

INDEG / ISCTE
Mestrado em Ciências Empresariais

**DISSERTAÇÃO
FINAL**

**"SISTEMA DE CONTROLO DE GESTÃO"
PARA UMA ORGANIZAÇÃO DO
SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO**

Orientador:

Prof. Dr. Azevedo Rodrigues

Mestrando:

José Afonso Roberto

Évora, Setembro de 1995



*Canta, poeta, canta!
Violenta o silêncio conformado.
Cega com outra luz a luz do dia.
Desassossega o mundo sossegado.
Ensina a cada alma a sua rebeldia.*

Miguel Torga

RESUMO

A “mudança” da Administração Pública Portuguesa tem interessado muitos investigadores e gestores de instituições públicas e privadas. A maioria deles defende que as organizações públicas devem ser orientadas para os resultados e sugerem prémios para os gestores de sucesso. Propõem também a implementação de sistemas de controlo de gestão para essas organizações, desde que eles possam incrementar a sua eficiência e os seus níveis de *performance* global.

Esta dissertação faz a revisão da bibliografia mais recente sobre os sistemas de controlo de gestão e aplica alguns dos seus princípios e técnicas a um organismo público.

São três os objectivos específicos deste estudo. O primeiro analisa a estrutura organizacional e identifica os centros de responsabilidade. O segundo define algumas metas de curto prazo e algumas variáveis-chave para as unidades de gestão. O último selecciona e enquadra indicadores de desempenho para avaliar cada centro de decisão.

Esta dissertação conclui que os responsáveis do organismo estudado estão abertos a processos de controlo de gestão que os podem ajudar a gerir mais eficazmente as suas unidades. Entretanto, eles acham que a implementação de um bom sistema de controlo parece muito difícil, pelo menos no curto prazo. Mais, essa implementação pode tornar-se impossível, na medida em que é o governo que define os objectivos estratégicos e as missões das instituições públicas.

Finalmente, esta tese sugere a possibilidade de conceber um conjunto de “tableaux de bord” que constituiria o núcleo de um sistema integrado de controlo de gestão para o organismo público estudado.

ABSTRACT

The “challenge” of Portuguese Public Administration has interested many researchers and managers in public and private institutions. Most of them support that public organisations must be results oriented and suggest awards for the successful managers. They also propose the implementation of management control systems for those organisations, since they would increase their efficiency and global performance.

This dissertation reviews the most recent bibliography of management control systems and applies some of their principles and techniques to a public organisation.

The specific objectives of this research work are three. The first one analyses the organisation structure and identifies the responsibility centres. The second one defines some short-term goals and some key variables for the management centres. The last one selects and fits performance indicators to assess each decision centre.

This research work concludes that the studied organisation directors are open-minded to management control processes that could help them to manage their departments with more effectiveness. However, they think that the implementation of a good control system seems very difficult, at least, in the short-term. Moreover, that implementation might become impossible, since the government defines strategic objectives and missions of public organisations.

Finally, this thesis suggests the possibility for designing a set of “performance reports” that would be the core of an integrated management control system for the studied public organisation.

ÍNDICE GERAL

Preâmbulo	9
Introdução	12
PARTE I	
“ OS SISTEMAS DE CONTROLO DE GESTÃO “	
1. Estratégia	18
1.1. Introdução	18
1.2. Gestão estratégica	24
1.3. Instituições sem fins lucrativos e organizações governamentais	29
1.4. Mudança organizacional	33
2. Estrutura	36
2.1. Processo de decisão	36
2.2. Estruturas organizacionais	41
2.3. Centros de responsabilidade	44
2.4. Avaliação de desempenhos	46
2.5. Transacções internas	53
3. Programação e acompanhamento das actividades	57
3.1. Instrumentos de controlo	57
3.2. Controlo orçamental clássico	58
3.3. <i>Tableaux de bord</i>	62
4. O papel do controlo de gestão	70
4.1. Panorama actual	70
4.2. As consequências da evolução das organizações	72
4.3. O controlo de gestão e os indivíduos	76
4.4. A função do controlador de gestão	82
PARTE II	
O CASO “CCR ALENTEJO “	
5. Enquadramento do "Caso"	86
6. <i>Comissão de Coordenação da Região do Alentejo</i>	88
6.1. Pequena resenha histórica	88
6.2. Estrutura organizativa	91
6.3. Evolução em curso e perspectivas de futuro	94
6.4. Diagnóstico	96

6.5. Organização em Centros de Responsabilidade	101
6.5.1. Presidência	102
6.5.2. Vice-Presidência (A)	105
6.5.3. Vice-Presidência (B)	108
6.5.4. Administrador	110
6.5.5. Centro de Documentação e Informação	113
6.5.6. Gabinete de Estatística e Informática	115
6.5.7. Dir. Reg. do Planeamento e Desenvolvimento ...	118
6.5.8. Dir. Reg. do Ordenamento do Território	121
6.5.9. Núcleos desconcentrados	124
6.5.10. Gabinetes de Apoio Técnico	126
6.6. Acompanhamento das responsabilidades	128
6.6.1. Presidência	130
6.6.2. Vice-Presidência (A)	132
6.6.3. Vice-Presidência (B)	135
6.6.4. Administrador	137
6.6.5. Centro de Documentação e Informação	139
6.6.6. Gabinete de Estatística e Informática	140
6.6.7. Dir. Reg. do Planeamento e Desenvolvimento ...	142
6.6.8. Dir. Reg. do Ordenamento do Território	143
6.6.9. Núcleos desconcentrados	145
6.6.10. Gabinetes de Apoio Técnico	146
Conclusões	149
Bibliografia	152
Anexos	157

Índice de Figuras

1. Elementos essenciais de um Sistema Dinâmico	18
2. Processo de formação da Estratégia	20
3. Ciclo de comunicação formal do Sistema de Controlo de Gestão	23
4. O "triângulo estratégico"	26
5. Estratégia Emergente	37
6. Configuração estrutural base	42
7. Meio envolvente e estruturas organizacionais	43
8. Estrutura piramidal dos <i>TABLEAUX DE BORD</i>	65
9. A regra dos três U's	69

PREÂMBULO

Nos termos do nº 2 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 216/92 de 13 de Outubro, a concessão do grau de mestre pressupõe, para além da frequência e aprovação nas respectivas unidades curriculares, a elaboração, discussão e aprovação de uma *dissertação especialmente escrita para o efeito*. O presente trabalho visa, antes do mais, corresponder a essa exigência legal.

O tema escolhido - **Sistema de Controlo de Gestão para uma Organização do Sector Público Administrativo** - resultou da aprovação, ainda no decorrer da parte escolar do curso, de uma proposta apresentada, nesse sentido, pelo mestrando, tendo por base as seguintes motivações:

- A temática relativa ao Controlo de Gestão sempre nos despertou o maior interesse, inclusive durante a Licenciatura, tendo mesmo chegado a ser uma das hipóteses para o respectivo *Trabalho de Fim de Curso*; ¹
- A problemática da Modernização da Administração Pública Portuguesa tem vindo a ser um "cavalo de batalha" das mais diversas instâncias públicas e privadas, sendo defendido, por quase todos, que o Estado deve adoptar para si próprio, na medida do possível, uma filosofia de gestão de tipo empresarial que combata os desperdícios, premiando os responsáveis capazes e penalizando os decisores incompetentes;
- O mestrando exerceu funções em vários serviços de um organismo da Administração Pública - a **CCR Alentejo** - durante mais de 15 anos (até Dezembro de 1991), tendo tido oportunidade de colaborar em múltiplas actividades de apoio à gestão, como o controlo orçamental por funções e projectos, por exemplo. Dessa experiência ficou a ideia de que a implementação de um Sistema de Controlo de Gestão naquele organismo seria perfeitamente viável, e mais, era altamente desejável e poderia vir a constituir-se como factor de modernização e incremento do grau de eficiência e eficácia no cumprimento da sua missão.

Nesta conformidade, a dissertação que agora se apresenta visou, desde logo:

1. Pôr em evidência os aspectos teóricos mais importantes que caracterizam o actual estágio de desenvolvimento da temática em apreço - os Sistemas de Controlo de Gestão;

¹ Por razões várias, acabaria por ser concretizado um outro, subordinado ao tema "Função Financeira e Sistema de Informação Organizacional".

2. Aplicar algumas das técnicas e instrumentos habitualmente usados na concepção e implementação de Sistemas de Controlo de Gestão, a um organismo do Sector Público Administrativo.

No desenvolvimento do presente trabalho foi adoptada a metodologia típica dos "estudos de caso", suportada por pesquisas bibliográficas e documentais, múltiplos contactos pessoais e entrevistas, de forma a, por um lado, responder ao primeiro dos objectivos atrás enunciados e, por outro, relativamente ao "caso" em estudo, cumprir os seguintes passos essenciais:

- Diagnósticos externo e interno da organização;
- Análise *SWOT* e identificação do enquadramento estratégico;
- Selecção dos *objectivos* e das *variáveis-chave* da organização, em geral, e de cada *centro de responsabilidade*, em particular;
- Definição de critérios de avaliação dos desempenhos;
- Lançamento de pistas para a implementação de um sistema integrado de controlo.

O corpo da dissertação acabou, assim, por ficar estruturado como segue:

Na **Introdução** problematiza-se o próprio conceito de Controlo, referem-se as preocupações da Administração Pública em matéria de Modernização e Qualidade e lança-se a hipótese da aplicabilidade de um Sistema de Controlo de Gestão às Organizações do Sector Público Administrativo

Uma **Primeira Parte**, relativa aos Sistemas de Controlo de Gestão em geral, apresenta e analisa os principais vectores que "marcam" a problemática em jogo.

Estudam-se, sucessivamente, a Estratégia (capítulo 1), a Estrutura (capítulo 2) e o Acompanhamento das Actividades (capítulo 3); fazendo-se depois, no capítulo 4, uma abordagem mais específica do Controlo de Gestão actual e das suas perspectivas para o futuro.

A **Segunda Parte** dedica-se ao estudo da "Comissão de Coordenação da Região do Alentejo" e do seu contexto.

No capítulo 5 faz-se o enquadramento do "caso", tendo em conta a génese do organismo em estudo. O capítulo 6 é integralmente dedicado ao estudo da CCR Alentejo, visando o lançamento das bases de implementação de um Sistema Integrado de Controlo de Gestão.

Nas **Conclusões** faz-se a síntese das dificuldades encontradas ao longo do desenrolar dos trabalhos, sublinham-se os principais resultados obtidos e abrem-se perspectivas de desenvolvimento da temática estudada.

Agradecimentos

Muito longa seria a lista daqueles que, directa ou indirectamente, contribuíram para este trabalho. Sem poder enumerá-los exaustivamente, não deixarei, no entanto, de expressar os meus mais sinceros agradecimentos à **Maria do Rosário** e ao **Paulo Silva** (colegas de equipa no mestrado) que, com amizade, me foram apoiando e incentivando de diversas formas; à **Fátima Jorge** (colega de equipa na Universidade de Évora) que muito me ajudou com a sua experiência e conhecimentos nesta área; ao **Dr. Figueira Antunes** (vice-presidente da CCR Alentejo), cujo apoio, em termos institucionais e pessoais, foi absolutamente indispensável para chegar a "bom porto"; e ao **Dr. Azevedo Rodrigues** (ilustre professor do INDEG/ISCTE) que, sem hesitações, se aprestou a "orientar-me" neste "labirinto".

Queria ainda estender o meu profundo reconhecimento a todos os **docentes do INDEG/ISCTE**, com quem tive o prazer e a honra de "aprender" entre Setembro de 1993 e Outubro de 1994; aos diversos **responsáveis da CCR Alentejo**, que comigo partilharam as suas experiências e preocupações relativas aos departamentos que dirigem; e aos **meus alunos da cadeira de Controlo de Gestão** do 4º ano da Licenciatura em Gestão de Empresas da Universidade de Évora, que muito me ensinaram com a sua juventude irreverente mas, também, com a sua capacidade de trabalho e inteligência.

Por fim (*the last but not the least*), tenho de destacar o apoio, a compreensão, o carinho, o amor, de que, tenho sido alvo por parte da **Isabel**, minha mulher, e dos meus três filhos - **Patrícia, Miguel e Rita**. A estes, além de tudo, ainda fico a dever numerosos e inestimáveis serviços - dactilografia, revisão, etc., etc..

INTRODUÇÃO

De acordo com Robert N. Anthony² o *controlo*, em sentido lato, é a orientação de um certo número de variáveis em direcção a um objectivo ou finalidade; o *controlo de gestão* é um conjunto de métodos, procedimentos e/ou dispositivos, utilizados pela organização para garantir a prossecução dos seus objectivos e estratégias; e um *sistema de controlo de gestão* é um processo sistemático, associado a uma estrutura organizada, que visa controlar a actividade desenvolvida, recolhendo, analisando, avaliando e usando informação.

*O controlo de gestão nem sempre é visto (quase nunca é visto) com bons olhos pelos gestores. Por vezes, atribuem-lhe conotações de **policimento** e **burocratização** da gestão, criando-se barreiras e resistências à sua implementação.*

Esta visão do controlo de gestão nada tem a ver com o sistema em si, mas com a forma como ele é concebido e implantado na organização. Um sistema de controlo de gestão não pode ser implementado à revelia dos gestores operacionais. Pelo contrário, sendo eles os clientes privilegiados do controlo de gestão, os produtos deste deverão dar resposta às suas necessidades e aos seus interesses, como utilizadores.

