.304,88
U. Nova de Lisboa	120.944.446,44	102.060.418,32
U. Porto	188.810.822,82	155.006.227,28
U. Técnica de Lisboa	177.196.291,00	153.877.038,55
U. Trás-os-Montes	44.439.213,00	42.117.438,00

Tabela 9

Na tabela seguinte apresentam-se os Parâmetros de Tendência Central e de Dispersão.

	Despesas em 2003	Financiamentos em 2003
N	13	13
Média	76.722.000,73	90.949.969,03
Mediana	64.842.536,00	82.361.687,00
Desvio Std.	49.518.039,27	60.432.296,59
Mínimo	12.177.669,46	14.872.710,29
Máximo	155.006.227,30	188.810.822,80

Tabela 10

Execução orçamental – Diferença entre Despesas e Financiamentos

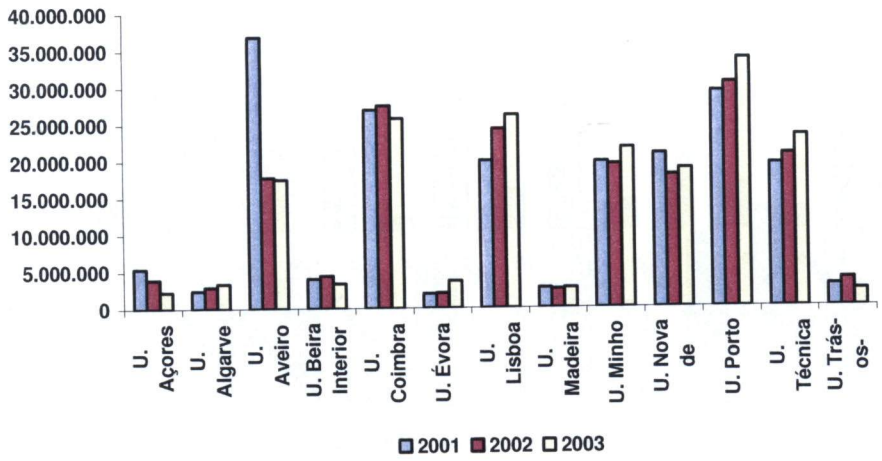


Gráfico 6

Diferença Financiamento - Despesas	2001	2002	2003
U. Açores	5.388.099,68	3.906.305,00	2.298.266,72
U. Algarve	2.445.127,24	2.960.841,00	3.327.169,89
U. Aveiro	36.915.558,00	17.824.536,00	17.519.151,00
U. Beira Interior	4.012.789,18	4.425.822,00	3.322.444,00
U. Coimbra	26.938.548,10	27.514.571,00	25.799.808,65
U. Évora	1.934.622,56	2.053.485,00	3.663.134,00
U. Lisboa	20.032.227,33	24.339.420,00	26.251.543,74
U. Madeira	2.668.897,66	2.562.005,00	2.695.040,83
U. Minho	19.872.986,10	19.533.467,00	21.757.378,12
U. Nova de Lisboa	20.877.659,84	17.921.566,00	18.884.028,12
U. Porto	29.343.552,04	30.456.654,00	33.804.595,54
U. Técnica Lisboa	19.417.344,20	20.771.461,00	23.319.252,45
U. Trás-os-Montes e Alto Douro	2.968.042,02	3.757.738,00	2.321.775,00

Tabela 11

Historial de Despesas e Receitas em 2003

Reunidos os dados de receitas e despesas do ano 2003, efectuou-se um estudo global e aprofundado das receitas e das despesas.

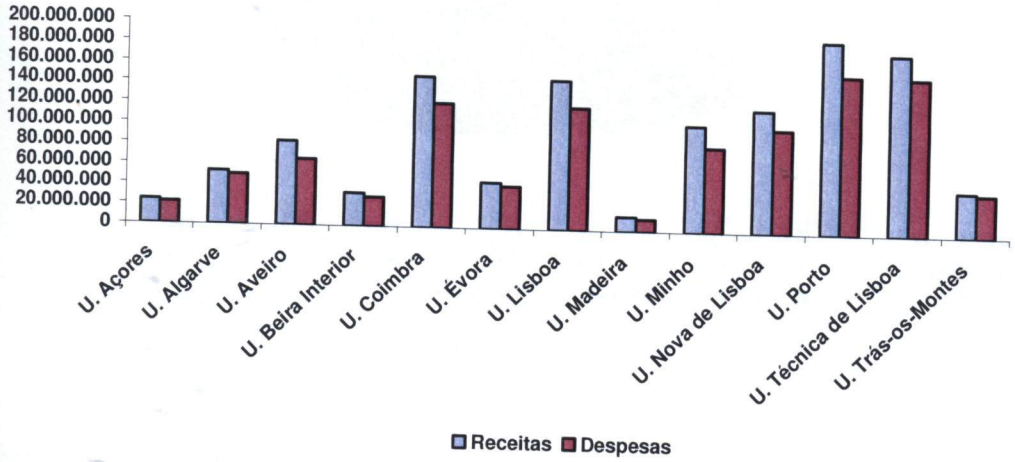


Gráfico 7

Do total de receitas de 2003 verifica-se através do Gráfico 7 que a Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade do Porto são aquelas que acumulam a maior percentagem de receitas. No entanto, a globalidade de receitas inclui não só as Receitas de Funcionamento Normal, mas também as relativas aos Investimentos do Plano.

Seguem-se abaixo os Gráficos 8 e 9 respeitantes às Receitas para Funcionamento Normal e para Investimentos do Plano, com as respectivas percentagens.

Receitas - Funcionamento Normal

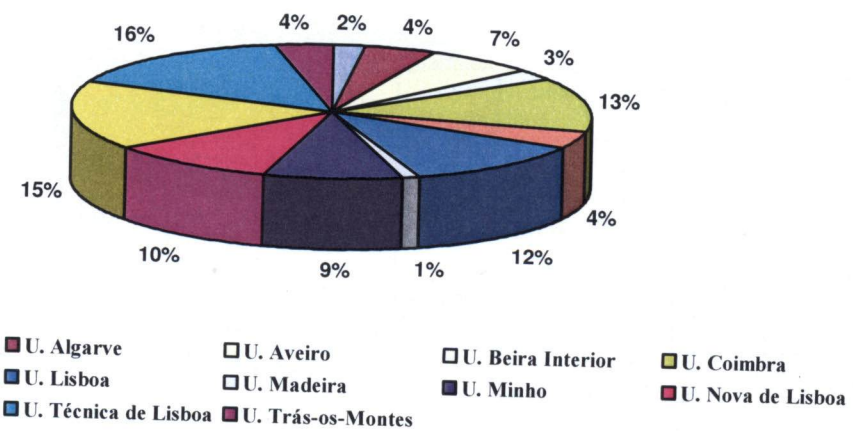


Gráfico 8

Receitas - Investimentos do Plano

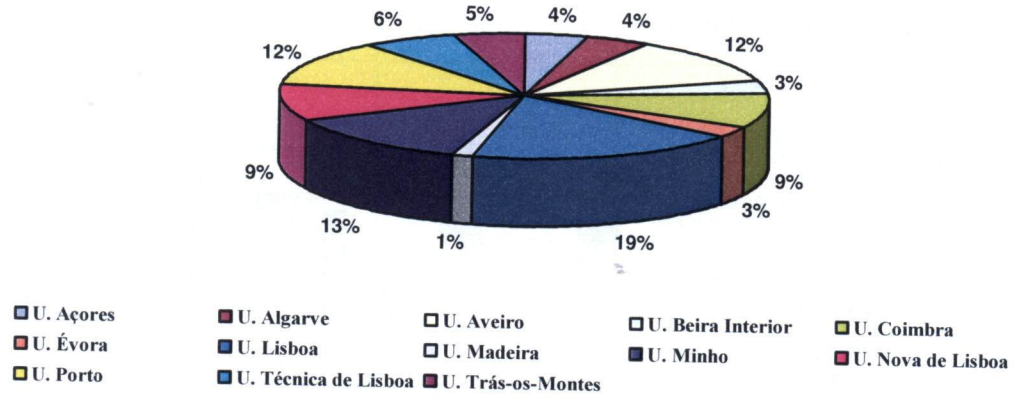


Gráfico 9

Dos gráficos acima apresentados conclui-se que em termos de receitas de Funcionamento Normal, as instituições que recebem a maior fatia de bolo são a Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade do Porto, com, respectivamente, 16% e 15% do total. Contudo, no Plano do Investimento os Estabelecimentos Públicos com maior percentagem de receitas são: a Universidade de Lisboa com 19% do total, a Universidade do Minho com 13% e as Universidades do Porto e de Aveiro com 12% cada uma.

Desta forma, verifica-se que os Investimentos do Plano não são distribuídos do mesmo modo que as receitas do Funcionamento Normal.

Encontram-se abaixo os gráficos respeitantes às despesas de 2003.

Despesas - Funcionamento Normal

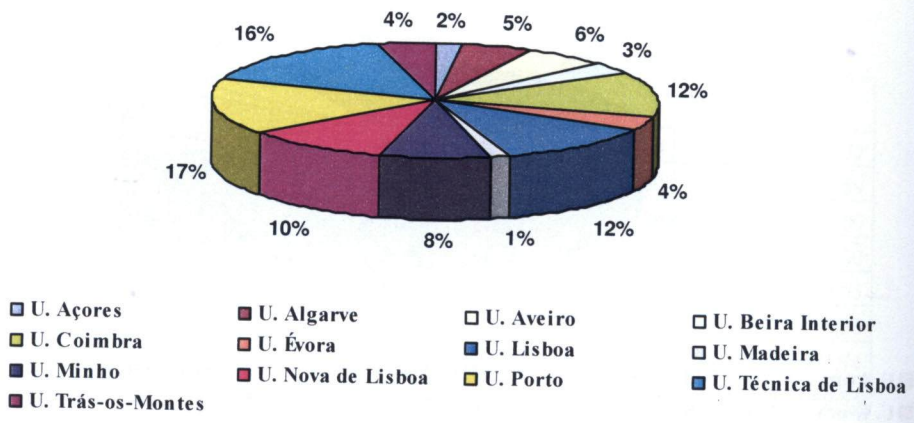


Gráfico 10

Despesas - Investimentos do Plano

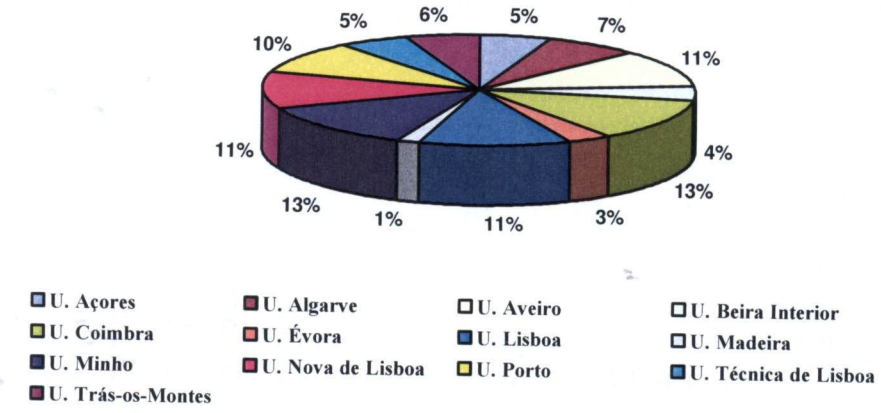


Gráfico 11

Tal como esperado, verifica-se que os Estabelecimentos Públicos com maior despesa de Funcionamento Normal são a Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade do Porto, com 16% e 17% respectivamente.

No entanto, as Instituições que utilizaram a maior parte do Investimento foram a Universidade do Minho e a Universidade de Coimbra, ambas com 13% do total de Despesas de Investimentos do Plano.

O quadro abaixo contém os parâmetros de tendência central e de dispersão das despesas e receitas, respeitantes ao Funcionamento Normal e Investimentos do Plano.

	Despesas		Receitas	
	Funcionamento Normal	Investimentos do Plano	Funcionamento Normal	Investimentos do Plano
N	13	13	13	13
Média	73.007.976,90	3.714.023,80	84.801.908,35	6.148.060,68
Mediana	59.527.876,00	3.366.251,20	72.966.707,00	5.153.547,56
Desvio Std.	48.418.933,70	1.856.839,30	57.735.137,01	3.970.029,82
Mínimo	11.486.368,60	691.300,84	13.755.162,94	1.117.547,35
Máximo	151.384.847,00	6.150.741,25	179.205.587,80	14.669.818,45

Tabela 12

Diferenças entre Receitas e Despesas em 2003

No gráfico abaixo encontram-se os resultados das diferenças entre as despesas e as receitas totais.

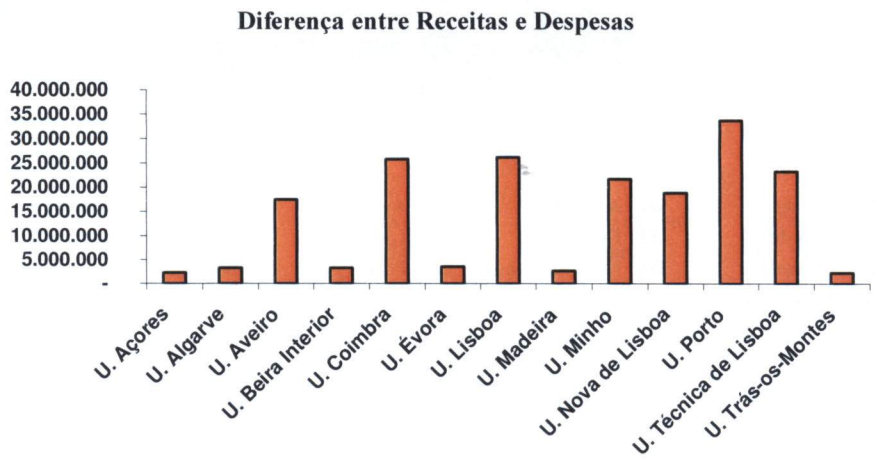


Gráfico 12

	Total - Diferença entre Receitas e Despesas
U. Açores	2.298.266,72
U. Algarve	3.327.169,89
U. Aveiro	17.519.151,00
U. Beira Interior	3.322.444,00
U. Coimbra	25.799.808,65
U. Évora	3.663.134,00
U. Lisboa	26.251.543,74
U. Madeira	2.695.040,83
U. Minho	21.757.378,12
U. Nova de Lisboa	18.884.028,12
U. Porto	33.804.595,54
U. Técnica de Lisboa	23.319.252,45
U. Trás-os-Montes	2.321.775,00

Gráfico 13

Perante os resultados acima expostos conclui-se que a Universidade do Porto foi aquela que determinou maior diferença entre Receitas e Despesas, com cerca de 33.805.000 €. Aquela que menor diferença revelou foi a Universidade dos Açores, com cerca de 2.298.000 €.

Também se procedeu à análise de diferenças entre Receitas e Despesas relativamente ao Funcionamento Normal e Investimentos do Plano.

Seguem os gráficos e quadros respeitantes a cada um dos casos em estudo.

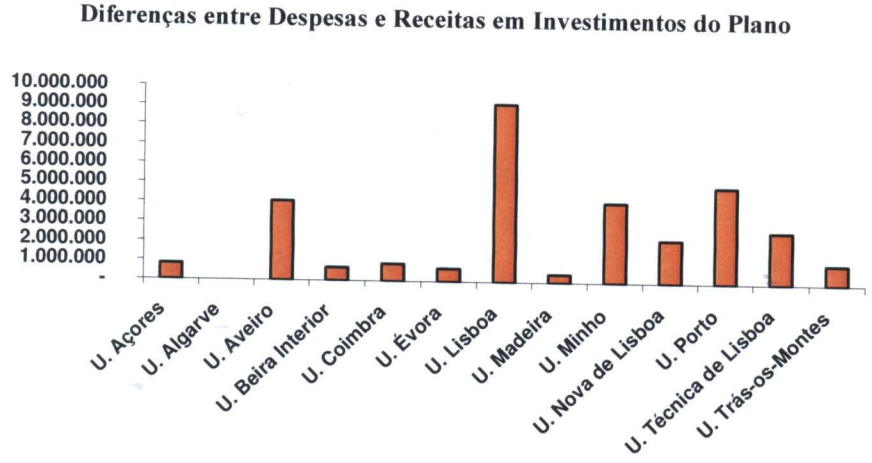


Gráfico 13

	Diferenças entre Despesas e Receitas em Investimentos do Plano
U. Açores	848.605,83
U. Algarve	3,39
U. Aveiro	4.080.320,00
U. Beira Interior	667.964,00
U. Coimbra	890.392,00
U. Évora	686.714,00
U. Lisboa	9.129.876,25
U. Madeira	426.246,51
U. Minho	4.102.793,75
U. Nova de Lisboa	2.199.190,66
U. Porto	4.912.308,00
U. Técnica de Lisboa	2.661.356,10
U. Trás-os-Montes	1.036.709,00

Tabela 14

No que se prende com o financiamento relativo aos Investimentos do Plano, verifica-se que a Universidade de Lisboa foi aquela que obteve a maior diferença entre Despesas e o respectivo orçamento. A Universidade do Algarve foi a que obteve menor diferença, ou seja, investiu praticamente toda a receita disponibilizada no âmbito de Investimentos do Plano.

Diferenças entre Despesas e Receitas no Plano Normal

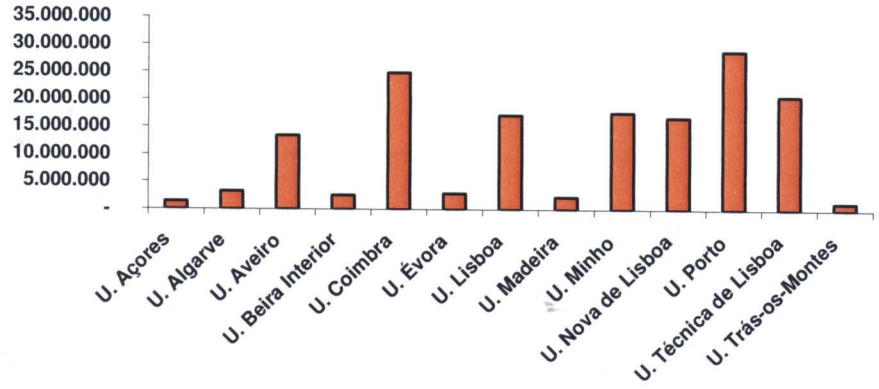


Gráfico 14

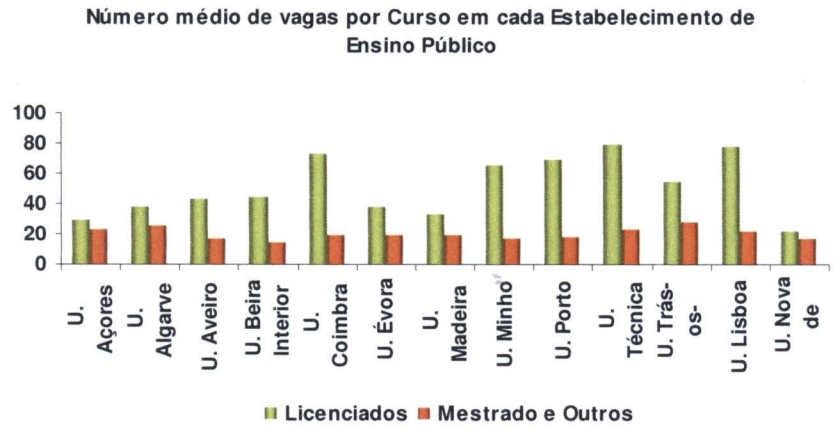
	Diferenças entre Despesas e Receitas no Funcionamento Normal
U. Açores	1.449.660,89
U. Algarve	3.327.166,50
U. Aveiro	13.438.831,00
U. Beira Interior	2.654.480,00
U. Coimbra	24.909.416,65
U. Évora	2.976.420,00
U. Lisboa	17.121.667,49
U. Madeira	2.268.794,32
U. Minho	17.654.584,37
U. Nova de Lisboa	16.684.837,46
U. Porto	28.892.287,54
U. Técnica de Lisboa	20.657.896,35
U. Trás-os-Montes	1.285.066,00

Tabela 15

Quanto às verbas destinadas ao Funcionamento Normal, as Instituições Públicas com maior diferença entre Receitas e Despesas são as Universidades do Porto e de Coimbra, que deixaram de executar uma fatia elevada dos montantes disponíveis.
Verifica-se através dos elementos acima que a Universidade de Trás-os-Montes foi aquela que obteve menor diferença entre Despesas e Receitas, tendo executado praticamente todas as verbas.

5.6 Conclusões do Capítulo

Alunos Inscritos pela Primeira Vez no Primeiro Ano



Analisados os alunos inscritos pela primeira vez no Primeiro ano do Ensino Superior Público, verificou-se que a Instituição Pública com o maior número médio de Inscritos por curso é a Universidade Técnica de Lisboa, com média 78,17.

Desde 1997 a 2000 a Universidade com maior número de Inscritos foi a Universidade Técnica de Lisboa com média igual a 81.08, 84.05, 80.36 e 81.15 alunos inscritos. Em 2001 a Universidade de Lisboa foi a Instituição que teve maior número de alunos, cerca de 78,37 inscritos.

Procedeu-se posteriormente à análise dos dados em cada estabelecimento de ensino. Em cada estabelecimento comparou-se o número de alunos inscritos pela primeira vez desde 1997 a 2001, pelo que indicamos abaixo apenas os estabelecimentos onde se verificaram diferenças significativas.

- Na Universidade dos Açores detectou-se que o número de Inscritos pela Primeira vez no Primeiro ano em 1997 e 1998 é diferente dos restantes anos em estudo. Pode-se verificar que o número de Inscritos é em média inferior aos restantes anos;

- A Universidade do Algarve revelou uma diferença significativa entre os anos 1997 e 2001. Em média o número de alunos inscritos por curso é mais elevado em 1997 do que em 2001;

- Na Universidade de Évora foram detectadas várias diferenças significativas entre os vários anos em estudo. O número médio de alunos inscritos em 1997 é significativamente inferior ao número de alunos inscritos nos anos de 1998 e 1999; o número médio de alunos inscritos em 2001 é significativamente inferior ao de 1998, 1999 e 2000;

- A Universidade da Madeira revelou que o número médio de alunos inscritos em 1997 é significativamente inferior ao número médio de alunos inscritos nos anos 1998, 1999 e 2000.

Numa fase posterior analisaram-se os dados referentes aos alunos inscritos pela primeira vez no primeiro ano de formação pós-licenciatura. Verificou-se que a Instituição Pública com maior número médio de alunos inscritos por curso é a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, com média de 27 Inscritos.

Análise segundo cada um dos anos em estudo:

1997: Em 1997 a Universidade Técnica de Lisboa foi aquela que teve um número médio de alunos inscritos por curso mais elevado (30,22).

1998: No ano seguinte, a Universidade de Coimbra e a Universidade de Lisboa obtiveram o maior número médio de inscrições por curso (19,23 e 19,51, respectivamente).

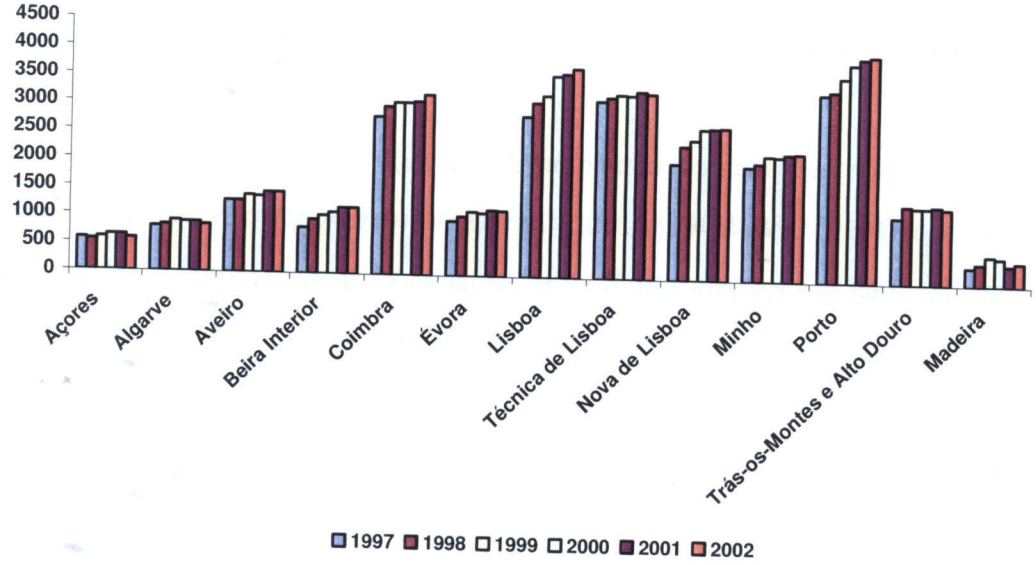
1999: A Universidade do Algarve foi aquela que maior número médio de inscritos teve em 1999, com cerca de 36,57 alunos inscritos por curso.

2000: No ano 2000, a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro liderou o número médio de inscritos com cerca de 29,33 alunos por curso.

2001: Em 2001, a Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro foram as que tiveram o número médio de alunos inscritos mais elevado, ou seja, 27.43 e 27.92, respectivamente.

Procedeu-se à análise dos dados respeitantes aos anos compreendidos entre 1997 e 2001. O único Estabelecimento de Ensino que revelou diferenças significativas foi a Universidade do Minho: Detectou-se que existe uma diferença significativa entre os anos 1999 e 2000.

Vagas para acesso ao Ensino Superior.



Analisou-se o número de vagas de acesso ao Ensino Superior. Verificou-se que, em média, a instituição que possui maior número de vagas é a Universidade do Porto.

Numa primeira fase procurou verificar-se a existência de diferenças significativas em cada Estabelecimento de Ensino, desde 1997 até 2002. Em baixo encontram-se os resultados dos Estabelecimentos de Ensino que apresentam diferenças significativas.

- Universidade dos Açores: detectou-se que o número de vagas em 2002 é significativamente inferior em relação aos restantes anos;

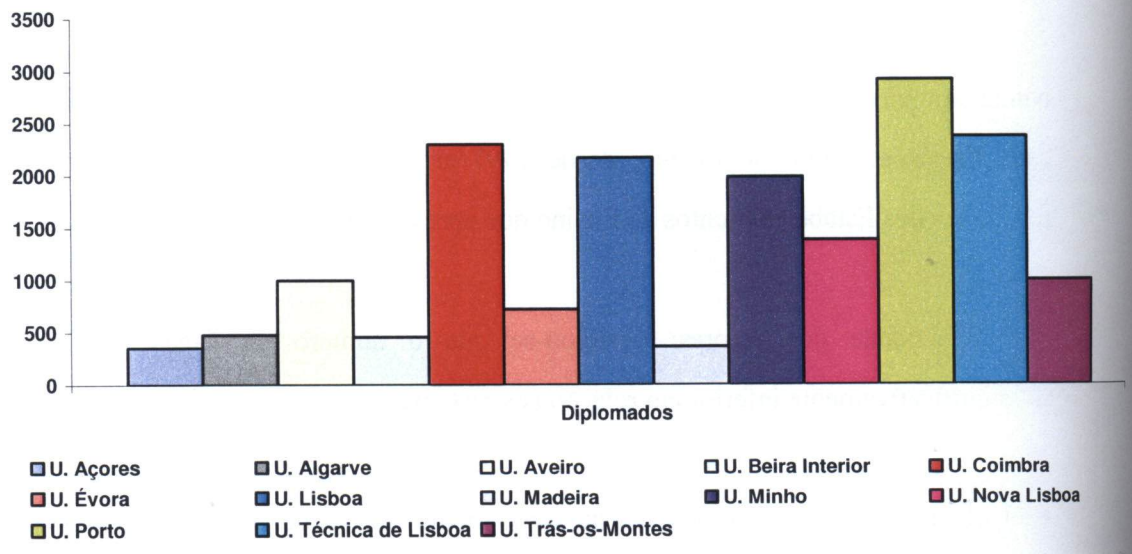
- Universidade do Algarve: o número médio de vagas de 1997 e 1998 é significativamente superior em relação ao número observado em 2001 e 2002. As vagas em 1999 são em média superiores a 2002.

- Beira Interior: as vagas em 2002 são em média significativamente inferiores relativamente a 1997, 1998, 1999 e 2000. Também em 2001 o número de vagas revelou ser, em média, inferior ao número de vagas em 1998 e 1999.

- Universidade da Madeira: o número médio de vagas em 1999 é em média superior à dos anos 1997, 1998, 2001 e 2002. Também se detectaram algumas diferenças no ano de 1998 em relação a 1997. Em média as vagas no ano 2000 revelaram ser superior às vagas dos anos 1997, 1998, 2001 e 2002.

- Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro: em média, o número de vagas no ano de 2002 é inferior ao dos restantes anos.

Diplomados em 2002/2003



A Universidade Pública com maior número de Diplomados é a Universidade do Porto, com 2916 diplomados no ano lectivo 2002/2003. Aquela que apresenta menos alunos diplomados é a Universidade da Madeira.

Considerando o número de diplomados nos 13 Estabelecimentos Públicos, comparou-se o número de diplomados entre cada estabelecimento. O resultado obtido revela que, em média, o número de diplomados é diferente entre os vários Estabelecimentos de Ensino analisados.

Numa fase seguinte efectuou-se a comparação da população de diplomados com a população de inscritos pela primeira vez no Ensino Superior. Esta análise foi efectuada em cada um dos Estabelecimentos de Ensino.

O resultado foi unânime em todos os Estabelecimentos de Ensino. O número de Diplomados é significativamente inferior ao número de alunos inscritos pela primeira vez no Ensino Superior.

Execução orçamental em 2001, 2002 e 2003 – Despesas/Financiamentos

Da análise efectuada à execução orçamental das universidades públicas, pode concluir-se o seguinte:

- A Universidade do Porto e a Universidade Técnica de Lisboa são aquelas que apresentam maior despesa. Concomitantemente são também aquelas que recebem maior financiamento;

Do historial de receitas e despesas ao longo de 2003, tendo presente que o orçamento das instituições engloba uma componente destinada ao Funcionamento Normal e outra dedicada aos Investimentos do Plano, pode concluir-se que:

- A Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade do Porto são as Instituições que apresentam maior despesa de Funcionamento; contudo, também são as que têm a maior fatia de receita para o funcionamento normal.

- A Universidade da Madeira é a Instituição que apresenta menor receita de Funcionamento Normal e de Investimentos do Plano, contudo, também é aquela que menos despesa apresenta em ambos os sectores.

- A Universidade de Lisboa e a Universidade do Minho são os Estabelecimentos Públicos com maior fatia de receitas de Investimentos do Plano. Contudo, as Instituições que mais investiram no âmbito dos Investimentos do Plano foram a Universidade do Minho e a Universidade de Coimbra, que terão recorrido, muito provavelmente, aos saldos de gerência[94] desta fonte de financiamento.

[94] Diferença entre os montantes recebidos e os montantes pagos.

- Após dedução do total de despesas no total de receitas obtidas, verifica-se que a Universidade do Porto foi a Instituição que obteve maior saldo positivo, enquanto que a Universidade dos Açores foi a que possuiu o menor saldo positivo.

- Relativamente ao Funcionamento Normal, verificou-se que a Universidade do Porto foi a que obteve o maior saldo positivo após calcular a diferença entre Receitas e Despesas, enquanto que a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro foi a instituição que obteve menor saldo.

- Nos Investimentos do Plano, a diferença entre receitas e despesas indica que a Universidade de Lisboa foi a Instituição com maior saldo, enquanto que a Universidade do Algarve foi a que apresentou menor saldo[95].

[95] O Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro e o Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março (execução orçamental) permitem às universidades dispor do saldo de gerência. No entanto, encontra-se em vigor a regra do equilíbrio orçamental que obriga à não utilização destas verbas, a não ser com autorização ministerial.

CAPÍTULO VI

6. Proposta de Indicadores de Gestão para as Universidades Públicas Portuguesas

O panorama da informação nas nossas universidades é muito variado e não se podem generalizar os problemas, nem a intensidade dos mesmos. No entanto, é habitual encontrarem-se algumas dificuldades, como as que seguem. Arquivos diversos e construídos com critérios nem sempre compatíveis; deficiente controlo da fiabilidade da informação; bases de dados incompletas e desiguais segundo o âmbito; utilização de critérios diversos de classificação da informação; dificuldades de acesso descentralizado às bases de dados; escassa cultura de utilização de indicadores comuns com outras instituições (Escudero, 2001; Ginés Mora, 2002a).

Em termos de informação institucional, os dirigentes universitários apoiam-se basicamente em *estatísticas* (dados quantitativos), *informação de gestão* (qualitativa e quantitativa) e em *indicadores*. É certo que se torna difícil distinguir entre estes três tipos de unidades de informação, mas não podemos cair no logro de pensar que toda a informação de síntese que se gera numa instituição é um indicador (Escudero, 2000:178).

As unidades de informação, quaisquer que elas sejam, serão consideradas relevantes quando mostrem algo interessante sobre o objecto analisado: a instituição, ou algum dos seus elementos. Podem ser úteis no fornecimento de dados sobre o sistema de produção (contexto, entradas, processo, produto), sobre o sistema no seu conjunto, ou como apoio ao processo decisório. Uma unidade de informação, contudo, apenas terá carácter estratégico quando incida de modo significativo nos processos de mudança, adequação e melhora institucional.

Quando uma Universidade quer informar os seus membros, os responsáveis políticos ou a sociedade em geral sobre a sua qualidade, desempenho, recursos, etc.

pode utilizar diversos tipos de indicadores, cada um deles com um significado diferente, de acordo com as distintas perspectivas.

Através de um inquérito que dirigimos por duas vezes às universidades públicas, concluímos pela manifesta falta de interesse na disponibilização de dados para a investigação científica. As poucas instituições que responderam (em número de cinco) limitaram-se ao fornecimento de dados parciais do inquérito, pelo que se mostrou inviável o prosseguimento do estudo conforme o tínhamos idealizado.

Tal circunstância leva-nos a deduzir que no seio das universidades não existirá um serviço que reúna os dados de todas as áreas, como não existirá alguma da informação pretendida ou, pelo menos, faltará organização dessa informação.

Assim, face a esta realidade, tornou-se para nós muito claro, como é pertinente propor para as universidades públicas um grupo de indicadores de gestão, que seja útil e que, ao mesmo tempo, suscite o interesse daquelas instituições, das entidades tutelares e também do próprio Governo.

6.1 Proposta de indicadores para uso na Universidade

O nosso objectivo é desenhar, definir, propor e estabelecer um conjunto de indicadores comum para todo o sistema universitário português, referenciado num quadro internacional, flexível quanto ao seu potencial de utilização em contextos diversos, que possa ser revisto de modo ágil, de utilização voluntária pelas instituições e útil para diversos interesses, funções e audiências e implicado no sistema. Ou seja, um sistema de informação com potencial estratégico, de acordo com critérios como os discutidos anteriormente nesta dissertação. Em concreto, o nosso catálogo procura atingir objectivos, como facilitar o diálogo entre as instituições e a sociedade, promover análises internas, externas e sequenciais, facilitar o diagnóstico do sistema e das suas

instituições e ajudar na tomada de decisões sobre o rendimento institucional e sobre a sua melhoria.

Não se pretende, no entanto, um conjunto de elementos de informação sobre as instituições que conduzam à classificação das mesmas, nem ao estabelecimento de *rankings*, porque, entre outras razões, cada indicador informa sobre elementos distintos. Refere-se, isso sim, a elementos e aspectos muito diferentes da instituição e, em rigor, não são elementos adicionais de um conceito global único.

6.1.1 Metodologia de implementação

Procurando alcançar de modo adequado os objectivos previstos e o máximo de consenso possível entre os envolvidos no sistema universitário, o projecto de elaboração da nossa lista de indicadores foi concebido tendo em conta as seguintes fases: *fase de definição*, na qual se fez uma revisão da literatura sobre o tema e se seleccionaram os indicadores entendidos como adequados ao sistema universitário português; *fase de simulação,* na qual alguns dos indicadores foram utilizados, através de simulações, tendo como base dados obtidos através das universidades, do INE e da DGO - Direcção-Geral do Orçamento e do Observatório da Ciência e do Ensino Superior (OCES); e a *fase de catálogo,* na qual se seleccionaram os indicadores que superaram as duas fases anteriores.

No entanto, importa salientar que qualquer indicador do catálogo pode ser revisto e o seu interesse e utilidade dependem da comunidade universitária a quem maioritariamente se dirigem.

6.1.2 Informação a contemplar

Para a construção dos indicadores que entendemos pertinentes para o universo das universidades públicas portuguesas, é essencial que as instituições disponham dum

sistema de informação que forneça todos os dados indispensáveis à sua elaboração, dados que tentem abranger as diferentes áreas de uma instituição universitária. No quadro seguinte incluímos essa informação.

Capítulo VI – Proposta de indicadores de gestão para as universidades públicas portuguesas

Quadro XXI - Informação essencial à construção de indicadores universitários

Informação do contexto	Pertinência		Recursos			Processo	Resultados
	Oferta	Procura	Humanos	Financeiros	Físicos		
Pirâmide populacional.	Número de licenciaturas por área.	Número de matriculados na primeira opção em cada licenciatura.	Número de professores em tempo integral.	Transferências correntes do Orçamento do Estado.	Número de alunos que assistem às aulas.	Número de créditos de cada licenciatura.	Número de alunos que abandonaram o curso, por licenciatura.
Estrutura dos alunos.	Número global de licenciaturas.	Número total de estudantes matriculados.	Número de professores Doutores.	Total das receitas de propinas.	Número de alunos que assistem às aulas laboratoriais.	Média de créditos em que os alunos de uma licenciatura se matricularam.	Número de alunos com aproveitamento, por licenciatura.
Estrutura dos graduados.	Vagas para o primeiro ano / primeira vez de cada licenciatura.	Nota média de acesso de cada licenciatura.	Número de professores do Quadro.	Total de receitas próprias.	Número de alunos que utilizam a biblioteca.	Número de créditos práticos oferecidos.	Número de alunos que foram a exame.
Estrutura do Pessoal Docente e de Investigação (PDI).	Número total de vagas oferecidas por licenciatura.	Número de alunos de outros distritos.	Número de professores com contrato permanente.	Receitas de capital.	Número de alunos que utilizam a sala de informática.	Número de créditos optativos.	Número de licenciados, por curso.
Taxa de ocupação dos graduados universitários.	Número de contratos de trabalho por licenciatura (Centro de Emprego).		Número de funcionários não docentes.	Total dos subsídios ao investimento.	Número de computadores disponíveis para os alunos.	Número de créditos práticos a realizar em empresas.	Número médio de anos para concluir cada licenciatura.
População ocupada com estudos universitários.	Número de alunos que escolheu cada licenciatura em primeira opção.			Total das receitas correntes.		Número de turmas com mais de 80 alunos por licenciatura.	Número de licenciados com emprego adequado.
	Número de vagas de cada licenciatura postas a concurso.			Montante dos custos com o pessoal.		Número de turmas com menos de 20 alunos por licenciatura.	Número de licenciados satisfeitos com os estudos.
				Custos com "conservação e reparação".		Número de Professores Doutores no primeiro ano da licenciatura.	Número de alunos de cada Universidade desagregado por:
				Receitas de prestação de serviços.			licenciaturas oficiais.
				Despesas correntes por aluno.			primeiro, segundo e terceiro ciclos.
							sexo
				Receitas de investigação (subsídios recebidos, por entidade).			alunos inscritos pela primeira vez.
				Publicações (número de livros publicados; número de capítulos de livros; número de artigos publicados em Jornais e Revistas; comunicações apresentadas em Congressos).			Número de diplomados de cada Universidade desagregados por:
				Número de programas de investigação concluídos.			licenciaturas oficiais.
							primeiro, segundo e terceiro ciclos.
							sexo.
							Número de Professores de cada Universidade desagregados por:
							sexo.
							afectação a ramos de ensino.
							por categorias profissionais.
							por intervalos de idades.

Para cada um dos indicadores a elaborar, deve ser preparada uma ficha da qual conste o código, a denominação, a definição, o significado e a utilidade, a interpretação, o nível de agregação, a fonte e, sempre que se proporcione, um exemplo.

Para melhor compreensão do alcance pretendido com a informação precedente, nada melhor do que dar um exemplo de ficha, como a que se segue, correspondente a um indicador do bloco de Recursos Humanos.

Quadro XXII - Exemplo de ficha de um indicador

Código	RecHum.4.
Denominação:	Proporção PAS/PDI.
Definição	Calcula-se a razão entre o número total de Pessoal de Administração e Serviços (PAS) e o número de Pessoal Docente e Investigador (PDI).
Significado e utilidade	Trata-se de um indicador de apoio logístico, relacionado com os recursos pessoais de administração e serviços com que conta a Universidade, para o melhor desenvolvimento das suas funções docentes, investigadoras e de extensão cultural e serviços.
Interpretação	Quanto mais o indicador se aproxime ou supere a unidade, maior será o número de PAS em relação ao total de Pessoal Docente e Investigador; ao contrário, quanto mais próximo esteja o seu valor de zero, menor será o número de PAS relativamente ao total de Pessoal Docente e Investigador da unidade avaliada neste caso.
Nível de agregação	Deve estudar-se como indicador global para toda a Universidade, mas, em função da organização da instituição poderá também interessar por ramos de ensino (Humanidades, Ciências Sociais, Ciências Experimentais, Saúde, Técnicas), centros, licenciaturas e departamentos.
Fonte	Bases de dados das próprias universidades.

Fonte: elaboração própria

Exemplo: A quantidade de PAS da Universidade X é de 300 pessoas e a de PDI 600. Consequentemente, o indicador assume um valor de 0,5.

De seguida, vamos apresentar um conjunto (ou bateria) de indicadores para as universidades públicas portuguesas que, por abrangerem diversas vertentes, permitem uma análise global da Universidade. Ao mesmo tempo, pretendem proporcionar à instituição condições para ajuizar sobre o seu desempenho e introduzir medidas correctivas se a isso houver lugar.

Para a elaboração desta parte do nosso trabalho, tivemos em consideração as seguintes referências: Cave *et al* (1997); Navarro Galera *et al* (2000); Escudero (2001); Consejo de Universidades (2002); González Lopez (2004); HEFCE (2004).

6.1.3 Indicadores de oferta

IND - Of.1

Denominação – Distribuição interna da oferta de licenciaturas.

Definição – Relação percentual entre o número total de licenciaturas oficiais oferecidas pela Universidade em cada uma das áreas de ensino e o número total de licenciaturas oficiais oferecidas pela Universidade.

$$\frac{\text{Nº total de licenciaturas oferecidas pela Universidade em cada área}}{\text{Nº total de licenciaturas oferecidas pela Universidade}} \times 100$$

Significado e utilidade - Define a orientação disciplinar ou grau de diferenciação da Universidade.

Interpretação: É um indicador que permite analisar a orientação disciplinar da Universidade (técnica, humanística, multidisciplinar).

Nível de agregação/desagregação: Por Ciclo (primeiro ciclo, segundo ciclo ou apenas segundo ciclo).

Fonte: Catálogo de licenciaturas da Universidade. Exemplo[96]: O indicador mostra as percentagens de cada uma das áreas sobre o total das licenciaturas oferecidas.

IND - Of.2

Denominação: Distribuição percentual da oferta de licenciaturas.

Definição: Relação percentual entre o número total de licenciaturas oferecidas pela Universidade em cada uma das áreas de ensino e o número total de licenciaturas incluídas no Catálogo de licenciaturas oficiais.

$$\frac{\text{Nº total de licenciaturas oferecidas pela Universidade em cada área}}{\text{Nº total de licenciaturas oficiais incluídas no Catálogo de licenciaturas}} \times 100$$

Significado e utilidade: Define o grau de cobertura da oferta da Universidade.

Interpretação: Permite analisar em que medida a diversificação actual de estudos do Catálogo corresponde à oferta efectiva existente.

96

	Nº de Licenciaturas oferecidas	Indicadores
Humanidades	3	6,82%
Ciências Sociais	6	13,64%
Ciências Jurídicas	2	4,54%
Ciências da Saúde	3	6,82%
Tecnologias	30	68,18%
Total	44	100%

Nível de agregação/desagregação: Por Ciclo.

Fonte: Catálogo de licenciaturas da Universidade; Catálogo de licenciaturas homologadas e oferecidas a nível nacional. Exemplo[97]: As percentagens indicam o grau de especialização ou cobertura da Universidade X nas distintas áreas.

IND - Of.3

Denominação: Adequação da oferta de estudos relativamente à envolvente.

Definição: Relação entre a percentagem oferecida de vagas duma área e a percentagem de contratos de trabalho celebrados relativos a uma área.

$$\frac{\text{Nº total de vagas numa área}}{\text{Nº total de vagas oferecidas em todas as áreas}} \Big/ \frac{\text{Número total de contratos realizados numa área}}{\text{Número total de contratos realizados em todas as áreas}}$$

Significado e utilidade: contribui para a análise da relação entre a programação universitária e o mercado laboral.

97

	Licenciaturas oferecidas pela Universidade	Catálogo de Licenciaturas oferecidas a nível nacional	Proporção %
Humanidades	3	20	15
Ciências Sociais	6	25	24
Ciências Jurídicas	2	3	66
Ciências da Saúde	3	9	33
Tecnologias	30	58	51
Total	44	115	38

Interpretação: Este indicador dá a conhecer as áreas mais procuradas pelo mercado de trabalho e a oferta da Universidade.

Nível de agregação/desagregação: Por licenciatura.

Fonte: Oferta de colocações e bases de dados dos Centros de Emprego.

6.1.4 Indicadores de procura

IND - Proc.1

Denominação: Pré-inscritos em primeira opção sobre a oferta total de vagas.

Definição: Relação entre o número total de alunos pré-inscritos em primeira opção em cada curso e o número total de vagas oferecidas pela Universidade.

$$\frac{\text{Nº total de alunos pré-inscritos em primeira opção em cada área}}{\text{Nº total de vagas oferecidas pela Universidade}}$$

No caso de não existir oferta de vagas nalguma licenciatura, há-de convencionar-se um dado número, indispensável aos cálculos.

Significado e utilidade: Contribui para a análise da relação entre os alunos pré-inscritos em primeira opção e as vagas oferecidas pela Universidade.

Interpretação: Reflecte o grau de cobertura da procura dos estudantes face à oferta disponível.

Nível de agregação/desagregação: Por Ciclo; por licenciatura; por Universidade.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[98].

IND - Proc.2

Denominação: Novo ingresso em primeira opção sobre o total de novos ingressos.

Definição: Relação percentual entre o número de alunos matriculados em "novo ingresso", em primeira opção em cada curso, e o número total de alunos matriculados em "novo ingresso".

$$\frac{\text{Nº total de alunos de novo ingresso matriculados em primeira opção}}{\text{Nº total de alunos matriculados de novo ingresso}} \times 100$$

Significado e utilidade: Indica o grau de satisfação da procura.

Interpretação: É um indicador que deve contextualizar-se com a oferta de vagas da licenciatura, uma vez que em universidades onde a oferta é ampla, a percentagem de alunos em primeira opção pode ter tendência a diminuir.

---

[98] Tendo em consideração duas licenciaturas, de Matemática e Engenharia Informática, temos:

	Pré-inscritos em primeira opção	Total de vagas
Matemáticas	22	110
Engenharia Informática	220	110

Em função dos cálculos, temos os seguintes resultados para os indicadores:
Matemáticas: $I_1 = 22/110 = 0,2 = 1/5$, a oferta de vagas é cinco vezes maior que o número de candidatos em primeira opção.
Engenharia Informática: $I_2 = 110/220 = 0,5$, o que indica que o número total de vagas disponíveis é metade dos candidatos em primeira opção.

Nível de agregação/desagregação: Universidade, curso, etc.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[99]:

IND - Proc.3

Denominação: Nota média de acesso de 20% superior.

Definição: Nota média de acesso correspondente aos 20% mais elevados, dos alunos que ingressam num determinado curso.

$$\frac{\textbf{Soma das notas de 20\% superior dos alunos}}{\textbf{Nº de alunos correspondentes a 20\% de notas mais altas}}$$

Significado e utilidade: Contribui para a análise da qualidade dos alunos de novo ingresso.

Interpretação: trata-se de um indicador que atesta o nível académico dos alunos que ingressam na licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: Universidade e área.

Por Universidade:

[99] Suponhamos que o número de vagas disponíveis no primeiro concurso para a licenciatura em Economia é de 45 e o número total de estudantes matriculados pela primeira vez é de 94. A relação percentual é a seguinte:

(45/94) x 100 = 47,87%, o que significa que 47,87%, dos alunos de Economia se matricularam em primeira opção.

$$\frac{\text{Soma das notas dos alunos de 20\% mais elevados da Universidade}}{\text{Nº de alunos correspondentes a 20\% das notas mais elevadas da Universidade}}$$

Fonte: Serviços Académicos das universidades; Bases de dados de pré-inscrição. Exemplo[100].

IND - Proc.4

Denominação: Nota média de acesso.

Definição: Proporciona a nota média de acesso correspondente ao número total de alunos que se matriculam pela primeira vez numa licenciatura.

$$\frac{\text{Soma de todas as notas de acesso dos alunos de novo ingresso}}{\text{Nº total de alunos de novo ingresso}}$$

Significado e utilidade: Contribui para a análise da qualidade dos alunos que acedem à Universidade ou licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: Por área; por Universidade; por licenciatura.

[100] A Universidade X tem 10 alunos cujas notas de acesso ordenadas são as seguintes: 9; 9; 8,5; 8; 7; 7; 6,5; 6; 5; 5. Os 20% de alunos correspondem aos dois primeiros e portanto a nota média de acesso dos 20% seria:

(9+9) / 2 = 9, que é a nota média de acesso de 20% de alunos da Universidade X.

Interpretação: É um indicador que comprova o nível académico dos alunos que ingressam numa licenciatura universitária.

Fonte: Serviços Académicos das universidades; bases de dados de pré-inscrição. Exemplo[101].

IND - Proc.5

Denominação: Mobilidade dos alunos entre distritos.

Definição: Relação percentual entre o número total de alunos de novo acesso procedentes de um distrito distinto daquele em que estão matriculados e o número total de alunos de novo acesso matriculados neste distrito.

$$\frac{\text{Nº total de alunos que provêm de outros distritos}}{\text{Nº total de alunos matriculados nesse distrito}} \times 100$$

Significado e utilidade: Contribui para a análise da mobilidade estudantil.

Interpretação: É um indicador que identifica as universidades que, pela sua ampla oferta, prestígio, oferta de bolsas, captam estudantes de outros distritos.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

[101] (Para uma Universidade e um ano determinado):
A Universidade X tem 10 alunos cujas notas de acesso são as seguintes: 9;7,5;8,5;8;6;7;6,5;6;9;5. A nota média de acesso é calculada do seguinte modo:

(9+7,5+8,5+8+6+7+6,5+6+9+5) / 10 = 7,25 que é a nota média de acesso dos alunos da Universidade X.

$$\frac{\text{Nº total de alunos da Universidade X que provêm de outros distritos}}{\text{Número total de alunos da Universidade X}}$$

Fonte: Serviços Académicos das universidades; bases de dados de pré-inscrição. Exemplo[102]:

IND - Proc.6

Denominação: Mobilidade internacional de alunos.

Definição: Relação percentual entre o número total de alunos procedentes de países estrangeiros e o número total de alunos matriculados na Universidade.

$$\frac{\text{Nº total de alunos que provêm de países estrangeiros}}{\text{Nº total de alunos matriculados}} \times 100$$

Significado e utilidade: Contribui para a análise da mobilidade estudantil internacional.

Interpretação: Destina-se a identificar ou a dar a conhecer o número de estrangeiros que vêm estudar para Portugal.

Nível de agregação/desagregação: Universidade; distrito; áreas; áreas, universidades e distritos.

[102] No Distrito do Porto a oferta de vagas na área das Ciências Sociais é de 1000. Nesse ano, o número de estudantes provenientes de outros distritos que vêm estudar para o Porto é de 80. Assim, a percentagem de alunos de outros distritos que vêm estudar para o Porto é de 8%.

Fonte: Serviços Académicos das universidades; bases de dados de pré-inscrição. Exemplo[103]:

6.1.5 Indicadores de Recursos Humanos

Estes indicadores apenas dizem respeito ao pessoal relativo a cada instituição.

IND - RecHum.1

Denominação: Pessoal Docente e de Investigação (PDI) em tempo integral.

Definição: Relação percentual entre o número total de Pessoal Docente e de Investigação em tempo integral e o número total de Pessoal Docente e de Investigação.

$$\frac{\text{Número total de PDI em tempo integral}}{\text{Número total de PDI}} \times 100$$

Nível de agregação/desagregação: universidades; áreas de ensino e licenciaturas ou departamentos.

Fonte: Bases de dados das universidades. Exemplo[104]:

[103] Na área das Tecnologias no Distrito de Coimbra, são oferecidas 1000 vagas, sendo o número de estrangeiros que nesse ano vêm estudar para a cidade, 80. Assim, a percentagem de alunos estrangeiros que vêm estudar para Coimbra é de 8%.

[104] A Universidade A tem ao seu serviço 1200 professores (PDI) dos quais 200 acumulam a sua actividade docente com outra actividade. O indicador para este caso, calcula-se da seguinte forma:
(1200 / 200) x 100 = 83,33%.
Portanto, 83,33% de pessoal da Universidade A é PDI a tempo integral.

IND - RecHum.2

Denominação: PDI com grau de Doutor.

Definição: Relação percentual entre o número total de PDI Doutores da Universidade e o número total de PDI.

$$\frac{\text{Número total de PDI com grau de Doutor}}{\text{Número total de PDI}} \times 100$$

Significado e utilidade: Oferece informação sobre o potencial investigador do pessoal docente. Em conjunto com outros indicadores pode servir para precisar o perfil investigador da Universidade.

Interpretação: Quanto mais o indicador se aproxime de 100, maior será o número de pessoal doutorado, em relação ao PDI; ao invés, quanto mais próximo de zero estiver o indicador, menor será o número de pessoal com o grau de Doutor relativamente ao total de PDI da unidade em causa.

Nível de agregação/desagregação: universidades; áreas de ensino; centros; licenciaturas ou departamentos.

Fonte: Bases de dados das universidades. Exemplo[105]:

[105] A Universidade A tem ao seu serviço 1200 professores, dos quais 500 são Doutores. O indicador é o seguinte: (500 / 1200) x 100 = 41,66 %, o que significa que 41,66% de PDI da Universidade A são Doutores.

IND - RecHum.3

Denominação: Pessoal Docente e Investigador do Quadro.

Definição: Relação percentual entre o número de PDI do Quadro e o número total de PDI.

$$\frac{\text{Número total de PDI do Quadro}}{\text{Número total de PDI}} \times 100$$

Significado e utilidade: trata-se de um sinónimo de estabilidade no pessoal docente e, em consequência, nas funções docentes e investigadoras. É um reflexo da política de estabilização do professorado seguida pela instituição.

Interpretação: Quanto mais o indicador se aproxime de 100 maior será o número de professores do quadro em relação ao total de pessoal docente e de investigação. Ao contrário, quanto mais próximo esteja o seu valor de zero, menor será o número de professores do quadro relativamente ao pessoal docente e investigador da unidade avaliada.

Nível de agregação/desagregação: universidades; áreas de ensino; centros; licenciaturas e departamentos.

Fonte: Bases de dados das universidades. Exemplo[106]:

[106] A Universidade A tem 2000 professores dos quais 1200 são do quadro, portanto 60% são do quadro. No entanto, a recém criada Universidade Z apenas dispõe de 25 professores com vínculo à função pública, no total dos seus 200 professores, sendo este indicador de 12,5%.

IND - RecHum.4

Denominação: Pessoal de Administração e Serviços/Pessoal Docente e de Investigação.

Definição: Relação entre o número total de Pessoal de Administração e Serviços (PAS) e o número total de Pessoal Docente e de Investigação (PDI).

$$\frac{\text{Número total de Pessoal de Administração e Serviços (PAS)}}{\text{Número total de Pessoal Docente e de Investigação (PDI)}}$$

Significado e utilidade: Trata-se de um indicador de apoio logístico, relacionado com os recursos de pessoal de administração e serviços com que conta a Universidade, para um correcto desenvolvimento das suas funções docentes, de investigação e de extensão cultural e serviços.

Interpretação: Os valores que este indicador possa vir a assumir são muito importantes para a sua interpretação. Assim, valores entre zero e um indicam que o número de PAS é menor com respeito ao total de PDI; quanto mais próximo de zero, melhor.
Valores iguais a um indicam uma igualdade entre PAS e PDI.
Valores maiores que um indicam maior proporção de PAS em relação ao de PDI.

Nível de agregação/desagregação: universidades; áreas de ensino; centros; licenciaturas e departamentos.

Fonte: Bases de dados das universidades. Exemplo[107]:

[107] O número de PAS da Universidade X é de 320 pessoas e a de PDI é de 620, o que, em consequência, dá um indicador de 0,51. Tal significa que o número de PDI é cerca de duas vezes maior que o de PAS. De qualquer modo, este indicador adquire maior sentido quando se comparam distintas universidades.

IND - RecHum.5

Denominação: Pessoal de Administração e Serviços/Pessoal Docente e de Investigação em tempo integral.

Definição: Relação entre o número total de Pessoal de Administração e Serviços e o número total de Pessoal Docente e de Investigação em tempo integral.

$$\frac{\text{Número total de PAS}}{\text{Número total de PDI em tempo integral}}$$

Significado e utilidade: Trata-se de um indicador de apoio logístico, relacionado com os recursos de pessoal de administração e serviços com que conta a Universidade, para um correcto desenvolvimento das suas funções docentes, de investigação e de extensão cultural e serviços.

Interpretação:

- Valores menores que um mostram que o número de PDI em tempo integral é maior que o número de PAS e quanto mais próximo de zero, menor será o número de PAS.
- Valores iguais a um indicam igualdade entre o número de PDI em tempo integral e o número de PAS.
- Valores maiores que um indicam maior número de PAS, tantas vezes quantas o resultado indique.

Nível de agregação/desagregação:

Este indicador deve estudar-se como indicador global para toda a Universidade, mas, em função da organização da instituição, poderá também ter interesse por *áreas de ensino, centros, licenciaturas* e *departamentos.*

Fonte: Bases de dados das universidades. Exemplo[108]:

6.1.6 Indicadores de Recursos Financeiros

Este grupo de indicadores apenas deve dizer respeito aos próprios centros da Universidade, não a centros eventualmente adstritos.

IND - RecFin.1

Denominação: Transferências correntes do Orçamento do Estado sobre o total de receitas correntes.

Definição: Expressa a relação percentual da participação financeira do Orçamento do Estado no conjunto das receitas correntes das universidades públicas.

$$\frac{\textbf{Transferências correntes do Orçamento do Estado para a Universidade}}{\textbf{Total de receitas correntes da Universidade}}$$

Significado e utilidade: Indica o nível de financiamento de carácter público directo que determinada Universidade pública tem anualmente face ao conjunto das suas receitas correntes ou ordinárias. A utilidade deste indicador é dada pela observação da participação que o Estado tem a nível institucional.

Interpretação: No numerador reconhecem-se os direitos relativos ao ano t_i correspondentes às transferências correntes do Orçamento do Estado, com a finalidade

[108] O número de PAS da Universidade Z é de 320 pessoas e a de PDI em tempo integral é de 320, logo este indicador assume o valor de 1.

de cobrir as despesas de funcionamento das universidades públicas que, em Portugal, constituem a principal fonte de financiamento destas instituições. No denominador, aparecem os montantes reconhecidos por determinada instituição de todos os capítulos orçamentais do mesmo ano t_i, relativamente às receitas correntes.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[109]:

IND - RecFin.2

Denominação: Custos públicos com ensinos de grau sobre o total de receitas correntes.

Definição: Expressa a relação percentual entre a participação financeira correspondente aos direitos de matrícula dos alunos que frequentam o ensino oficial universitário de 1º Ciclo e 2º Ciclo ou apenas 2º Ciclo, e o conjunto das receitas correntes das universidades públicas.

$$\frac{\textbf{Custos públicos com ensinos de grau da Universidade}}{\textbf{Total de receitas correntes da Universidade}}$$

Significado e utilidade: Indica o uso que os utilizadores dos serviços docentes fazem do financiamento ordinário da instituição universitária pública, independentemente de quem fornece a receita. A utilidade deste indicador está na participação destes

[109] O total das transferências correntes do Orçamento do Estado da Universidade X é de € 4.600 / ano, e o total das receitas correntes da Universidade X é de € 6.600 / ano.
Indicador:
RecFin.1 = 4600 / 6.600 = 69,7% / ano, o que representa as transferências do Orçamento do Estado no total das receitas correntes desta Universidade.

utilizadores no financiamento corrente das instituições universitárias, nos âmbitos regional, nacional e internacional.

Interpretação: No numerador recolhem-se os direitos reconhecidos no ano t_i correspondentes às propinas a pagar pelos alunos matriculados, que representará a maior fonte de financiamento de carácter privado das universidades públicas. No denominador, aparecem os montantes reconhecidos por determinada instituição de todos os capítulos orçamentais do mesmo ano t_i, relativamente às receitas correntes.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[110]:

IND - RecFin.3

Denominação: Receitas geradas pela prestação de serviços sobre o total de receitas correntes.

Definição: Expressa a relação percentual entre a participação financeira correspondente aos direitos gerados pela prestação de serviços docentes distintos e complementares ao ensino oficial universitário de 1º Ciclo e 2º Ciclo ou apenas 2º Ciclo, a investigação aplicada e serviços de carácter cultural, residencial e outros e o conjunto das receitas correntes das universidades públicas.

Significado e utilidade: Indica a contribuição dada pelos diferentes utilizadores dos serviços prestados habitualmente pelas universidades públicas no financiamento

[110] O total dos preços públicos do ensino de grau da Universidade X é de € 1.500 / ano e o total das receitas correntes da mesma Universidade é de € 6.600 / ano. Indicador:
RecFin.2 = 1200 / 6.600 = 18,18% / ano, o que representa os preços públicos do ensino em relação ao total das receitas correntes da Universidade X.

ordinário das mesmas. A utilidade deste indicador está directamente relacionada com o grau de penetração e inter-relação que cada instituição tem com a sociedade.