O sistema de controlo de gestão deve ser entendido como factor de desenvolvimento da organização, na medida em que, afectando o comportamento dos gestores, os orienta no sentido da implementação da estratégia.³

Uma organização compreende vários departamentos, divisões, secções, cada uma das quais com um certo grau de autonomia, o que exige que o *sistema de controlo* faça a respectiva coordenação, determinando e evidenciando erros e

² Adaptado de ANTHONY, R.N., *The Management Control Function*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988.

³ Adaptado de JORDAN, H. , NEVES, J.C., e RODRIGUES, J.A., *O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores*, 2ª Edição, Lisboa, CIFAG, 1993.

irregularidades, por forma a que os gestores daquelas unidades actuem para atingirem os objectivos globais da organização, em lugar das suas próprias metas.

O *planeamento* está envolvido na determinação quer dos objectivos, quer dos meios a que a organização deve recorrer para os atingir. O *planeamento* está, assim, tão estreitamente interligado com o *controlo* que, até certo ponto, podem ser considerados como duas faces de uma mesma "moeda" — a *gestão prospectiva*.

Orientar o presente no sentido da estratégia, significa conceber um conjunto de instrumentos mais virados para o futuro do que para o passado. Para gerir esse futuro torna-se então fundamental:

- ⇒ *Diagnosticar as realidades passadas e presentes;*
- ⇒ *Definir domínios de actuação;*
- ⇒ *Fixar objectivos;*
- ⇒ *Escolher planos de acção; e*
- ⇒ *Conceber relatórios de acompanhamento e de apoio à decisão.*

Para influenciar o comportamento organizacional dos gestores é preciso conceber instrumentos orientados para a motivação e o empenho dos mesmos no cumprimento dos objectivos. A definição de uma adequada estrutura organizacional e a flexibilização do funcionamento interno, constituem factores-chave para o desenvolvimento. ⁴

Num processo de controlo de gestão podem identificar-se as fases de *planeamento*, *execução* e *avaliação*, as quais ocorrem, respectivamente, antes, durante e depois da acção ou do acontecimento. Todas elas se aplicam aos diferentes níveis da organização, desde a gestão de topo até à mais pequena unidade operacional, o que inviabiliza, desde logo, a aplicação de uma "receita" universal e definitiva.

Muitos dos "problemas" que afligem as empresas, e as organizações em geral, prendem-se fundamentalmente com a dificuldade de responsabilizar os gestores intermédios, a qual deriva, em última análise, da natureza intangível daquilo que, em muitos casos, é "produzido" pelos seus departamentos, divisões, secções, etc., e cujos resultados (bons ou maus) raramente lhes podem ser imputados exclusivamente.

⁴ Adaptado de JORDAN, H. , NEVES, op. cit.

Não obstante existirem essas e outras dificuldades, cremos que é possível (e desejável) implementar **sistemas integrados de controlo** que permitam, aos gestores de topo, avaliarem o grau de cumprimento dos objectivos, por parte de todos e cada um dos responsáveis (incluindo eles próprios), e "pilotarem" as organizações com base nos resultados dessa avaliação; mas também (e sobretudo) possibilitem que cada um deles tome, em tempo oportuno, as medidas correctivas que se mostrem aconselháveis face aos *desvios* ocorridos nas suas actividades.

É hoje consensual a urgência de encontrar, para velhos problemas, novas soluções mais compatíveis com a **dinâmica de modernização** que se procura imprimir actualmente a todos os serviços da Administração Pública Portuguesa.

O próprio Primeiro Ministro, Prof. Dr. Aníbal Cavaco Silva, sublinhava essa dinâmica, quando, no dia 28 de Outubro de 1993, por ocasião das comemorações do "Dia Nacional da Desburocratização", afirmava que:

"A aposta na Qualidade é um factor decisivo que enfrentamos no grande desafio de preparar Portugal para o Século XXI a todos os níveis da nossa sociedade e naturalmente em vários domínios em que se desenvolve a acção do Estado.

[...] desejamos que o Cidadão e a Qualidade sejam um tema central para a Administração Pública portuguesa nesta década.

[...] o nosso objectivo é comum: melhorar o desempenho e a Qualidade nos Serviços Públicos, fazer o melhor, para além do melhor que já se pratica nalguns casos.

A Administração Pública tem em si a energia, competência e criatividade para o realizar." ⁵

Em conformidade com este esforço de modernização, muitos são os Serviços Públicos que, ultimamente, vêm procurando assimilar os princípios da Qualidade. Veja-se, a propósito e a título de exemplo, o que escrevia o Instituto de Informática do Ministério das Finanças na sua "Carta da Qualidade", publicada em Julho de 1995:

⁵ Citado na *Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos*, 5ª edição, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.

"O cumprimento sistemático dos Compromissos para a Qualidade assumidos há-de assegurar, naturalmente, a satisfação dos Clientes.

Isso não nos dispensará, no entanto, de procurar aferir o nível atingido em tal satisfação e bem assim de cotejá-lo com o grau de cumprimento conseguido relativamente ao conjunto dos Compromissos.

Para tanto instituímos um Sistema de Controlo de Qualidade, que integra:

Uma vertente externa, onde se prevê:

- Audição anual do grau de satisfação do Cliente, através de inquérito ad hoc, e*
- Realização de um Encontro anual de Clientes, para recolha de sugestões e troca de experiências;*

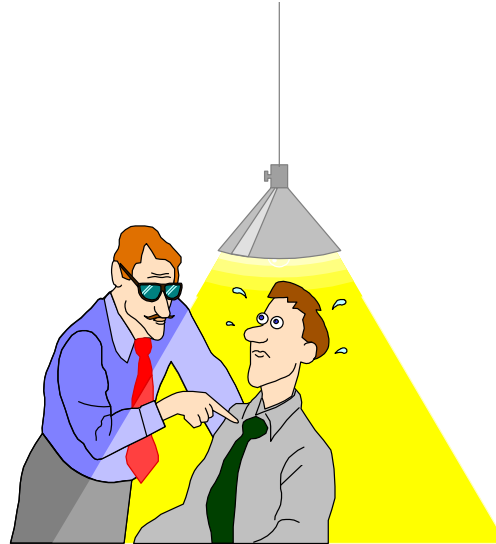
E uma vertente interna, consubstanciada em:

- Oportuna realização de Auditorias de Qualidade nas diversas áreas de actividade, quanto possível integradas nas rotinas estabelecidas."*

Mas ... será razoável admitir a *aplicabilidade às organizações do Sector Público Administrativo de um "Sistema de Controlo de Gestão"*, o qual teria de basear-se em instrumentos de cariz essencialmente qualitativo, tendo em conta a natureza, quase sempre intangível (e, por isso, dificilmente quantificável ou valorizável), dos *outputs* de tais entidades ?

PARTE I

" OS SISTEMAS DE CONTROLO DE GESTÃO "



"As organizações do futuro serão aquelas que descobrirem como despertar o empenho e a capacidade de aprender dos recursos humanos em todos os níveis da organização."

Peter Senge, professor do MIT (Massachusetts Institute of Technology)

in "Os Alicerces da Aprendizagem", *Executive Digest*, nº 10, Agosto/95, p.12.

1

ESTRATÉGIA

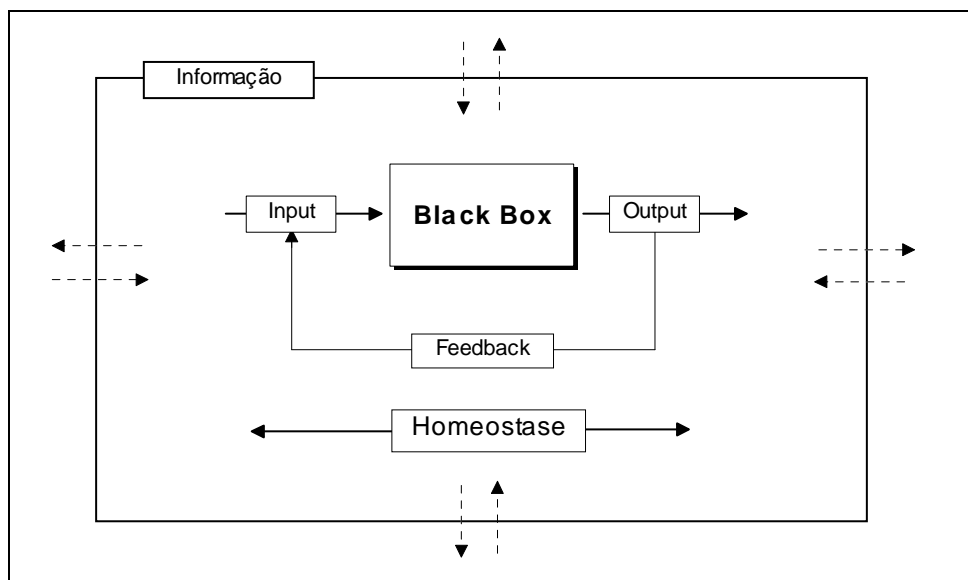
1.1. Introdução

A interdisciplinaridade e a crescente complexidade do campo de actuação da gestão empresarial fizeram dela um terreno privilegiado para a aplicação da **Teoria Geral dos Sistemas** (Ludwig Von Bertalanfy) ⁶.

Segundo Martzloff ⁷, "um sistema forma um todo indissociável, não pode ser desligado do seu ambiente e compõe-se de múltiplas partes interligadas, nenhuma das quais se deve ignorar. Só se pode abarcar no âmbito de uma abordagem global e dinâmica, a única que permite compreender todos os seus aspectos e dominar a sua diversidade."

Numa acepção mais simples e mais sintética, podemos dizer que um Sistema é um "conjunto de elementos dinamicamente relacionados" que, basicamente, podemos representar como consta da figura 1.

Figura 1 - Elementos essenciais de um Sistema Dinâmico



⁶ Adaptado de SILVA, Jacinto A. e ZORRINHO, José C., *Introdução ao Estudo da Empresa - Texto Base*, Universidade de Évora, 1987, p. 83

⁷ CHARLES MARTZLOFF citado por FAURE, Gilles, *Estrutura, Organização e Eficácia da Empresa*, Mem Martins, Edições CETOP, 1992, p. 23

Na óptica da Teoria Geral dos Sistemas, a organização tem que ser flexível para se adaptar e, sempre que possível, condicionar o ambiente que com ela interaccua. Para tirar partido dessa flexibilidade a organização tem que dispor de informação adequada e actualizada.

A abordagem da organização como sistema aberto implica, entretanto, os seguintes principais pressupostos analíticos:

- O comportamento num sistema social tem natureza probabilística;
- As organizações são sub-sistemas de sistemas maiores; mas são, ao mesmo tempo, sistemas constituídos por sub-sistemas mais pequenos;
- Todas as componentes de uma organização são interdependentes;
- O equilíbrio dinâmico (homeostase) dum organização exige a definição de objectivos e a evolução constante no sentido do seu cumprimento;
- As fronteiras da organização com o seu ambiente podem ter diferentes permeabilidades;
- A organização é um sistema morfogénico, ou seja, é um sistema que pode modificar a sua estrutura endógena. Por isso, não deve encarar-se o sistema organizacional exclusivamente segundo uma abordagem de "black box". A organização não manipula apenas os seus *inputs*, actua também sobre os processamentos internos.

Quando falamos em **Gestão**, no contexto das organizações empresariais, estamos geralmente a referir-nos ao “conjunto de reflexões, decisões e acções coordenadas e orientadas para tornar eficazes e rentáveis as actividades de uma empresa e para satisfazer, tanto quanto possível, as necessidades de terceiros a montante (pessoal e fornecedores) e a jusante (clientes e consumidores).”⁸ O conceito é, porém, generalizável a todas as organizações, visem elas o lucro ou a satisfação de objectivos de qualquer outra natureza. Em todas elas é preciso reflectir, decidir e agir no sentido do cumprimento da missão, ou seja, **gerir**.

Do mesmo modo, podemos definir a **Estratégia** como “uma sucessão de acções concertadas para melhorar a posição da empresa no mercado, um conjunto de escolhas ou decisões incidentes sobre todos os aspectos da gestão, particularmente sobre os factores de penetração no mercado ou de resistência às pressões da concorrência”⁹, mas, também neste caso, cremos que o conceito é extensível a toda a espécie de organizações.