Interpretação: O numerador acolhe os direitos reconhecidos no ano t_i correspondentes às liquidações relacionadas com as prestações de serviços docentes universitários, serviços de investigação aplicada, serviços culturais e outros serviços prestados pela Universidade. No denominador, aparecem os montantes reconhecidos por determinada instituição de todos os capítulos orçamentais do mesmo ano t_i, relativamente às receitas correntes.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[111]:

IND - RecFin.4

Denominação: Receitas geradas pela actividade investigadora sobre o total de receitas financeiras.

Definição: Expressa a relação percentual entre a participação financeira correspondente aos direitos gerados pela investigação aplicada e pelos projectos de investigação, no conjunto das receitas financeiras (direitos reconhecidos) das universidades públicas.

[111] O montante das prestações de serviços da Universidade X correspondente a cursos e seminários, contratos e convénios, exposições e outros serviços, assume o montante de € 800, sendo o total das receitas correntes de € 6.600 / ano.
Indicador:
RecFin.3 = 800 / 6.600 = 12,12% / ano, o que representa as receitas próprias originadas pela prestação de serviços em relação ao total das receitas correntes da Universidade X.

$$\frac{\text{Receitas geradas pela actividade investigadora}}{\text{Total de receitas financeiras}}$$

Significado e utilidade: Indica a contribuição que o PDI, via contratos, convénios e projectos de investigação, representa nas receitas financeiras das universidades públicas. Este indicador é importante para se aferir do nível de autofinanciamento que as universidades pretendem alcançar pelo desenvolvimento das suas actividades investigadoras.

Interpretação: No numerador colocam-se os direitos reconhecidos no ano t_i resultantes dos processamentos relativos a contratos, convénios e projectos de investigação. No denominador aparecem as quantidades reconhecidas por determinada instituição no ano t_i correspondentes a todos os capítulos orçamentais referentes a receitas financeiras.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[112]:

IND - RecFin.5

Denominação: Despesas com o Pessoal sobre o total de despesas correntes.

[112] O total de receitas da investigação (contratos, projectos de investigação) é de € 500. O total processado de receitas financeiras é de € 7.500 / ano.
Indicador:
RecFin.4 = 500 / 7.250 = 6,89% / ano, o que representa as receitas próprias originadas pela actividade investigadora sobre o total das receitas correntes da Universidade X.

Definição: Expressa os montantes que o conjunto de pessoas que prestam serviço numa Universidade pública, sujeitas a uma relação laboral directa, representam no total das despesas correntes dessa Universidade.

Significado e utilidade: Indica o peso que os recursos humanos representam financeiramente na estrutura das despesas ordinárias das instituições universitárias. Pela especificidade produtiva das universidades, com elevada dependência dos recursos humanos para desenvolverem as suas atribuições, o significado e a utilidade deste indicador é determinante na estrutura das suas despesas correntes.

Interpretação: No numerador deste indicador devem inscrever-se os montantes assumidos com as despesas com o pessoal (pessoas com as quais a Universidade formalizou um contrato: pessoal contratado sujeito a uma relação laboral directa, contratos de avença, etc.). No denominador, o total das despesas correntes contraídas no ano t_i por uma Universidade pública.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[113]:

IND - RecFin.6

Denominação: Despesas de conservação e reparação sobre o total das despesas correntes.

Definição: Expressa a participação financeira que no conjunto das despesas correntes de uma Universidade pública representam as obrigações contraídas com terceiros pela

[113] As despesas com pessoal da Universidade X, são de € 5.000 / ano e o total das despesas correntes da mesma Universidade é de € 7.250 / ano.
Indicador:
RecFin.5 = $\frac{5.000}{7.250}$ x 100 = 68,96% / ano são os gastos de pessoal da Universidade X relativamente ao total das despesas correntes.

prestação de bens e/ou serviços destinados a manter e conservar o património produtivo da instituição.

Significado e utilidade: Indica o esforço orçamental que uma determinada Universidade realiza anualmente para garantir a funcionalidade das suas instalações e equipamentos. Em relação à sua utilidade, pode analisar-se sob a dupla perspectiva da evolução institucional e da comparação interinstitucional.

Interpretação: No numerador deste indicador inscrevem-se as despesas de conservação e reparação que a Universidade suporta para manter operativas as suas instalações e equipamentos. No denominador recolhe-se o conjunto das rubricas orçamentais que dão conteúdo económico ao orçamento de despesas correntes contraídas no ano t_i por uma Universidade pública.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[114]:

IND - RecFin.7

Denominação: Despesas correntes por aluno matriculado.

Definição: Expressa as despesas anuais suportadas por uma determinada Universidade pública por aluno matriculado na oferta oficial de 1º e 2º ciclos e só 2º Ciclo.

---

[114] As despesas com conservação e reparação da Universidade X, são de € 200 / ano e o total das despesas correntes da mesma Universidade é de € 7.250 / ano.
Indicador:
RecFin.6 = $\frac{200}{7.250}$ x 100 = 2,76% / ano são os gastos de conservação e reparação da Universidade X no total das despesas correntes.

$$\frac{\text{Despesas correntes da Universidade}}{\text{Número de alunos matriculados}}$$

Significado e utilidade: Indica o esforço orçamental realizado por uma determinada Universidade na prestação de serviços docentes resultantes da oferta universitária. A utilidade deste indicador reside na possibilidade de se efectuarem comparações interinstitucionais.

Interpretação: No numerador recolhe-se o conjunto das rubricas orçamentais que dão conteúdo económico ao orçamento de despesas correntes contraídas no ano t_i por uma Universidade pública. No denominador inscreve-se o número total de alunos matriculados na Universidade correspondente ao 1º e 2º ciclos e apenas 2º Ciclo, no ano académico em apreço.

Nível de agregação/desagregação: Universidade.

Fonte: Orçamento das universidades. Exemplo[115]:

6.1.7 Indicadores de Recursos Físicos

IND - RecFís.1

Denominação: Lugares nas salas de aula.

[115] O total das despesas correntes da Universidade X é de € 7.250 e o número de alunos matriculados é de 17.250.
Indicador:
RecFin.7 = 7.250 / 17.250 = € 0,4203 por aluno.

Definição: Proporção entre o número de alunos matriculados e o número de lugares de uso simultâneo ao dia.

$$\frac{\text{Número de alunos matriculados}}{\text{Nº de lugares de uso simultâneo ao dia nas aulas de mobiliário}}$$

Significado e utilidade: Grau de ocupação das salas.

Interpretação: Ao multiplicarmos o número de lugares de uso simultâneo de cada aula, pelo número de turnos que há em cada sala no mesmo dia, obtemos o número de lugares ao dia correspondentes às aulas. Deste modo, o indicador obtém-se pela divisão do número de alunos matriculados pelo número de lugares ao dia.

Nível de agregação/desagregação: Campus/Faculdade.

Fonte: Universidade (Gabinete / Serviço responsável pelas infra-estruturas e o Serviço de gestão de alunos). Exemplo[116]:

IND - RecFís.2

Denominação: Lugares em laboratórios.

[116] Número de alunos matriculados = 1000.

Aulas	Nº de lugares simultâneos	Nº de turnos	Nº de lugares ao dia
A1	80	2	40
A2	80	2	40
A3	90	2	45
A4	90	2	45
TOTAL	680		

Indicador:
RecFis.1 = 1000 / 680 = 1,47 alunos em cada lugar ao dia, o que nos indica que, caso os alunos assistissem a todas as aulas, haveria um deficit de lugares.

Definição: Proporção entre o número de alunos matriculados em licenciaturas que exijam o uso de laboratórios de utilização simultânea ao dia.

$$\frac{\text{Nº de alunos matriculados em licenciaturas que exijam o uso de laboratórios}}{\text{Nº de lugares nos laboratórios de uso simultâneo}}$$

Significado e utilidade: Grau de ocupação dos laboratórios.

Interpretação: Ao multiplicarmos o número de lugares de uso simultâneo de cada laboratório, pelo número de turnos diários, obtemos o número de lugares ao dia que existem nos laboratórios.

Nível de agregação/desagregação: Campus/Faculdade.

Fonte: Universidade (Gabinete / Serviço responsável pelas infra-estruturas e o Serviço de gestão de alunos). Exemplo[117]:

IND - RecFís.3

Denominação: Lugares em bibliotecas.

[117] Número de alunos matriculados nas licenciaturas que exigem o uso de laboratórios = 480.

Laboratórios	Nº de lugares simultâneos	Nº de turnos	Nº de lugares ao dia
L1	30	4	120
L2	30	4	120
L3	60	4	240
TOTAL	480		

Nº de lugares ao dia = 480

RecFis.2 = 480 / 480 = 1 aluno para cada lugar ao dia, em cada um dos quatro turnos que se previram.

Definição: Relação entre o número de alunos matriculados e o número de lugares de leitura em biblioteca.

$$\frac{\textbf{Número total de alunos matriculados}}{\textbf{Número total de lugares em biblioteca}}$$

Significado e utilidade: Grau de ocupação dos espaços destinados a este fim.

Interpretação: este indicador é formado pelo número de lugares de uso simultâneo em bibliotecas de livre acesso a livros e com um ajudante ou técnico de serviço da biblioteca responsável (excluem-se os lugares correspondentes a salas de estudo e trabalhos de grupo).

Nível de agregação/desagregação: Campus/Faculdade.

Fonte: Universidade (Gabinete / Serviço responsável pelas infra-estruturas e o Serviço de gestão de alunos). Exemplo[118]:

IND - RecFís.4

Denominação: Lugares em computadores.

Definição: Relação entre o número de alunos matriculados e o número de lugares em salas de computadores. Entendendo por posto o "PC"[119] ou terminal, salas de livre

[118] O número de alunos da Universidade X é de 3.000 e o número de lugares em bibliotecas é de 1.000. O cálculo do indicador é o seguinte:
Indicador:
RecFis.3 = 3.000 / 1.000 = 3 alunos em cada lugar nas bibliotecas.

[119] *Personal Computer*.

acesso, de biblioteca, e excluídos os situados em gabinetes destinados à gestão da instituição.

$$\frac{\textbf{Número total de alunos matriculados}}{\textbf{Número total de lugares nas salas de computadores}}$$

Significado e utilidade: Grau de capacidade de ocupação dos espaços destinados a este fim.

Interpretação: Tanto quanto este indicador se aproxime de 1, significa a elevada capacidade da Universidade em proporcionar aos alunos o acesso e utilização dos equipamentos informáticos. Em oposição, quanto mais distante o indicador estiver da unidade, menor será a sua capacidade para fazê-lo.

Nível de agregação/desagregação: Campus/Faculdade.

Fonte: Universidade (Gabinete / Serviço responsável pelas infra-estruturas e o Serviço de gestão de alunos). Exemplo[120]:

6.1.8 Indicadores de Processos

IND – Proces.1

Denominação: Dedicação lectiva dos alunos.

[120] O número de alunos da Universidade X é de 3.000 e o número de lugares em salas de computadores é de 1.000. O cálculo do indicador é o seguinte:
Indicador:
RecFis.3 = 3.000 / 1.000 = 3 alunos em cada lugar na sala de computadores.

Definição: Média de créditos em que os alunos de uma licenciatura se matricularam.

$$\frac{\textbf{Número de créditos em que se matricularam os alunos}}{\textbf{Número total de alunos matriculados}}$$

Significado e utilidade: Este indicador expressa, para o conjunto da licenciatura, a carga de créditos média que têm os alunos. Fornece uma informação útil para os estudantes, para os responsáveis de licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: A informação proporcionada por este indicador diz se a carga docente de uma determinada licenciatura está acima ou abaixo de outros valores de referência (p.ex. 65 créditos/ano)

Nível de agregação/desagregação: Por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[121].

IND – Proces.2

Denominação: Práticas requeridas.

Definição: Relação entre o número total de créditos práticos requeridos e o número total de créditos incluídos no plano de estudos no seu conjunto.

[121] O número de créditos em que se matricularam os alunos de uma licenciatura num dado ano académico é de 60.000 e o número de alunos matriculados nesse ano na mesma licenciatura é de 1.000. Portanto, o indicador de dedicação lectiva é o seguinte:
Proces.1 = 60.000 / 1.000 = 60 créditos / aluno.

$$\frac{\text{Número total de créditos práticos requeridos}}{\text{Número total de créditos incluídos num plano de estudos}}$$

Significado e utilidade: Este indicador mostra a importância que tem a oferta de docência prática num plano de estudos devidamente aprovado. Trata-se de uma informação útil para os estudantes, para os responsáveis das licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Em regra, este indicador assume valores inferiores a um, visto que os créditos práticos têm por norma um peso menor no total de créditos do plano curricular. Deste modo, quanto mais o indicador se aproxime de um, mais peso tem na licenciatura o número de créditos práticos oferecidos aos alunos, em relação ao créditos totais desse mesmo plano.

Nível de agregação/desagregação: Por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[122]:

IND – Proces.3

Denominação: Opções existentes na licenciatura.

[122] O número de créditos práticos de uma licenciatura, incluindo o estágio curricular, é de 135 e o número total de créditos aprovados no plano de estudos, é de 385. O indicador de práticas requeridas na licenciatura calcula-se assim: Proces.2 = 135 / 385 = 0,35, significando que o número de créditos totais aprovados é cerca de três vezes maior que os créditos práticos dessa licenciatura.

Definição: Relação entre o número total de créditos optativos e de livre configuração que os alunos têm de fazer ao longo da licenciatura e o número total de créditos a cursar pelos alunos para obter o título correspondente.

$$\frac{\textbf{Número total de créditos optativos e de livre eleição a cursar pelo aluno}}{\textbf{Número total de créditos requeridos para a obtenção do título}}$$

Significado e utilidade: O indicador exibe a "flexibilidade curricular" que o plano de estudos possibilita aos alunos. Trata-se de uma informação útil para os estudantes, para os responsáveis das licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Quanto mais este indicador se aproxime de um, mais peso específico tem no plano de estudos o número de créditos opcionais e de livre configuração a fazer pelos alunos, e assim os estudantes têm maior flexibilidade curricular para desenhar o seu plano de estudos.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[123].

IND – Proces.4

Denominação: Oferta de opções da licenciatura.

[123] O número de créditos de opção e de livre eleição a efectuar pelos alunos numa licenciatura, é de 125. Por seu lado, o número total de créditos a efectuar pelos alunos é de 300.
Indicador:
Proces.3 = 125 / 300 = 0,41, significando que os créditos de opção e de livre eleição representam 41% dos créditos a efectuar pelos alunos.

Definição: Relação entre o número total de créditos optativos diferentes oferecidos na licenciatura e o número total de créditos de opção que os alunos têm de fazer.

$$\frac{\textbf{Número total de créditos optativos diferentes oferecidos na licenciatura}}{\textbf{Número total de créditos de opção necessários à obtenção do grau}}$$

Significado e utilidade: O indicador reflecte o grau de oferta que apresentam as licenciaturas. Trata-se de uma informação útil para os estudantes, para os responsáveis das licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Este indicar assume sempre valores superiores a 100, dado que a oferta de disciplinas optativas há-de ser sempre igual ou superior às opções que o aluno há-de fazer, não podendo este inscrever-se em disciplinas que não estejam disponíveis. No caso do indicador ter o valor de 100, significa que o aluno estuda todas as opções oferecidas na licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[124].

IND – Proces.5

Denominação: Práticas do plano de estudos em empresas.

[124] O número de créditos de opção que oferece a licenciatura em Direito é de 100. O número de créditos optativos a efectuar pelos alunos é de 50.
O indicador é o seguinte:
Proces.4 = 100 / 50 = 2.

Definição: Relação entre o número de créditos ("trabalho pré-profissional") que os alunos têm de fazer em empresas/organismos públicos/instituições (incluídos os da própria Universidade) e o número total de créditos práticos que os alunos têm de fazer para obter o título correspondente.

$$\frac{\text{Nº de créditos a completar pelo aluno em empresas, organismos públicos}}{\text{Nº de créditos práticos a completar pelos alunos para obter o grau}}$$

Significado e utilidade: Indica a importância que tem a realização de práticas em empresas, em relação ao conjunto de práticas para a formação dos estudantes. Fornece uma informação útil aos alunos, empresas (colaboradoras para a realização do estágio ou futuras empregadoras de licenciados), responsáveis de licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Quando o valor deste indicador se aproxima de zero, significa que as práticas a realizar em empresas são muito poucas em relação ao conjunto de práticas previstas na licenciatura. Quanto mais se aproxime da unidade, maior será o peso destas práticas no conjunto de práticas a efectuar pelos alunos numa licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: Licenciatura; áreas de ensino; ciclos (1º e 2º); universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[125]

[125] O número de créditos relativos ao estágio curricular é de 14 e o número de créditos práticos de uma licenciatura (incluindo o estágio) é de 114.
Indicador:
Proces.5 = 14 / 114 = 0,12

IND – Proces.6

Denominação: Turmas teóricas grandes.

Definição: Relação percentual entre o número de turmas teóricas com ou mais de 80 alunos e o conjunto de todas as turmas das distintas licenciaturas.

$$\frac{\text{Nº total de turmas teóricas com ou mais de 80 alunos}}{\text{Nº de turmas teóricas da licenciatura}} \times 100$$

Significado e utilidade: Este indicador dá informação sobre o "grau de massificação das turmas" da licenciatura. Fornecerá uma informação útil aos estudantes, aos responsáveis de licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Quanto mais este indicador se aproxime de 100, maior será a "massificação" nas turmas da licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[126]:

IND – Proces.7

Denominação: Turmas teóricas pequenas.

[126] O número de turmas com mais de 80 alunos é de 9 e o número de turmas teóricas é de 277.
Cálculo do indicador:
Proces.6 = (9/27) x 100 = 33,33%, o que denota que 33,33% das turmas tem mais de 80 alunos.

Definição: Relação percentual entre o total de turmas teóricas com menos ou iguais a 20 alunos e o número total de turmas teóricas.

$$\frac{\text{Nº total de turmas teóricas com menos ou iguais a 20 alunos}}{\text{Número total de turmas teóricas}} \times 100$$

Significado e utilidade: Este indicador fornece informação sobre o "grau de personalização dos grupos" da licenciatura. Presta informação útil aos estudantes, aos responsáveis das licenciaturas, departamentos e universidades.

Interpretação: Quanto mais este indicador se aproxime de 100, maior será a "personalização" na docência nas turmas da licenciatura.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[127]:

IND – Proces.8

Denominação: Dedicação dos Professores Doutores do quadro ao primeiro ano do primeiro Ciclo.

Definição: Relação entre a proporção de professores doutores do quadro ao primeiro ano da licenciatura e a proporção de professores doutores do quadro da licenciatura.

[127] O número de turmas teóricas com menos de 20 alunos é de 17 e o número de turmas teóricas da licenciatura é de 27.
Cálculo do indicador:
Proces.7 = (17/27) x 100 = 63%, o que implica que 63% das turmas teóricas tem menos de 20 alunos.

Este indicador implica a relação de dois rácios. No numerador expressa-se a razão entre o número de professores doutores do primeiro ano e o número de professores do primeiro ano; no denominador expressa-se a razão entre o número de professores doutores da licenciatura e o número de professores da licenciatura.

$$\frac{\frac{\text{Número de professores doutores do quadro do primeiro ano}}{\text{Número de professores do primeiro ano}}}{\frac{\text{Número de professores doutores do quadro da licenciatura}}{\text{Número de professores da licenciatura}}}$$

Significado e utilidade: Proporciona informação sobre a importância que tem o exercício da docência por professores com o grau de doutor logo no primeiro ano, que é relativamente semelhante ou comparável à importância que se dá ao exercício da docência em toda a licenciatura.

Com este indicador os alunos dispõem de informação sobre o nível de especialização dos professores que exercem a docência no primeiro ano, em relação ao grau de especialização dos professores de toda a licenciatura.

Interpretação: Se uma licenciatura obtém neste indicador um valor muito próximo de zero, quer dizer que existem poucos professores doutorados do quadro a leccionar no primeiro ano, relativamente ao conjunto da licenciatura. Ao invés, quanto mais o indicador se aproximar de um, maior será o peso dos professores com o grau de Doutor a leccionar no primeiro ano. Se o indicador assumir o valor de 1, isso significa que todos os docentes do primeiro ano são doutorados.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[128]:

IND – Proces.9

Denominação: Estudantes por professor.

Definição: Consiste na relação entre a procura docente, medida em horas de estudante, e a oferta docente, medida em horas de professor. A procura docente deve calcular-se somando todas as horas da turma, ou equivalentes, em que se matricularam os alunos da unidade em causa. A oferta docente deve calcular-se somando todas as horas de aula, ou equivalentes, que recebem dos seus professores, de acordo com os planos de organização docente da citada unidade.

$$\frac{\textbf{Soma dos créditos matriculados pelo total de alunos}}{\textbf{Soma dos créditos totais de docência oferecidos}}$$

Significado e utilidade: Este indicador informa sobre a proporção de estudantes por professor, o que dá a ideia do nível de massificação, ou do contrário, de uma Universidade, ou de algumas das suas unidades. A sua verdadeira relevância acontece quando se desagrega por licenciaturas, ciclos e cursos.

Interpretação: Trata-se de um indicador fundamental para análise cuidadosa sobre a origem da média e como é a distribuição de alunos e professores nas diversas situações de interacção didáctica.

[128] Na Universidade Z, o número de professores doutorados a leccionar no primeiro ano é de 4, sendo o número de professores do primeiro ano de 9. O número total de professores doutores da licenciatura é de 60 e o número de professores na licenciatura é de 100. O cálculo do indicador é o seguinte:
Proces.8 = [(4/9) / (60/100)] = 0,74, o que indica que 74% dos doutores dão aulas ao primeiro ano.

Nível de agregação/desagregação: Por licenciatura; por áreas de ensino; por ciclos (1º e 2º); por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[129]:

6.1.9 Indicadores de Resultado

IND – RES.1

Denominação: Taxa de abandono (interrupção de estudos).

Definição: Relação percentual entre o número total de alunos de uma parte de novo ingresso que deveriam finalizar a licenciatura no curso anterior e que não se matricularam nem nesse curso nem no anterior ao avaliado (quer dizer, não se matricularam nos dois últimos cursos). Para o curso x é:

$$\frac{\text{Nº de alunos não matriculados nos dois últimos cursos "x" e "x-1"}}{\text{Nº de alunos de novo ingresso no curso "x"-n+1"}} \times 100$$

Sendo "n" a duração do plano de estudos em anos.

Significado e utilidade: É um indicador de rendimento académico que expressa o grau de não continuidade dos alunos na licenciatura.

[129] Na licenciatura em Química da Universidade A existem 200 estudantes matriculados, e o número de créditos em que todos estão inscritos ascende a 120.000.
A soma de todas as turmas de todas as licenciaturas oferecidas pressupõe uma oferta de 3.000 horas de docência.
Tendo por base estes dados, a proporção estudantes/professor nesta licenciatura é igual a 40, ou seja: 120.000 / 3.000 = 40. A interpretação a fazer é que existe 1 professor por cada 40 alunos.

Interpretação: Este indicador não deve ser calculado só para o 2º Ciclo, visto que "n" é inferior a 3.

Deve entender-se que a taxa de interrupção dos estudos pode não significar um abandono definitivo, em virtude do indicador não estabelecer a diferença entre mudança de estudo, Departamento ou Universidade. É prudente que se obtenha este indicador quando finaliza o curso académico.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por áreas de ensino; por Departamento; por universidades.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[130]:

IND – RES.2

Denominação: Taxa de rendimento.

Definição: Percentagem entre o número total de créditos superados (excluídos os adaptados, convalidados, reconhecidos, etc.) pelos alunos num ano lectivo e o número total de créditos em que se matricularam.

$$\frac{\text{Nº de créditos superados pelos alunos num ano lectivo}}{\text{Nº total de créditos em que se matricularam}} \times 100$$

[130] Cálculo da taxa de abandono em Outubro de 2003. O número de alunos que iniciaram a licenciatura de quatro anos no curso em 1999/2000 é de 500.
Destes 500, o número de alunos que não se matricularam no ano lectivo de 2001/2002 e 2002/2003 é de 75.
RES.1: (75/500) = 15, o que significa que 15% dos alunos abandonaram os estudos.

Significado e utilidade: Expressa o grau de eficácia dos alunos e da instituição docente em relação à sua actividade académica.

Interpretação: Na medida em que o valor do indicador se aproxime de 100, denota maior grau de eficácia e, em consequência, uma melhor taxa de rendimento.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por Departamento; por Universidade; por área de ensino.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[131]:

IND – RES.3

Denominação: Taxa de sucesso.

Definição: Relação percentual entre o número total de créditos superados (excluídos os adaptados, convalidados, reconhecidos, etc.) pelos alunos num ano lectivo e o número total de créditos presentes a exame.

$$\frac{\text{Nº total de créditos superados pelos alunos}}{\text{Nº total de créditos presentes a exame}} \times 100$$

Significado e utilidade: Complementa o indicador taxa de rendimento e permite analisar os resultados alcançados.

[131] Cálculo da taxa de rendimento em Outubro de 2003.
O número de créditos realizados na licenciatura durante o ano lectivo 2001/2002 é de 14.600.
O número de créditos matriculados é de 26.600.
RES.2: (14.600/26.600) x 100 = 54,88%, o que demonstra que 54,88% dos alunos superaram os créditos em que se matricularam.

Interpretação: Este indicador mostra a eficácia na realização de créditos. À medida que o valor se aproxime de 100, expressa maior grau de eficácia e, consequentemente, uma melhor taxa de sucesso.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por Departamento; por Universidade; por área de ensino.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[132].

IND – RES.4

Denominação: Taxa de licenciaturas.

Definição: É a percentagem de alunos que finaliza a licenciatura em devido tempo. O numerador é o número total de alunos que finaliza os estudos em "n" anos, sendo "n" a duração oficial dos mesmos. O denominador é o número total de alunos que se matricularam nessa licenciatura "n" anos antes pela primeira vez no primeiro ano (novo ingresso).

$$\frac{\text{Nº de alunos que finaliza os estudos durante a duração oficial}}{\text{Nº total de alunos de novo ingresso no curso "(x-n)+1"}} \times 100$$

Significado e utilidade: Indica a eficácia produtiva das diferentes instituições no tocante ao grau de satisfação da procura de acreditação académica que anualmente manifestam

[132] Cálculo da taxa de sucesso em Outubro de 2003.
O número de créditos superados na licenciatura durante o ano lectivo de 2001/2002 é de 14.600. O número de créditos presentes a exame é de 18.600.
RES.3: (14.600/18.600) x 100 = 78,5%, significando que os alunos tiveram aproveitamento em 78,5% dos créditos em que foram a exame.

os utilizadores dos serviços docentes universitários. A utilidade deste indicador consiste na análise que tanto institucional como interinstitucional pode realizar-se do comportamento e da evolução das taxas de graduação alcançadas ao nível de licenciatura universitária.

Interpretação: Para o cálculo deste indicador deve inscrever-se no numerador o número de alunos que concluíram cada uma das licenciaturas oferecidas pela Universidade. No denominador deve colocar-se o número de alunos que "n" anos antes se matricularam pela primeira vez nessa licenciatura, sendo "n" o número de anos de duração da licenciatura, conforme consta do plano de estudos.

Nível de agregação/desagregação: por ano lectivo; por Universidade; por Departamento.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[133]:

IND – RES.5

Denominação: Duração média dos estudos.

Definição: Expressa a duração média (em anos) que os alunos matriculados numa licenciatura universitária demoram a obter a acreditação correspondente à sua graduação (sem projecto de fim de curso).

[133] - Numerador: alunos graduados em 2002/2003 matriculados pela primeira vez em 1999/2000, na licenciatura em Direito da Universidade X = 80.
- Denominador: alunos matriculados pela primeira vez no primeiro curso da licenciatura em Direito no curso iniciado em 1999/2000 = 200; "n" = 4 anos.
RES.4: (80/200) x 100 = 40%, o que indica que se licenciaram 40% dos alunos que iniciaram o curso de Direito no ano lectivo 1999/2000.

$$\frac{\text{Soma do produto [(Nº de anos em graduar-se) x (Nº de alunos graduados)]}}{\text{Nº total de alunos graduados}} \times 100$$

Significado e utilidade: Indica o número de anos que um aluno demora a licenciar-se. A utilidade deste indicador tem a ver com a análise da eficiência produtiva de uma determinada instituição, relativamente aos alunos licenciados na sua oferta docente. Contudo, a presença de alunos que compatibilizam os estudos universitários com o desempenho de actividades laborais produz, regra geral, uma queda no seu rendimento académico que incide negativamente no colectivo dos alunos.

Interpretação: Para se calcular este indicador é necessário inscrever no numerador o número de licenciados da licenciatura em causa ao longo do tempo, expresso em anos, que demoraram a concluir a licenciatura. O denominador acolhe o total de alunos graduados nessa licenciatura correspondente ao curso para o qual se está a calcular a duração média.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por Universidade; por Departamento.

Fonte: Serviços Académicos das universidades. Exemplo[134]:

IND – RES.6

Denominação: Taxa de progresso normalizado.

[134] Na Universidade X concluíram a licenciatura de Direito no ano lectivo 2002/2003 um total de 80 alunos, sendo a sua distribuição temporal a seguinte: 40 alunos com uma duração de 4 anos; 20 alunos com uma duração de 5 anos e 20 alunos que demoraram 6 anos a concluir a licenciatura.
Numerador (40x4) + (20x5) + (20x6) = 380
Denominador: 80
RES.5: 380/80 = 4,75%, que é duração média de conclusão da licenciatura pelos alunos de Direito.

Definição: Proporção entre o número total de créditos que obteve um licenciado e o número total de créditos em que se matricularam ao longo dos seus estudos (incluindo as vezes que repetiu).

$$\frac{\textbf{Número total de créditos superados pelos alunos}}{\textbf{Nº total de créditos matriculados ao longo dos seus estudos}}$$

Significado e utilidade: É um indicador equivalente ao da duração média, mais preciso mas menos intuitivo. No caso (cada vez mais frequente) de uns estudos feitos "à la carte", este indicador mediria o progresso real dos estudantes, independentemente da duração.

Interpretação: Este indicador tem a ver com a eficácia dos estudantes em realizar os créditos em que se matricularam, independentemente do tempo que demoram a concluir os estudos. É um indicador importante, na medida em que possam existir trabalhadores estudantes ou alunos que se inscrevem em poucos créditos.

Nível de agregação/desagregação: por licenciatura; por Universidade; por áreas de ensino.

Fonte: Serviços de Gestão Académica das universidades. Exemplo[135]:

[135] Em determinada licenciatura de uma Universidade licenciam-se por ano 110 alunos. O número de créditos em que teriam de ter aproveitamento é de 31.000. Este alunos matricularam-se ao longo dos anos que necessitaram para concluir os cursos de 40.000 créditos.
RES.6: 31.000 / 40.000 = 0,775

IND – RES.7

Denominação: Satisfação com os estudos.

Definição: Percentagem de graduados de cada licenciatura que três anos depois de acabar os estudos mostram um nível razoável com os estudos recebidos.

Significado e utilidade: Conhecer o nível de satisfação com a formação recebida, com a adequação da sua formação às necessidades do seu trabalho, e a satisfação geral com os estudos realizados.

Interpretação: Com a salvaguarda das limitações que tem a satisfação, este indicador permite conhecer opiniões valiosas e estabelecer estratégias institucionais para a melhoria.

Fonte: Entrevista anual para se estimar o indicador.

Nível de agregação/desagregação: Licenciaturas. Exemplo[136].

IND – RES.8

Denominação: Satisfação com o emprego.

Definição: Percentagem de graduados de cada licenciatura que três anos depois de acabar os estudos estão empregados num trabalho que consideram razoavelmente satisfatório.

[136] Sondagem de algumas perguntas básicas, a saber:
a) Como valoriza, no seu conjunto, a formação recebida na sua Universidade?
b) Qual é o nível de adequação entre a formação recebida e as suas actuais necessidades no posto de trabalho?
c) Voltaria a seguir a mesma carreira? E na mesma Universidade? Voltaria a realizar estudos superiores?

Significado e utilidade: Conhecer o nível de emprego, a adequação deste e a satisfação no emprego.

Interpretação: Com este indicador pode analisar-se o impacto real das licenciaturas no mercado laboral e, consequentemente, promover as respectivas reestruturações.

Fonte: Entrevista anual para se estimar o indicador.

Nível de agregação/desagregação: Licenciaturas. Exemplo[137].

IND – RES.9

Denominação: Taxa de participação em projectos.

Definição: Relação percentual entre o número total de professores que participam em projectos científicos competitivos (Programas de Quadros Europeus, Plano Nacional com avaliação dos projectos) e o número total de professores.
Podem existir problemas quanto ao tipo de projectos que se podem incluir. Para evitar conflitos, o critério terá de ser restritivo na consideração de alguns programas, sobretudo se não está devidamente assegurada a existência de processos rigorosos de avaliação.

Interpretação: Este indicador diz respeito ao número de professores da Universidade (por áreas e categorias) que participam em projectos de investigação europeus ou nacionais (com avaliação).

[137] Sondagem de três perguntas básicas:
a) Estás empregado? (ocupado, a estudar, desempregado, no activo).
b) O teu emprego é adequado ao teu nível de estudos? (está abaixo, está bem, está acima).
c) Estás satisfeito com o teu emprego? (escala de 1 a 5).

Fonte: Serviços de investigação das universidades.

Significado e utilidade: Conhecer o nível de implicação em projectos competitivos do professorado.

Nível de desagregação: Universidade; por áreas e por categoria do professorado. Exemplo[138].

IND – RES.10

Denominação: Produção de doutores.

Definição: Relação percentual entre o número total de doutores produzidos no último quinquénio e o número total de doutores existentes.

$$\frac{\text{Número total de doutores produzidos no último quinquénio}}{\text{Número total de doutores existentes}} \times 100$$

Significado e utilidade: Conhecer o nível de envolvimento do professorado na docência do terceiro Ciclo e na investigação.

Interpretação: Calcula-se o número de teses lidas em cada ano relativamente ao número total de doutores nas áreas de ensino e na Universidade.

Nível de agregação/desagregação: Universidade; por área de ensino.

[138] No Ramo das Matemáticas da Universidade X há 200 professores, dos quais 20 participam como investigadores em projectos competitivos. A taxa de participação desta área seria de 10%.

Fonte: Serviços de Recursos Humanos das universidades. Exemplo[139]:

Apresentamos em seguida, um quadro síntese com todos os indicadores enumerados bem como o grau de importância atribuído a cada indicador.

Quadro XXIII - Síntese de Indicadores propostos para as universidades

[139] Nos departamentos adstritos à área de Ciências Sociais da Universidade Y, há 80 doutores e leram-se 7 teses nos últimos 5 anos.
O indicador "Produção de doutores" assume o resultado (7/80) x 100 = 8,75 % para esta área.

Quadro síntese dos Indicadores propostos para as universidades

Código	Denominação	Relevância*
	Indicadores de Oferta	
1	Distribuição interna da oferta de licenciaturas	A
2	Distribuição percentual da oferta de licenciaturas	A
3	Adequação da oferta de estudos relativamente à envolvente	A
	Indicadores de procura	
1	Pré-inscritos em primeira opção sobre a oferta total de vagas	A
2	Novo ingresso em primeira opção sobre o total de novos ingressos	A
3	Nota média de acesso de 20% superior	A
4	Nota média de acesso	A
5	Mobilidade dos alunos entre distritos	A
6	Mobilidade internacional de alunos	A
	Indicadores de Recursos Humanos	
1	Pessoal Docente e de Investigação (PDI) em tempo integral	A
2	PDI com grau de Doutor	A
3	Pessoal Docente e Investigador do Quadro	A
4	Pessoal de Administração e Serviços/Pessoal Docente e de Investigação	A
5	Pessoal de Administração e Serviços/Pessoal Docente e de Investigação em tempo integral	A
	Indicadores de Recursos Financeiros	
1	Transferências correntes do Orçamento do Estado sobre o total de receitas correntes	A
2	Custos públicos com ensinos de grau sobre o total de receitas correntes	A
3	Receitas geradas pela prestação de serviços sobre o total de receitas correntes	B
4	Receitas geradas pela actividade investigadora sobre o total de receitas financeiras	B
5	Despesas com o Pessoal sobre o total de despesas correntes	A
6	Despesas de conservação e reparação sobre o total das despesas correntes	B
7	Despesas correntes por aluno matriculado	A
	Indicadores de Recursos Físicos	
1	Lugares nas salas de aula	B
2	Lugares em laboratórios	B
3	Lugares em bibliotecas	B
4	Lugares em computadores	B
	Indicadores de Processos	
1	Dedicação lectiva dos alunos	A
2	Práticas requeridas	A
3	Opções existentes na licenciatura	A
4	Oferta de opções da licenciatura	A
5	Práticas do plano de estudos em empresas	A
6	Turmas teóricas grandes	B
7	Turmas teóricas pequenas	B
8	Dedicação dos Professores Doutores do quadro ao primeiro ano do primeiro ciclo	A
9	Estudantes por professor	A
	Indicadores de Resultado	
1	Taxa de abandono (interrupção de estudos)	A
2	Taxa de rendimento	A
3	Taxa de sucesso	A
4	Taxa de licenciaturas	A
5	Duração média dos estudos	A
6	Taxa de progresso normalizado	B
7	Satisfação com os estudos	B
8	Satisfação com o emprego	B
9	Taxa de participação em projectos	B
10	Produção de doutores	A

- **Grau de importância atribuído ao indicador:**

A – Indicador muito importante
B – Indicador importante
C – Indicador pouco importante

CAPÍTULO VII

7. Conclusões, propostas de melhoria e novas linhas de investigação

7.1 Conclusões e propostas de melhoria

- A reforma da administração pública teve os seus reflexos nas universidades, que procuraram acompanhar o processo de mudança, através do acesso rápido à informação, pela transformação de meros números em dados relevantes para a gestão e na tomada de decisões sustentadas.
- A procura crescente de educação impeliu governos e instituições a aumentar e a diversificar a oferta educativa, pelo que se assistiu à criação de novos estabelecimentos e cursos. Também a origem social da população escolar se diversificou, fazendo com que o ensino superior se tornasse menos elitista e mais equitativo.
- Pelo seu passado histórico pode deduzir-se que as universidades estiveram fechadas e amarradas numa ordem hegemónica e de controlo social; no entanto, a Universidade do século XXI deverá assumir um novo papel. Para tanto deverá ter uma missão definida e uma clara visão do futuro; apresentar uma estrutura de cariz horizontal, com decisão e acção próximas; agilizar-se organizacionalmente, aumentando a capacidade de resposta às procuras internas e externas; estar centrada em objectivos e resultados; agregar valores; ser empreendedora e incentivar o empreendedorismo.
- Para avaliar a eficácia e a eficiência das universidades públicas, é preciso ter em consideração os resultados ou efeitos da sua actuação, sobretudo em termos quantitativos, não se excluindo a apreciação da qualidade do serviço que prestam. Dispor de medidas robustas para medir a eficiência das universidades deverá

constituir uma prioridade para o Governo e para as instituições universitárias. Uma Universidade será eficaz se atinge os seus objectivos e será eficiente se o faz empregando uma quantidade adequada de recursos. Isto pressupõe um contínuo incremento da qualidade na prestação dos serviços, de acordo com a implementação de um novo modelo do seu funcionamento.

- A qualidade nos serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite abarcar maior eficácia e eficiência dos serviços, desburocratizar e simplificar os processos e procedimentos e a satisfazer as necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.
- O sistema de avaliação das universidades deve permitir que se conheça melhor a realidade destas instituições e o seu funcionamento, e que proporcione também um juízo de valor sobre a perspectiva daquilo que deveria ser. Entendemos ser da máxima importância a existência de um quadro legislativo sobre avaliação da qualidade no ensino superior.
- O papel da informação, na hora de garantir o controlo dentro das universidades, é da maior relevância. As novas tecnologias de informação, devem ser acompanhadas por um processo de integração em termos organizativos e em termos de recursos humanos. A introdução de novas formas de organizar o trabalho é uma das condições fundamentais para o êxito destas novas tecnologias. Um correcto entendimento do uso dos sistemas de informação e das tecnologias de informação, permite que se iniciem projectos com expectativas mais realistas, se desenvolvam melhores planos, se trabalhe com mais eficiência e se implemente a estratégia do negócio de modo mais tranquilo.
- Ao nível dos instrumentos de informação para a gestão pública, destacam-se a gestão por objectivos e o orçamento por programas. A contabilidade pública, todavia, pode constituir um precioso auxílio, sobretudo depois da aprovação do POCP e planos sectoriais. A contabilidade analítica, por seu lado, faculta um adequado domínio dos custos, proveitos e resultados, constituindo um elemento privilegiado de gestão das organizações, em virtude dos custos/proveitos e

resultados poderem ser associados aos objectivos que as diferentes organizações prosseguem.

- Os painéis de resultados ou comandos equilibrados *(balanced scorecard),* são um instrumento de controlo de execução com carácter periódico e devem ser úteis para controlar processos regulares, que fornecem informação contínua.
- É necessário que as universidades definam e desenvolvam indicadores de gestão relacionados com a sua actuação. No entanto, torna-se indispensável avaliar qual é o impacto do desempenho de cada Universidade junto da sociedade.
- Foi realçada a importância dos indicadores relacionados com os três "Es" tradicionais (eficiência, eficácia e economia). Mas é necessário que se desenhem novos indicadores de gestão relacionados com a efectividade, a equidade, a ecologia, a envolvente, os funcionários, etc. Não se trata de uma lista fechada, bem ao contrário: está aberta à inclusão de qualquer nova categoria de indicadores, na medida em que a própria evolução o requeira.
- Os distintos tipos de indicadores de gestão não são independentes, ao invés, encontram-se inter-relacionados entre si, em maior ou menor grau, de tal modo que é possível estabelecer relações causais entre as diferentes categorias e, em sequência, analisar o efeito que uma dada área tem sobre as demais.
- Destaca-se, na dissertação, a potencialidade que oferece um sistema de indicadores de gestão. As diferentes categorias de indicadores elaboradas para a Universidade, permitem não só a obtenção de uma descrição global da situação e do desempenho da mesma, mas também a melhoria da capacidade de análise dos gestores na hora de tomar decisões.
- Até há bem pouco tempo atrás, a Universidade em que o aluno era colocado não era na maior parte das vezes aquela que o aluno pretendia, situação que já num futuro próximo deixará de acontecer. O estudante, muito provavelmente, vai poder eleger a Universidade onde quer tirar o seu curso. Não podendo ignorar este facto, as universidades terão assim de apresentar e possuir características que as possam distinguir das demais, captando certo tipo de alunos.

- A excelência no ensino ministrado será aquilo a que as universidades públicas devem aspirar, captando os melhores alunos e ministrando os melhores cursos.
- A medição da *performance* universitária deve servir para introduzir melhorias no desempenho das universidades, sendo da maior utilidade que se conheçam os indicadores das outras universidades para se poderem estabelecer comparações. Neste campo há que atender às particularidades de cada instituição.

- O tratamento estatístico que efectuámos aos dados das universidades públicas portuguesas, permitiu retirar importantes conclusões que merecem apurado detalhe.
  - A Universidade Técnica de Lisboa apresenta a melhor média de alunos inscritos pela primeira vez no primeiro ano. Em geral, existe uma tendência decrescente dos alunos que se inscrevem pela primeira vez no primeiro ano, o que enuncia uma diminuição dos ingressos no ensino superior.
  - Ao nível das inscrições por curso, a Universidade Técnica de Lisboa é a que apresenta maior número médio de inscrições por curso em 1997 e em 2001, a Universidade de Coimbra e a Universidade de Lisboa em 1998, a Universidade do Algarve em 1999, a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro em 2000 e em 2001. Várias razões poderão estar subjacentes à situação em apreço, podendo apontar-se como uma das causas a existência de cursos com práticas laboratoriais que, por norma, aumenta o número de matrículas dos alunos.
  - O número médio de vagas de acesso ao ensino superior é liderado pela Universidade do Porto. Verificou-se que existe em geral um decréscimo do número de vagas postas a concurso, o que reitera a ideia expendida anteriormente, de que o número de alunos a pretenderem ingressar no ensino superior está a diminuir.
  - No tocante ao número de diplomados, também a Universidade do Porto se apresenta com o maior número no ano lectivo 2002/2003. Por seu lado, a Universidade da Madeira é a que exibe o menor número. Constatou-se que, em média, o número de diplomados é diferente em cada Universidade. Esta questão

tem preocupado governantes e dirigentes das universidades, que têm procurado encontrar razões para o sucedido e ao mesmo tempo encontrar formas de combater o insucesso escolar.

- Ao nível da execução orçamental, a Universidade do Porto e a Universidade Técnica de Lisboa são as universidades com maiores níveis de financiamento. A Universidade da Madeira, ao invés, é a Universidade que apresenta os níveis de financiamento mais pequenos. O modo como as universidades são financiadas actualmente determina que as universidades que apresentam maiores níveis de financiamento são também as que têm maior número de alunos. Pelo contrário, universidades com poucos alunos têm menores níveis de financiamento.
- No que se prende com as verbas provenientes da fonte de financiamento Investimentos do Plano, a Universidade de Lisboa e a Universidade do Minho foram as que tiveram maior financiamento, embora ao nível da execução tenham sido a Universidade do Minho e a Universidade de Coimbra as que realizaram maior investimento. Esta situação, relativamente à Universidade de Coimbra, poderá dever-se ao facto da Universidade possuir saldo de gerência, uma vez que excedeu o "plafond" atribuído.
- A Universidade do Porto foi a Universidade que menos executou as verbas disponíveis, ficando portanto com maior saldo em seu poder. A Universidade dos Açores, por seu lado, executou correctamente o seu orçamento, sendo por isso a Universidade que nesse ano ficou com um montante menor de saldo de gerência.
- No Funcionamento Normal foi a Universidade do Porto que ficou com uma importância maior em saldo, enquanto que a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro foi a que ficou com um saldo menor.
- Já no que se relaciona com os Investimentos do Plano, a Universidade de Lisboa foi a instituição que menos executou as verbas disponíveis, sendo a Universidade do Algarve a que se pautou por uma melhor execução e, consequentemente, a que ficou com menor saldo em seu poder.

- Do ponto de vista das finanças públicas, a baixa execução em termos financeiros, como se verificou nalgumas universidades, não é benéfica, pelo que há que apurar os motivos que conduziram às situações em apreço.
- Conforme se depreende, tanto do modelo teórico desenvolvido, como da evidência empírica, o conhecimento público do desempenho (ou actuação) das universidades, pode ter um profundo impacto no sistema de ensino superior, na medida em que é por esta via que os cidadãos tomam conhecimento dessa realidade.
- Para tornar a informação universitária de utilidade acrescida, propusemos um modelo de indicadores de gestão para as universidades públicas que é, em nosso entendimento, bastante abrangente, bem estruturado e coerente com as necessidades destas organizações.
- A implementação de um sistema de indicadores de gestão como aquele que desenhámos, carece da disponibilização de meios que não serão difíceis de alcançar. É preciso existir vontade para pôr a funcionar este modelo de informação para a gestão, do qual todos (universidades, alunos, cidadãos, governos, etc.) irão beneficiar.
- Como reflexão final incitamos as instituições universitárias a desenvolver sistemas de informação que permitam a elaboração dos indicadores que propusemos nesta dissertação (e outros se assim o entenderem), porquanto só deste modo poderão dispor de um conhecimento rigoroso e avalizado que lhes permita enfrentar os tempos difíceis que se avizinham.
- Ser o melhor ou estar entre os melhores dos seus pares é aquilo a que todos (indivíduos, organizações, etc.) devemos aspirar.

7.2 Novas Linhas de Investigação

O estudo aprofundado de um tema como o que acabámos de expor, ou seja, os indicadores de gestão nas universidades públicas portuguesas, está longe de atingir em Portugal a notoriedade e interesse que tem suscitado nos países anglo-saxónicos. Em nossa opinião existem condições de oportunidade e interesse para continuar a investigar um tema desta natureza. Devem, por isso, ser criadas linhas de investigação, as quais deveriam merecer o devido apoio pelas entidades competentes.

Apoiamos vivamente o estudo desta matéria e pugnamos para que a sua implementação se processe tão rápido quanto possível no seio das nossas universidades.

CAPÍTULO VIII

8. Referências bibliográficas

Acar, William *et al* (2003). Peering at the Past Century's Corporate Strategy Through the Looking Glass of Time-Series Analysis: Extrapolating From Chandler's Classic Mid-Century American Firms? *Journal of Management Studies*, Vol 40, Issue 5, July, Page 1225.

Accounting Education Change Commission and American Accounting Association (1996). Position and Issues Statements of Accounting Education Change Commission. *Accounting Education Series,* Volume nº 13. Florida.

Acton, D.D. and Cotton W.D.J. (1997). Activity-based Costing in a University Setting. *Journal of Cost Management*, March/April, pp. 32-38.

AECA - Asociacion Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2002), *La Dirección y Gestión por Competencias*. Documento 11 – Serie Principios de Organización y Sistemas, Madrid.

AECA - Asociacion Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2002), *Los Sistemas de Información en La Empresa*; Documento 12 – Serie Principios de Organización y Sistemas, Madrid.

Aguilar, J. *et al* (2002). *Management Español: Los Mejores Textos*. Ariel. Madrid.

Amaral, Alberto *et al* (2001). *The Rise of Academic Managertialism*.Portugal, Porto: CIPES/FUP (projecto de investigação).

AUQA – Australian Universities Quality Agency (2002). The Quality Framework. *The Higher Education Review*, Submission nº 146.

Aibar Guzmán, Cristina (2003a). El Logro del Value for Money en la Gestión Pública: Consideraciones en Torno a los Indicadores de Eficiencia, Eficacia y Economía. *Revista de Contabilidade e Finanças da Universidade de S. Paulo (USP),* Ano XIV, Nº 32, Maio / Agosto 2003, pp. 99-110.

Aibar Guzmán, Cristina (2003b). Modelos de indicadores para la gestión pública: el cuadro de mando integral. *Auditoría Pública*, Nº 30, Junio de 2003, pp. – 14-23.

Aibar Guzmán, Cristina (2003c). Los Indicadores de Gestión en las Entidades Públicas: Implicaciones para los Sistemas de Información. *Partida Doble*, nº 147, Septiembre 2003, pp. 74-83.

Albi, Emilio *et al* (2000). *Gestión Pública – Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel Economía. Barcelona.

Alejos, Garmendia, Beatriz (2003). Auditoría de la Gestión Pública: una Propuesta Metodológica. *Auditoría Pública*, Nº 28, Enero 2003, pp. 8-15.

Alfalla Luque, R. y Domínguez Machuca, J. A. (2000). El profesorado de Dirección y Gestión de Producción/Operaciones en la Universidad española: Un estudio empírico. *Revista CEDE*, Nº 6, (Mayo – Agosto), pp.

Alkin, Marvin C. (1979). *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Sage Publications.

Allen, Jo (2003). Public institutions, public challenges: on the transparency of assessment results. *Change,* Jan – Feb.

Allen, Tom L. (2002). Public Accountability and Government Financial Reporting. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 11-36.

Allen, Richard (2002). Budgetary and Financial Management Reform in Central and Eastern Europe. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 81-114.

Algoma University College (2002). Key Performance Indicators. www.auc.ca/. (Fevereiro 2003).

Alvarez López, J. (1995). Tecnicas de Gestión de Información para Aplicar con Exito la Calidad Total. *Diario Cinco Días*, 27 de Julio.

Alvárez, Mario *et al* (2003). Espacios de Valor: una Aproximación Sistematica y Dinámica al Disño de la Estrategia. *Harvard Deusto Business Review*, Nº 115, pp. 77-83.

Alvárez Martín, J.A. (2001). La Nueva Administración y el Control del Dinero Público. *Auditoría Pública*, Nº 24, Septiembre, pp. 50-57.

Alves Cardoso, J. e Simas Santos, M. (1990). *Legislação das finanças Públicas anotada.* Lisboa: Rei dos Livros.

Alvira Martín, F. y García López, J. (2003). Los españoles y la eficiencia de los servicios públicos. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 66-77.

Amaral, A. (2003). *Consolidação da Legislação do Ensino Superior.* Cipes – Fundação das Universidades Portuguesas, Matosinhos, Janeiro.

Amat Salas, Joan (1995a). La Contabilidad de Gestion Como Instrumento de Direccion. *Diario Cinco Dias*, 1 de Junio de 1995.

Amat Salas, Joan (1995b). La Contabilidad de Gestion a través de los indicadores de control. *Diario Cinco Dias*, 19 de Septiembre de 1995.

Amat Salas *et al* (2000). *La Contabilidad de Gestión como Instrumento de Control.* AECA, Documento 2 - Serie Principios de Contabilidad de Gestión, Madrid.

Amat Salas *et al* (1997). *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. AECA, Documento 16 – Serie Principios de Contabilidad de Gestión, Madrid.

Amat i Salas, Oriol y Soldevila i Garcia, Pilar (2001). Optimización del control de gestión en las universidades públicas con el Cuadro de Mando Integral. Universitat Pompeu Fabra.

Amernic, Joel H. and Robb, Sean W.G. (2003). "Quality of Earnings" as a Framing Device and Unifying Theme in Intermediate Financial Accounting. *Issues in Accounting Education*, February 2003 Issue.

Anthony, Robert N. and **Young, David W.** (1999). *Management Control in Nonprofits Organizations,* 6th Edition. Irwin, Boston.

Antón, Jesús (1998). On the Microeconomic Ingredients of Competitiveness: efficiency, competition and differentiation. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 9810.

Antos, J. (1992). Activity-based Management for Service, not-for-profit, and Governmental Organizations. *Journal of Cost Management, Summer*, pp. 13-23.

Aragón Sánchez, C. (2001). La Mejora de los Controles en la Gestión de las Entidades Locales. *Auditoría Pública,* Nº 25, Diciembre, pp. 43-49.

Araújo, Joaquim Filipe (2000). Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Ano I, Nº 1, pp. 38-47.

Araújo, Joaquim Filipe (2001). A Governação em Networks. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas*, Volume II, Nº 1, pp.

Araújo, Joaquim Filipe (2002a). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional.* Quarteto Editora. Coimbra.

Araújo, Joaquim Filipe (2002b). A Nova Realidade da Administração Pública. *Revista APTA*. Universidade do Minho, Braga.

Arias Rodriguez, A. (1995). El Control Financiero de la Universidad Pública. . *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp.25-31.

Arias Rodriguez, A. (1997). El control de la gestión financiera de las universidades: nuevas tendencias. *Auditoría Pública* nº 11/97 (número especial).

Arias Rodriguez, A. (2000). Auditoría Interna del Sector Público: Las Diez Mejores Práticas Internacionales. *Partida Doble*, Nº 111, Mayo 2000, pp. 44 a 71.

Ariza, L. R. y López, M J. G. (2000). Gestión Microeconómica de Universidades Públicas. *X Jornadas Luso Espanholas de Gestión Científica.* Vilamoura, Algarve.

Armstrong, Anona (1998). New Public Management – The Way Ahead?. *Australian Journal of Public Administration.* Volume 57, Number 2 – June 1998.

Armstrong, Jim and **Ford, Robin** (2000). Public Sector Innovations and Public Interest Issues. *The Innovation Journal.* www.innovation.cc (Junho 2003).

Armstrong, Peter (2002). The costs of activity-based management. *Accounting, Organizations and Society*, Nº 27, pp. 99-120.

Arratibel Arrondo, J. A. (2003). Características de la Modalidad de Control Interventor Económico Normativo en el Sector Público. *Auditoría Pública*, Nº 31, Octubre, pp. 50-59.

Ashbaugh, Hollis *et al* (2002). Outcome Assessment of a Writing-Skill Improvement Initiative: Results and Methodological Implications. *Issues in Accounting Education,* Nº 9, May.

Association for Indian Universities (2000). *Accountability and Autonomy in Higher Education.*

Askling, Berit and Jallade, Jean-Pierre (2001). Lifelong Learning: The University Response.*The European Journal of Education*, Sptember 2001.

Atkinson-Grosjean, Janet & Grosjean, Garnet (2000). The use of Performance Models in Higher Education: a Comparative International Review. *EPAA – Education Policy Analysis Archives,* Volume 8, Number, 30, June 2000.

Audit Office (2003). Public Sector Governance and the Individual Officer. Paper No. 1 Better Practice Guide. Austrália.

Audit Office (2003). Monitoring Board Performance Guidance Paper No. 5. Better Practice Guide. Austrália.

AusIndustry (2002). *Key Performance Indicators Manual: A Practical Guide for the Best Practice Development, Implementation and Use of Kpis.* Allen & Unwin; Ringbound edition.

Australian National Audit Office (ANAO) (1997). Control Structures in the Commonwealth Public Sector - Controlling Performance and Outcomes: A Better Practice Guide To Effective Control. Camberra, December.

Axelrod, Beth *et al* (2002). Directivos C: cómo gestionarlos para vencer en la batalla por el talento. *Harvard Deusto business review* Nº 111, pp. 26-35.

Ayuso Moya, A. y Ripoll Feliú, V.M. (2003). Contabilidad de Gestión y Costes de Calidad. *Revista AECA*, Nº 62, Enero / Abril.

Azuma, Nobuo (2003). The Role of the Supreme Audit Institution in NPM: International Trend. *Government Auditing Review,* Volume 10, March 2003, pp. 85-106.

Bacon, William (Ed.) (1998). *Public Accountability in the Schooling System.* Harpercollins.

Bahamón L., J. H. (2003). Construcción de indicadores de gestión bajo el enfoque de sistemas. *S&T – Sistemas & Telemática.* Universidad ICESI, pp. 77-87.

Baker, C. Richard and Owsen, Dwight M. (2002). Increasing the Role of Auditing in Corporate Governance. *Critical Perspectives on Accounting Conference*, 2002. Baruch College, New York (published in *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 783-795.

Baker, Richard C. (2002). Review of "The Corporatization of Research in Australian Higher Education" by Neumann and Guthrie. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 743-745.

Balbastre Benavent, F. y Moreno Lúzon, M. (2003). La Autoevaluación Según el Modelo EFQM de Excelencia y el Aprendizage en la Organización: los Casos de ATSE y Ericsson España S.A. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Balada Ortega y Ripoll Feliu, Vicente M. (2000). *Situación y Tendencias de la Contabilidad de Gestión en el Ámbito Iberoamericano.* AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

Balakrishnan, Ramji and Sprinkle, Geoffrey B. (2002). Integrating Profit Variance Analysis and Capacity Costing to Provide Better Managerial Information. *Issues in Accounting Education*, Nº 9, May.

Baldridge, J. Victor (1971a). *Power and Conflict in the University.* New York: John Wiley & Sons.

Baldridge, J. Victor (1971b). "Introduction: Models of University Governance – Bureaucratic, Collegial and Political". In J. Victor Baldridge, *Academic Governance.* Berkeley: McCutchan Publishing Corporation.

Banker, Rajiv D. *et al* (2003). The public Accounting Industry Production Function. *Journal of Accounting & Economics*, Volume 35, Nº 2, June 2003, pp. 255-281.

Bañon i Martínez (2002). *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas.* Díaz dos Santos. Madrid.

Barbosa da Silva, (1994). *Management Público.* Lisboa: Rei dos Livros.

Barea Tejeiro, José y Gómez Ciria, Antonio (1994). *El Problema de la Eficiencia del Sector Público en España.* Instituto de Estudios Economicos.

Barea, José (2003). Transparencia en el Sector Público. *Revista AECA,* Nº 64, Especial XII Congreso AECA.

Barlev, Benzion and Haddad, Joshua R. (2003). Fair Value Acounting and the Management of the Firm. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nº 4, May 2003, pp. 383-415.

Barnes, P. And Webb, J. (1986). Management Information Changes and Functional Fixation: Some Experimental Evidence From the Public Sector. *Accounting, Organizations and Society,* Nº 11 (1), pp. 1-18.

Barret, Pat (2003). Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. *AM Auditor General for Australia.* www.anao.gov.au (Outubro 2003).

Bastidas, Carmen (2003). Gobierno Corporativo, Contabilidad y Auditoría: Algunos Aspectos de Interés. *Estudios de Información y Control de Gestión,* Nº 5, pp. 197-209.

Batet Lamaña, M. y Mora Puigvi, A. (2001). Indicadores de Gestión de Servivios Públicos Locales: una iniciativa desde Cataluña. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión.* Ayuntamiento de Gijón, España.

Baxendale, S.J. (1987). Cost Allocation vs. Performance Evaluation: Observations at Five Major Defense Contractors. *Akron Business and Economic Review*, Winter, pp. 90-97.

Becht, Marco *et al* (2002). Corporate Governance and Control. *NBER – National Bureau of Economic Research,* Working Paper 9371. December.

Beekes, W.; Pope, P. & Young, S. (2002). The Link Between Earnings Conservantism and Board Composition. Evidence From the UK. January.

Belkaoui, Ahmed Riahi (1994). *Accounting Theory* – third edition, The Driden Press.

Benitez, Antonio *et al* (1996). Mision de la Universidad y Gestion de Calidad – Comisión Técnica de Evaluación. *Universidad Complutense de Madrid.*

Benito Lopez, B. (1995) *Manual de Contabilidad Pública.* Ed. Pirámide, Madrid.

Bens, Charles K. (1998). *Public Sector Performance Measurement; Successful Strategies and Tools.* Best Practice Consulting; 1 edition October.

Berends, Mark *et al* (2001). *Implementation and Performance in New American Schools: Three Years into Scale-Up.* RAND Publications. Santa Mónica, Califórnia.

Berry, A.J. *et al* (1985). Management Control in an Area of the NCB: Rationales of Accounting Practices in a Public Enterprise. . *Accounting, Organizations and Society,* Nº 10 (1), pp. 3-28.

Bhimani, Alnoor (2003). A Study of the Emergence of Management Accounting System Ethos and its Influence on Perceived System Success. *Accounting, Organizations and Society,* Nol. 28, Nº 6, August, pp. 523-548.

Bilhim, João (2000). Reduzir o Insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas*, Volume I, Nº 1, pp. 18-37.