Cabe aqui salientar que, segundo Pillot¹⁰, “enquanto a política define o que queremos ser, a estratégia elabora o itinerário para lá chegarmos, numa

⁸ Adaptado de PILLOT, Gilbert, *O Controlo de Gestão*, Lisboa, Ediprisma, 1992, p. 28

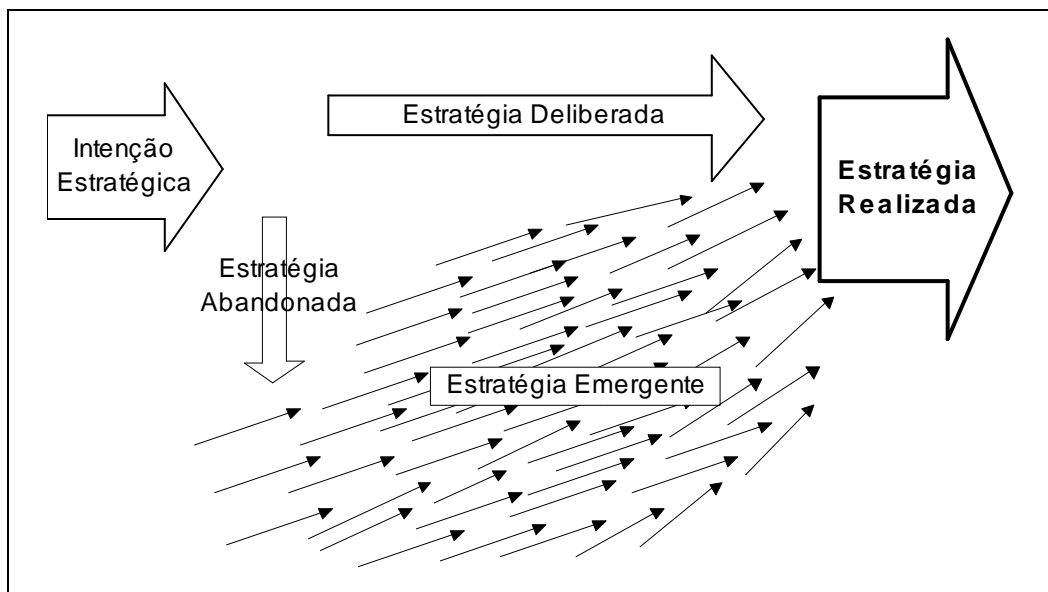
⁹ Idem, p. 27

¹⁰ PILLOT, Gilbert, op. cit., p. 27.

*perspectiva de, pelo menos, médio prazo.” De algum modo, esta afirmação (algo redutora, a nosso ver) corrobora a ideia segundo a qual a estratégia faz parte integrante da **Política Global** que, por sua vez, “visa conhecer as determinantes, endógenas e exógenas [da organização], (...) a fim de explicar os seus comportamentos passados, prever e, sobretudo, orientar os seus comportamentos futuros.”¹¹*

Para Henri Mintzberg¹², a estratégia realizada por uma organização é o produto de um "processo de formação" que tem como *inputs* básicos, por um lado, a intenção estratégica e, por outro, as condicionantes impostas pelo contexto envolvente (figura 2).

Figura 2 - Processo de formação da Estratégia (Mintzberg)



Deste processo podem resultar diferentes "formas estratégicas" que Mintzberg define do seguinte modo:

Estratégia Planeada

Formulada e articulada superiormente, assegurando uma implementação sem surpresas, num ambiente benigno, controlável e previsível.

¹¹ AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, p. 17

¹² MINTZBERG, Henry e QUINN, J. B., *The Strategy Process - Concepts and contexts*, New Jersey, Prentice Hall, 1992.

Estratégia Empreendedora

Concebida a partir de uma visão individual, mas desarticulada, aberta a novas oportunidades, controlada pessoalmente pelo líder, e virada para um nicho de mercado.

Estratégia Ideológica

Formulada a partir de uma visão colectiva de todos os membros da organização, controlada através de normas rígidas, e com uma postura proactiva face ao ambiente.

Estratégia do Guarda-Chuva

Formulada a partir da definição de objectivos, dentro dos quais a organização age de forma flexível.

Estratégia do Processo

Entendida apenas como o controlo do processo de formação, a qual é especificada pelos níveis inferiores da gestão.

Estratégia Desconexa

Resultante de padrões produzidos no seio da organização, de forma colectiva, mas desorganizada.

Estratégia Consensual

Gerada com base em padrões produzidos por convergência e ajustamentos mútuos no interior da organização.

Estratégia Exógena

Inteiramente determinada por padrões impostos pelo ambiente externo.

Alguns autores definem o **Planeamento Estratégico** como “*procedimento formalizado de decisão pelo qual uma organização fixa as grandes orientações do seu desenvolvimento, em particular a natureza dos domínios de actividade nos quais se empenhará e a intensidade desse empenhamento.*”¹³

Eduardo Cruz¹⁴ fala de um “*processo sistemático de tomada de decisões estratégicas que afectam a empresa como um todo, durante largos períodos de tempo.*” Segundo ele, o planeamento estratégico deverá envolver as seguintes dez etapas:

1. Definição do negócio
2. Objectivos e alvos
3. Previsões
4. Análise do contexto externo
5. Auto-análise

¹³ Adaptado de AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, p. 419

¹⁴ CRUZ, Eduardo, *Planeamento Estratégico - Um guia para a PME*, pp. 11-15

6. Estratégias alternativas
7. Selecção das estratégias
8. Avaliação das estratégias
9. Planos de acção e orçamentos
10. Controlo

Uma outra noção de planeamento estratégico é-nos fornecida por H. Jordan ¹⁵ : “*Processo de decisão sobre os objectivos da empresa e das estratégias para os atingir, envolvendo a responsabilidade dos níveis mais altos da gestão e uma elevada capacidade de diagnóstico e julgamento.*” Para este autor, as fases seriam apenas quatro:

1. Informação / diagnóstico
2. Formulação de alternativas estratégicas
3. Avaliação das alternativas
4. Decisão

Qualquer que seja a perspectiva em que nos colocamos, parece líquido que uma intervenção estratégica pressupõe um **diagnóstico** mais ou menos profundo da organização e do seu contexto, isto é, uma avaliação objectiva e imparcial sobre a situação actual e a evolução do sistema ou sub-sistemas analisados.

A questão que se levanta é a de saber se o diagnóstico condiciona ou é condicionado pela decisão estratégica. Pela nossa parte, não nos sentimos em condições de ser tão conclusivos como Nelson Trindade quando afirma: “*Fazer um diagnóstico dos pontos fortes e fracos de uma empresa, para sobre eles tomar decisões, é uma fraude técnica. A classificação de pontos fortes ou fracos só pode ser tomada em função de um ponto de vista que é exactamente dado pela decisão já tomada.*” ¹⁶

Podemos, então, distinguir o planeamento estratégico do **Planeamento Operacional**, definindo este último como “*procedimento pelo qual a organização traduz as suas orientações estratégicas em programas de acção, executados por todos os serviços, departamentos e unidades, no quadro das suas actividades habituais.*” ¹⁷

Autores há que falam ainda do **Planeamento Estratégico Integrado**, definindo-o como “*sistema de planeamento no qual os planos estratégico e operacional são elaborados no âmbito de um mesmo procedimento e de acordo com o mesmo quadro de apresentação (orçamentos, demonstrações de resultados e balanços previsionais)*”. ¹⁸

¹⁵ JORDAN, H. , NEVES, J.C., e RODRIGUES, J.A., *O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores*, 2ª Edição, Lisboa, CIFAG, 1993, p. 47

¹⁶ TRINDADE, Nelson, “Diagnóstico: antes ou depois da decisão?”, *Dirigir*, nº 31, Junho, 1994.

¹⁷ Adaptado de AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, p. 419

¹⁸ Ibidem.

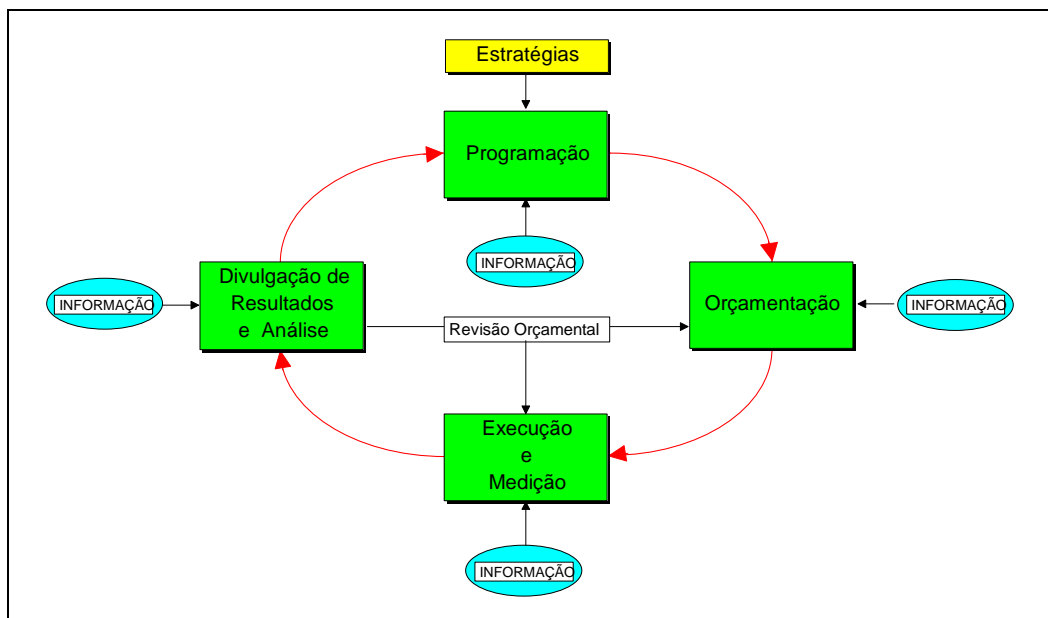
É de certo modo numa filosofia de Planeamento Estratégico Integrado que se enquadra aquilo que Robert Anthony ¹⁹ designa por **Sistema de Controlo de Gestão**, cujo processo envolve um ciclo de comunicação formal composto por quatro fases que se alimentam umas às outras, sucessivamente (figura 3).

A este propósito G. Pillot ²⁰ afirma que “*hoje em dia, quando se cria ou se reformula profundamente uma empresa, a concepção e a implementação do Sistema de Controlo de Gestão efectuam-se segundo um processo lógico:*”

- *definição de uma política global da empresa;*
- *elaboração de um plano estratégico e repartição de tarefas;*
- *escolha de objectivos de gestão e de indicadores relevantes;*
- *implementação de um controlo de gestão e de um controlo orçamental.”*

Sublinhe-se ainda que, segundo o mesmo autor, “*um controlo permanente dos objectivos primordiais é mais eficaz do que análises periódicas e sistemáticas incidindo sobre os pormenores.*” ²¹

Figura 3 - Ciclo de comunicação formal do Sistema de Controlo de Gestão



¹⁹ ANTHONY, Robert N., DEARDEN, J., e BEDFORD, N., *Management Control Systems*, 6ª Edição, Homewood, Ill., Irwin, 1988.

²⁰ PILLOT, Gilbert, *O Controlo de Gestão*, Lisboa, Ediprisma, 1992, p. 70

²¹ Ibidem.

O processo de controlo de gestão é, antes de tudo, comportamental. Envolve interações entre os decisores e entre estes e os seus subordinados. Os responsáveis diferem nas suas competências técnicas, nos seus estilos de liderança, nas suas capacidades interpessoais, experiências, abordagens de tomada de decisão, atitudes perante a organização, simpatia ou antipatia pelos números, e em muitos outros aspectos. Por causa destas diferenças, os detalhes do processo de controlo de gestão variam entre organizações e entre centros de responsabilidade dentro da organização.

Não obstante, o sistema de controlo de gestão formal é basicamente o mesmo em toda uma organização; as diferenças residem principalmente na forma como o sistema é usado. Por exemplo, os decisores diferem nas suas atitudes perante a importância relativa da cooperação e da competição. Pela nossa parte, pensamos que uma certa dose de cada uma é essencial.

Eis os passos que, segundo Robert Anthony ²², caracterizam o processo de controlo de gestão, na sequência em que eles ocorrem na prática:

- ★ planeamento estratégico
- ★ preparação do orçamento
- ★ avaliação de *performances*
- ★ análises dos relatórios de desempenho e avaliação da *performance* global
- ★ mecanismos de motivação e incentivo.

1.2. Gestão estratégica

Gerir as actividades internas de uma organização é apenas uma parte das responsabilidades de um gestor moderno. Ele tem que responder igualmente aos desafios colocados pela envolvente externa (mediata e imediata).

Para lidar efectivamente com tudo o que afecta a *performance* da organização, os responsáveis utilizam processos de gestão que julgam poder posicioná-la melhor no seu ambiente mais ou menos competitivo, maximizando a sua capacidade de antecipação às mudanças ambientais e às variações na procura dos seus produtos ou serviços.

A **gestão estratégica** é geralmente definida como um *conjunto de decisões e acções que resultam na formulação e implementação de planos orientados para definir e realizar os objectivos de uma organização*. Compreende nove aspectos críticos:

²² ANTHONY, Robert N., e GOVINDARAJAN, Vijay, *Management Control Systems*, 8ª Edição, Chicago, Irwin, 1995, p. 317.