Bjarnason, Svava (1999). 'Buffer' Organisations in Higher Education: Illustrative Examples in the Commonwealth. *Commonwealth Higher Education Management Service – CHEMS,* October.

Bjarnason, S. & Lund , Helen (eds.) (1999). Government / University Relationships – Three African Case Studies. *Commonwealth Higher Education Management Service – CHEMS,* December.

Blanco Ibarra, F. (2003). *Contabilidad de Costes y Analítica de Gestión para las decisiones estratégicas*. 9ª Edición actualizada. Deusto.

Blum, Robert E. (2000). Standards-Based Reform: Can It Make a Difference for Students? *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 90-113.

Bogdan, Robert C. and Biklen Knopp Sari (1994). *Qualitative Research for Education.* Allyn & Bacon, Inc.

Bogue, Grady E. and Saunders, Robert L. (1992). The Evidence for Quality: Strengthening the Tests of Academic and Administrative Effectiveness. Jossey-Bass.

Bogue, Grady E. and Hall, K. B. (2003). *Quality and Accountability in Higher Education: Improving Policy, Enhancing Performance*. Praeger Publisher. February.

Bonner, Sarah E. *et al* (2000). A Review of the Effects of Financial Incentives on Performance in Laboratory Tasks: Implications for Management Accounting. *Journal of Management Accounting Research*, November Issue.

Bonner, Sarah E. and **Sprinkle, Geoffrey B.** (2002). The Effects of Monetary Incentives on Effort and Task Performance: Theories, Evidence, and a Framework for Research. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 27, Nº 4/5, May/July 2002, pp. 303-346.

Bonsón, Enrique (1999). *Tecnologías Inteligentes para la Gestión Empresarial*. RA-MA Editorial. Madrid.

Borrull Hermano, N. y Martínez Martí, G. (1995). Los Precios Universitarios. *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp. 36-42.

Bosch, Nuria *et al* (2003). Eficiencia técnica y acciones estructurales en las comunidades autónomas. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 149-159.

Bossert, J. (2003). *Public Governance*. Delloite & Touch.

Bowen, Frances and **Blackmon, Kate** (2003). Spirals of Silence: The Dynamic Effects of Diversity on Organizational Voice. *Journal of Management Studies*, Vol 40, Issue 6, September, Page 1393.

Bowerman, Mary *et al* (2003). Struggling for Supremacy: the Case of UK Audit Institutions. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nºs 1-2, January 2003.

Boyce, G. (2002). Now and then: revolutions in higher learning. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 556-574.

Brennan, Terry and Brian Dollery (1999). A Note on Performance Measurement in Australian Local Government. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 5, Nº 2.

Brewer, Peter C. *et al* (2003). Global Electronics, Inc.: Implementation and the Change Management Process. *Issues in Accounting Education*, February 2003 Issue.

Briers, Michael and Chua, Wai Fong (2001). The Role of Actor-Networks and Boundary Objects in Management Accounting Change: a Field Study of an Implementation of Activity-Based Costing. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 26, Nº 3, April 2001, pp. 237-270.

Brilman, Jean (2000). *Les Meilleures Pratiques de Management.* Éditions d'Organisation. Paris, France.

Broadbent, Jane and **Laughlin, Richard** (2003). Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting,* Volume 14, Nºs 1-2, January 2003, pp. 23-48.

Brunsson, Nils (2000). Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, July 2000.

Brunsson, Nils and Sahlin-Anderson, Kerstin (2000). Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, July.

Buchanan, James (1988). The Economic Theory of Politics Rebom. *Challenge,* Volume 31, Nº 2, pp. 4-10.

Buchanan, James and **Musgrave, Richard** (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State.* Massachusetts Institute of Technology (MIT). MIT Press, USA.

Buchanan, Robert D. and **Roberts, Ruth Ann** (2001). *Performance-Based Evaluation for Certificated and Non-Certificated School Personnel: Standards, Criteria, Indicators, Models.* Edwin Mellen Press.

Buendía Carrillo, Dionísio *et al* (2001). Un sistema de información para la gestión de la universidad pública española: El caso de un departamento. *XI Jornadas*

Hispano Lusas de Gestión Científica, celebrabas en Cáceres del 14 al 16 de Febrero de 2001.

Buendía Carrillo, Dionísio *et al* (2001). Performance indicators within the framework of New Public Management. An empirical application. *24th Annual Congress of the European Accounting Association, celebrada en Atenas del 18 al 20 de abril de 2001.*

Bueno Campos, Eduardo (2002). Códigos De Buen Gobierno: Situación Actual Y Posibles Reformas. *Dirección y Progreso*, nº 184, Agosto, pp. 31-37.

Burke, Joseph C. *et al* (1999). Performance: Shoudn't it Count for Something in State Budgeting?. *Change,* November.

Buschor, E. and K. Schedler, eds. (1994). *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*. Paul Haupt.

Butler, Brendan (1999). Corporate Governance in the Public Sector. *4th Annual Public Sector Symposium* – Queensland, Australia, June. **www.cmc.qld.gov.au/library** (Outubro 2003).

CPA Australia (2002). Inquiry into Corporate Governance in the Victorian Public Sector. **www.cpaaustralia.com.au** (Outubro 2003).

Caballero R. *et al* (2001). Asignaciones Presupuestarias y Eficiencia en Educación Superior Bajo Criterios Múltiples. *X Jornadas de la Asociación de Economia de la Educación*. **www.um.es/aede01** (Outubro 2003).

Cabasés Hita *et al* (2003). La eficiencia de las organizaciones hospitalarias. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 195-212.

Cabiedes Miragaya, Laura (2001). Presupuesto y Nueva Gestión Pública. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión*. Ayuntamiento de Gijón, España.

Cabrera, Alberto F. *et al* (1999. Desarrollo de Indicadores de Rendimiento para Evaluar las Practicas de Enseñanza en el Aula: el caso de la Engeniería. In *"Indicadores en la Universidad: Información y Decisiones"*. Consejo de Universidades.

Cabrera, Alberto and **Ratcliff, James** (2000). Of Institutional Strategic Decisions & Performance Indicators: A strategy to improve institutional effectiveness. *Paper presented at the EAIR Forum*. Berlin 2000 - September 6-9.

Cabrito, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Superior*. Lisboa: EDUCA.

Caetano, António (1998). *Avaliação de Desempenho – metáforas, conceitos e práticas.* RH Editora. Lisboa.

Cagwin Douglass and **Bouwman Marinus J.** (2002). The Association Between Activity-Based Costing And Improvement In Financial Performance. *Management Accounting Research*, Volume 13, Nº 1, pp. 1-39.

Caille, Daniel (1998). Gestion directe ou gestion déléguée une question de logique. *La Révue Française de comptabilité,* Mai 1998 – nº 300.

Callan, Patrick M. and Finney, Joni E. (2002). Assessing educational capital: an imperative for policy.(higher education) (Statistical Data Included). *Change,* July – August.

Callan, Patrick M., William Doyle and Joni E. Finney (2001). Evaluating State Higher Education Performance. *Change,* March.

Camaleño Simón, M.C. (2000). Crisis de los sistemas de información : Readaptación a las necesidades de la alta dirección. *Alta Dirección*, Año 36, Nº 211, pp. 13-26.

Canibaño, Leandro (2002). Contabilidad de Entidades Mercantiles y Contabilidad Pública. ¿Es Necesaria su Adaaptación?. *Revista AECA,* Nº 58, Enero-Marzo.

Caraça, J.P. Conceição e M. V. Heitor (1998). A Contribution Towards a Methodology for University Public Funding. *Higher Education Policy*, Nº 11, pp. 37-57.

Cárcaba García, Ana (2003). Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores. *REFC – Revista Española de Financiación y Contabilidad,* Nº 118, Julio-Septiembre.

Cardoso, Luis (1997). *Gestão Estratégica das Organizações.* Editorial Verbo. Lisboa.

Carnoy, M. and Siskin, L.S. (eds.) (2003). *The New Accountability: a Schools-Eye View of Standards-Based Reforms.* RoutledgeFalmer.

Carpenter, V. L. and Feroz, E.H. (2001). Institutional Theory and Accounting Rule Choice: an Analysis of Four US State Governments' Decisions to Adopt Generally Accepted Accounting Principles. *Accounting, Organizations and Society,* Nº 26 (7-8), pp. 565-596.

Carreras B., Juan A. y José Rojas, A. (2002). El Papel de la Auditoría Forense en el Saneamiento de las Funciones Gubernamentales. *X Congreso Venezolano de Contaduría Pública,* Valencia, Venenzuela.

Carroll, Archie B and Buchholtz, Ann K. (2002). *Business and Society With Infotrac: Ethics and Stakeholder Management* (5th Edition). South-Western College/West.

Carrasco, Daniel (1994). *La Nueva Contabilidad Pública.* Editora Ariel, Barcelona.

Carvalho, A. Gledson (2002). Governança Corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração,* Volume 37, Nº 3, pp. 19-32.

Carvalho, J. (2003). *Ensino Superior – Modelo de Gestão, Mérito e Responsabilização.* Edições Sílabo.

Carvalho, J. Grespo (2004). Universidade Inviável. *Semanário Económico.*13 de Fevereiro.

Castagnera, James Ottavio (2001). The Role of Higher Education in the 21st Century. *Change,* September.

Castelló, Ema (2003). Necesaria Integración de los Sistemas de Control de Gestión Estratégico y Operativo. *Revista AECA,* Nº 64, Especial XII Congreso AECA.

Cavalluzzo, Ken S. and Ittner Christopher D. (2003). Implementing Performance Measurement Innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society,* Article in Press.

Cave, Martin *et al* (1997). *The Use of Performance Indicators in Higher Education: The Challenge of the Quality Movement* (3rd edition). Jessica Kingsley Pub.

Cavero Rubio, J.A. y **Sansalvador Sellés, M.E.** (2001). Análisis conceptual de la calidad como variable estratégica de primer orden. *Alta Dirección,* Año 37, Nº 220, pp. 49-55.

Cea García (2003). *El Resultado Contable: Análisis Crítico de la Medición del Excedente Económico Empresarial.* Monografia AECA, Madrid.

Cervera Oliver, M. (2000). Análisis de indicadores de calidad para universidades públicas españolas. *Actualidad Financiera,* Anº 5, Volume Extraordinario 4, pp. 83-91.

Cervera Oliver, M. (2003). La Universidad Pública Española: Diseño de un Sistema de Costes. *Técnica Contable,* Nº 657, Octobre, pp. 4-14.

Chan, James L. (2002). Government Budget and Accounting Reforms in the United States. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 187-223.

Chan, James L. (2003). A Global Revolution in Government Accounting? An Analysis of and Recommendations on IPSAS.

Chapman, Robert W. *et al* (2001). Cómo aplicar los estilos de innovación estratégica más eficaces. *Harvard Deusto business review* Nº 105, pp. 42-53.

Chau, ByNancy H. *et al* (2003). Trade Restrictiveness and Efficiency. *International Economic Review,* Vol 44, Issue 3, August, Page 1079.

Charnes, A. and **Cooper, W.W.** (1980). Auditing and Accounting for Program Efficiency and Management Efficiency in Not-for-Profit Entities. *Accounting, Organizations and Society,* Nº 5 (1), pp. 87-107.

Chaves García, J. R. (1995). La necesaria reorganización universitária – racionalizar la gestión y el gasto. *Revista Auditoria Pública nº 3* . Octubre.

CHEMS (1996). Is Internationalisation Manageable? *Chems,* Paper 23.

CHEMS (1996). Developments in Performance Appraisals in Commonwealth Universities. *Chems,* Paper 5.

CHEMS (1997). Staff-Student Ratios in Commonwealth Countries. *Chems,* Paper 16.

CHEMS (1997). Benchmarking University Performance. *Chems,* Paper 19.

CHEMS (1997). Benchmarking in UK Universities. *Chems,* Paper 22.

CHEMS (1998). International Directory of Software for University Management and Administration. *Chems,* Survey nº 4.

CHEMS (1998). Implementation of Management Information Systems (MIS) – Pitfalls and Lessons. *Chems,* Paper 20.

CHEMS (1997). *Chems Practical Management Guide Number 1 – Introducing Management Information Systems in Universities.* Chems.

CHEMS (1997). *Introducing Management Information Systems in Universities*. Chems.

CHEMS (1997). *Measuring the Grip of the State – a Study of the Relationships Between Government and Universities in Selected Commonwealth Countries.* Chems.

CHEMS (1998). *Benchmarking in Higher Education: an International Review.* Chems.

CHEMS (1999). *Government/University Relationships*. Chems.

CHEMS (1999). *Effective Financial Management in Higher Education*. Chems.

CHEMS (1999). *Resource Allocation in Universities.* Chems.

Chenhall, Robert H. (2003). Management Control Systems Design Within its Organizational Context: Findings From Contingency-based Research and Directions for the Future. *Accounting, Organizations and Society,* Vol 28, Nº 2-3, February/April 2003, pp. 127-168.

Chevauchez, Benoît (2002). Government Budgeting and Accounting Reforms in France. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 285-304.

Chico Martínez, F.J. (2001). La Consolidación del Sector Público Estatal. www.google.com (Fevereiro 2003).

Christensen, Mark and Yoshimi, Hiroshi (2001). A Two-Country Comparison of Public Sector Performance Reporting: the Tortoise and Hare? *Financial Accountability & Management,* Vol. 17, Nº 3, August 2001, pp. 271-290.

Christensen, Mark and Yoshimi, Hiroshi (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review,* Volume 10, March 2003, pp. 71-83.

Christiaens, Johan (2001). Converging New Public Management Reforms and Diverging Accounting Practices in Flemish Local Governments. *Financial Accountability & Management,* Vol. 17, Nº 2, May 2001, pp. 153-170.

Christiaens, Johan and Wielemaker (2003). Financial Accounting Reform in Flemish universities: an Empirical Study of Implementation. *Financial Accountability & Management,* Vol. 19, Nº 2, May 2003, pp. 185.

Churchman, D. (2002). Voices of the academy: academics' responses to the corporatizing of academia. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 622-642.

Cismoski, D.R. and Toepfer, F. (1979). How to Allocate the College Budget Objectively. *Management Accounting*, December, pp. 45-50.

Clapés Donadeu, A. (2000). Condiciones para el establecimiento de un modelo de control de gestión en las Administraciones Públicas. *Auditoría Pública*, Nº 22, Diciembre, pp. 45-50.

Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities*. Oxford: IAU Press.

Clark, Burton R. (2000). Collegial Entrepreneurialism in Proactive Universities (2000). *Change,* January.

Clark, Paul (2003). Higher Education is a Big Industry. *University of the Sunshine Cost,* Article ID: 1229. Australia.

Clark, Paul (2003). Good outcomes for those who make the most of opportunities. *University of the Sunshine Cost,* Article ID: 1231. Australia.

Clark, Paul (2003). Quality by Audit. *University of the Sunshine Cost,* Article ID: 1234. Australia.

Clark, Paul (2003). Committees that Ensure Good Management. *University of the Sunshine Cost,* Article ID: 1235. Australia.

Clark, Paul (2003). Improved Opportunities for Students. *University of the Sunshine Cost,* Article ID: 1236. Australia.

Cob, Charles G. (2003). *From Quality to Business Excellence.* ASQ Quality Press. Milwaukee, Wisconsin.

Cokins, G. (2001). *Activity-Based Cost Management in Government*. Management Concepts, Inc.

Comision de Coordinacion de los Organos de Control Externo del Estado Español (1992): *Principios y normas de auditoría del sector público.* Ed. Sindicatura de Comptes.

Comissão de Normalização Contabilística (CNC) (1994). Directriz Contabilística nº 13 – Conceito de Justo Valor.

Comissão de Normalização Contabilística (CNC) (1994). Directriz Contabilística nº 14 – Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Commonwealth Higher Education Management Service (CHEMS) (1998). Benchmarking in Higher Education: an International Review. *Chems Club.*

Commonwealth Higher Education Management Service (CHEMS) (2000). *The Management of Higher Education: an Annotated Bibliography.* July.

Comparison of IPSAS with IAS (2003). www.accsubs.unsystem.org (Janeiro 2004).

Conceição, P. F. Teixeira (1995). *O Financiamento das Universidades Públicas: aplicação ao ensino de engenharia, ciência e tecnologia.* Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa.

Consejo de Universidades (1999). Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Indicadores en la Universidad: información y decisiones. *Ministerio de Educación y Cultura.* Madrid.

Consejo de Universidades (2002). Borrador del Catálogo de Indicadores del Sistema Universitario Público Español. *Ministerio de Educación y Cultura.* Madrid.

Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (2000). 1º Seminário Nacional - Avaliação Global do Ensino Superior. Centro Cultural de Belém. 11 e 12 de Abril.

Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (2001). Seminário Avaliação e Acreditação. Fundação Calouste Gulbenkian, 30 de Novembro.

Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (2001). Parecer sobre a Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro (RJDQES) aprovado em 10/04/2003.

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) (2003). Parecer sobre o documento de orientação do Ministério da Ciência e do Ensino Superior "Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior". Maio de 2003.

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) (2003). Posição do CRUP sobre a fixação do valor das propinas no quadro da Lei do Financiamento do Ensino Superior. Setembro de 2003.

Coopers & Lybrand (1995). La Asignación de Recursos Docentes en la Universidad. *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp. 43-50.

Cornuel, Eric (2004). A Europa não poderá manter o ensino baseado em proprinas. *Semanário Económico*, 26 de Março.

Costa Carvalho, J.B. *et al* (1999). *Temas de Contabilidade Pública.* Lisboa: Rei dos Livros.

Costa Carvalho, J.B. *et al* (2000). *POC educação – Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação.* Edição APPAP. Braga.

Costa, João Vasconcelos (2001). *A Universidade no seu labirinto. Lisboa: Editorial Caminho*

Costa, João Vasconcelos (2003). Equívocos e Propostas sobre Modelos de Governação. http/pwp.netcabo.pt

Costa Marques, M. Conceição (2000). O Plano Oficial de Contabilidade Pública e a sua aplicabilidade às instituições de ensino superior – *Revista TOC,* Ano 1 – Nº 9, Dezembro de 2000.

Costa Marques, M. Conceição (2001). A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública. *Rapp - Revista de Administração e Políticas Públicas* – Volume II, nº 2, 2001.

Costa Marques, M. Conceição (2002a). Reforçar a eficiência das políticas educativas: o contributo do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC – Educação). *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 163-172.

Costa Marques, M. Conceição (2002b). *A Prestação de Contas no Sector Público.* Lisboa: Dislivro.

Costa Marques, M.C e Marques de Almeida, J.J. (2001). As vertentes contabilísticas previstas no POC – Educação I. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa* - JTCE número 430, Julho 2001.

Costa Marques, M.C e Marques de Almeida, J.J. (2001). As vertentes contabilísticas previstas no POC – Educação II. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa* - JTCE números 431/432, Agosto/Setembro 2001.

Costa Pereira, Ana P. e Freitas Tavares, António F. (2002). O uso de indicadores de performance na avaliação do ensino superior. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 82-94.

Costa Tourinho, Berenice (2002). Gestión Estratégica y Autonomia para la Universidad. *Primeira Versão*, Ano I, Nº 92 – Maio – Porto Velho, Brasil.

Craig, Russell and Amernic, Joel (2002). Accountability of accounting educators and the rhythm of the university: resistance strategies for postmodern blues. *Accounting Education,* Volume 11, Number 2, June 01, 2002, pp. 121-171.

Cravo, Domingos *et al* (2001). *POC – Educação Explicado – Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (Regime Geral e Simplificado).* Rei dos Livros. Lisboa.

Crawford, Grant and **Rudy, Julia A.** (2003). Fourth Annual EDUCASE Survey Identifies Current IT Issues. *Educase Quarterly*, Nº 2.

Cropper, Paul and **Cook, Roger** (2002). Activity-based Costing in Universities – Five years on. *Further and Higher Education Newsletter*, Nº 8, pp.6-15.

Cross, Robert L. y E. Brodt, Susan (2002). El valor del juicio intuitivo en la toma de decisiones. *Harvard Deusto business review*, Nº 108, pp. 14-23.

Cross, Rob *et al* (2003). The Social Side of performance. *MIT Sloan Management Review*, Fall 2003, Vol 45, Nº 1, pp. 20-22.

Cross, Rob *et al* (2003). What Creates Energy in Organizations? *MIT Sloan Management Review*, Summer 2003, Vol 44, Nº 4, pp. 51-56.

Cubillo, Carlos (2003). El Futuro de la Fiscallización de la Gestión Pública. *Revista AECA,* Nº 64, Especial XII Congreso AECA.

Cullen, R. B. (1992). Running Academic Institutions as a Business: is this real option?. *Australian Journal of Public Administration,* Vol. 51, Nº 3, pp. 295-307.

Cunha, Manuela *et al* (2001). O papel das tecnologias de informação na promoção da qualidade nos serviços públicos. *XI Jornadas Hispanolusas de Gestión Científica*, Cáceres, Febrero de 2001.

Currie, Janice K. and Newson, Janice (Eds) (1998). *Universities and Globalization: Critical Perspectives.* Sage Publications; October.

Curtin Annual Report (2002). Key Performance Indicators. Research and Development. www.curtin.edu.au/ (Setembro 2003).

David Franco & David Muñoz (1998). Project Finance: Estrategia y configuración. *Actualidad Financiera,* Núm. Monografico 2/98.

Davies, A and Thomas, R. (2002). Managerialism and accountability in higher education: the gendered nature of restructuring and the costs to academic service. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 13, Nº 2, April 2002, pp. 179-194.

Dávila, António (1999). Nuevas Herramientas de Control: el Cuadro de Mando Integral. Revista de Antíguos Alumnos, IESE, pp. 34-42.

Day, Christopher *et al* (2000). Leading Schools in Times of Change. Open University Press. Buckingham.

De Bruijn, Hans (2002). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge, 2002.

De Jong, Abe *et al* (2001). The Role of Self-Regulation in Corporate Governance: Evidence From the Netherlands. *ERIM - Erasmus Research Institute of Management*. ERIM Report Series reference number – ERS-2001-87-F&A.

De la Fuente y de la Calle, M.J. (2000). La Fiscalización del Sector Público Autonómico. Especial Analisis de la Camara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Nº 8, Mayo-Septiembre, pp.

Dearlove, Des (2000*). Key Management Decisions – Tools and techniques of executive decision-maker.* Pearson Education Ltd.

Deem, Rosemary (1998). New Managerialism and Higher Education: the Management of Performance and Cultures in Universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, Volume 8, Nº 1, pp. 47-70.

Deem, Rosemary (2001). Globalisation, New Managerialism Academic Capitalism and Entrepeneurialism in Universities: is the Local Dimension Still Important? *Comparative Education,* Volume 37, Nº 1, pp. 7-20.

Del Val Pardo, Isabel (2002). Management y Sector Público. *Auditoría Pública*, Nº 27, Septiembre 2002, pp. 22-31.

Delgado Rodriguez y Álvarez Ayuso, Inmaculada (2001). Medición de la eficiencia en la economia española: el papel de las infraestrcturas productivas. *Instituto de Estudios Fiscales.* P. T. Nº 18/01.

Despouy, Leandro. Una Economia sana no puede funcionar sin buenos controles. Presidente de la Auditoría General de la Nación. www.agn.gov.ar/opinion3.htm (Setembro 2003).

Dias Rodriguez, Ignacio (2001).Los Sistemas de Información: realidad y perspectivas. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión.* Ayuntamiento de Gijón, España.

Díaz Zurro, Alicia (2001). Eficiencia en la gestión y el control de la actividad económica del sector público. *Revista AECA*, Nº 56, pp. 20-21.

Dickson, Hugh (1999). Resource Allocation in Universities. *CHEMS, September.*

Dillard, J.F. (2002a). Dialectical possibilities of thwarted responsibilities. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 604-620.

Dillard, J.F. (2002b). Comments on: University Futures – Implication of State's Public Sector Reform Policies. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 662-678.

Dom, Donald R. (2001). Strategic Vision: Sustaining Employee Commitment. *Business Strategic Review,* Volume 12, Nº 4, Winter, pp. 39-48.

Douglas, Patricia (1995). *Governamental and Nonprofit Accounting* (second edition). USA: The Dryden Press.

Dror, Yehezkel (2000). Os Grandes Desafios da Gestão Pública: Trajectórias a Seguir. *3º Encontro INA – Moderna Gestão Pública. Dos meios aos resultados*. Lisboa.

Drucker, Peter F. (1992). *Managing for the future.* Butterworth Heinemann, Ltd. Oxford.

Drucker, Peter F. (1999). *Management Challenges for the 21st Century.* HarperBusiness Editions.

Drucker, Peter F. (2002). They're not Employees, they're people. *Harvard Business Review*, Volume 80, Nº 2, pp. 70-77.

Drucker, Peter F. ***et al*** (1998). *Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance (Harvard Business Review Series).* Harvard Business School Press; 1st edition, September.

Drury, Colin (2000). *Management and Cost Accounting* (5th edition). International Thomson Business Press.

Duderstadt, James J. ***et al*** (2003). The Development of Institutional Strategies. EDUCASE Review, May/Jun 2003, pp. 48 -58.

Dunn, Cheryl L. ***et al*** (2003). Evaluation of Network Operating System Security Controls. *Issues in Accounting Education,* August 2003 Issue.

Dupuy, François (2003). *La Alquimia del Cambio. Estrategias para la Modernización.* Oberon.

Earl Lorna and **Torrance, Nancy** (2000). Embedding Accountability and Improvement Into Large-Scale Assessment: What Difference Does It Make? *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 114-141.

Eccles, Gavin (2004). As vantagens dos programas de governança de empresas. *Semanário Económico.* 20 de Fevereiro.

Edwards, John R. ***et al*** (2002). British Central Government and "The mercantile system of double entry" bookkeeping: a study of ideological conflict. *Accounting, Organizations & Society*, Volume 27, Nº 7, October 2002, pp. 638-658.

Elford, George W. (2003). *Beyond Standardized Testing: Better Information for School Accountability and Management.* Scarecrow Press.

Eleey, Michael and **Oppenheim, Lynn** (1999). Retaining IT Staff Trough Effective Institutional Planning and Management. *CAUSE/EFFECT Journal*, Volume 22, Nº 4, 1999.

Emblemsvag, Jan (2004). www.emblemsvag.com/abc.htm (Abril 2004).

Emmanuel, Clive ***et al*** (2001). *Accounting for Management Control* (Second edition). Thomson Learning. London.

Escobar Rodríguez, Tomás (2002). El cuadro de mando como herramienta para el control de gestión: el estudio de un caso. *REFC - Revista Española de Financiación e Contabilidad,* Nº 113, Julh/Set.

Escotet, Miguel Angel (1990). *Evaluación Institucional Universitaria.* Editorial Losada, SA, Buenos Aires.

Escudero, T. (2000). Indicadores Universitarios (Curso Académico 2000/2001). CRUE, pp. 177-199.

Escudero, T. (2001). Indicadores para el Sistema Universitário Español. *Anuário de Pedagogia,* 3, pp. 131-142.

Esteo Sánchez, F. ***et al*** (1999). *Elaboración de Estados de Fondos: el Cuadro de Financiación y el Estado de Flujos de Tesorería.* AECA, Estudios de Casos, Madrid.

European Cummunity (1998). Evaluation and Self-Evaluation of Universities in Europe. Project nº 2001. July.

Evans III, John H ***et al*** (2001). Honesty in Managerial Reporting. *The Accounting Review,* Volume 76, Nº 4, Octobre, pp. 537-560.

Evenbeck, Scott & Kahn, Susan (2001). Enhancing Learning Assessment And Accountability. *Change,* May.

Everett, Jeff (2003). The Politics of Comprehensive Auditing in Fields of High Outcome and Cause Uncertainty. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nº 1-2, January 2003, pp. 77-104.

Ewell, Peter T. (2003). Assessment (again).(measuring academic achievement). *Change,* Jan – Feb.

Fabado y Alonso, E. (1994): *Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia en el Sector Público.* Ed. Cámara de Comptes de Navarra, Pamplona.

Fanelli, A. M. García (1998). *Gestión de las Universidades Públicas: la experiencia internacional.* Ministerio de Cultura y Educación Secretaria de Politicas Universitarias.

Fanshawe College (2002). Key Performance Indicators. www.fanshawec.on.ca (Julho 2003).

Faria, Alexandre (2002). A qualidade dos serviços prestados ao público: a experiência internacional da "The Quality Assurance Company". *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 206-213.

Farquhar, Robin H. (2001). Faculty Renewal and Institutional Revitalization in Canadian Universities. *Change,* July, pp.

Feit, D. (2003). Measuring Performance in the Public Sector. *Journal of Cost Management.* March/April, pp. 39-45.

Fernández Aguado, J. (2003). *Management: la Enseñanza de los Clásicos. Paradigmas y Anécdotas Empresariales*. Madrid: Ariel Editores.

Fernández Álvarez, C.L. (2003). Hacia un Renovado Marco Conceptual del Coste de Calidad Total: Formulación y Problemática Contable. *Técnica Contable,* Nº 657, Octobre, pp. 32-43.

Fernández Pascual, A. (2001). Las Nuevas Tecnologías: una Herramienta de Gestión Financiera. *Actualidad Financiera*, Nº 10, Octubre, pp.35-52.

Fernández Rodríguez, Emilia (2000). La delimitación y definición de centros de responsabilidad en las universidades ¿capricho o exigencia? *Revista AECA*, Nº 52, pp. 70-72.

Fernández Rodríguez, Emilia (2002). El mercado y su influencia en la mejora de la calidad en la educación superior. *Alta Dirección*, Año 38, Nº 224, pp. 29-36.

Fernández Rodríguez, Emilia (2003). A Propósito del GASB 35, ¿Qué nos Dicen los Informes de Fiscalización Acerca de los Inventarios en las Universidades? *Auditoría Pública*, Nº 28, Enero 2003, pp. 68-73.

Fernández Rodríguez, Mª del Mar y Muñoz Colomina, Clara Isabel (2002). *La Contabilidad de Gestón en Las Entidades Públicas.* AECA, Documento 15 – Serie Principios de Contabilidad de Gestión, Madrid.

Fielden, John (1996). The Role and Function of University Councils. *CHEMS,* Paper Nº 15 .

Fielden, John (1996). Is Internationalisation Manageable? *CHEMS*, Paper Nº 23.

Fielden, John and **Simon, Tom** (1997). Implementation of Management Information Systems (MIS) – Pitfalls and Lessons. *CHEMS,* Paper Nº 20.

Fielden, John (1997). Benchmarking University Performance. *CHEMS,* Paper Nº 19.

Fielden, John (1998). University Consultancies: Notes of Setting a Policy and Providing a Service. *CHEMS,* Paper Nº 21 .

Fitz-Gibbon, Carol T. (Ed) (1990). *Performance Indicators (Bera Dialogues, Nº 2).* Hardcover.

Flynn, Norman (1997). *Public Sector Management* (third edition). London. Prentice Hall.

Fonseca, Fátima (2003). Administração Pública: gestão análoga à privada. *Gestão Pura,* Ano I, Nº 5, Outubro/Novembro, pp. 66-70.

Frade, Carlos (1998). Looking at Innovations in Education and Training. Framework, Results, and Policy Implications of the Delilah Project. TSER – *Delilah Consortium, Final Report.*

Franco, David y Muñoz David (1998). Project Finance: Estrategia y Configuración. *Actualidad Financiera,* Año III, Nº Monografico 2/98.

Fresneda Fuentes, S. y Velez Elorza, M. (2001). Nueva Gestion Pública y sus Implicaciones ¿Un Reto para la Contabilidad?. *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 26, pp. 51-60.

Frey, Bruno S. (2003). Corporate Governance: What can we Learn From Public Governance?. *Institute for Empirical Research in Economics* – University of Zurich. Working Paper Nº 166.

Friedlob, George T. *et al* (2002). *Essentials of Corporate Performance Measurement.* John Wiley & Sons; 1st edition, April.

Funnel, W. and Cooper, K (1998). *Public Sector Accounting and Accountability in Australia.* Sydney: UNSW Press.

Funk, Karina (2003). Sustainability and Performance. *MIT Sloan Management Review*, Winter 2003, Volume 44, Nº 2, pp. 65-70.

Gaither, Gerald H. *et al* (1995). *Measuring Up: The Promises and Pitfalls of Performance Indicators in Higher Education.* Jossey-Bass.

Gallacher, Marcos (1998). Predicción de Performance Académica: *Estudios de Postgrado,* Paper nº 129. www.netc.mcc.ac.uk (Julio 2003).

García Fernández, R. y Suárez Alvarez, E. (2003). Estructura y Funcionalidad del Control Interno en el Sector Público Español. *Auditoría Pública*, Nº 30, Junio 2003, pp. 72-79.

García Martín, V. y Pérez de Lema, D. G. (2000). *Decisiones Financieras y Fracaso Empresarial.* Monografia AECA, Madrid.

García, Salvador y **Dolan, Simon** (2003). *La Dirección por Valores*. McGrawHill.

García Sánchez, I. M. (2000). El papel de los indicadores de perfomance en la evaluación de políticas públicas. *Actualidad Financiera*, Ano 5, Nº Extraordinario 4, pp. 75-82.

Garzón Gaitán et al (2000). Propuesta de Indicadores de Gestión para la Educación Superior - SUE. Documento de Trabajo. *Universidad Nacional de Colombia e outras.*

Gayubo Pérez, P. y Gamazo Chillón, J. C. (2001). Nuevas técnicas de control en la Gestión Pública. *Auditoría Pública*, Nº 23, Abril, pp. 13-20.

General Accounting Office (1998). *Managing for Results: the Statutory Framework for Performance-based Management and Accountability*. Gaithersburg, MD: US General Accounting Office.

Gerbman, Russell V. (2000). Corporate Universities 101. (the increasing use of corporate universities). *HR Magazine,* February.

Gil Alcázar, Luis (2003). Modelo de Excelencia en la Gestión, ¿está obsoleto?. *Excelencia,* Nº 37, pp. 10-12.

Giménez García, V. y M. Prior Jiménez, D. (2003). Evaluación frontera de la eficiencia en costes. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 113-124.

Giménez García, V. (2003). Un Modelo FDH para la Medida de la Eficiencia en Costes de los Departamentos Universitarios. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Gimeno Zuera, J. Y Ruiz-Olalla Corcuera, M.C. (2000). Utilidad de los Cuestionarios como Indicadores para la Medición de la Calidad del Servicio: un Analisis Empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Nº 110, Octobre-Diciembre, pp. 1137-1166.

Ginés-Mora, José (1998). Financiación de la Educación Superior: Perspectivas para la Mejora de la Calidad. *Hacienda Pública Española*, Monografia 1998, Economía y Educación, pp. 77-87.

Ginés-Mora, José (1999). *Indicadores y decisiones en las universidades.* Consejo de Universidades. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.

Ginés-Mora, José (2001). Governance and management in the new university. Tertiary Education and Management, Nº 7, pp. 95/110.

Ginés-Mora, José (2002a). Indicadores para la información, la gestión y la financiación de las universidades. M. Kisilevsky (Ed.) Nuevas miradas sobre la universidad. EDUNTREF, Buenos Aires, pp. 15-34.

Ginés-Mora, José (2002b). El Gobierno y la Gestión de las Universidades Bajo Criterios de Eficacia y Servicio a la Sociedad. *Papeles de Economía Española*, nº 86 pp. 213 – 224.

Ginés-Mora, José (2003a). La mejora de la eficacia de la educación superior en el contexto europeo. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 188-194.

Ginés-Mora, José (2003b). A Decade of Quality Assurance in Spanish Universities. In Don Westerheijden and Steffanie Schwartz (Eds.). *Quality Assurance in Europe*, Kluwer Pub.

Ginés-Mora, José (2003c). Higher Education in Spain: Facing New Challenges. Rassegna Sociologica Italiana.

Ginés-Mora, José (2003d). Tendencias en Evaluación y Acreditación en Europa. En Wieste de Vries (Eds.). *Calidad de las Universidades*. Mexico.

Ginés-Mora, José y Villarreal, Enrique (2001). Breaking Down Structural Barriers to Innovation in Traditional Universities. Higher Education Management, 13, 2.

Glasgow, Bo (2002a). Corporate Governance: a Time for Change Public and Private Sector Measures Move Forward (part one). Chemical Market Reporter, August.

Glasgow, Bo (2002b). Corporate Governance: a value proposition institutional investors' role in reform (second part). Chemical Market Reporter, Nº 2 September.

Glyn *et al* (1995). The Measurement and audit of effectiveness. *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing.* Montesiños Julve y Vela Bargues (eds.). Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, pp. 207-238.

Gomes Canotilho J. J.; Moreira Vital (1993). *Constituição da República Portuguesa.* Coimbra Editora.

Gomes Canotilho, J.J. (2000). Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública. *3º Encontro INA – Moderna Gestão Pública. Dos meios aos resultados.*

Gomez Rodriguez, M. L. (1991): *Las Auditorías de Gestión y la Modernización de la Administración Pública.* Tesis.

Goñi Zabala, J.J. (2003). En tiempos de crisis, ¿planificas o innovas? *Harvard Deusto business review*, Nº 112, pp. 76-85.

González Diaz, Belén (2003). La rendición de Cuentas de las Universidades a los Órganos de Control Externo: su Compleja Normativa. *Auditoría Pública*, Nº 30, pp. 66-71.

González López, M.J. (2004). Libro Blanco sobre los estudios de grado en economía y empresa. www.ugr.es/ (Agosto 2004).

González-Malaxechevarria, Angel (2002). Fortalecimiento de los Requisitos de Auditoria para Asegurar una Mayor Responsabilidad en el Financiamiento Internacional en una Epoca de Crisis. *XVI Annual Conference on New Developments in Government Financial Management.* Miami, April.

González-Páramo, J.M. Onrubia Fernández, J. (2003). Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 2-23.

González-Salas Folgueiras, J. *et al* (2001). La Gestión Presupuestaria: realidad y perspectivas. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión.* Ayuntamiento de Gijón, España.

Gonzalo Angulo, J.A. y Alfonso López, J.L. (1998). *El Estado de Flujos de Tesoreria.* AECA, Documento 20 – Serie Principios de Contabilidad, Madrid.

Gonzalo Angulo, J.A. (2000). *La Tesis Doctoral - Planificación y Ejecución de un Trabajo de Investigación en Contabilidad y Finanzas.* Monografias AECA, Madrid.

Gordon, T. *et al* (2002). A comparative empirical examination of extent of disclosure by private and public colleges and universities in the United States. *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 21, Nº 3, Autumn 2002, pp. 235-275.

Government Accounting Standards Board and National Academy of Public Administration (1997). *Report on Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures – First Questionnaire Results* (September 30).

Government Accounting Standards Board (GASB) (1987). Objectives of Financial Reporting, *Concepts Statement nº 1.* Stamford.

Govindarajan, Vijay y Gupta, Anil K. (2002). Innovación Estratégica: como Cambiar las Normas. *Harvard Deusto Business Review,* Nº 106, Enero-Febrero, pp. 12-27.

Granlund, Markus (2001). Towards Expaining Stability in and Around Management Accounting Systems. *Management Accounting Research*, Vol. 12, Nº 2, June 2001, pp. 141-166.

Granlund, Markus and Mouritsen, Jan (2003). Introduction: problematizing the relationship between management control and information technology. *European Accounting Review,* Volume 12, Nº 1.

Granlund, Markus and Mouritsen, Jan (2003). Special section on management control and new information technologies. *European Accounting Review,* Volume 12, Nº 1, May 2003, pp. 77-83.

Gray, Rob and **Collison, David** (2002). Can't See the Wood for the Trees, Can't See the Trees for the Numbers? Accounting Education, Sustainability and the Public Interest. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 797-836.

Gray, John and **Wilcox, Brian** (1995). *Good School, Bad School: Evaluating Performance and Encouraging Improvement (Assessing Assessment).* Taylor & Francis.

Gray, John and **Wilcox, Brian** (1994). Performance Indicators: Flourish or Perish? In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Greiner, Oliver (2003). Importancia del Control Presupuestario en el Contexto de la Implementación Estratégica: Reflexiones y Resualtados Empíricos. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión,* Volume I, Nº 1, Enero-Junio.

Grosjean, G. *et al* (2000). Measuring the Unmeasurable: Paradoxes of Accountability and the Impacts of Performance Indicators on Liberal Education in Canada. Centre for Policy Studies in Higher Education and Training (CHET). *University of British Columbia. Canada.*

Gueissaz, Albert (2002). New Tools, New Actors, New Decisions. *European Journal of Education,* Vol. 37, Nº 1, March.

Guest, Ross (2002). Submission nº 29. *The Higher Education Review.*

Gurriarán, Ramón (2002). El Buen Gobierno, más que una Moda. *Expansión*, 12 de Abril, p. 59.

Guthrie, J. (1993). Performance Indicators in the Australian Public Sector, in E. Buschor and K. Schedler, (eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting.* Paul Haupt. Berne.

HEFCE (2004). Performance Indicators in Higher Education. www.hefce.ac.uk (Setembro 2004).

Hackett, E. Raymond & Carrigan, Sarah D. (1998). Performance Indicators: Information in Search of a Valid and Reliable Use. *EPAA – Education Policy Analisys Archives,* Volume 6, Number 17 – September 6.

Halachmi, Arie & Bouckaert, Geert (1996). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector.* Greenwood Publishing Group; March.

Hand, Terry and **Trembath, Kerry** (1999). The Course Experience Questionnaire Symposium 1998. *The University of New South Wales. Department of Education, Training and Youth Affairs.* Australia.

Hammer, Michael (2002). Process Management and the Future of Six Sigma. *MIT Sloan Management Review,* Volume 43, Nº 2, Winter, pp. 26-33.

Harayma, Yuko (1997). The Evolution of the University in Europe and in the United States. *Higher Education in Europe*, Vol. XXII, Nº 1, pp. 9-20.

Harbour, Clifford P. (2002). The legislative evolution of performance funding in the North Carolina Community College System. (Statistical Data Included). *Community College Review,* Spring.

Harbour, Jerry L. (1997). *The Basics of Performance Measurement.* Productivity Inc.; 1st edition, April.

Harr, D.J. (1990). How Activity Accounting Works in Government. *Management Accounting,* September.

Harrison, Jeffrey S. *et al* (2001). *Foundations of Strategic Management* (second edition). South-Western College Pub.

Hart et al (1999). What is a performance indicator PI?. www.carlton.ca (Fevereiro 2003).

Hearn, John P. (2002). Research Performance Indicators for Australia. *The Australian National University.*

Helden, G.J. Van (1998). A Review of the Policy and Management Instruments Project for Municipalities in the Netherlands. *Financial Accountability & Management*, Vol. 14, Nº 2, pp. 85-104.

Heller, Donald E. (Ed.) (2001). *The States and Public Higher Education Policy: Affordability Access, and Accountability.* Johns Hopkins Univ Pr.

Helliar, Lonie, Power and Sinclair (2001). *Attitudes of UK Managers to Risk and Uncertainty.* The Institute of Chartered Accountants of Scotland (ICAS). Edinburgh.

Henkel, Mary (1997). Teaching Quality Assessments: Public Accountability and Academic Authonomy in Higher Education. *Evaluation,* Vol. 3, Nº 1, pp. 9-23.

Hepworth, Noel (2002). Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 115-161.

Herman, Jerry John (1979). *School Administrator's Accountability Manual: Tested Programs to Improve Your School's Effectiveness.* Prentice Hall.

Hernández, S. (2002). Crisis, personas y modelos de gestión. *Excelencia*, Nº 36, pp. 18-19.

Hernandez Armenteros, Juan (2003). La Investigación en el Marco de los Estados Financieros de las Universidades Públicas Españolas. *Auditoría Pública*, Nº 28, Enero 2003, pp. 20-31.

Hernandez Armenteros, Juan (2000). Los Presupuestos por Programas en el Marco de la Gestión de las Universidades Públicas: Alcance y Limitaciones. *In* Los Retos de la Universidad del Futuro. *XVIII Jornadas de Gerência Universitária. Universidad de Lleida, 2000.*

Hernandéz de Cos *et al* (2000). ¿Afecta la titularidad pública a la eficiencia empresarial? Evidencia empírica con un panel de datos del sector manufacturero español. *Banco de España – Servicio de Estudios.* Documento de Trabajo nº 0019.

Hernandez V., Jaime A. (2002). ¿Auditoría: Profesion o Negocio? *X Congreso Venezolano de Contaduría Pública.* Ciudad de Valencia, Edo. Carabobo.

Herzlinger, Regina E. & Nitterhouse, Denise (1994). *Financial Accounting and Managerial Control for Nonprofit Organizations.* Cincinnati Ohio: South-Western Publishing Co.

Hess, Michael and Adams, David (2002). Knowing and Skilling in Contemporary Public Administration. *Australian Journal of Public Administration*, Volume 61, Nº 4, December.

Hesselink, Martijn and Assem, Frits van den (2002). Building People and Organisational Excellence: the Start service. *Managing Service Quality*, Volume 12, Nº 3, pp. 139-145.

Higgs, Julia L. and **Reisch John T.** (2002). Testing NCAA Compliance at Southeastern State University: a Case Study. *Issues in Accounting Education*, Nº 6, February.

Hill, Charles W. L. & Jones, Gareth R. (1996). *Administración Estratégica* – Tercera edición: Mcgraw-Hill.

Hill, Paul T. *et al* (2002). *Charter Schools and Accountability in Public Education.* The Brookings Institution.

Hill, Wan Ying (2002). I Know Where I am Going. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 705-717.

Hodgson, Damian (2002). Disciplining the Professional: the Case of Project Management. *Journal of Management Studies*, Vol 39, Issue 6, September, Page 803.

Hofstede, G. (1981). Management Control of Public and Not-for-Profit Activities. *Accounting, Organizations and Society,* Nº 6 (3), pp. 193-211.

Hofstetter, Patrick *et al* (2002). Tools for Comparative Analysis of Alternatives: Competing or Complementary Perspectives? *Risk Analysis*, Vol. 22, Issue 5, Page 833.

Holloway, Jacky *et al* (Ed) (1995). *Performance Measurement and Evaluation.* Sage Publications; February.

Holloway, Jill (2003). A Question of Autonomy. *Critical Perspectives on Accounting,* Volume 14, Nº 5, pp. 615.

Holmstrom, Bengt and **Kaplan, Steven N.** (2003). The Dangers of Too Much Governance. *MIT Sloan Management Review*, Fall 2003, Volume 45, Nº 1, pp. 96.

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society,* 20 (2/3).

Hope, Jeremy and Fraser, Robin (2001). Más Allá del Proceso Presupuestario. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad*, Volume 44, Noviembre-Diciembre, pp. 54-59.

Hopwood, Anthony G. (2002). 'If only there were simple solutions, but there aren't': some reflections on Zimmerman's critique of empirical management accounting research. *European Accounting Review,* Volume 11, Nº 4.

Hoque, Z. (2003). Total quality management and the balanced scorecard approach: a critical analysis of their potential relationships and directions for research. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nº 5, July.

Horngren, Charles T. *et al* (2002). *Cost Accounting: a Managerial Emphasis* (11th edition). Prentice Hall College Div. London.

Huffman, Jack L. (1997). *Beyond TQM.* Lanchester Press Incorp Sunnyvale CA.

Humphrey, C. (1994). Reflecting on Attempts to Develop a Financial Management Information System for the Probation Service in England and Wales: Some

Observations on the Relationship Between the Claims of Accounting and its Practice. . *Accounting, Organizations and Society,* Nº 19 (2), pp. 147-178.

Huy, Quy N. and **Mintzberg, Henry** (2003). The Rhythm of Change. *MIT Sloan Management Review*, Summer 2003, Volume 44, Nº 4, pp. 79-84.

Hyde, Paul and. Hocourek P.F (2001). El modelo 2 de organización, un nuevo estilo de gestión. *Harvard Deusto business review*, Nº 105, pp 54-63.

Ibisate, Francisco (2001). La evolución del managemente en los últimos 50 años : 1952 a 2002. *Alta Dirección*, Año 37, Nº 221, pp. 9-22.

Iglesias, José Luis (2003). *Contabilidad de Gestión para la Toma de Decisiones.* AECA - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

Infante, V. Sunción (1999). O Perfil da Universidade para o Próximo Milénio. *EPAA – Education Policy Analisys Archives*, Volume 7, Nº 32, Octubre 23.

Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (2000). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid.

International Accounting Standards Committee (1997). *International Accouting Standards 1997.* London: IASC.

International Accounting Standard Committee (1997): *Presentation of Financial Statements,* IASC. London 1997.

International Federation of Accountants - IFAC, Public Sector Committee (1997). *Perspectives on Accrual Accounting.* New York.

International Federation of Accountants - IFAC, Public Sector Committee (2000a). *Presentation of Financial Statements*, IPSAS, 1 May. New York.

International Federation of Accountants - IFAC, Public Sector Committee Study 11. (2000b). *Government Financial Reporting. Accounting Issues and Practices.* New York. May.

International Federation of Accountants – IFAC (2000c). *Study 13 - Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective recommends,* July 2000.

International Federation of Accountants – IFAC (2003). *Handbook of International Public Sector Accounting Standards,* 2003 Edition.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (1994). *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas. El Proyecto CANOA.* Madrid: Lerko Print, SA.

Intxaurburu Clemente, G. ***et al*** (2001). Las organizaciones empresariales ante las nuevas tecnologías de la información. *Alta Dirección*, Año 37, Nº 220, pp. 75-80.

Isaac-Henry, Kester *et al* (1997). *Management in the Public Sector*. London: International Thomson Business Press.

Ittner, C.D. and Larcker, D.F. (1998). Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications. *Journal of Management Accounting Research*, Nº 10, pp. 205-238 (Summary).

Jarzabkowski, Paula (2003). Strategic Practices: an Activity Theory Perspective on Continuity and Change. *Journal of Management Studies*, Vol 40, Issue 1, January, Page 23.

Jeacle, Ingrid (2003). Accounting and the Construction of the Standard Body. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, Nº 4, May 2003, pp. 357-378.

Jiménez, J. R. (1987). *Objectivos y Metodologia de un Sistema de Indicadores.* Seminarios 1986, Tribunal de Cuentas. Madrid.

Joan Amat y Oriol Amat (2002). *La Contabilidad de Gestión Actual: Nuevos Desarollos.* Monografia AECA, Madrid.

Johanson, Ulf *et al* (2001). Measuring to understand intangible performance drivers. *European Accounting Review,* Volume 10, Nº 3.

Johnston, Ian (2000). Society needs modern universities. David Hodgson – Press Officer.

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.

Jones, Jill and **Taylor, Jim** (1991). *Performance Indicators in Higher Education*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.Buckingham.

Jones, John W. (1995). *High Speed Management. Time, Based Strategies for Managers and Organizations.* Jossey-Bass Publishers. San Francisco.

Jones L.R. and McCaffery, J.L. (1993). Implementing the Chief Financial Officers Act and Government Performance and Results Act in the Federal Government. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 17, Nº 1, pp. 35-55.

Jones, R. (2000). Public Versus Private: the Empty Definitions of National Accounting. *Financial Accountability & Management*, 16 (2), May, pp. 167-178.

Jones, R. H. (1992). The Development of Conceptual Frameworks of Accounting for the Public Sector. *Financial Accountability & Management*, Vol. 8, Nº 4.

Jones, Rowan (2000). A critique of international public sector accounting standards. *5th CIGAR Workshop,* Speyer, 4th October 2000.

Jones, R. & Pendlebury Maurice (1996). *Public Sector Accounting* (4th edition). London: Pitman Publishing.

Jowett, Paul and **Rothwell, Margaret** (1988). *Performance Indicators in the Public Sector.* International Specialized Book Services.

Joyce, P. (1999). *Strategic Management for the Public Services*. Philadelphia: Open University Press.

Julnes, P.L. and Mixcátl, G. (2003). The utilization of performance measurement in the public sector: comparing Utah and Campeche's experiences. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Juniper, James (2002). Universities and Collaboration Within Complex, Uncertain Knowledge-Based Economies. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 747-778.

Juran, J. M. (2001). Por qué fracasan las iniciativas de la calidad. *Harvard Deusto business review*, Nº Extraordinario 1, pp. 170-174.

Kane, Michael B. and **Mitchell, Ruth** (Eds) (1996). *Implementing Performance Assessment: Promises, Problems, and Challenges*. Lawrence Erlbaum Assoc; April.

Kansas State University, Department of Economics (1998). Faculty Evaluation Criteria. www.ksu.edu/economics/prod1.htm (Março de 2004).

Kaplan, Alfredo (2003). El Moep y el Peep, Luces Amarillas en el Tablero de das Decisiones Empresariales. *VIII Congreso Internacional de Costos* – Uruguay.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2000).ver Bolívar Rodríguez (2000).

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004). *Strategy Maps, Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes.* Boston: Harvard Business School Press.

Kaplan, Sarah and **Beinhocker, Eric D.** (2003). The Real Value of Strategic Planning. *MIT Sloan Management Review*, Winter 2003, Volume 44, Nº 2, pp. 71-76.

Kaufman, Daniel *et al* (1999). Governance Matters. World Bank. www.econwpa.wustl.edu (Maio 2004).

Kaufman, Daniel (2003). Rethinking Governance - Empirical Lessons Challenge Orthodoxy World Bank. www.econwpa.wustl.edu (Maio de 2004).

Kaufman, Daniel *et al* (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 – 2002. www.econwpa.wustl.edu (Maio de 2004).

Kearney, Colm and **Saleh Iraj** (1998). Project Evaluation by Australian Government Agencies and Business Enterprises. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 4, Nº 1.

Kearney, Richard C. and **Berman, Evan M.** (1999). *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement.* Boulder, Colo.: Westview Press.

Kearney, Richard C. and **Berman, Evan M.** (1999). Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement. *Journal of Public Administration Research and Theory.*

Kearns, Grover S. and **Lederer, Albert L.** (2003). A Resource-Based View of Strategic IT Alignment: How Knowledge Sharing Creates Competitive Advantage. *Decision Sciences*, Vol 34, Issue 1, February, Page 1.

Keasey, Kevin *et al* (2000). Performance Measurement and the Use of League Tables: Some Experimental Evidence of Dysfunctional Consequences. *Accounting and Business Research*, Vol. 30, Nº 4, Autumn 2000, pp. 275-286.

Keller, G. (1999). The New Importance of Strategic Management at Universities. En: *Universitat: Estatègies per avançar*, Barcelona, UPC.

Kelley, Carolyne *et al* (2000). Payment for Results: Effects of the Kentucky and Maryland Group-Based Performance Award Programs. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 159-199.

Kerlin, Scott P. (1992). *The Fiscal Crisis of the American Public Research University and its Impact on Faculty: a Case Study of Factors Influencing Recruitment and Retention of Academic Personnel.* Ph.D. Dissertation. University of Oregon.

Kickert, Walter *et al* (eds.) (1997*). Strategies for the Public Sector. Managing Complex Networks.* London: Sage Publications.

Kluvers, Ron (1998). The Development and Use of Performance Indicators in Victorian Local Government. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 4, Nº 2.

Kluvers, Ron (2003). Accountability for Performance in Local Government. *Australian Journal of Public Administration*, Volume 62, Nº 1, March.

Knott, Jack H. and Payne, A. Abigail (2001). The Impact of State Governance Structures on Higher Education Resources and Research Activity. Working Papers Series RePEc:wpa:wwwppe: 0111004. www.netec.mcc.ac.uk/HoPEc/geminiabout.html (Junho 2003).

Knox Lovel, C.A. y Muñiz Pérez, M. A. (2003). Eficiencia y productividad en el sector público. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 47-65.

Kobulnicky, Paul J. (1999). Critical Factors in Information Technology Planning for Academy. *CAUSE/EFFECT Journal*, Volume 22, Nº 2, 1999.

Kotelnikov, Vadim (2004).Management by Objectives (MBO). www.1000ventures.com/business (Junho de 2004).

Kotler, Philip (1997). *Marketing Management, analisys, planing, emplementation and control.* Prentice Hall, New Jersey.

Kreuze, Jerry G. and Ruhl, Jack M (2002). Grey Paints: Using Earnings Quality Concepts to Clarify the Earnings Measurement Process. *Issues in Accounting Education*, October-November Issue.

Krogh, Georg Von y Cusumano, Michael A. (2002). Tres estrategias para gestionar un crecimiento rápido. *Harvard Deusto business review,* Nº 107, pp. 12-21.

Lacerda, Carlos (2003). O Desafio da Informação. *Semanário Económico.*

Laitinen, E. K. (2003). Future-based management accounting: a new approach with survey evidence. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nº 3, April 2003, pp 293-323.

Lakehead University. Strategic Plan 1999 – 2004. www.lakeheadu.ca (Março de 2003).

Lane, Alison and Porch, Mike (2002). The impact of background factors on the performance of nonspecialist undergraduate students on accounting modules - a longitudinal study: a research note. *Accounting Education*, Volume 11, Number 1 / March 01, 2002, pp. 109-118.

Lansley, P.R. (1999). Determinants of Performance of UK universities in Built Environment and Town and Country Planning research. *Engineering Construction and Architectural Management*, Volume 6, Nº 4, December, pp. 391.

Lapsley, Irvine and Mitchell, Falconer (Eds) (1996). *Accounting and Performance Measurement: Issues in the Private and Public Sectors.* Paul Chapman Pub; May.

Lapsley, Irvine and Rosie Oldfield (2001). Transforming the Public Sector: management consultants as agents of change. *European Accounting Review,* Volume 10, Nº 3.

Lapsley, I.and Pong, C. K. M. (2000). Modernization versus problematization: value-for-money audit in public services. *European Accounting Review,* Volume 9, Nº 4, December 2000, pp. 541-567.

Lashway, Larry (2001). *The New Standards and Accountability: Will Rewards and Sanctions Motivate America's Schools to Peak Performance?* Eric Clearinghouse on Educational Management.

Lau, Chong M. and Buckland, Christen (2000). Budget Emphasis, Participation, Task Difficulty and Performance: the Effect of Diversity Within Culture. *Accounting and Business Research*, Volume 31, Nº 1, Winter 2000, pp. 37-56.

Lausin, F. G. (2004). Sistemas de Medición: la Problemática de la Concreción de Indicadores. www.ucm.es/info/DAP (Novembro 2003).

Law, Sue and Glover, Derek (2000). *Educational Leadership and Learning – Practice, Policy and Research.* Open University Press. Buckingham.

Lawrence, S. and Sharma, U. (2002). Commodification of Education and Academic Labour – Using the Balanced Scorecard in a University Setting. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 658-660.

Lawson, Benn and **Lillis, Anne M.** (2001). Using Diagnostic Controls to Maintain and Direct the Momentum of Strategic Change - A Case Study. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 7, Nº 2.

Lawton, Lacey (1982). *Issues in Evaluation and Accountability.* Routledge Kegan & Paul.

Layzell, D.T. (1998). Linking Performance to Funding Outcomes for Public Institutions of Higher Education: the US Experience. *European Journal of Education*, Volume 33, Nº 1, pp. 103-111.

Lazarsfeld, Paul (1959). Sciological reflections on business: consumers and managers. *In* Dahl, R., Haire, M. & Lazarsfeld, P. (eds.). *Social science research on business: products and potential.* Columbia University Press.

Lazerson, Marvin (2000). What Makes a Revolution? (movement to improve quality of higher education). *Change,* May.

Lee, T.*A.* (2002). The Contributions of Alexander Thomas Niven and John Ballantine Niven to the International History of Modern Public Accountancy. *Accounting and Business Research*, Volume 32, Nº 2, 2002, pp. 79-92.

Leite, Denise *et al* (2000). *Inovação e Avaliação na Universidade: Impacto e Mudança.* Porto Alegre: UFRGS (Vol. 3, Relatório de Pesquisa).

Leone, Andrew J. and **Rock, Steve** (2002). Empirical Tests of Budget Ratcheting and its Effect on Managers' Discretionary Accrual Choices. *Journal of Accounting and Economics,* Volume 33, Nº 1, February 2002, pp. 43-67.

Leithwood, Kenneth and **Earl, Lorna** (2001). Educational Accountability Effects: An International Perspective. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, pp. 1-18.

Lessinger, Leon M. (2001). *Thorough and Efficient: an Exploration of Standards and Quality in Education.* Stewardship Press.

Levesque Lynne C. and **Kaslow Andrew J.** (2001). *Breakthrough Creativity: Achieving Top Performance Using the Eight Creative Talents.* Davies-Black Pub.

Lingenfelter, Paul E. (2003). Educational accountability: setting standards, improving performance. *Change,* March – April.

Littler, Craig R. *et al* (2003). The Dynamics of Delayering: Changing Management Structures in Three Countries. *Journal of Management Studies*, Vol 40, Issue 2, March, Page 225.

Lizcano Alvarez, Jesús (2002). La contabilidad de gestión como instrumento para la mejora de la eficiencia en los centros universitarios. *Revista AECA* nº 60 – Especial X Encuentro AECA. Setúbal.

Lizcano Alvarez, Jesús (2002). Los indicadores de gestión como instrumentos de transparencia y mejora en los Ayuntamientos. *Revista AECA* nº 61, Sep – Dic. 2002.

Lizcano Alvarez, Jesús (2003). *Un Sistema de Indicadores de de Gestión para los Ayuntamientos.* AECA, Documento 26 – Serie Contabilidad de Gestión, Madrid.

Llonch, Estefano (2002). La Administración y la Auditoría. *Expansión,* 18 de Marzo, p. 54.

Lobo Gallardo, A. y Escobar Pérez, B. (2001). Indicadores de gestión no financieros : estudio de un caso. *Actualidad Financiera,* Ano 6, Nº 5, pp. 57-69.

Loewe, Pierre *et al* (2001). Cómo aplicar los estilos de innovación estratégica más eficaces. *Harvard Deusto Business Review,* Nº 105, Noviembre/Diciembre 2001, pp. 42-52.

Lopez Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (1992). *El control de gestión en la Administración* Local. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.

Lopez Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (2001). *Una Nueva Administración Pública – estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno.* Editado por IVAP – Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao.

López Díaz, Antonio (2001). Presupuesto, Programas y Indicadores. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión.* Ayuntamiento de Gijón, España.

López Hernández, A.M. *et al* (2001). El proyecto Sinigal: una metodología para la implantación de indicadores de gestión em Municipios. *Auditoría Pública*, Nº 23, Abril, pp. 20-28.