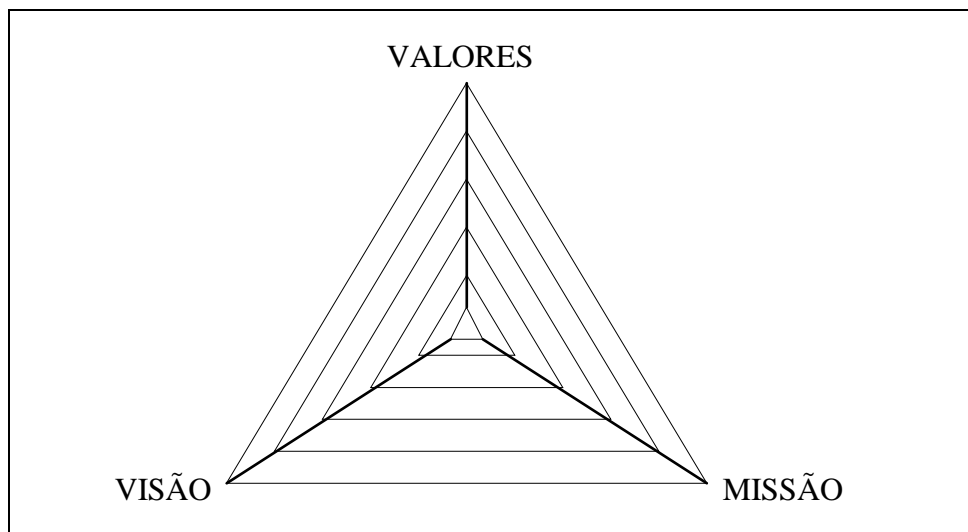
1. Formulação da missão, propósitos, filosofia e objectivos da organização;
2. Elaboração de um perfil ilustrativo das competências e condições internas;
3. Avaliação do ambiente externo, incluindo a concorrência e os factores de contexto global;
4. Análise das alternativas com base no contraponto entre os recursos disponíveis e o ambiente externo;
5. Identificação das opções mais desejáveis, através da avaliação de cada uma das alternativas à luz da missão da organização;
6. Selecção de um conjunto de objectivos de médio e longo prazos e linhas estratégicas que concorram positivamente para as opções escolhidas;
7. Definição de objectivos anuais e planos de acção de curto prazo compatíveis com o conjunto de objectivos e estratégias de horizonte temporal mais alargado previamente seleccionados.
8. Implementação das estratégias escolhidas e atribuição de recursos, tendo em conta a indispensável conjugação de actividades, pessoas, estruturas, tecnologias e sistemas de recompensa;
9. Avaliação do sucesso do processo estratégico como *input* para futuras tomadas de decisão.

Mas, para ser bem sucedida, uma organização precisa de focalizar os seus esforços naquilo que sabe fazer bem, evitando o esbanjamento de recursos e energias em actividades contraditórias e incoerentes. Essa focalização pressupõe a definição e a partilha interna de um "triângulo estratégico" (figura 4) com os seguintes vértices: ²³

- Visão** - imagem (propósito nobre, hipótese plausível) daquilo que as pessoas que trabalham na organização gostariam que ela fosse no longo prazo;
- Missão** - declaração identificadora, concisa, incentivadora da acção e facilmente memorizável, que se traduz no modo como a organização se dispõe a tentar satisfazer a Visão;
- Valores** - vectores característicos da personalidade da organização, definidores da filosofia com que sustenta a sua forma de "estar" e de "actuar".

²³ Adaptado de ALBRECHT, Karl, "Aprenda a dirigir o comboio do sucesso", *Executive Digest*, nº 5, Março 95, p. 40

Figura 4 - O "triângulo estratégico"



Dos diferentes aspectos acabados de mencionar, resulta claro que a **gestão estratégica** envolve, afinal de contas, o **planeamento**, a **direcção**, a **organização** e o **controlo** das decisões e acções relativas à **Estratégia**, conceito que, para a generalidade dos gestores corresponde aos planos de larga escala, orientados para o futuro e para a interacção com a envolvente, visando alcançar os objectivos globais da organização.

Uma estratégia reflecte a consciência da organização sobre como, quando, onde e com que propósitos deve actuar, levantando problemas com variadas dimensões:

- Requer decisões de topo;
- Envolve largas fatias de recursos;
- Afecta o desenvolvimento da organização;
- Orienta-se para o futuro;
- Acarreta consequências multifuncionais e multidivisionais;
- Requer a consideração do ambiente externo.

O processo de decisão estratégica numa organização contém tipicamente três níveis: o topo da hierarquia (*corporate level*); a hierarquia intermédia (*business level*) e os responsáveis funcionais (*functional level*).

No *nível superior da hierarquia* destacam-se as decisões concernentes ao desempenho financeiro global e outras de carácter mais qualitativo tais como as que se referem à imagem e à responsabilidade social da organização. A esse nível são definidos os objectivos e formuladas as estratégias que abarcam a globalidade das actividades e áreas funcionais, desenvolvendo planos de médio e longo prazos.

O *nível intermédio da hierarquia* encarrega-se de transformar as directrizes de topo em programas com objectivos concretos para as grandes áreas organizacionais, definindo as balizas dentro das quais estas devem actuar.

Por fim, na *base da pirâmide decisional* são tomadas as decisões específicas de cada unidade (produto/serviço, zona geográfica, função), sendo definidos objectivos anuais e planos de acção de curto prazo relativos a aspectos como, por exemplo, produção, operações, investigação e desenvolvimento, finanças e contabilidade, marketing, relações humanas, etc..

Enquanto nos dois primeiros níveis os responsáveis centram a sua atenção na **eficácia** (fazer o que deve ser feito); no nível inferior, a ênfase vai para a **eficiência** (fazer bem feito).

As características das decisões estratégicas variam consoante o nível considerado. No topo, as decisões são mais orientadas para o “valor”, mais conceptuais e menos concretas que as decisões tomadas nos níveis inferior e intermédio. São também mais arriscadas, mais dispendiosas mas potencialmente mais rendíveis; necessitam de mais flexibilidade e de um horizonte temporal mais alargado.

Pelo contrário, no nível inferior as decisões são relativamente concretas, quantificáveis e orientadas para a acção, envolvendo baixo risco, curto prazo e custos geralmente modestos. Este nível está particularmente vocacionado para a gestão das actividades correntes.

A formalidade/informalidade do processo de gestão estratégica é muito variável de organização para organização. Tem que ver com os graus de especificação dos participantes, da responsabilidade e da autoridade envolvidos na tomada de decisões. Um elevado nível de formalidade está em geral correlacionado positivamente com o custo, a clareza, a exactidão e o sucesso do planeamento.

Um certo número de forças determina o nível de formalidade necessário ao processo de gestão estratégica: a dimensão da organização, os estilos de gestão predominantes, a complexidade do ambiente, a natureza das operações, os seus problemas específicos, as finalidades do sistema de planeamento. Em particular, a formalidade está associada à dimensão da organização e ao seu nível de desenvolvimento. Nalguns casos, a organização está sob o controlo de um único indivíduo, produz um número limitado de bens ou serviços e, por isso, o processo de gestão estratégica é geralmente informal, intuitivo e limitado. Quando se trata de organizações de maior dimensão, produzindo bens ou serviços diversificados ou em grande número, a tendência é para um processo de planeamento mais formal e abrangente.

Em qualquer dos casos, a gestão estratégica pressupõe, pelo menos, a consideração dos seguintes aspectos essenciais:

- ⇒ **Missão da organização:** declaração identificadora do seu trinómio fundamental – produto / mercado / tecnologia – e dos seus valores e prioridades;
- ⇒ **Perfil da organização:** repositório dos sucessos e insucessos do passado, competências actuais e capacidades para o futuro; diagnóstico dos pontos fortes e dos pontos fracos, da quantidade e da qualidade dos recursos físicos, humanos e financeiros;
- ⇒ **Contexto envolvente:** identificação das condições e forças que afectam as opções estratégicas mas que estão fora do controlo da organização.

Porque implica tomadas de decisão complexas, orientadas para o futuro a longo prazo, e requer meios e recursos consideráveis, a gestão estratégica exige o envolvimento total por parte dos responsáveis de topo mas também a participação motivada de todos os níveis hierárquicos.

A melhor forma de cumprir a missão de uma organização passa por um processo sistemático de avaliação das suas capacidades internas, de identificação de oportunidades estratégicas, e de escolha de objectivos (globais e sectoriais, de longo e de curto prazo). Tudo isto deverá culminar na definição de planos de acção que devem ser implementados, monitorados e controlados, tendo em vista a detecção de desvios significativos e a tomada de medidas correctivas.

Segundo Drucker ²⁴, uma declaração de **missão** deve conter os seguintes três elementos:

1. As oportunidades que a organização pode explorar ou as necessidades que pode satisfazer;
2. Os pontos fortes da organização;
3. As crenças e valores dos membros da organização.

Entretanto, na formulação dos objectivos globais devem ser tidos em conta os legítimos interesses de todos os *stakeholders* da organização, mas a **missão** não deve ser (não pode ser) apenas a soma dos objectivos daqueles. Se tal acontecesse, a instituição, enquanto tal, perderia razão de ser e os seus pressupostos elementares deixariam de fazer sentido.

Apesar disso, muitas vezes a missão tem de ser implementada de modo a satisfazer prioritariamente os objectivos particulares de alguns *stakeholders* críticos. Por exemplo, na missão de uma Escola do Ensino Básico, o importante

²⁴ DRUCKER, P. F., *The Nonprofit Drucker* (audiotape series), Vols. I-IV, Tyler, Leadership Network, 1989.

parece ser a satisfação dos alunos, dos pais, dos professores, dos contribuintes, do Estado e dos órgãos de gestão da escola. Porém, os interesses de cada um dos grupos devem ser compatibilizados com a missão mais alta da organização, ou seja, neste caso, a educação dos alunos.

1.3. Instituições Sem Fins Lucrativos e Organizações Governamentais

As chamadas **Instituições Sem Fins Lucrativos**, adiante designadas por ISFL, podem subdividir-se em dois grandes grupos: os *organismos públicos* das administrações central, regional e local, onde se enquadram os diversos departamentos governamentais, mas também as câmaras municipais, as juntas de freguesia, as escolas e os hospitais públicos etc.; e as *organizações privadas*, de que são exemplos os clubes desportivos, as instituições particulares de solidariedade social, e toda a espécie de associações, uniões e federações de carácter não comercial.

Muito embora sejamos de opinião que estas instituições podem e devem ser geridas, de acordo com os mesmos princípios gerais que devem orientar a gestão das organizações empresariais propriamente ditas, a verdade é que é preciso reconhecer a existência de numerosos problemas no que se refere às medidas de *performance* das ISFL. Os seus *outputs* são muitas vezes difíceis de medir e, por isso, tais instituições acabam frequentemente por não fazer o "acompanhamento" adequado das suas actividades, resultando daí um certo sub-funcionamento crónico. Para contrariar essa tendência, pensamos ser necessário estabelecer indicadores de desempenho para cada factor crítico de sucesso e para cada objectivo definido, devendo ser claramente identificados os responsáveis directos por cada uma das actividades da organização.

Porém, se alguns aspectos dessas actividades são fáceis de quantificar (pense-se, por exemplo, no número de doentes observados por um médico durante um certo período de tempo); outros, apesar de igualmente críticos, não são tão fáceis de medir (é o caso, por exemplo, da qualidade dos cuidados de saúde prestados por aquele mesmo médico aos seus pacientes). Mas embora a medição, em termos quantitativos, seja frequentemente difícil, e os indicadores alternativos levantem toda a espécie de problemas, designadamente a necessidade de introduzir factores de interpretação mais ou menos subjectiva; é sem dúvida preferível assumir esse risco, calculado e controlado, do que nada fazer e deixar a organização "navegar ao sabor do vento".

Algumas variáveis externas podem ser muito críticas para o sucesso das ISFL. São variáveis que a instituição pode monitorar mas não pode influenciar. Devem ser avaliados os seus impactes na organização e tomadas as decisões convenientes para capitalizar as suas vantagens e mitigar as eventuais consequências negativas.

São exemplos de factores críticos de sucesso potencialmente incontrolláveis, as alterações demográficas e as mudanças de mentalidade de largos segmentos da população.

O instrumento formal de controlo mais generalizado nas ISFL é o orçamento. Mas o processo orçamental nestas instituições é particularmente complicado, uma vez que, regra geral, não existem objectivos claros e quantificados.

Em muitos casos, os sistemas de contabilização dos custos²⁵ são completamente incapazes de responder a algumas questões básicas levantadas pela avaliação dos programas, nomeadamente quanto às relações de custo/benefício ou às taxas de eficiência de determinadas actividades. Os custos dos programas são usualmente subdivididos em directos e indirectos, de um modo muito pouco ortodoxo, e nos casos em que há imputação de despesas gerais aos programas, ela é feita simplesmente com base em factores directos.

Ora, o sistema de custos deve ser desenhado para medir o desempenho de uma actividade dentro da ISFL como um todo, ou dentro de um centro de responsabilidade com verdadeiros poderes de decisão e acção, o que é obviamente incompatível com uma filosofia de acumulação arbitrária de custos.

A identificação dos responsáveis pelos custos (consumos de recursos) é o primeiro passo para o seu controlo. Uma vez cumprida essa etapa, devem ser elaborados e *negociados* métodos para influenciar o comportamento dos decisores, visando corrigir os itens cujos custos estão acima do razoável.

O Controlo de Gestão em **organizações de serviços** é diferente daquele que é próprio de organizações industriais e comerciais, desde logo pela ausência de um "amortecedor" (armazém) entre a produção e as vendas, pela dificuldade de medição da qualidade, e por causa do grau de intensidade do factor trabalho. As organizações profissionais não têm como objectivo dominante o retorno sobre os activos usados; os profissionais têm as suas próprias características comportamentais, as medidas de *output* são subjectivas, e não há uma linha separadora clara entre actividades de marketing e de produção.

As ISFL não têm as vantagens que a medida do lucro proporciona e as organizações governamentais têm os bem conhecidos problemas associados às influências políticas e à burocracia. Não obstante, pensamos que a essência dos sistemas de controlo de gestão é comum às organizações de serviços e de produção.