López Lubián, F.J. (2003). Decisiones estratégicas y creación de valor. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad*, Nº 53, pp. 52-57.

López, M J. G. y Ariza, L. R. (2001). Caracterización de los Modelos de Financiacíon Universitaria en Europa. *XI Jornadas HispanoLusas de Gestión Científica.* Cáceres, España.

López Viñegla, A. (2002). Los Sistemas de Información Basados en la Estratégia. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad,* Nº 46, Marzo-Abril, pp. 18-27.

López Viñegla, A. y Hernández Gasset, M. (2002). Un sistema integrado de gestión de la estrategia y los resultados. -Siger-. *Alta Dirección*, Año 38, Nº 224, pp. 11-17.

Lord, Beverly *et al* (1998). Les Indicateurs de Performance: L'Experience des Étabissements Néo-Zelandais d'Enseignement Supérieur. *Gestion de L'Enseignement Supérieur,* Vol. 10, pp. 43-66.

Lowe, A. (2002). Review of: Educational Consumers of Educational Partners: a Critical Theory Analysis. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 701-704.

Lowe, E.A. (1980). Discussion of Auditing and Accounting for Program Efficiency and Management Efficiency in Not-for-Profit Entities. *Accounting, Organizations and Society,* Nº 5 (1), pp. 109-113.

Lozano Miralles, J. (1995). Control, Auditoría y Fiscalización. *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp. 80-91.

Lüder, Klaus (2002). Government Budgeting and Accounting Reform in Germany. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 225-242.

Lund, Helen (1997). 'Outsourcing' in Commonwealth Universities. *CHEMS,* paper 18 .

Lund, Helen (1997). Benchmarking in UK Universities. *CHEMS,* paper 22 .

Lund, Helen (1999). Making and Save Money – Income Generation and Cost Saving in Higher Education. CHEMS.

Lykken, Bjarne B. and **Giertz, Eric** (2000). *Measuring Success: Identifying Performance Indicators* (1st edition). Celemiab International AB.

Lyons, Richard E. (2002*). Teaching College in an Age of Accountability* (1st edition). Pearson Allyn & Bacon.

Madeira, Paulo Jorge (2002). A Importância dos Sistemas de Informação no Sucesso Empresarial das Pequenas e Médias Empresas. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa*, Nº 437, Fevereiro, pp. 43-48.

Mäder, H. And K. Schedler (1994). Performance Measurement in the Swiss Public Sector – Ready for Take-off, in E. Buschor and K. Schedler, (eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting.* Paul Haupt. Berne.

Magalhães Hill, Manuela e Hill, Andrew (2000). *Investigação por Questionário.* Edições Sílabo. Lisboa.

Magnet, Jacques (1978). *Comptabilité Publique.* Paris: Presses Universitaires de France.

Malik, Fredmund (2003). *Dirigir, Rendir, Vivir. Management eficaz para una nueva Era.* Deusto.

Mano, Margarida (2003). O processo de certificação da Administração da Universidade de Coimbra. *Administração da UC 2003.*

Mant, John (2002). Place Management as an Inherent Part of Real Change: a Rejoinder to Walsh. *Australian Journal of Public Administration,* Volume 61, Nº 4, September.

Marçal Grilo (2003). *Desafios da Educação – ideias para uma política educativa no século XXI* (2ª edição). Oficina do Livro. Lisboa.

Marçal Grilo (2002). *Difícil é Sentá-los.* Oficina do Livro. Lisboa.

Marques de Almeida, J.J. (1998). Auditoria: Uma Abordagem Actual. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa* nºs 392/6.

Marques de Almeida, J.J. (2000). *Auditoria Previsional e Estratégica.* Vislis Editores. Lisboa.

Marques de Almeida, J.J. (2001). Contabilidade Analítica no POC-Educação: uma análise crítica. Conferência *"POC - EDUCAÇÃO"*, organizada pela *"MGI – Management Global Information*". Lisboa, Abril de 2001.

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.

Marriott, Neil and **Marriott, Pru** (2003). Student Learning Style Preferences and Undergraduate Academic Performance at two UK Universities. *The International Journal of Management Education,* Vol. 3, Nº 1, 2003, pp. 4-13.

Martin, Cave *et al* (1996). *The Use of Performance Indicators in Higher Education: the Challenge of the Quality Movement.* London: Jessica Kingsley.

Martín Rubio, Irene (2003). Performance and Informal Learning. A Case Study in a Commercial Bank Corporation. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Martín Vallespín, Emilio (2003).Valoración del Rendimiento de los Departamentos de una Universidad Publica. *Auditoría Pública,* Nº 29, Abril 2003, pp. 70-77.

Martins, António (2002). Corporate Governance, Financial Information and the role of auditors: reflections on the Enron case. *Economia Global e Gestão,* Volume VII, Nº 1, 2002, pp. 61-82.

Martins da Silva, Lino (2002). *Contabilidade Governamental - um enfoque administrativo* (5ª edição). Editora Atlas, S.A., S. Paulo.

Maside, J.M. (2001). Nuevos marcos para la Contabilidad y la Auditoría Social. *Revista AECA*, Nº 57, pp. 45-49.

Matheson, Alex (2002). Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 37-50.

Mathews, M.R. (2001). The way forward for accounting education? A comment on Albrecht and Sack 'A Perilous Future'. *Accounting Education*, Volume 10, Number 1 / March 1, 2001, pp. 117-122.

Mathews, Sue (2002). *How to Create Key Performance Indicators and Other Workplace Standards.* Gower Publishing Limited.

Matos Carvalho, J.M. e Marques de Almeida, J.J. (1994). Estrutura Básica da Contabilidade Pública em Portugal. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa* nºs 350/352.

Matson, Eric and **Prusak, Laurence** (2003). The Performance Variability Dilemma. *MIT Sloan Management Review*, Fall 2003, Volume 45, Nº 1, pp. 39-44.

Mauldin, E.G. (1980). How Not-for-Profit Organizations Should Value Investments. *Management Accounting*, November, pp. 35-38.

Maxwell, Jennifer *et al* (2000). State Controlled or Market Driven? The Regulation of Private Universities in the Commonwealth. CHEMS, Paper Nº 31.

May, Tam Yeuk-Mui *et al* (2002). Organizational and Occupational Commitment: Knowledge Workers in Large Corporations. *Journal of Management Studies*, Vol 39, Issue 6, September, Page 775.

Mayntz, Renate (2002). University Councils: an Institutional Innovation in German Universities. *European Journal of Education,* Vol. 37, Nº 1, March.

McGovern, K. (1998). Managing Performance: Some Implications of Output Appropriation by Parliament. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 4, Nº 3.

McCrae, Michael and Nilsson, Henrik (2001). The explanatory and predictive power of different specifications of the Ohlson (1995) valuation models. *European Accounting Review,* Volume 10, Nº 1, July 2001, pp. 315-341.

McLaughlin, M.J. and Warren, S.H. (1994). *Performance Assessment and Students With Disabilities: Usage in Outcomes Based Accountability Systems.* Council Exceptional Children.

McLaughlin, T.A. (1995). *Streetsmart Financial Basics for Nonprofit Managers.* John Wiley & Sons.

Medina Guijarro, J. (1997). El Reintegro de Subvenciones y Ayudas Públicas. *Auditoría Pública*, Nº 11, Octobre, pp.32-34.

Mellett, H. (2002). The consequences and causes of resource accounting. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 13, Nº 2, April 2002, 231-254.

Mendes, Manuel V. (2002). Contributo para um Modelo de Avaliação do Desempenho. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 196-205.

Mendoza C. And Bescos, P.L. (2001). An explanatory model of managers' information implications for management accounting. *European Accounting Review,* Volume 10, Nº 2, July 2001, pp. 257-289.

Menezes, João (2003). A Universidade num Novo Modelo de Desenvolvimento. *Semanário Económico,* 31.Janeiro.2003.

Meyer, R.H. (1996). "Value-Added Indicators of School Performance" In E.A. Hanushek and D. W. Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*: *The Role of Incentives*. Washington, DC: National Academic Press, pp. 197-224.

Michavila, Francisco y Calvo, Benjamín (1998). *La Universidad Española Hoy – Propuestas para una política universitaria.* Editorial Síntesis, SA. Madrid.

Michavila, F. y Zamorano, S. (2002). *Acreditación de las Enseñanzas universitarias: un futuro de cambio*. Madrid: CAM.

Miguel, J.M. de; Caís, J. y Vaquero, E. (2001). *Excelencia. Calidad de lkas Universidades Españolas, Investigaciones Sociológicas*. Madrid.

Miller, P. B. W., Redding R.J. & Bahnson, P.R. (1994). *The FASB The People, the Process, and the Politics* (third edition).Irwin – USA.

Minguillón Roy, A. (1995). La Auditoría Operativa de Universidades. *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp. 51-58.

Ministry of the Premier and Cabinet (1999). Corporate Governance Guidelines for Western Australian Public Sector Board Members. *The Government of Western Australia.*

Mintrop, Heinrich (2003). The Limits of Sanctions in Low-Performing Schools: a Study of Maryland and Kentucky Schools on Probation. *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 11, Nº 3, January.

Mintzberg, Henry (1990). *Le management: voyage au centre des organizations*. Paris.

Mintzberg, Henry (1991). *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Second edition; Prentice Hall.

Mintzberg, Henry (1994). *Grandeur et Décadense de la Planification Stratégique.* Paris.

Mintzberg, Henry (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review,* vol. 74, nº 3.

Mintzberg, Henry; Quinn, J. Brian & Ghoshal, Sumantra (1998). *The Strategy Process (Revised European Edition).* Prentice Hall.

Mintzberg, Henry (2001). Cómo modelar la estrategia. *Harvard Deusto business review,* Nº Extraordinario 1, pp. 22-33.

Mintzberg, Henry (2001). Por qué odio volar y otras historias de gestión. *Harvard Deusto business review* Nº 101, pp. 28-35.

Mintzberg, Henry and Westley, Frances (2002). Tres modelos para mejorar la toma de decisiones. *Harvard Deusto business review*, Nº 111, pp. 46-52.

Moberg, Thomas (1999). Campus Network Strategies: a Small College Perspectives. *CAUSE/EFFECT Journal,* Volume 22, Nº 1, 1999.

Modell, Sven and Lee, Alina (2001). Decentralization and Reliance on the Controllability Principle in the Public Sector. *Financial Accountability & Management,* Vol. 17, Nº 3, August 2001, pp. 191-218.

Monasta, A. (1997). Higher Education as the Producer, Transmitter, and Broker of Knowledge as well as Competence», en *Higher Education in Europe*, xxii, 3, pp. 293-302.

Monks, Robert A.G. (2001). Redesigning Corporate Governance Structures and Systems for the Twenty First Century. *Corporate Governance*, Volume 9, Nº 3, July 2001.

Monro, Dugald (2003). The Role of Performance Measures in a Federal-state Context: the Examples of Housing and Disability Services. *Australian Journal of Public Administration*, Volume 62, Nº 1, March.

Montaner, Ramón (2001). *Dirigir con las Nuevas Tecnologías*. Gestión 2000. Barcelona.

Montañés Mancera, M.D. y Sánchez Barrios, M. (2002). La Concordância entre las Cuentas Anuales y el Informe de Gestión en la Opinión del Auditor. *Técnica Contable,* Nº 637, Enero, pp. 45-50.

Montesiños, Vicente (2002). Government Budgeting and Accounting Reforms in Spain. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 333-354.

Mora Corral, J. y Vivas Urieta, C. (2003). *Nuevas Herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integral.* Monografia AECA, Madrid.

Moreira, Adriano (2001). O Desafio da Avaliação do Ensino Superior. *Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior.*

Moreira, José M. (2002). Políticas de Educação: entre duas gerações. *Rapp – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, Nºs 1-2, 2002, pp. 66-70.

Moreno Sáez, A. y Trillo del Poso, D. (2001). La estimación del modelo de "Función Distancia": medición de la eficiencia y cálculo de elasticidades. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 2001:26 .

Moreno Sáez, A. y Trillo del Poso, D. (2002). La eficiencia de la universidad medida a través de la función de distancia: un análisis de las relaciones entre la docencia y la investigación. *Instituto de Estudios Fiscales.*P.T. Nº 6/02.

Morin, Danielle (2001). Influence of Value for Money Audit on Public Administrations: Looking Beyond Appearances. *Financial Accountability & Management,* Vol. 17, Nº 2, May 2001, pp. 99-118.

Morley, Elaine *et al* (2001). *Comparative Performance Measurement.* Washington, D.C.: Urban Institute Press, 2001.

Mosse, Roberto and **Sontheimer, Leigh E.** (1996). *Performance Monitoring Indicators Handbook (World Bank Technical Paper, No 334).* World Bank.

Mouritsen, J. *et al* (2001). Inter-organizational Controls and Organizational Competencies: Episodes Around Target Cost Management / Functional Analysis and Open Book Accounting. *Management Accounting Research,* Vol. 12, Nº 2, June 2001, pp. 221-244.

Mowry, N.A. and Donelan, M.P. (2001). The Pursuit of Excellence in HR Management at the US DOT. *Journal of Cost Management,* January/February, pp. 21-28.

Mueller, George C. *et al* (2002). Deterioro organizativo: ¿un estímulo para la innovación? Harvard Deusto business review, Nº 109, pp. 4-17.

Muñoz Colomina, C. I.; Norverto Laborda, M. C. (1997). El reto de la mejora de la información contable como instrumento de gestión en el Sector Público. *Actualidad Financiera,* Núm. Monografico 2/97.

Muñoz Colomina, Clara Isabel (1995). Como Agilizar la Administración Pública Atraves de la Contabilidad de Gestión. *Diario Cinco Días,* 13 de Junio.

Muñoz Machado, A. (2000). Gestión total de calidad en la administración pública. *Alta Dirección,* Año 36, Nº 213, pp. 79-84.

Muruzabal Lerga, J. (1995). Autonomía y Gestión Universitaria. *Auditoría Pública,* Nº 3, Octobre, pp. 12-24.

Muruzabal Lerga, J. (2001). La Auditoría Pública en el Año 2055. *Auditoría Pública,* Nº 24, Septiembre, pp. 47-49.

Naciones Unidas – CEPAL / ECLAC (2001). El Uso de Indicadores Socio Económicos en la Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.*

NCPI – National Center for Postsecondary Improvement (2002). Research Priorities for Redirecting American Higher Education. www.ncpi.stanford.edu/ (Dezembro 2004).

Navarro Galera, A.; González López, M.J.; Rodríguez Ariza, L. (1998). "Desarrollo de Nuevos Sistemas de Información Contable en La Universidade Pública Española". *VIII Encuentros ASEPUC Alicante ' 98 – La Contabilidad y la Auditoría ante los Próximos Retos.*

Navarro Galera, A. y Buendía Carrillo, D. (2002). La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad*, Nº 50, pp. 11-20.

Navarro Galera *et al* (2000). Los Indicadores de Gestión en Universidades Públicas. *X Jornadas Luso Espanholas de Gestión Científica.* Vilamoura, Algarve.

Navarro de Peralta, J. Y Diaz Cano, R. (2002). Sistemas de gestión de la calidad en los servicios universitarios. www.upv.es/ainfo/contenídos/jornadaspd (Fevereiro 2004).

Neave, G. (1998). The Evaluative State revisited. *European Journal of Education*, Vol. 33, nº 3, pp. 265-284.

Negre, J. T. e Urieta C. V. (2003). El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Nerenz, David R. (1996). *Assessing performance of integrated delivery systems: analyzing indicators and reporting results*. Faulkner & Gray, Inc.

Nevado Peña, Domingo (2001). El Control de Gestión Renovado. Factor Humano y Nuevos Instrumentos de Gestión Empresarial. Monografia AECA, Madrid.

Neumann, Ruth and Guthrie, James (2002). The Corporatization of Research in Australian Higher Education. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 721-741.

Niccoló Grilo, A. (2002). Gestão Universitária: Um Desafio para os Países do Mercosul. *Revista Portuguesa de Gestão*, Nº 2/00.

Nichols, Rodney W. (1998). Campuses and crocodiles. (universities of the world face challenges). *Sciences,* Jan – Feb.

Nicolaou, Andreas I. (2003). Manufacturing strategy implementation and cost management systems effectiveness. *European Accounting Review,* Volume 12, Nº 1, May 2003, pp. 175-199.

Nicolescu, Luminita (2002). Reforming Higher Education in Romania. *European Journal of Education,* Vol. 37, Nº 1, March.

Nieto de Alba, Ubaldo (1988). *Informacion y Decision Publica.* . XXV años de Contabilidad Universitaria en España. Madrid: Instituto de Planificacion Contable – Ministerio de Economia y Hacienda.

Niklasson, Lars (1998). Acultural Revolution in the Universities. *Evaluation*, Volume 4, Nº 3, pp. 278-293.

Niven, Paul R. (2003). *Balanced Scorecard step-by-step for Government and Nonprofit Agencies.* John Wiley and Sons, Inc.

Norris, Nigel (1998). Evaluación, Economia e Indicadores de Rendimiento. *HEURESIS.* School of Education. University of East Anglia, U.K.

Norverto Laborda, Maria del Carmen *et al* (2003). Reporting de las instituiciones universitarias. *Revista AECA*, nº 62, Enero – Abril.

Nutt, Paul C. (2001). ¿Por qué la mitad de las decisiones que tomamos son erróneas?. *Harvard Deusto business review* Nº 102, pp. 86-90.

Nuttal, Desmond L. (1994). Choosing Indicators. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators".* London: the Falmer Press.

O'Reilly, Robert R. And Bosetti, Lynn (2000). Charter Schools: The Search for Community. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 19-36.

O'Toole Jr.,Laurence J. and Meier, Kenneth (2003). *Plus Ça Change:* Public Management, Personnel Stability, and organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, Nº 1, pp. 43-64.

Ochoa Berganza, José (2002). Calidad total ¿y por qué no en el Sector Público? *Auditoría Pública*, Nº 27, Septiembre 2002, pp. 32-33.

OCDE (1996). *Priorité aux Citoyen. La Reforme de la Gestion Publique au Portugal.*

OCDE (2003). *Education Policy Analysis*. www.oecd.org (Junho de 2003).

OECD (1995). *Budgeting for Results: Perpspectives on Public Expenditure Management.* Paris,"OECD, Performance auditing and the modernization of government", PUMA, Paris, (1996).

OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. London: Stationery Office (distributor).

OECD (1988). *Structural Adjustment and Economic Performance.*

OECD (1999). *Performance Contracting*, PUMA, (99)2, Paris.

OECD (2001). "Outcome focused management and budgeting" *22nd Annual Meeting of senior Budget Officials*, PUMA/SBO (4 Mayo, Paris:3).

OECD (2002). "Overview of results focused management and budgeting in OECD member countries", *Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure* – PUMA/SBO, Paris, 11-12 February: 10.

Ogawa, Rodney T. and **Collom, Ed** (2000). Using Performance Indicators to Hold Schools Accountable: Implicit Assumptions and Inherent Tensions. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 200-215.

Ogando, Olga y Miranda, Belén (2001). La Evaluación de las Politicas Publicas: aspectos metodológicos y estudio de casos. *Seminário sobre gestión pública local – evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de Gestión.* Ayuntamiento de Gijón, España.

Oka, Tosihiro (2003). Effectiveness and Limitations of Cost-benefit Analisys in Policy Appraisal. *Government Auditing Review,* Volume 10, March 2003, pp. 17-28.

Oliveira, João and **Drury Colin** (2003). Management Accounting Standardisation and Beyond: a Case Study of an Internationally Operating Company. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Oliveira Rocha, J.A. (1991). *Princípios de Gestão Pública.* Lisboa: Editorial Presença.

Oliveira Rocha, J.A. (2000). Modelos de Gestão Pública. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume I, nº 1, 2000, pp. 6-16.

Oliveira Rocha, J.A. (2002). Modernização das universidades e gestão participada. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 48-53.

OPTIKA – Optika Business Solutions (2003). Driving Efficiency in Higher Education Processing. www.optika.com (Abril de 2003).

O'regan, David (2002). Performance Monitoring for Successful Internal Auditing. *Accounting & Business*, Volume 5, Nº 3, pp. 32-33, ACCA.

Orellana Moraleda, C. (2001). mplantación de sistemas de información : El cambio cultural: Importancia de la formación y la información. *Alta Dirección*, Año 36, Nº 216, pp. 86-92.

Orvalho Silva, José (2000). Qualidade, Cidadania e Modernização Administrativa. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume I, nº 1, 2000, pp. 106-111.

Ortí Lahoz, A. (1995). La Permanente Insuficiencia del Presupuesto de la Universidad. *Auditoría Pública*, Nº 3, Octobre, pp. 32-35.

Ortiguera Bouzada, M. (1987). Administraciones Públicas: el control de la eficiência y de la eficácia mediante indicadores. Seminarios 1986, Tribunal de Cuentas. Madrid.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison Wesley. New York.

Osoro Sierra (1994). *Utilización de indicadores en la evaluación institucional universitaria. Una aplicación a la evaluación de programas académicos*. Tesis Doctoral. Serviço de Publicaciones de la Universidad de Cantabria. Santander.

Oxman, Jeffrey A. and **Smith, Brian D**. (2003. The Limits of Structural Change. *MIT Sloan Management Review*, Fall 2003, Volume 45, Nº 1, pp. 77-82.

Owen, David L. ***et al*** (2000). The new social audits: accountability, managerial capture or the agenda of social champions?. *European Accounting Review*, Volume 9, Nº 1, May 2000, pp. 81-98.

Pablo López, I. y Rodríguez Antón, J.M. (1999). *Diagnóstico sobre la Evolución de la Eficiencia de la Empresa Española.* AECA, Estudios Empíricos, Madrid.

Pablos Escobar, L. Y Valiño Castro, Aurelia (2000). *Economía del Gasto Público: control y evaluación.* Civitas, Tratados y Manuales.

Pablos Rodríguez, José L.; Arbesú López (2000). *La imagen fiel de la actuacion de los entes locales ante los retos que plantea - la nueva gestion pública* – IX Congresso AECA - comunicaciones.

Pae, Suil (2002). Discretionary disclosure, efficiency, and signal informativeness. *Journal of Accounting & Economics*, Volume 33, Nº 3, August 2002, pp. 280-311.

Pallot, June (2002). Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand. *Models of Public Budgeting Accounting Reform - OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1,* pp. 163-186.

Pallot, June (2003). A Wider Accountability? The Audit Office and New Zealand's Bureaucratic Revolution. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 14, Nº 1-2, January 2003, pp. 133-155.

Pant, L. W. (2001). The growing role of informal controls: does organization learning empower of subjugate workers?. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 12, Nº 6, December 2001.

Parker, Kirsten and Leithwood, Kenneth (2000). School Councils' Influence on School and Classroom Practice. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 37-65.

Parker, L.D. (2002). It's been a pleasure doing business with you: a strategic analysis and critique of university change management. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 576-602.

Parker, L.D. (2003). The New Management Accountant. *Critical Perspectives on Accounting,* Volume 14, Nº 8, pp.812..

Parra Luna *et al* (2003). *La Universidad Transformacional: la Medida de su Calidad y Eficiencia.* Universidad Complutense de Madrid.

Pastor Tejedor, Jesús *et al* (2003). Nuevos Índices de la Gestión de Calidad Aplicado a Instituciones Sanitarias. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Pastor Tejedor, Jesús *et al* (2003). Nuevo Modelo para la Obtención de Indicadores de Gestión de Calidad Basado en el Cuadro de Mando Integral, el Modelo EFQM y la Gestión por Procesos, Aplicado a Instituciones Sanitarias. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Paton, R. and Taylor, S. (2002) 'Corporate universities: Between higher education and the workplace', in Williams, G. (ed) *The Enterprising University: Reform, excellence and equity.* Buckingham: Open University Press.

Peña, D. (1999). Calidad Total en las Universidades. En: *Universitat: Estatègies per avançar*, Barcelona, UPC.

Pereira e Tavares (2002). Rapp – Revista de Administração e Políticas Públicas. Apap -

Pérez Esparrells, Carmen y Utrilla de la Hoz, Alfonso (1998a). Análisis de la financiación de las Universidades de la Comunidad de Madrid: valoración y propuestas de reforma. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 9812 .

Pérez Esparrells, Carmen y Utrilla de la Hoz, Alfonso (1998b). Las políticas de gasto en educación y enseñanza universitaria. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 0027.

Pérez Esparrells, Carmen y Utrilla de la Hoz, Alfonso (1998c). La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 0028 .

Pérez Esparrells, Carmen y Utrilla de la Hoz, Alfonso (1998d). Una Aplicacion de la Teoria de las Transferencias Interjurisdiccionales a la Planificacion Descentralizada de la Financiacion Universitaria. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 0043 .

Pérez de Lema, Domingo Garcia (2002). Factores determinantes de la eficiencia y rentabilidad en las Pyme en España. *Revista AECA*, nº 60, Especial X Encuentro – Setúbal.

Performance indicators of California higher education / California Postsecondary Education Commission (2001). Sacramento, California: The Commission, 1996.

Pervan, Graham P. (1996). Improving the Performance of Decision Making Groups through Research and Practice with Group Support Systems. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 2, Nº 3.

Peters, Katharina (2001). When Reform Comes Into Play: Budgeting as Negotiations Between Administrations. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 26, Nº 6, pp. 521-539.

Pettersen, Inger Johanne (2001). Implementing management accounting reforms in the public sector: the difficult journey from intentions effects. *European Accounting Review,* Volume 10, Nº 3.

Pile, Marta e **Teixeira, Isabel** (1995). Avaliação das Universidades: a Experiência do IST. http://gep.ist.utl.pt/comunica.htm (Dezembro 2003).

Pires Caiado, António C. (1997). *Aspectos del sistema de control interno en las Finanzas Públicas de Portugal, de 1761 até 1832* – IX Congresso AECA – comunicaciones.

Plan General de Contabilidad Publica (1994). Madrid. Centro de Estudios Financieros.

Plano Oficial de Contabilidade 22ª edição. Porto Editora.

Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations.* Jossey-Bass; 1st edition, May.

Pollitt, Christopher (2003). Performance Audit in Western Europe: trends and choices. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 14, Nºs 1-2, January 2003, pp. 157-170.

Porporatto, Pablo A. (2004). Intrapreneurship: Emprendiendo Dentro de la Empresa. Enfoques, Nº 3, pp. 63-71.

Porta Pallais, Emilio (2001). Educación superior en Nicaragua: ¿Eficiencia en la asignación y administración de los recursos del Estado? – Estudio de Caso Nº 55. *Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP).* www.dii.uchile/cl (Maio 2003).

Pou Díaz, Jaime (2001). El Marco Conceptual de la Contabilidad Pública. *Revista AECA* Nº 56, pp. 67-68.

Price, Colin *et al* (2001). Cómo convertirse en un equipo directivo eficaz. *Harvard Deusto business review* Nº 104, pp. 30-37.

Prieto, Ángel M. Zofío, José L. (2003). Análisis de la eficacia en la provisión de infraestructura básica por las entidades locales. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 137-148.

Prieto Jano, Mª José (1999). *Modernizacón y eficiencia de la Administración Pública. Especial referencia a la Administración Tributaria española.* Tesis Doctoral. Facultad de Ciências Económicas y Empresariales, Departamento de Economia Aplicada. Valladolid.

Prieto Jano, Mª José (2001). Los Indicadores de Gestión como Instrumento de Medicion de las Actuaciones del Sector Público. *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 26, pp. 83-109.

Provan, David and Abercromby, Karen (2000). University League Tables and Rankings: a Critical Analysis. *CHEMS,* Paper Nº 30.

Publisher Office of the Auditor General ( ). *Value-for-Money Audits: Ministry of Advanced Education, Training, and Technology* .www.google.com (Março 2003).

Pucheta Martínez, M.C. y Cortès Fleicha, J.L. (2002). Qué son y cómo deberían ser los Informes de Auditoría de las Administraciones Publicas. *Revista AECA*, Nº 58, Abril.

Puig, Xavier y Amat Salas, Oriol (1999). Situación actual de la Universidad y de sus relaciones con las empresas. *Alta Dirección*, Año 35, Nº 208, pp. 65-73.

Raaum, Ronell B. & Morgan, Stephen L. (2001). *Performance Auditing: A Measurement Approach.* Institute of Internal Auditors; September.

Raham, Helen (2000). Cooperative Performance Incentive Plans. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 142-158.

Ramírez Alujas, Alvaro V. (2001). Modernización de la gestión pública. El caso Chileno (1994 - 2000). Estudio de Caso Nº 58. *Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP).* www.dii.uchile/cl

Ramos Pires, A. (2000). *Sistemas de Gestão da Qualidade.* Edições Sílabo, Lda.Lisboa.

Rapallo, Mª del Carmen (1999). Evaluación de la eficiencia en la gestión empresarial. El caso de una transferencia de propiedad pública a privada. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 9916 .

Rascão, José (2001). *Sistemas de Informação para as Organizações – a informação chave para a tomada de decisão.* Edições Sílabo.Lisboa.

Ravara (1995). Planeamento, Plano e Staff Técnico: contribuições para o processo de formulação e implementação da estratégia. *In Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública.* Fórum 2000. Lisboa: ISCSP.

Raymund, Olivier (1998). Le Service Publique Face à La Gestion Déléguée. *La Révue Française de comptabilité,* Mai 1998 – nº 300.

Rebull, Victoria Sanchez (2002). El sistema ABC en Empresas de Servicios. www.tdx.cesca/TESIS (Maio 2004).

Reck, Jacqueline L. (2001). The Usefulness of Financial and Nonfinancial Performance Information in Resource Allocation Decisions. *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 20, Nº 1, Spring 2001, pp. 45-71.

Redondo De La Vega, Jesús (2002). ¿Es posible un marco conceptual único para la contabilidad financiera de la empresa y del sector público no Empresarial? *Auditoría Pública,* Nº 26, Abril 2002, pp. 51-66.

Reed, Michael (2001). New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: a Review of Assessment. Artigo apresentado no 1º Seminário do Douro, *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Pinhão.

Reeders, Ern and **Marshall, Helen** (1996). What is Quality in Higher Education?. *ultiBASE Articles - Faculty of Social Sciences and Communications, RMIT.*

Reeders, Ern and **Marshall, Helen** (1996). Standards of Performance on Teaching Quality Indicators. *ultiBASE Articles - Faculty of Social Sciences and Communications, RMIT.*

Ricciuti, Claudio Alberto (2002). El control y la Significatividad. *Auditoría Pública*, Nº 26, Abril 2002, 48-50.

Ridley, Steve (2002). Time Based Costing – cash management for the future. *Accounting & Business*, Volume 5, Nº 2, pp. 47-48.

Riley, Kathryn A. (1994). Following the Education Indicators Trail in the Pursuit of Guality. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Riley, Kathryn A. and **Nuttal, Desmond L.** (1994). Measuring Performance – National Contexts and Local Realities. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Rios Escobar, Danae (2000). Indicadores de Calidad y Eficiencia en la Educaión Universitaria: Algunas Propuestas Para el Sistema de Acreditación Chileno – Estudio de Caso Nº 44. *Magíster en Gestión y Políticas Públicas (MGPP).* www.dii.uchile/cl (Junho 2003)

Ripoll Feliu (1990). Información y Contabilidad de Gestión. www.observatorio-iberoamericano.org (Junho 2003).

Robertson, Maxine and **Swan, Jacky** (2003). 'Control – What Control?' Culture and Ambiguity Within a Knowledge Intensive Firm. *Journal of Management Studies*, Vol 40, Issue 4, June, Page 831.

Robinson, Pat (2003). Government Accountability and Performance Measurement. *Critical Perpspctives on Accounting,* Volume 14, Nºs 1-2, January 2003 p. 171 - 186.

Robinson, Viviane and Timperley, Helen (2002). The Link Between Accountability and Improvement: The Case of Reporting to Parents. *Peabody Journal of Education*, Volume 75, Nº 4, 2000, pp. 66-89.

Rocha, Carla Sofia (2002). Do modelo gestionário ao modelo da governação. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 36-45.

Rodrigues da Rocha, José (2002). Que política de qualidade no ensino universitário. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 154-162.

Rodríguez Alvarez, A. y Suárez Pandiello, J. (2003). Organizaciones burocráticas e ineficiencia X : una revisión de modelos. *Hacienda Pública Española*, Nº 164, pp. 83-110.

Rodríguez Antón, J.M. (2003). *La Toma de Decisiones en la Empresa.* AECA – Documento 14 – Serie Principios de Organizacion y Sistemas, Madrid.

Rodríguez Bolívar, M.P. y Ortíz Rodríguez, D. (2002). El cuadro de mando integral y su aplicación al control de la gestión en las Administracciones Públicas. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad,* Nº 50, pp. 22-32.

Rodríguez Castellanos *et al* (2001). La Gestión del Conocimiento Científico-Técnico en la Universidad: un caso y un proyecto. *Cuadernos de Gestión*, Vol. I, Nº 1, Febrero 2001, pp. 13-30.

Rodríguez Prieto, B. y Álvarez Pérez, M. (2002). Mejora de la gestión en las administraciones públicas: la reingeniería de procesos y las herramientas de workflow. *Auditoría Pública*, Nº 26, Abril 2002, pp. 89-93.

Roel Hernández, M. (1998). El control financiero en las Administraciones Públicas. *Auditoría Pública* nºs 13 e 14.

Romero, J. Barbosa (1988). Concepção de Universidade. *Seminário sobre Gestão do Ensino Superior.* Braga, 25 de Fevereiro de 1988.

Ronen, J. (2002). Policy Reforms in the Afternoon of Accounting Scandals. *Journal of Accounting and Public Policy,* Volume 21, Nºs 4-5, Winter 2002, pp. 281-286.

Rosa, Pedro M. C. S. (1995). Estratégia, Planeamento, Planeamento Estratégico e Eficácia. *In Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública.* Fórum 2000. Lisboa: ISCSP.

Roslender, R. and S. J. Hart (2002). Integrating management and marketing in the pursuit of competitive advantage: the case for strategic management accounting. *Critical Perspectives on Accounting,* Vol. 13, Nº 2, April 2002, pp. 255-277.

Ruby, Alan (1994). Education Indicators: Officials, Ministers and the Demand for Information. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Ruël, Gwenny and **Bastiaans, Nienke** (2003). Free-riding and Tem Performance in Project Education. *The International Journal of Management Education,* Vol. 3, Nº 1, 2003, pp. 26-37.

Rueda López, Nuria (2003). Eficiencia global de la producción pública. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp. 94-112.

Ruia González, M. (2000). Sistemas de dirección en empresas del siglo XXI. *Alta Dirección,* Año 36, Nº 212, pp. 11-24.

Ruiz del Molino, J. A. (2003). El Control de las Universidades Públicas Valencianas: Problemática y Racionalización. *Auditoría Pública*, Nº 31, Octubre, pp. 26-33.

Ruiz-Olalla Corcuera, M.C. y Gimeno Zuera, J. (2000). La gestión de la calidad mediante indicadores : una evidencia empírica. *Actualidad Financiera*, Año 5, Nº 5, pp. 53-66.

Rutherford, Brian A. (2000). The Construction and Presentation of Performance Indicators in Executive Agency External Reports. *Financial Accountability & Management,* Volume 16, Nº 3, August 2000, pp. 225-249.

Rutherford, Brian A. (2000). Value-based Management Better Product or Better Marketing? *Accounting & Business*, November, ACCA.

Ryan, Christine *et al* (2000). Financial Performance Indicators for Australian Local Government. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 6, Nº 2.

Sagor, Richard (1997). *Local Control and Accountability: How to Get It, Keep It, and Improve School Performance.* Corwin Press.

Saide, Jeari (1992). Vers un Nouveaux Management de L'Enseignement Supérieur. *Revue Politiques et Management Public*, Volume 10, Nº 3, pp. 125-149.

Sáinz Ancín, J. M. (2001). La misión, hoy más necesaria que nunca. *Harvard Deusto business review* Nº 105, pp. 16-31.

Salas, Joan Amat (1995). La Contabilidad de Gestión Atraves de los Indicadores de Control. *Diario Cinco Días,* 19 de Septiembre.

Salas, Joan Amat (1995). La Contabilidad de Gestión como un Instrumento de Dirección. *Diario Cinco Días,* 1 de Junio.

Sánchez Peinado, E. y Pla Barber, J. (2003). Variables Estratégicas y Performance en la Elección de Modos de Entrada. Una Aproximación Empírica en Sectores de

Prestación de Servicios. *XIII Congreso de ACEDE - Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa "Dirección de Empresas y Creación de Valor en un Nuevo Entorno Económico, Institucional y Cultural". Salamanca, España.*

Sansalvador Sellés, M.E. y Trigueros Pina, J.A. (2000). Análisis de los indicadores no financieros de la calidad frente al coste total de la calidad. *Actualidad Financiera*, Año 5, Nº 7, pp. 53-62.

Sansalvador Sellés, M.E. ***et al*** (2002). La Medición de la Calidad a través de los Sistemas ABC. *Técnica Contable*, Nº 639, Marzo, pp. 187-196.

Sansalvador Sellés, M.E. y **Reig Mullor, J.** (2002). La gestión de la calidad total a través de las aportaciones de sus principales "gurús". *Alta Dirección*, Año 38, Nº 224, pp. 37-43.

Santana, Silvina e Diz, Henrique (2000). Cultura e Aprendizagem Organizacional. *Revista Portuguesa de Gestão,* nº 4.

Santiago, Rui A. (2001). Aprendizagem Organizacional nas Instituições de Ensino Superior. Em José Tavares e Rui A. Santiago, *Ensino Superior (In)Sucesso Académico*. Porto: Porto Editora, pp. 177-206.

Santiago, Rui ***et al*** (2002). Avaliação Institucional e Aprendizagem Organizacional nas Universidades: os Dilemas da Adaptação ou da Reconstrução sob Pressão do "Managerialismo". *Rapp – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, pp. 54-65.

Santiago, Rui ***et al*** (2002). *Relatório do Projecto sobre a Avaliação, Auto-Análise Institucional e Gestão das Universidades em Portugal e no Brasil.* UFRGS/CNPq.

Santín González, Daniel (2003). Descentralización y financiación de la Universidad Pública en Latinoamérica: Algunas propuestas a partir del caso español. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Documento de Trabajo* nº 001.

Santín González, Daniel *et al* (2002). Comparing neural networks and efficiency techniques in non-linear production functions. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Documento de Trabajo* nº 002.

Santos, Fernando Seabra (2003). O Financiamento das Universidades Públicas. *Jornal "A Página"* Janeiro de 2003.

Santos Silva, Augusto (2000). Intervenção do Ministro da Educação português, na Conferência "Novo Conhecimento e Nova Aprendizagem". www.google.pt (Setembro 2003).

Saraiva, Pedro ***et al*** (2000). *ISO 9000 para Instituições de Ensino e Formação – Guia Interpretativo para aplicação da Norma NP EN ISO 9001 a Instituições de Ensino e Formação*. Lisboa: Instituto Português da Qualidade.

Saravanamuthu, K. and Tinker, T. (2002). The university in the new corporate world. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 545-554.

Saravanamuthu, K. and Tinker, T. (2003). Politics of Managing: the Dialectic of Control. *Accounting, Organizations and Society*, Nº 28, Nº 1, January 2003, pp. 37-64.

Saurina Canals, Carmen (2002). Medida de la Calidad: Adaptación de la Escala Servqual al Ámbito Financiero. *REFC - Revista Española de Financiación e Contabilidad*, Nº 113, Julh/Set.

Schofield, Allan (1996). Developments in Performance Appraisal in Commonwealth Universities. *CHEMS,* Paper Nº 5.

Seal, Willie (2001). Management Accounting and the Challenge of Strategic Focus. *Management Accounting Research*, Volume 12, Nº 4, Deciembre, pp. 487-506.

Secretaría general del club gestión de calidad (2002). Incorporar la excelencia a la cultura de la organización. *Excelencia*, Nº 36, pp. 14-17.

Secretaría general del club gestión de calidad (2003). Outsourcing Estratégico. *Excelencia,* Nº 38, pp. 8-11.

Secretaría general del club gestión de calidad (2003). EFQM y la coalición por la Excelencia. *Excelencia,* Nº 38, pp. 22.

Selden, Ramsay (1994). How Indicators Have Been Used in the USA. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Sharma, U. and Z. Hoque. (2001). Implementing the Balanced Scorecard in government: The housing authority of Fiji. *Journal of Cost Management.* July/March, pp. 37-41.

Shead, Bob (1998). Outcomes and Outputs – Who's Accountable for What?. *Journal of Accounting, Accountability and Performance,* Volume 4, Nº 1.

Sierra Molina, Guillermo *et al* (2002). La Auditoría Financiera como un Proceso de Toma de Decisiones. *Partida Doble*, Nº 131, Marzo, pp. 76-97.

Silva, Rui V. (2004). Ensaio sobre o Planeamento Estratégico. *Semanário Económico.*13 de Fevereiro.

Simonetti, G. Jr. (1978). It's Time for Greater Accountability in the Public Sector. *Management Accounting*, September, pp. 13-16.

Simons, R., Davila, A. & Kaplan, Robert S. (1999). *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy: Text & Cases*. Prentice Hall College Div; June.

Singh, G. (2002). Educational Consumers of Educational Partners: a Critical Theory Analysis. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 680-700.

Sistema Universitario Estatal – SUE (2000). Propuesta de Indicadores de Gestión para la Educación Superior. Documento de trabajo, con el Apoyo de la Oficina de Planeación, Insitituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES. Colombia.

Slaughter, Sheila and Larry, L. Leslie (1997). *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepeneurial University*. Baltimore: John Hopkins University.

Smith, Michael J. (2002). Gaming Nonfinancial Performance Measures. *Journal of Management Accounting Research,* November Issue.

Smith, Peter C. y Goddard, Maria (2003). Los indicadores de gestión en el sector público. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp.35-46.

Solà, Josep M. Guinart I (2003). **Indicadores de gestión para las entidades públicas.** . *VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Octobre.

Sonnet, Fernando H. e Asís, Inês del Vale (2001). Algunas consideraciones sobre la toma de decisions empresariales en material de política de precios. El caso de las pymes cordobesas. *Facultad de Economia de la Universidad Nacional de Córdoba*. Documento de Trabajo nº 5.

Sousa Franco, A.L. (1995). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* – Volume I (4ª edição – 2ª reimpressão). Almedina. Coimbra.

Sousa Santos, Boaventura (1997). Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo, Cortez, 3ª edição.

Souza Freire, Fátima *et al* (2003). Um Método Quantitativo para Avaliação da Satisfação dos Clientes. *Revista de Contabilidade e Finanças da USP* (Brasil), Ano XIV, Nº 31 – Janeiro/Abril, pp. 7-15.

Spottiswoode, Clare (2000). *Improving Police Performance: a New Approach to Measuring Police Efficiency / Public Services Productivity Panel.* London: HM Treasury, 2000.

Sprinkle, Geoffrey B. (2003). Perspectives on Experimental Research in Managerial Accounting. *Accounting, Organizations and Society,* Vol. 28, Nºs 2-3, February / April 2003, pp. 287-318.

Stake, Robert (1998). Some Comments on Assessment in U.S. Education. *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 6, Nº 14, July.

State Higher Education Executive Officers (1997). State Survey on Performance Measures. Preliminary Results.

State of Oregon, Oregon University System, review of selected performance indicators (2002). Secretary of State, Audits Division.

Stein, Janice Gross (2003). *The Cult of Efficiency.* House of Anansi Pr.

Stevens, Douglas E. (2002). The Effects of Reputation and Ethics on Budgetary Slack. *Journal of Management Accounting Research,* November Issue.

Stone, Brett A. (2001). A Special-Purpose Taxonomy of Corporate Social Performance Concepts. *Accounting and the Public Interest*, 2001 Issue, July.

Strebel, Paul (2001). Agilizar el proceso de la estrategia. *Harvard Deusto business review* Nº 101, pp. 4-9

Strother, D.B. (2002). *A Measure of Excellence: Clovis California Schools.* Phi Delta Kappa Center for Evaluation, Development, and Research.

Sunder, Shyam (2002). Management Control, Expectations, Common Knowledge, and Culture. *Journal of Management Accounting Research,* November Issue.

Tavares, Gonzaga L.; Pinela, Miguel A.(1988). *Contabilidade Pública* , Rei dos Livros.

Taylor Barbara E. ***et al*** (1996). *Strategic Indicators for Higher Education: Improving Performance.* Pricenton Peterson's.

Taylor, S. and Paton, R. (2002) Corporate Universities: historical development, conceptual analysis & relations with public-sector higher education. *Observatory on Borderless Higher Education report.*

Taylor, S., Thorpe, R. and Down, S. (2002) Negotiating managerial legitimacy in smaller organizations: Management education, technical skill and situated competence. *Journal of Management Education,* 26 (5) pp. 550-573.

Teixeira Ribeiro, J.J. (1995). *Lições de Finanças Públicas* (5ª edição, refundida e actualizada). Coimbra Editora, Lda. Coimbra.

Termes Angles, F. (1991): *La auditoría de performance en el Sector Público.* Ed. Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid.

Tesoro, Ferdinand & Tootson, Jack (1999). *Implementing Global Performance Measurement Systems.* Jossey-Bass/Pfeiffer; November.

The Association of Commonwealth Universities (1999). Effective Financial Management in Higher Education. London – UK.

The Audit Office of New South Wales. Public Sector Corporate Governance Ready Reckoner - Checklist issued by the Audit Office of NSW.

The European Journal of Education. Editorial September 2001. Lifelong Learning: the university response.

The Netherlands Ministry of Finance – Government Audit Policy Directorate [DAR] (2000). Government Governance – Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?. Paper presented on the *9th FEE (Federatión des Experts Contables Europeénnes) Public Sector Conference,* 2-4 November 2000.

The 2000–2001 Auditing Section Education Committee. American Accounting Association. Challenges to Audit Education for the 21st Century: A Survey of Curricula, Course Content, and Delivery Methods. *Issues in Accounting Education,* August 2003 Issue.

The Stationery Office Books (1996). *How Good Is Our School?: Self-evaluation Using Performance Indicators.*

The University of Queensland – The Equity Office Operational Plan 2003 – 2004. www.uq.edu.au/gender_equity (Fevereiro 2003).

Thomas, Paul (2002). Meeting the Challenges – The Governance and Management of Universities. *University of Sunshine Coast* – Austrália.

Thomas, Paul (2003). Robust Risk Assessment Procedures in Place at University. *University of Sunshine Coast,* Article ID 1215 – Australia.

Thomas, Paul (2003). New Vision for Universities. *University of Sunshine Coast,* Article ID 1215 – Australia.

Thor, C.G. (2000). The Evolution of Performance Measurement in Government. *Journal of Cost Management*, May/June, pp. 18-26.

Tilling, M.V. (2002). The dialectic of the university in times of revolution: echoes of the industrial revolution? *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 555-574.

Tinker, Tony (2002). Discussants Comments on: "Universities and Collaboration Within Complex, Uncertain Knowledge-Based Economies" (James Juniper). *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 779-781.

Tirole, Jean (2001). Corporate Governance. *Econometrica,* Volume 69, Nº 1, January 2001, pp. 1-36.

Tonks, David and **Farr, Marc** (2003). Market Segmentation and Management Students: Participation in Higher Education. *The International Journal of Management Education,* Vol. 3, Nº 1, 2003, pp. 38-54.

Torgal, L. Reis (2002). www.universia.pt (Maio 2003).

Torres Pradas, Lourdes (2001). Gestión en las Administraciones Públicas. www.ciberconta.unizar.es (Maio 2003).

Torres Pradas, Lourdes (2002). *La Auditoría Operativa: un Instrumento para la Mejora de la Gestión Pública.* AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

Torres Pradas, Lourdes (2002). El Control de Eficacia en Administración Local. ISEL – Instituto Superior de Economia Local. Cuaderno Nº 3.

Tripier, Benjamin (2002). Gobernabilidad Corporativa. www.ntn-consultores.com (Julio 2004).

Tucker, Marc S. and Codding, Judy, B. (eds.) (2002). *The Principal Challenge: Leading and Managing Schools in an Era of Accountability* (1st edition). Jossey-Bass.

UNESCO/CEPES (2003). The External Dimension of the Bologna Process: South East European Higher Education and the European Higher Education Area in a Global World. *Bucharest, Romania, 6-8 March. Conclusion and Recommendations.*

Unger, Brigitte (2000). Innovation Systems and Innovative Performance: Voice Systems. *Organization Studies,* September.

United Nations – Economic and Social Council (2003). Strategies for High Quality Staffing in the Public Sector. *Committee of Experts on Public Administration, E/c 16/2003/4.*

Universidad Carlos III de Madrid. Informe final del proceso de evaluación del Plan Nacional de Evaluación del Consejo de Universidades 1997/2001. Enero 2002.

Universidad Nacional de Colômbia (2003). Indicadores de medición: objectivos – necesidad de una comprensión objetiva del papel y la significación de la universidad. Agosto.

Universidad de Zaragoza (2000). Memória Económica 2000.

Utrilla de la Hoz, Alfonso *et al* (2003). La financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid. Notas para el diseño de un modelo de reparto en el marco de un contrato-programa. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 009.

Valadares Tavares, L. *et al* (2003). *Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança* (4ª edição). Oficina do Livro. Lisboa.

Valiño Castro, Aurelia (1998). Los Instrumentos de Información para la Gestión Pública. Principales Deficiencias y Propuestas de Reforma. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 19.

Valiño Castro, Aurelia (2000). Las Reformas de la Administración Pública. *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo* nº 0025.

Vallejo, Manuel Galán (1999). Papel de las Agencias Nacionales y Autonómicas en la Mejora de la Calidad de la Universidad. *XVIII Jornadas de Gerencia Universitaria, Los Retos de la Universidad del Futuro*, Lleida, 8, 9, 10 y 11 de Noviembre.

Vallés, Francesc (2003). La garantía constitucional del ejercicio indepenciente del control externo del gasto público. *Auditoría Pública*, Nº 28, Enero 2003, pp. 74-81.

Van der Stede, Wim A (2003). The effect of national culture on management control and incentive system design in multi-business firms: evidence of intracorporate isomorphism. *European Accounting Review*, Volume Volume 12, Nº 2, July 2003, pp. 263-285.

Van Vught, Frans (1997). The Effects of Alternative Governance Structures, a Comparative Analysis of Higher Education Policy in Five EU Member States. In Bernard Steunenberg and Frans van Vught (eds.), *Political Institutions and Public Policy, Perspectives on European Decision Making*. Dordrecht: Klwer Academic Publishers.

Vasconcellos e Sá (2002). *A Empresa Negligenciada*. Editorial Verbo. Lisboa.

Vasconcellos e Sá (2004). *Pode-se Ganhar com 10 e Perder com 100.*

Veiga Simão *et al* (2003). *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década.* Gradiva Publicações, Lda. Lisboa.

Vela Bargues, J. M. (1992). *Concepto y Princípios de Contabilidad Publica.* Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas. Madrid.

Vélez, María Luisa (2003). El Nuevo Rol Proactivo de los Contables de Gestión en las Organizaciones. *Revista AECA,* Nº 64, Especial XII Congreso AECA.

Vendrell, Marc Oró i (2002). Los instrumentos de gestión de la información como motor de cambio hacia una nueva administración pública. *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Octobre.

Verga Matos, P. e Manuel Coelho, A. (2003). Board' of Directors Composition, Cash Compensation and Corporate Governance Compliance – evidence from Euronext Lisbon. *XIII Congreso da ACEDE, Salamanca, España.*

Veuthey, Eloy *et al* (2001). *Introducción a la Contabilidad de Costes para la Gestión – Curso práctico*. CIVITAS Tratados y Manuales. Madrid.

Viator, Ralph E. (2001). The Association of Formal and Informal Public Accounting Mentoring With Role Stress and Related Job Outcomes. *Accounting, Organizations and Society,* Vol. 26, Nº 1, January 2001, pp. 73-93.

Vicente Pina, D. y Torres Pradas, L. (2001). Marco Conceptual para la Información Financiera en Las Administraciones Públicas. AECA, Documento 1 – Serie Contabilidad y Administración del Sector Público, Madrid.

Vicente Pina, D. y Torres Pradas, L. (2004). *La Iniciativa Privada en el Sector Público: Externalización de Servicios y Financiación de Infraestructuras*. Ediciones AECA, Madrid.

Vidal, J. (Ed.) (1999). *Indicadores en la Universidad: Información y Decisiones.* Consejo de Universidades, Madrid.

Vidal, Javier (1999). Resultados de los planes de evaluación institucional. *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación – ANECA.* Zaragoza, España.

Vieira Mendes, Manuel (2002). Contributo para um modelo de avaliação do desempenho. *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas,* Volume III, nº 1-2, 2002, pp. 196-205.

Villareal, Enrique (1999). La utilización de indicadores de rendimiento en la financiación de la educación superior. In *"Indicadores en la Universidad: Información y Decisiones"*. Consejo de Universidades.

Villareal, Enrique (2002). Improving Institutional Efficiency in the Spanish Higher Education System. *European Journal of Education,* Vol. 37, Nº 1, March.

Virtanen, Turo (1997). Financial Autonomy and Accountability of Public Managers. *European Group of Public Administration – Permanent Study Group 4: Quality and Productivity in the Public Sector,* Leuven, Belgium.

Visscher, Adrie J. (2001). *Managing Schools Towards High Performance – Linking school management theory to the school effectiveness knowledge base.* Swets & Zeitlinger Publishers. Twente, The Netherlands.

Wade, David et al (2001). *Corporate Performance Management, How to build a better organization through measurement-driven, strategic alignment.* Butterworth-Heinemann; January.

Wallace, Jo-Ann (2000). Key Performance Indicators: a perspective from the Department of English, University of Alberta. www.zeus.uwindsor.ca/cace/performance.htm (Setembro 2003).

Walsh, Kieron (1994). Quality. Surveillance and Performance Measurement. In Riley, K.A. and Nuttal, D.L. (eds.) *"Measuring Quality Education Indicators"*. London: the Falmer Press.

Warren, Carl S. (2003). *Survey of Accounting* (second edition). South-Western College/West.

Watanabe, Kazuo (2003). Characteristics of Accounting Standards for Independent Administrative Institutions. *Government Audit Review*, Vol. 10, March.

Watkins. Michael D. (2003). Government Games. *MIT Sloan Management Review*, Summer 2003, Volume 44, Nº 2, pp. 91-95.

Watts, T. (2002). Voices of the Academy: Academics' responses to a Corporatized University. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 13, Nº 5-6, October-December 2002, pp. 644-656.

Weed, R.J. (1978). Financial Sources in the Public Sector. *Management Accounting*, October, pp. 23-28.

Weir, Charlie *et al* (2002). Internal and External Governance Mechanisms: Their Impact on the Performance of Large UK Public Companies. *Journal of Business Finance & Accounting,* Vol. 29, Nºs 5-6, June /July 2002, pp. 579-612.

Weis, W.L. and Tinius, D.E. (1980). Does Anyone Understand Nonprofit Reports? *Management Accounting*, November, pp. 25-29.

Wellman, Jane V. (2001). Assessing State Accountability Systems. (performance in higher education). *Change.* March.

Wier, Benson *et al* (2002). Promotion and Performance Evaluation of Managerial Accountants. *Journal of Management Accounting Research,* November Issue.

Williams, G. (1990). *Le Financement de L'Enseignement Supérieur: Tendances Actuelles.* Paris: OCDE.

Williams, John and Seaman, Alfred E. (2002). Management Accounting Systems Change and Departmental Performance: The Influence of Managerial Information and Task Uncertainty. *Management Accounting Research*, Volume 13, Nº 4, December 2002, pp. 419-445.

Wilson, Richard M.S. (2002). Accounting education research: a retrospective over ten years with some pointers to the future. *Accounting Education*, Volume 11, Number 4, December, 2002, pp. 295-310.

Grao, Julio e Winter, Robert S. (1999). Indicadores para la calidad e calidad de los indicadores. *In Indicadores en la Universidad: información y decisiones.* Ministerio de Educación y Cultura. Madrid: Consejo de Universidades

Wireman, Terry (1999). *Developing Performance Indicators for Managing Maintenance.* Industrial Press, Inc.

Wolpert, John D. (2003). Innovación sin incertidumbre. *Harvard Deusto business review,* Nº 114, pp. 64-71.

Wong-Kam, JoAnn *et al* (2001). *Elevating Expectations: a New Take on Accountability, Achievement and Evaluation.* Heinemann. September.

Woodward, Diana and Ross, Karen (2000). *Managing Equal Opportunities in Higher Education – a Guide to Understanding and Action.*The Society for Research into Higher Education & Open University Press. Buckingham.

Worthington, Andrew C. (2000). Cost Efficiency in Australian Local Government: a Comparative Analysis of Mathematical Programming and Econometric Approaches. *Financial Accountability & Management,* Volume 16, Nº 3, August 2000, pp. 201-223.

www.mces.gov.pt (Julho 2003).

www.google.com (2003 e 2004).

www.1000ventures.com (Novembro 2003).

Wynne, Edward (2002). *The Politics of School Accountability; Public Information About Public Schools.* McCutchan Pub Corp.

Yoshimi, Hiroshi (2002). Governmental Audit and Administrative Evaluation: From Auditing Perspective. *Government Auditing Review,* Volume 9, March.

Young, D.W. *et al* (1998). *Management Control in NonProfit Organizations*. McGraw-Hill Higher Education.

Zack, Mickael H. (2003). Rethinking the Knowledge-Based Organization. *MIT Sloan Management Review*, Summer 2003, Volume 44, Nº 4, pp. 67-71.

Zaman, Mahabub (2002). Globalisation of Corporate Governance: An Alternative Framework for Cconceptualising Innovation and Effects. *Critical Perspectives on Accounting Conference*. Baruch College. New York City.

Zapico, Eduardo (2003). Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública. *Papeles de Economia Española,* nº 95, pp 78-92.

Zárate P., Felipe (2002). La Cadena De Valor En Las Organizaciones. http://gestiopolis.com/canales/demarketing/articulos/47/cadvalorg1.htm (Março 2003).

Zhao, Fang and Dalrymple, John (2002). Performance Indicators in Innovation Business: a Case Study. www.cmqr.rmit.edu.au (Maio 2003).

LEGISLAÇÃO

Decreto – Lei nº 232/97, de 3 de Setembro

Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro

Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho

Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho

Decreto – Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro

Decreto – Lei nº 135/99, de 22 de Abril

Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio

Decreto-Lei nº 88/2001, de 23 de Março

Decreto – Lei nº 12/2002, de 25 de Janeiro

Decreto – Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro

Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho

Lei nº 108/88, de 24 de Setembro

Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro

Lei nº 38/94, de 21 de Novembro

Lei nº 113/97,de 16 de Setembro

Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto

Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro

Lei nº 37/2003, de 22 de Agosto

Portaria nº 116/99, de 10 de Fevereiro

Portaria nº 794/2000, de 20 de Setembro

Portaria nº 898/2000, de 28 de Setembro

ANEXOS

Inquérito sobre indicadores de gestão utilizados nas universidades públicas portuguesas

OFERTA	
1. Número de licenciaturas por área	
2. Número global de licenciaturas	
3. Vagas para o primeiro ano/primeira vez de cada licenciatura	
4. Número total de vagas oferecidas por licenciatura	
5. Número de contratos de trabalho por licenciatura (Centro Nacional de Emprego)	
6. Número de alunos que escolheu cada licenciatura como primeira opção	
7. Número de vagas de cada licenciatura postas a concurso	
PROCURA	
8. Número de matriculados na primeira opção em cada licenciatura	
9. Número total de estudantes matriculados	
10. Nota média de acesso de cada licenciatura	
11. Número de alunos de outros distritos	

RECURSOS HUMANOS	
12. Número de Professores em tempo integral	
13. Número de Professores Doutores	
14. Número de Professores do Quadro	
15. Número de Professores com contrato permanente	
16. Número de funcionários não docentes	
RECURSOS FINANCEIROS	
17. Transferências correntes do Orçamento do Estado	
18. Total das receitas de Propinas	
19. Total de Receitas Próprias	
20. Receitas de Capital	
21. Total dos Subsídios ao Investimento	
22. Total das Receitas correntes	
23. Montante dos Custos com o Pessoal	
24. Custos com "Conservação e Reparação"	
25. Receitas de Prestação de Serviços	
26. Despesas Correntes por aluno	

27. Receitas de investigação (subsídios recebidos, por entidade)	
28. Publicações (número de livros publicados; número de capítulos de livros; número de artigos publicados em Jornais e Revistas; comunicações apresentadas em Congressos).	
29. Número de Programas de Investigação concluídos	
RECURSOS FÍSICOS	
30. Número de alunos que assistem às aulas	
31. Número de alunos que assistem às aulas laboratoriais	
32. Número de alunos que utilizam a biblioteca	
33. Número de alunos que utilizam a sala de informática	
34. Número de Computadores disponíveis para os alunos	
PROCESSO	
35. Número de créditos de cada licenciatura	
36. Média de créditos em que os alunos de uma licenciatura se matricularam.	
37. Número de Créditos práticos oferecidos	
38. Número de Créditos optativos	
39. Número de créditos práticos a realizar em empresas	
40. Número de turmas com mais de 80 alunos por	

licenciatura	
41. Número de turmas com menos de 20 alunos por licenciatura	
42. Número de Professores Doutores no primeiro ano da licenciatura	
RESULTADOS	
43. Número de alunos que abandonaram o curso, por licenciatura	
44. Número de alunos com aproveitamento, por licenciatura	
45. Número de alunos que foram a exame	
46. Número de licenciados, por curso	
47. Número médio de anos para concluir cada licenciatura	
48. Número de licenciados com emprego adequado	
49. Número de licenciados satisfeitos com os estudos	
INFORMAÇÃO DE CONTEXTO	
50. Número de alunos de cada universidade desagregado por: i. licenciaturas oficiais ii. primeiro, segundo e terceiro ciclo iii. Sexo iv. Alunos inscritos pela primeira vez	
51. Número de diplomados de cada universidade desagregados por: v. licenciaturas oficiais	

vi. primeiro, segundo e terceiro ciclo vii. Sexo.	
52. Número de Professores de cada universidade desagregados por: viii. Sexo ix. Afectação a ramos de ensino x. Por categorias profissionais xi. Por intervalos de idades.	