As chamadas **organizações governamentais** são, em geral, organizações de serviços que, excepto para as actividades tipicamente empresariais (empresas públicas), são ISFL como quaisquer outras, embora com algumas particularidades que passaremos a referir.

Influências políticas

Nas organizações governamentais, as decisões resultam de múltiplas (e muitas vezes) conflituosas pressões. Em parte, estas pressões políticas são um inevitável (e até certo ponto desejável) substituto das forças do mercado.

²⁵ Note-se que os "custos" representam a tradução financeira do "consumo de recursos".

Os responsáveis eleitos não podem actuar se não forem reeleitos e, para serem reeleitos, eles devem advogar as necessidades percebidas dos seus constituintes (eleitores), mesmo que essas necessidades possam não ir ao encontro dos interesses da sociedade como um todo. Estas pressões, muitas vezes contraditórias, resultam em decisões que nem sempre são as melhores. Os eleitos podem inibir os gestores de tomarem decisões em consonância com o real interesse da organização; e podem mesmo ser solicitados a favorecerem certos fornecedores ou contratarem apoiantes políticos, tendências que são geralmente contrariadas através de políticas e regulamentos muito apertados do ponto de vista formal.

Informação pública

Numa sociedade democrática a imprensa e o público acham que têm o direito de conhecer tudo o que há para saber sobre uma organização governamental. Este sentimento é geralmente conhecido por “liberdade de informação”. Porém, os canais para a distribuição desta informação sofrem, por vezes, distorções graves.

É frequente, por exemplo, um certo exagero em artigos que apontam erros de gestão. Então, para reduzir oportunidades para artigos desfavoráveis, os responsáveis tomam medidas para limitar o número de informações sensíveis ou controversas que fluem através do sistema formal de controlo de gestão, o que reduz sensivelmente a eficiência do sistema.

Atitude face aos clientes

As empresas em geral e muitas ISFL são suportadas pelos clientes, isto é, obtêm deles as suas receitas. Mais clientes significam mais receitas, por isso nessas organizações os clientes, actuais e potenciais, são bem recebidos e bem tratados.

A maioria das organizações governamentais são suportadas pelos contribuintes, ou seja, elas obtêm as suas receitas da população em geral. Por essa razão, clientes adicionais são um fardo que se aceita com apreensão, porque eles criam uma procura adicional para uma dada capacidade de serviço.

Embora esta tendência possa ser mitigada pelo desejo profissional de realizar um bom trabalho, ela existe apesar de tudo e resulta nas bem conhecidas acusações de mau serviço e atitude grosseira dos “burocratas”. Os responsáveis têm consciência disto e fazem o seu melhor para persuadirem os empregados a prestarem um serviço satisfatório, mas reconhecem também uma certa impotência para mudar as coisas.

Remuneração dos gestores

Por razões várias, os gestores e outros profissionais nas organizações governamentais tendem a ser menos bem remunerados do que os seus homólogos nas empresas. Consequentemente, os melhores gestores não vão para os serviços públicos (a menos que eles tenham adquirido riqueza noutras fontes). Nos níveis mais baixos, as remunerações tendem a ser semelhantes ou mesmo mais elevadas

do que as que prevalecem no sector privado, o que resulta em compressão do "leque salarial" que complica o problema da recompensa de boas *performances*.

Planeamento estratégico e preparação orçamental

O planeamento estratégico é especialmente importante nas organizações governamentais. Gestores e legisladores têm de tomar decisões difíceis sobre a atribuição de recursos. Algumas dessas decisões reflectem pressões políticas, enquanto outras, entretanto, são resultado de análises sofisticadas. Nalguns casos, técnicas de análise custo/benefício são muito mais desenvolvidas e muito mais engenhosamente aplicadas do que na maioria das organizações empresariais.

O processo relativo ao orçamento anual é um instrumento de controlo extremamente importante para a Administração Central e para as organizações governamentais dependentes do chamado OE (Orçamento do Estado).

Medição da *performance*

O "resultado" é a diferença entre receitas e despesas. As despesas podem ser medidas tão rigorosamente nas organizações governamentais como nas empresas (embora, normalmente, os sistemas de contabilidade na maioria das organizações governamentais não o façam da melhor maneira). Mas a receita não é uma medida do *output* nas organizações governamentais. Na ausência desta medida monetária, os governos têm desenvolvido indicadores não-monetários, os quais podem ser classificados de várias formas, em função do que se propõem medir: resultados, processos, ou variáveis sociais.²⁶

Uma medida de resultados (também conhecida por medida de consequências) é uma medida do *output* que está supostamente relacionado com os objectivos da organização. Número de estudantes formados, número de quilómetros de estrada concluídos, número de chegadas pontuais nos aeroportos, são exemplos. Estes indicadores raramente são uma medida exacta do *output*; o número de alunos formados nada diz sobre se os estudantes foram ou não bem educados. De qualquer modo podem ser substitutos satisfatórios.

Uma medida de processos está relacionada com uma actividade levada a cabo pela organização. São exemplos, o número de cabeças de gado inspeccionadas numa semana, o número de ordens de compra processadas num dia, ou o número de linhas carregadas num computador por hora. As medidas de processos são úteis na medição de *performances* correntes, no curto prazo. São mais fáceis de interpretar do que as medidas de resultados, porque habitualmente existe uma apertada relação de causa-efeito entre *inputs* (por exemplo, custos) e a medida de processo.

As medidas de processo relacionam-se com a eficiência e não com a eficácia, isto é, medem o que foi feito, não se o que foi feito ajudou a alcançar os

²⁶ ANTHONY, Robert N., e GOVINDARAJAN, Vijay, *Management Control Systems*, 8ª Edição, Chicago, Irwin, 1995, p. 693.

objectivos da organização. Elas estão orientadas para os “meios”, em contraste com as medidas de resultados que estão orientadas para os “fins”.

Um indicador social é uma medida ampla do *output* que reflecte o resultado do trabalho da organização. Uma vez que os indicadores sociais são afectados por forças externas, eles dão, na melhor das hipóteses, apenas uma indicação aproximada das realizações da organização, ela própria. A "esperança de vida" é uma indicação de eficácia do sistema de cuidados de saúde de um país; mas ela é também afectada pelo modo de vida, hábitos alimentares, e outras causas. Os indicadores sociais são úteis principalmente em análises de longo prazo sobre problemas estratégicos. Eles são tão vagos, tão difíceis de obter numa base corrente, tão pouco afectados por esforços correntes, e tão afectados por influências externas, que acabam por ser de utilidade muito limitada na gestão do dia-a-dia.

1.4. Mudança organizacional

"Chamem-lhe reorganização, reestruturação, reengenharia ou downsizing. Isso são tudo desculpas para despedir pessoas. Este é um comentário típico sobre a forma como os trabalhadores encaram os processos de reestruturação empresarial." 27

"A mudança organizacional, tal como foi engendrada pela visão Tayloriana da organização, com o seu cortejo de dificuldades e de condicionantes, tornou-se incompatível com o mundo mais incerto, mais complexo e «superinformado» ao qual as empresas têm cada vez mais de fazer face. Neste mundo onde todos os processos se aceleram, já não há tempo para pensar em se organizar para fazer frente à mudança, mas é vital aumentar a permeabilidade da empresa para lhe permitir antecipar a mudança. Imaginação, intuição, criatividade, competição, atitudes outrora reprimidas com a preocupação de não multiplicar esforços, de não desperdiçar recursos raros, são hoje os motores das organizações com melhores performances." 28

Para a maioria dos gestores ocidentais o êxito a longo prazo provém da estabilidade – organização de equilíbrio estável.

O problema é que este modelo de organização leva a estratégias de repetição e de imitação e ao sistemático afastamento de riscos.

²⁷ CARDOSO, Jaime Fidalgo, "Editorial", *Executive Digest*, nº 5, Março 95, p. 6

²⁸ AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, p. 268

Ralph Stacey²⁹ defende que é indispensável um novo quadro de referência e propõe um modelo de organização longe-do-equilíbrio, segundo o qual a criatividade está ligada à instabilidade, e combate a outra maneira de ver o mundo organizacional, a do equilíbrio estável, que leva o gestor a repetir o seu passado ou a imitar outros que já estão a mudar para coisas melhores.

Para Ralph Stacey, *gerir* é lidar com a mudança, sem tentar exercer controlo, antes reconhecendo a incerteza como força que pode estimular a criatividade.

Na prática, os gestores combinam duas abordagens diferentes quanto ao problema do controlo. Exercem, por um lado, uma actividade de planeamento e de acompanhamento que exige hierarquias claras e papéis bem definidos; mas, por outro, adoptam a partilha de crenças e de um certo conjunto de valores, o que se traduz pelo exercício de um controlo mais flexível mas, também, menos governável a partir do topo.

De qualquer modo, controlar é garantir que a organização seja capaz de se adaptar permanentemente ao seu meio envolvente e, ao mesmo tempo, caminhar em direcção a um determinado ponto no futuro, aceitando que este é razoavelmente previsível, i.e., que existe uma estreita relação entre causas e efeitos, acções e resultados. Neste sentido, não há diferenças significativas entre controlo estratégico e controlo operacional, sendo o primeiro apenas um pouco menos exacto, tendo em conta o maior afastamento do seu horizonte temporal.

Ora, Stacey defende que esta forma de encarar o controlo não é compatível com a instabilidade própria dos sistemas dinâmicos. Diz ele que "*o comportamento do sistema de negócios como um todo é controlado quando há uma efectiva interacção política entre as pessoas da organização e quando essas pessoas empreendem uma aprendizagem do tipo complexo.*" Assim, o controlo é entendido como uma actividade que amplia e dissemina novas perspectivas pela organização. O planeamento e o acompanhamento, com a sua relativa inflexibilidade, são essenciais para o controlo efectivo das operações no dia-a-dia; mas uma atitude de rotura criativa com o passado, é absolutamente indispensável ao desenvolvimento dos negócios.

De acordo com esta perspectiva, o controlo, em sentido lato, envolve a contínua resolução de tensões, resultantes da necessidade de gerir as forças antagónicas da estabilidade e da instabilidade, do curto e do longo prazo, do operacional e do estratégico.

Os sistemas dinâmicos enfrentam, segundo Stacey, três tipos de mudança: a *mudança fechada* (pacífica e fortemente previsível); a *mudança contida* (discutível e com causas e consequências determináveis probabilisticamente); a *mudança aberta* (controversa e praticamente imprevisível). Por outro lado, o controlo de tais sistemas pressupõe o varrimento formal e analítico da envolvente, o estabelecimento de objectivos, a elaboração de planos de acção perante a eventualidade da ocorrência de mudanças, a verificação regular dos progressos e dos desvios relativamente aos objectivos pré-definidos. A este propósito, diz

²⁹ STACEY, Ralph, *A Gestão do Caos - Estratégias Dinâmicas de Negócios num Mundo Imprevisível*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1994.

Stacey que *"quando precisarmos de um sistema que desempenhe continuamente as mesmas tarefas de maneira fiável, precisamos de controlos desencorajadores para sustentar o equilíbrio estável [...] Mas as organizações de negócios são diferentes. Constituem sistemas humanos de feed-back que têm que continuar a inovar se quiserem sobreviver. Para o fazer, têm que funcionar longe do equilíbrio na área da instabilidade limitada."*

Nas organizações, em geral, o poder é exercido de acordo com regras, regulamentos e procedimentos; e é baseado em estruturas hierárquicas com definição rigorosa de funções e responsabilidades.

Esta abordagem é claramente benéfica num contexto de mudanças fechadas ou contidas, mas mostra-se bastante limitada sempre que prevalece a mudança aberta. Neste caso, as organizações deveriam, na opinião de muitos, flexibilizar as suas estruturas; admitir uma definição mais vaga das funções e dos papéis; e distribuir o poder de modo mais equitativo.³⁰ Porém, tal atitude conduziria a um paradoxo que Stacey resume na expressão *«controlo 'vago-apertado'»*, uma vez que associa definição vaga de funções e elevado grau de descentralização com apertado controlo financeiro a curto prazo (considerado indispensável para garantir uma certa estabilidade no sistema).

Uma combinação de estrutura flexível e poder muito disperso com falta de visão e de cultura partilhada, resultará, segundo Stacey, em escassez de estratégia organizacional. Pelo contrário, nas organizações inovadoras, o conflito e a dissensão, a contradição e a tensão criativa, determinam a necessidade de uma abordagem do tipo *"político"*, cujo processo é, por si só, auto-organizativo e auto-controlado, num contexto de instabilidade limitada (*caos*).

*"Tentar gerir o resultado em situações abertas comporta a certeza de fracasso, em última análise, enquanto que tentar dar a possibilidade da emergência de nova orientação estratégica comporta, pelo menos, a possibilidade de êxito."*³¹

³⁰ Segundo STACEY, op. cit., *"Poder equitativo significa que ninguém tem poder suficiente para fazer nada."*

³¹ STACEY, Ralph, op. cit., p. 217

2

ESTRUTURA

2.1. Processo de Decisão

Desde que se começou a aplicar às organizações não militares o conceito de Estratégia, vários foram os modelos de análise estratégica desenvolvidos, numa tentativa de responder a várias necessidades, de entre as quais se destacam as seguintes:

- estabelecer um quadro conceptual e encontrar instrumentos adequados para racionalizar as escolhas estratégicas;
- comparar domínios de actividade diferentes e gerir uma carteira de tais actividades.

Um dos modelos mais conhecidos nasceu na Harvard Business School, foi proposto pelos académicos Lerner, Christensen, Andrews e Guth (LCAG) e assenta na dupla dicotomia entre o interior e o exterior da organização, por um lado, e entre o que é dito (a declaração estratégica) e o que é feito (a execução da estratégia), por outro.

Pela mesma altura, Igor Ansoff propôs um modelo alternativo baseado na experiência profissional do dirigente da organização.

Fora do âmbito das Escolas de Gestão, também se desenvolveram alguns modelos de análise, sendo mais conhecidos os da Boston Consulting Group (BCG), da Arthur D. Little (ADL) e da McKinsey. Nasceram e fizeram carreira nos anos 70 e têm uma natureza eminentemente microeconómica, estando portanto virados para a economia da empresa, em particular para algumas das suas variáveis-chave.

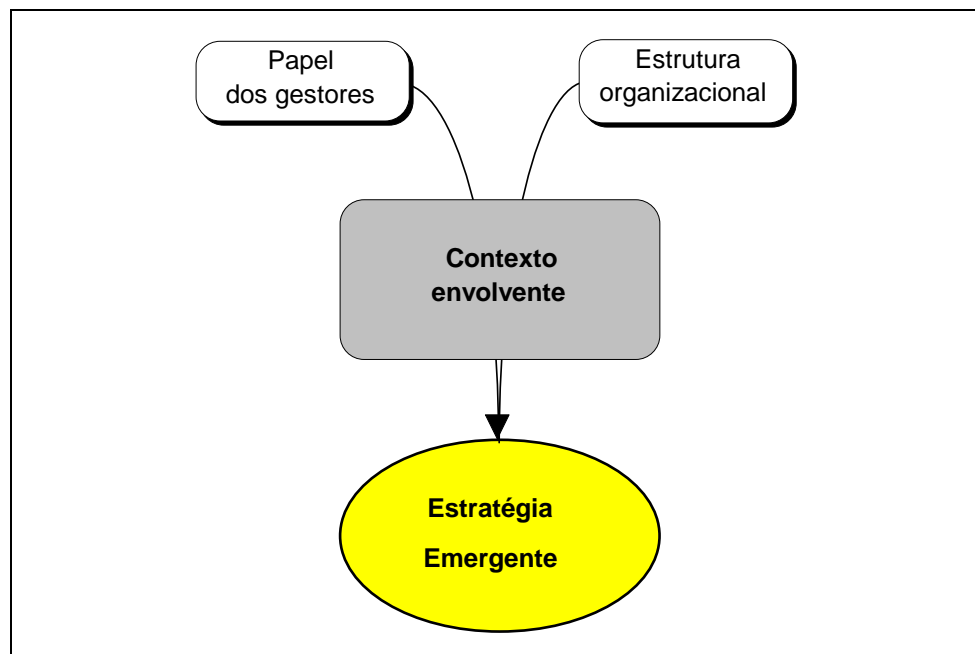
Mais recentemente, surgiram dois novos modelos estratégicos, até certo ponto antagónicos. Um, da autoria de Michael Porter (Harvard School), desenvolve a teoria da análise concorrencial e aposta no "*regresso em força do contexto, como factor explicativo da estratégia.*"³² O outro, subscrito por Henry Mintzberg³³, avança a teoria da estratégia emergente, fundamentada na interacção entre três

³² AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, p. 25

³³ MINTZBERG, Henry, "The Manager's Role: Folklore and Fact", *Harvard Business Review*, July-August 1975, pp. 49-61.

variáveis-chave: o papel dos gestores, a estrutura organizacional e o contexto envolvente (figura 5).

Figura 5 - Estratégia Emergente (Mintzberg) ³⁴



Nas organizações de tipo empresarial é frequente classificar-se o dirigente de uma unidade orgânica de acordo com a sua função (gestor de produção, gestor de marketing, gestor financeiro, etc.). Em qualquer caso, assume-se que é de sua competência **planear**, **organizar**, **coordenar** e **controlar** as actividades desenvolvidas no âmbito do seu departamento, aceitando-se que estas quatro funções fayolianas traduzem adequadamente o conjunto de tarefas do gestor.

Mintzberg, porém, resolveu discutir o assunto e colocar as seguintes questões:

- O que fazem os gestores ?
- Como se pode ensinar gestão, sem uma definição concreta do papel do gestor?
- Como se pode esboçar planos e/ou sistemas de informação para gestores, desconhecendo as suas verdadeiras tarefas ?
- Como se pode melhorar a prática da gestão, sem conhecer o papel dos seus agentes ?

³⁴ Adaptado de CARVALHO, M. Rosário, ROBERTO, J. Afonso e SILVA, Paulo, *Pensamento Estratégico - Faculdade de Gestão McGill University (80/90)*, Lisboa, INDEG/ISCTE, 1993 (trabalho não policopiado).

Em 1973 ³⁵, Mintzberg afirmava: "*Normalmente os gestores não atribuem grandes fatias de tempo a tarefas de planeamento, organização, motivação e controlo, ao contrário do que muitos especialistas pensam que eles deveriam fazer.*"

Segundo Reix ³⁶ um gestor deve ser essencialmente um *decisor*, um *angariador e disseminador de informação*, um *coordenador* e um *comunicador*.

No processo de tomada de decisão, consubstanciado na definição de objectivos, no estudo de alternativas e na escolha de caminhos, podem distinguir-se basicamente dois estilos de decisores – os pensadores sistemáticos e os pensadores intuitivos. Os primeiros vêem o problema de modo lógico e ordenado; os segundos são mais empíricos e espontâneos. Para Mintzberg ³⁷, o confronto entre estas duas perspectivas traduz-se, para a organização, em dificuldades de compreensão e de estruturação.

No plano teórico, costuma-se tipificar o processo de decisão segundo os seguintes principais modelos: ³⁸

Modelo de Actor Único, segundo o qual a organização se confunde com um só protagonista, racional e homogéneo, que conhece o contexto e está dotado de objectivos e/ou preferências relativamente estáveis. A decisão resulta de quatro etapas sucessivas: diagnóstico do problema; identificação e explicitação de todas as acções possíveis; avaliação de cada eventualidade por critérios derivados dos objectivos ou das preferências; e escolha da solução que maximiza o resultado.

Modelo organizacional, desenvolvido por H. Simon, envolve por um lado a consideração de que os gestores são dotados de uma *racionalidade limitada* e têm condutas orientadas pelo ambiente psicológico; e, por outro, a constatação de que a organização é uma *coligação* de indivíduos com objectivos diferentes e uma *justaposição* de racionalidades locais.

Modelo político, do qual a teoria incrementalista de Lindblom ³⁹ é uma das formulações, encara a organização como um conjunto de indivíduos colocados em situações particulares na estrutura, sendo os objectivos (inexistentes de forma clara *à priori*) discutidos e redefinidos a partir da interpretação que deles fazem os decisores. Trata-se de um processo caracterizado por pequenos passos, por um sistemático *apalpar-de-terreno*,

³⁵ MINTZBERG, Henry, *The nature of managerial work*, New York, Harper & Row, 1973.

³⁶ REIX, R. "L'impact organisationnel des nouvelles technologies de l'information", *Revue Française de gestion*, n° 77, Jan-Feb 1990, pp. 100-106.

³⁷ MINTZBERG, 1973, op. cit.

³⁸ AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993, pp. 273-346.

³⁹ LINDBLOM, C., "The science of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 19, Primavera 1959, pp.79-88.

através do qual os decisores procuram mais um resultado satisfatório do que uma solução óptima.

Modelo de afectação de recursos ⁴⁰, combinação dos três modelos anteriores (genericamente conhecidos por *modelos elementares*), devolve à dimensão organizacional o papel dominante e define a organização como um grupo social coordenado por um conjunto de elementos que condicionam a decisão: a estrutura formal, o sistema de informação e o sistema de compensações e sanções.

Modelo do caixote do lixo ⁴¹, considera que a decisão é o produto do encontro fortuito de problemas, soluções e decisores mais ou menos interessados, pondo em causa a racionalidade e a organização dos processos, em favor de uma formulação onde o acaso tem um papel fundamental.

Modelo do incrementalismo lógico ⁴², postula que a *habilidade* do dirigente é determinante para a definição de boas estratégias e que o processo de decisão é condicionado por três grupos de factores: a cultura da empresa; o contexto; e a estrutura organizacional associada ao estilo de gestão.

Um problema fundamental no que se refere às ambiguidades do processo de decisão parece ser a dificuldade de identificar as competências no contexto colectivo da organização. Um foco sobre a decisão pode ocultar os caminhos através dos quais aquelas competências são elaboradas, exercidas e definidas, ao longo do tempo, num processo complexo dentro e fora das organizações.

Segundo Mintzberg: ⁴³

- É problemática a conexão entre decisão e acção;
- Numa organização, o processo de tomada de decisão pode ser difuso;
- Acontecimentos exógenos podem despoletar decisões;
- As decisões são tomadas dentro de um certo contexto e ajudam a influenciar esse contexto para futuras decisões.

No que se refere às tarefas do gestor cimeiro, Mintzberg ⁴⁴ identificou e classificou um conjunto de mitos e de papéis que, segundo ele, caracterizam a respectiva função.

⁴⁰ BOWER, J., *Managing the resource allocation process*, Harvard University Press, 1970.

⁴¹ COHEN, M. D., et al., "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972, pp. 1-25.

⁴² QUINN, J.B., *Strategy for chance: logical incrementalism*, R. Irwin, 1980.

⁴³ MINTZBERG, H. et al., "Studying Deciding: an exchange of views between Mintzberg and Waters", *Organization Studies*, vol. 11, nº 1, 1990, pp. 1-16.

Quanto aos mitos:

- A ideia de que *o gestor é, por natureza, um planificador reflectido e sistemático*, não parece estar correcta, uma vez que a sua actividade envolve ritmo acelerado, brevidade, variedade e descontinuidade.
- Igualmente falso parece ser o preconceito de que *o verdadeiro gestor não tem deveres sistemáticos a cumprir*, já que na realidade ele está condicionado por uma série de obrigações regulares.
- Também não será verdadeira a presunção de que *o gestor de topo necessita de informação integrada que só um sistema formal de informação de gestão está em condições de lhe proporcionar*. De facto, a generalidade dos dirigentes tende a preferir os meios de comunicação verbais.
- Por último, também incorrecta parece ser a ideia de que a gestão caminha no sentido de se tornar rapidamente uma ciência e uma profissão. Ao contrário, a arte e a vocação parecem continuar a ser as principais linhas-força desta actividade.

Em contraponto aos mitos, Mintzberg identifica os seguintes principais papéis:

Papéis interpessoais

figura principal
líder
ligação

Papéis de informação

centro nervoso
difusor
porta-voz

Papéis de decisão

empreendedor
controlador das perturbações
atribuidor de recursos
negociador

Para além destes, Chung ⁴⁵ identifica ainda um quarto conjunto:

Papéis administrativos

preparador de documentos de trabalho
administrador
regulador de políticas e procedimentos

⁴⁴ MINTZBERG, 1975, op. cit.

⁴⁵ CHUNG, H. K., *Management: Critical success factors*, Boston, Allyn and Bacon, Inc., 1987.

As atribuições identificadas não devem, porém, ser tomadas isoladamente. Elas formam um todo integrado, embora cada uma contribua com peso diferente para o conjunto das actividades do gestor. A eficácia do dirigente é fortemente influenciada pela análise introspectiva que o mesmo faz do seu próprio trabalho. Ele precisa de se auto-avaliar para continuar a aprender e, assim, poder prosseguir o exercício do seu cargo de forma a responder aos "becos sem saída" que vai encontrando pela frente.

2.2. Estruturas organizacionais

Para Mintzberg ⁴⁶, "*there is no best way to structure an organization to make it effective.*" Segundo ele, uma estrutura pressupõe o uso de mecanismos de coordenação e varia com a incerteza das tarefas; mas, em geral, tudo o que acontece na organização pode ser interpretado à luz das seguintes sete forças:

Direcção
Eficiência
Perícia ou capacidade
Concentração
Inovação
Cooperação
Competição

As estruturas das organizações podem e devem ser modelizadas em função do contexto envolvente, de modo a poderem adaptar-se razoavelmente à sua cada vez maior complexidade e incerteza. Porém, normalmente, em termos de *design*, as estruturas organizacionais enquadram-se nos tipos *funcional*, *divisionalizado* e *matricial* ou variantes destes. Mintzberg considera que as estruturas funcionais tendem a gerar forças contraditórias que propiciam a ineficiência.

A teoria de gestão enriquece-se regularmente e, nos últimos tempos desenvolveram-se duas linhas de orientação bastante diversas, no que concerne à problemática da estratégia das organizações empresariais ou afins. Uma no sentido da análise industrial como ponte entre a estratégia das empresas e análise sectorial (Porter); outra centrada nos mecanismos internos de funcionamento e de estruturação das organizações (Mintzberg).

De acordo com esta última orientação, a linha hierárquica é decomposta de cima para baixo, naquilo que é designado por *configuração estrutural base*, envolvendo três níveis ⁴⁷ (figura 6).

⁴⁶ MINTZBERG, Henry, "The effective organization: forces and forms", *Sloan Management Review*, vol. 32, n° 2, 1991, pp. 54-67.

⁴⁷ BARANGER, P., et al., *Gestão*, Lisboa, Edições Sílabo, 1990.

Figura 6 - Configuração estrutural base (Mintzberg)



A *configuração estrutural base*, visa fundamentalmente criar condições para que "os indivíduos saibam de quem dependem". Para além da linha hierárquica, incorpora a *tecnostreutura* e o apoio logístico, como instrumentos de percepção e tentativa de resposta à mudança.

Neste tipo de estruturas cada uma das suas componentes manifesta determinadas tendências, mais ou menos acentuadas e mais ou menos perversas. Assim, o *topo* tende para a centralização; o *centro operacional* inclina-se para a especialização (profissionalização); a *tecnostreutura*, com o tempo e com o desenvolvimento das suas variáveis, acaba na standardização; o *apoio logístico* propende para a colaboração entre os seus membros; e a *linha hierárquica* balcaniza-se, tornando-se um espaço onde caem todos os conflitos.

Uma questão importante é saber até que ponto a estrutura segue ou, pelo contrário, determina a estratégia.

A resposta não é fácil. Para Chandler ⁴⁸, a "mudança" verifica-se, na maioria dos casos, no momento em que as empresas alteram a sua estratégia mas, apesar de esta ter uma forte influência sobre a estrutura da organização, é o meio envolvente em que ela evolui que mais condiciona a concepção da estrutura.

Num ambiente estável, a estrutura tende a ser formalizada. Num ambiente dinâmico e turbulento as organizações procuram adoptar estruturas mais flexíveis.

No quadro da figura 7 resume-se o modo como Mintzberg interpreta a influência do meio envolvente sobre as estruturas organizacionais. ⁴⁹

⁴⁸ Citado por LORSCH, J. e LAWRENCE, P., *Adapter les structures de l'entreprise*, Paris, Editions de l'Organization, 1973.

⁴⁹ BARANGER, 1990, op. cit.

Figura 7 - Meio envolvente e estruturas organizacionais (Mintzberg)

Meio envolvente	Estável	Dinâmico
Complexo	Estrutura: Descentralizada Burocrática (normalização das qualificações)	Estrutura: Descentralizada Orgânica (ajustamento mútuo)
Simple	Estrutura: Centralizada Burocrática (normalização dos processos de trabalho)	Estrutura: Centralizada Orgânica (supervisão directa)

Um pouco como na *estória* popular conhecida por "a galinha ou o ovo", pensamos que não é razoável afirmar peremptoriamente que é a Estratégia que determina a Estrutura, ou vice-versa. De facto, trata-se de variáveis, de algum modo complementares, que podem ser simultaneamente *inputs* e *outputs* do mesmo processo interactivo de decisão. Ao definir-se uma determinada Estratégia deve ter-se em conta a Estrutura pré-existente (se fôr o caso), mas esta não deve ser assumida, passivamente, como um dado; pelo contrário, deve garantir-se a sua flexibilidade para permitir os necessários ajustamentos, face à emergência de novas orientações estratégicas.

É claro que, no campo dos princípios, é a Estratégia que deve determinar a Estrutura, tendo em conta que esta última é essencialmente um instrumento para concretizar as orientações estratégicas; mas estas, devendo ser ambiciosas e arrojadas, não podem ser de tal modo utópicas ou irrealistas que afastem qualquer hipótese de realização prática. É nesta medida que a Estrutura não pode ser ignorada no processo de reflexão estratégica, antes devendo ser tomada como elemento fundamental a considerar na fase de diagnóstico.

2.3. Centros de Responsabilidade

" (...) o talento e a inteligência só acontecem quando ao Homem é dada a responsabilidade e o poder de tomar decisões." ⁵⁰

Os sistemas de controlo de gestão não devem preocupar-se exclusivamente com os elementos de natureza instrumental. Não basta que os gestores disponham de instrumentos, é preciso que os utilizem activamente no interesse da organização.

Por outro lado, é necessário desenvolver nos gestores um espírito empreendedor, o que só poderá ser conseguido se a concepção do sistema tiver como principais bases de sustentação o *elemento humano* e o seu *comportamento* nas organizações.

Os sistemas de controlo de gestão devem, portanto, desenvolver meios que motivem os gestores a procurarem sistematicamente a eficácia e a eficiência dos seus *centros de responsabilidade*.

Ao estruturar uma organização em *centros de responsabilidade* deve ter-se em conta o seguinte conjunto de questões:

- ⇒ Em que medida é que a estrutura contribui para a realização dos objectivos estratégicos da organização ?
- ⇒ A estrutura orienta os gestores para uma prática de implementação da estratégia ?
- ⇒ Qual o contributo da estrutura para uma avaliação equitativa dos gestores ?
- ⇒ Os critérios financeiros de avaliação do desempenho reflectem, com objectividade, a actuação e os resultados das decisões dos gestores ?

Definir *centros de responsabilidade* não significa apenas identificar as funções e as atribuições de cada divisão ou departamento. Trata-se, sobretudo, de identificar a sua missão, os seus objectivos e os planos de acção para cumprimento desses objectivos.

Um *centro de responsabilidade* existe, sem dúvida, para atingir objectivos próprios; mas estes têm de contribuir para a realização dos objectivos globais da organização.

A estrutura formal (organigrama), representando relações hierárquicas e funcionais entre os vários membros da organização, não traduz necessariamente os

⁵⁰ MOURATO, Fernando C., "Editorial", *Dirigir*, nº 38, Julho/Agosto, 1995, p.2

seus *centros de responsabilidade*. Para que estes constituam verdadeiros instrumentos de orientação e implementação da estratégia global, é indispensável garantir a existência das seguintes condições:

- ★ Gestão por objectivos;
- ★ Descentralização das estruturas;
- ★ Responsabilização;
- ★ Delegação de autoridade.

É de realçar, entretanto, que, num contexto de descentralização, devem ainda respeitar-se três princípios fundamentais:

Subsidiariedade

As decisões só devem ser tomadas num nível superior da hierarquia se não puderem sê-lo melhor nos níveis inferiores;

Integração

Cada departamento deve ter autoridade sobre o conjunto de aspectos funcionais que influenciam o resultado das suas actividades;

Coerência

A autonomia dos responsáveis sectoriais deve ser delimitada com precisão e subordinar-se às orientações estratégicas e objectivos globais.

Em termos simples, pode definir-se *centro de responsabilidade* como "*uma unidade da organização, chefiada por um gestor que é responsável pelas suas actividades.*"⁵¹

De acordo com esta definição, será *centro de responsabilidade* toda e qualquer unidade da empresa que:

- disponha de um chefe; e
- tenha objectivos próprios, para a realização dos quais o chefe tenha poder de decisão àcerca dos meios a utilizar.

De um modo geral, os *centros de responsabilidade* devem ser **eficazes** e **eficientes**, isto é, devem atingir os seus objectivos minimizando os recursos utilizados. Para que isso seja possível, é preciso que a estrutura escolhida permita:

- precisar os objectivos parcelares (locais);

⁵¹ ANTHONY, R.N., *The Management Control Function*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988.

- responsabilizar os dirigentes;
- motivar os responsáveis;
- avaliar o pessoal.

De acordo com o poder de decisão que é atribuído a cada responsável, na gestão dos *inputs* e dos *outputs* do seu *centro de responsabilidade*, assim este pode assumir, entre outras, uma das seguintes categorias básicas:

Centro de Custos

Se o responsável tem autoridade apenas sobre os meios que se traduzem em custos, ou seja, sobre a utilização de recursos;

Centro de Resultados

Quando o gestor tem poder de decisão sobre meios que se traduzem em custos e proveitos, isto é, não apenas na utilização de recursos mas também na venda (externa ou interna) dos seus produtos e/ou serviços;

Centro de Investimento

Quando o responsável decide sobre meios que se traduzem não apenas em custos e proveitos, mas também noutros elementos patrimoniais, nomeadamente activos e/ou passivos.

A definição dos *centros de responsabilidade* é, fundamentalmente, um meio para motivar os gestores a implementarem a estratégia da organização, pelo que a estrutura deve ser delineada de modo a facilitar o cumprimento desse objectivo.

Mesmo no caso dos *centros de investimento*, que constituem a forma mais evoluída dos *centros de responsabilidade* (podendo ser comparados a «pequenas empresas» dentro da organização), não podem, em caso algum, perder-se de vista os objectivos globais.

Recordando aqui a perspectiva de Mintzberg, no que se refere aos diferentes papéis do gestor (vd. ponto 2.1.), não deixa de ser interessante notar que a filosofia de controlo de gestão, em particular a definição de centros de responsabilidade, vem sublinhar a importância daquelas que são as principais linhas de força da actividade de um "decisor", do qual se espera que seja, simultaneamente, *líder*, *porta-voz*, *negociador*, *regulador*, etc., isto é, que desempenhe *papéis interpessoais, de informação, de decisão e administrativos*.

2.4. Avaliação de desempenhos

Uma unidade de gestão descentralizada é um sistema autónomo incluído no conjunto da organização a que pertence. Ela evolui frequentemente num meio económico específico que pode ser diferente daquele em que evoluem as outras

unidades organizacionais. A inserção num conjunto mais vasto dá-lhe a possibilidade de receber apoio em caso de dificuldades. Neste domínio, está em vantagem relativamente às pequenas organizações isoladas. Mas, também sofre limitações suplementares, consequência das necessidades de comunicação e de coordenação, o que se traduz, na prática, na normalização das definições, das linguagens e das informações, e na necessidade de dar a conhecer a sua estratégia, os seus objectivos e os seus resultados.

É da ponderação entre estas vantagens e inconvenientes que resulta, por fim, a capacidade defensiva e a competitividade da unidade de gestão descentralizada, em relação às organizações independentes.

Num contexto tipicamente empresarial, uma organização gerida de modo descentralizado constitui um sistema aberto sobre o meio económico, mantendo a sua estrutura e as suas potencialidades de sobrevivência e de adaptação às exigências desse meio, através de unidades autónomas que asseguram o seu próprio equilíbrio, no respectivo nível.

Uma estrutura equilibrada constitui um sistema controlado cuja evolução é permanentemente avaliada a fim de provocar acções correctivas sobre as forças que a animam e condicionam. Estas acções podem ser automáticas, reflexas, ou em função de um programa pré-determinado, quando a experiência passada já registou situações análogas, e são provocadas por uma decisão, no caso de se tratar da interpretação de uma situação nova. Esta decisão é então indissociável de um raciocínio directivo que possui os seus critérios de avaliação e hierarquização.

Segundo Gilbert Pillot ⁵², a função de controlo numa unidade de gestão exerce-se, essencialmente, através dos seguintes quatro sistemas:

- **sistema de informação**, que regista os dados e os sintetiza, e provoca, em certos casos, acções reflexas;
- **sistema relacional e da estrutura decisória**, que interpreta as informações e provoca as acções correctivas na organização;
- **sistema de relações com o meio envolvente**, o qual influencia as acções correctivas e as decisões;
- **sistema físico** ou **sistema operativo**, cuja marcha é modificada em direcção a um novo equilíbrio.

A avaliação de qualquer processo só pode fazer-se mediante a comparação com um sistema de referência. No caso de uma unidade de gestão autónoma, o controlo só tem razão de ser se existir um conjunto de objectivos pré-determinados. Mas estes não podem transformar-se em obsessões. O estado de qualquer sistema dinâmico modifica-se constantemente por força do impacte dos acontecimentos

⁵² PILLOT, Gilbert, *O Controlo de Gestão*, Ediprisma, Lisboa, 1992, p. 43.

que lhe são exógenos e, portanto, é normal aceitar certas tolerâncias, isto é, limites dentro dos quais se considera desnecessário empreender acções correctivas.

Até para evitar uma multiplicidade de micro-decisões contraditórias, é aceitável um certo grau de desvio em relação aos objectivos, desde que não sejam postas em causa as orientações estratégicas essenciais.

O controlo, por definição, está indissociavelmente ligado a um processo sistemático de regulação que favoreça, por um lado, a ocorrência de retroacções positivas e, por outro, a travagem de fenómenos explosivos.

Nas organizações em geral, é vulgar distinguir quatro níveis de controlo: estratégico, de gestão, orçamental, operacional. O nível correspondente ao controlo de gestão distingue-se dos demais por ser:

- aberto ao meio envolvente;
- compatível com a imprecisão das instituições, dos meios envolventes e, por vezes, das estruturas internas;
- construído a partir dos dados do controlo estratégico;
- orientado para as decisões a tomar com vista a melhorar a gestão;
- gerador de diálogos.

O sistema de decisão em qualquer estrutura organizacional deriva de acordos de partilha das responsabilidades, arbitrados pela gestão de topo. Formal ou informal, este sistema existe sempre, embora com franjas de incerteza, onde as fronteiras das responsabilidades estão, por natureza, mal definidas.

O responsável de uma unidade de gestão, departamento, divisão, serviço, etc., não pode ignorar em que sistema de decisão se encontra inserido. Ele, deve, não só informar-se antes de aceitar responsabilidades parciais, mas também esforçar-se por saber em que direcção vai evoluir o sistema, sob pena de agir no seu próprio sector em contradição com o interesse geral, provocando assim conflitos e incompreensões nas suas relações com os outros.

Muitas vezes se confunde descentralização com desconcentração. O fraccionamento de um serviço centralizado em várias unidades geograficamente dispersas, não altera a natureza das responsabilidades dos chefes dos serviços. Na verdade, se as decisões fundamentais de gestão permanecerem reservadas ao nível superior, trata-se apenas da desconcentração de uma função e não de uma verdadeira descentralização com delegação de poderes.

Para que o processo de delegação possa ser lançado e continuado com sucesso, é preciso que se verifiquem, normalmente, os seguintes pressupostos:

- ao nível superior, para quem delega o poder de decisão:
 - vontade de delegar;
 - capacidade de delegar;

- ao nível inferior, para quem recebe a delegação:
 - vontade de aceitar responsabilidades acrescidas;
 - capacidade de assumir estas responsabilidades.

A delimitação das responsabilidades por serviços especializados apresenta vantagens e inconvenientes. Entre as primeiras destacam-se o incremento da eficácia técnica em cada função e a maior facilidade de gestão do pessoal por parte do responsável local. Quanto às principais desvantagens, é de realçar a necessidade frequente de reenviar ao nível mais elevado as decisões referentes aos problemas que suscitem a intervenção de várias funções da organização.

Assim, a delegação do poder de decisão passa, normalmente, por uma modificação da estrutura organizacional que tenha em conta a necessidade de, por um lado, aumentar a polivalência e a competência dos responsáveis pelos diferentes departamentos e, por outro, dotar esses departamentos com pessoal heterogéneo, agrupando diferentes especialidades de cada função essencial.

No caso da hierarquia intermédia, quem recebe a delegação do poder de decisão deve tomar a iniciativa de manter o diálogo permanente com o nível superior (gestão de topo), mas também com as outras unidades de gestão e com os colaboradores directos.

Uma delegação de poder não pode ser imposta ou aceite de imediato, sem condições e sem reservas. A responsabilidade do chefe da unidade descentralizada só pode vincular na medida em que ele aceite a missão que lhe é confiada. Pode aceitar-se uma missão cujas possibilidades de êxito, à partida, sejam muito pequenas, desde que o nível superior esteja plenamente informado dos meios envolvidos, da probabilidade de êxito e dos riscos implicados em caso de insucesso.

O processo de delegação não pode parar nos níveis intermédios sem correr o risco de os sobrecarregar, de atrasar as decisões ou de diminuir a qualidade das conclusões e, conseqüentemente, dos resultados. O responsável da unidade de gestão deve, por seu lado, empreender um processo de delegação, instaurando na sua unidade e face aos seus colaboradores directos o mesmo estilo de relações que existe entre ele e a gestão de topo, com os papéis evidentemente invertidos, em relação à posição do chefe da unidade.

A avaliação das *performances* de gestão é uma função normal que é exercida a todos os níveis de decisão, numa estrutura em que se aplique a descentralização de responsabilidades. Neste domínio, um erro de julgamento arrisca-se a ter graves conseqüências para as partes em presença, gestão de topo, hierarquia intermédia, pessoal. É pois necessário saber avaliar as *performances* de gestão, escolhendo os critérios de avaliação com a máxima prudência. Nesta matéria, nem sempre as atitudes e os hábitos estão isentos de subjectividade e imprecisão. Na avaliação das *performances*, importa fazer a distinção clara entre factores mensuráveis e factores imponderáveis.

Em muitas organizações, na falta de previsões correctas, procura-se avaliar a evolução dos resultados em relação aos períodos anteriores, o que vale por dizer que as *performances* do passado são tomadas como sistema de referência. Mas a actividade do passado desenrolou-se num contexto (económico, social, político) provavelmente diferente do actual e, portanto, os resultados atingidos só dificilmente serão comparáveis. Além do mais, os resultados anteriores foram alcançados na sequência de decisões que tiveram em conta uma política geral que, entretanto, conheceu inflexões de diversa ordem, o que impede a sua apreciação objectiva e imparcial.

Numa verdadeira filosofia de controlo de gestão, avaliar os desempenhos é relacionar as *performances* atingidas com os objectivos fixados. A priori, este método parece satisfatório e constitui indiscutivelmente um progresso em relação ao anterior, mas é essencial que os objectivos, no caso de uma participação eficaz, tenham sido definidos em colaboração com os responsáveis e por estes aceites.

Os factores psicológicos são dominantes no sucesso do controlo de gestão. Baseando-se o processo nos diálogos e nas comunicações, não podemos evitar, sob pena de gerar conflitos inúteis, um entendimento quanto à linguagem, às definições, às regras de procedimento e às unidades de medida. A qualidade do sistema de comunicações e de informações recíprocas não é suficiente para animar o processo de elaboração dos objectivos. O diálogo pressupõe um acordo prévio quanto ao papel de cada um e quanto à natureza das suas relações na organização. Este acordo deve, assim, ser pré-existente e a ética interna deve ser respeitada logo desde a fase inicial, antes de iniciado o processo de gestão participativa. Todos os sistemas sofisticados e automatizados são ineficazes se estas condições prévias não estiverem preenchidas.

Para além dos métodos e do estilo de direcção, a eficácia do sistema do controlo de gestão está directamente ligada à qualidade das relações humanas e às possibilidades de desenvolvimento das pessoas. É por isso importante medir a qualidade e a intensidade das comunicações na organização, de modo a revelar o clima psicológico e as motivações dos indivíduos.

Uma estrutura ineficaz é geralmente revelada pelos seguintes sinais:

- Demoras nas respostas ao exterior;
- Respostas desadaptadas;
- Camuflagem dos insucessos;
- Competição excessiva entre serviços;
- Proporção anormal de problemas menores tratados ao nível da direcção de topo;
- Impossibilidade de aproveitar as oportunidades;
- Falta de arbitragem;

O empenhamento de um quadro responsável pelo desenvolvimento de um dado departamento da organização está centrado numa missão precisa que lhe foi confiada pela direcção. É nos pontos-chave deste empenhamento que devem incidir os indicadores relevantes, quer na fase das previsões quer na das realizações. O sistema deve ser evolutivo nas suas componentes, adaptar-se às estruturas implementadas e aos novos objectivos, permitir análises *ad hoc* motivadas pelo aparecimento de problemas novos. Para tal, ele deve ser simples e limitar-se ao essencial. Há que evitar a confusão entre quadro de comando e análise de custos, entre visão sintética e visão enciclopédica.

O sistema de controlo de gestão é um instrumento colectivo, personalizável nos seus elementos, que deve permitir a cada um progredir no seu domínio de actividade, através de um auto-controlo voluntário.

Qualquer gestor tem necessidade de medidas. A análise de uma situação, a procura de soluções ou o esforço prospectivo para escolher os objectivos, exigem uma medida correcta dos fenómenos que se pretende controlar. Estas medidas são dadas por contadores nos fluxos de entradas e de saídas do sistema que se dirige. São mensagens comparáveis às sensações dos seres vivos, mensagens guardadas em bases de dados que, no caso de um processo automático pré-determinado, provocam um reflexo imediato desde que sejam ultrapassados determinados limites de tolerância. Uma organização que não disponha de sistemas de medida é tão vulnerável como um ser vivo privado de sensações. A qualidade das medidas condiciona directamente a qualidade da gestão, baseie-se esta em reflexos, em intuições ou em métodos experimentais.

Garantir a qualidade dos dados faz, assim, parte dos cuidados preliminares que qualquer responsável por uma unidade de gestão deve tomar antes de se comprometer com uma orientação que, sem estes cuidados, rapidamente ficaria incontrolável.

Uma informação estatística fornecendo, mês a mês, a lista dos valores atingidos num dado factor de gestão, não permite que o responsável por uma unidade se dê conta da evolução real desse factor. Podem acontecer relevantes variações de um mês para o outro devido a diferenças sazonais, a atrasos ocasionais das tarefas administrativas e/ou contabilísticas, a factores aleatórios ou a acidentes. Limitar a análise a esta comparação pode fazer correr o risco de se chegar a uma apreciação exageradamente optimista ou pessimista da evolução do aspecto considerado. Daqui podem resultar decisões excessivas e uma gestão desequilibrada por mudanças de rumo e guinadas geradoras de tensões que irão amplificar os fenómenos, em vez de os corrigir.

Para avaliar correctamente a evolução de um factor de gestão, há que exhibir claramente a tendência profunda, liberta de causas ocasionais ou sazonais.

Quanto mais elaboradas e sofisticadas são as técnicas de correcção, na esperança de atingir um grau de precisão normalmente ilusório, mais os valores obtidos revestem uma natureza abstracta. Nestas condições, o que se ganha em precisão e rigor é normalmente perdido em dificuldades de comunicação com os

não especialistas, bem como nas dificuldades de relacionamento e de controlo face aos documentos arquivados.

O conceito de sistema e os esquemas que o acompanham, são um suporte cómodo para a representação dos problemas de gestão nos diferentes níveis de responsabilidade. A gestão de uma unidade descentralizada pode simbolizar-se através de um sistema comportando entradas e saídas, uma regulação encarregue de manter o equilíbrio e uma evolução global das estruturas e dos fluxos em direcção a objectivos definidos pelo responsável.

A pilotagem da unidade descentralizada consiste em procurar constantemente a sua adaptação a longo prazo e o seu equilíbrio a curto prazo, para atingir objectivos negociados com a direcção da empresa. O sistema «unidade descentralizada» possui a sua própria memória constituída pela acumulação dos resultados obtidos e da experiência adquirida. Ele é assim susceptível de se aperfeiçoar, modificando a sua própria estrutura e organização, num processo de adaptação permanente.

Um sistema autogestionário pertence sempre a uma estrutura mais vasta que impõe as suas limitações, mas ele só pode sobreviver, ou seja adaptar-se e desenvolver-se, na medida em que estas limitações são suficientemente leves para não bloquear o processo de adaptação a todos os níveis.

Uma unidade de gestão dispendo de um mínimo de autonomia de decisão pode ser representada por um sistema equilibrado englobando:

- Uma estrutura;
- Um fluxo de entrada;
- Um fluxo de saída;
- Um sistema de informação e de decisão.

Dirigir uma unidade descentralizada é pilotar no dia-a-dia um sistema, mais ou menos leve, com vista a procurar a melhor resposta para as solicitações do meio envolvente. Essa pilotagem implica a existência de um «quadro de comando» que forneça permanentemente uma representação visual da evolução de todos os factores essenciais de gestão e, portanto, pressupõe:

- a existência de uma política e de objectivos quantificados;
- o conhecimento da evolução do meio e da concorrência;
- o conhecimento das reacções do sistema face às variações do meio.

O responsável pela pilotagem da unidade toma decisões visando agir sobre um certo número de pontos, com vista a manter o rumo em direcção aos objectivos.

Uma certa inércia, natural em todos os sistemas, tem por consequência um tempo de resposta variável conforme os factores. Este desfasamento entre a decisão e o seu efeito prático, deve ser levado em consideração pelo gestor, de modo que a correcção dos desequilíbrios se faça oportunamente e sem excessos, num ou noutro sentido.

2.5. Transacções internas

De todas as vezes que uma determinada «transacção» tem como origem e como destino duas unidades de uma mesma organização, estamos em presença daquilo a que pode chamar-se uma **cedência interna**.

Como já se disse, o controlo de um subsistema implica a medida dos fluxos de entrada e de saída da unidade de gestão correspondente. Ora, quanto mais decompostas forem as responsabilidades, mais as necessidades de gestão conduzem ao registo dos movimentos que se produzem nas fronteiras entre as diferentes unidades, o que pode incrementar bastante a complexidade do sistema, tornando-o moroso e burocrático.

Para minimizar os inconvenientes dessa tendência, as organizações, em geral, e as empresas, em particular, têm vindo a adoptar alguns princípios na valorização dessas cedências internas:

- os movimentos devem ser registados logo que se produzem, para acelerar a saída do resultado contabilístico e garantir a qualquer responsável o acesso a informações actualizadas;
- os movimentos, em quantidade e em valor, devem ser tratados simultaneamente e num processo único, sendo os custos históricos substituídos por preços ditos «normais» elaborados com base em técnicas estáveis.

Com a descentralização das responsabilidades no seio de uma organização, torna-se necessário definir uma forma de afectação e valorização das cedências internas de produtos e serviços, surgindo então o conceito de *preço de transferência interna (PTI)* para designar o valor atribuído a um determinado "fluxo económico" entre duas unidades da organização.

Segundo Hugues Jordan ⁵³, a fixação destes PTI deve assentar nos seguintes pressupostos:

1. Existência de um produto ou serviço muito bem identificado e apto a ser fornecido;

⁵³ JORDAN, H., NEVES, J.C., e RODRIGUES, J.A., *O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores*, 2ª Edição, Lisboa, CIFAG, 1993.

2. Existência de mercado para esse produto ou serviço;
3. Existência de condições de mercado - preço e forma de pagamento;
4. Liberdade de aprovisionamento por parte do cliente face às condições do mercado;
5. Correlação entre o comportamento dos gestores e o nível de preços estabelecido.

Os preços internos têm como principais objectivos:

- motivar os gestores a tomarem decisões que estejam de acordo com o interesse global da organização;
- proporcionar uma informação correcta;
- proporcionar equidade na avaliação do desempenho;
- definir as regras de acção dos gestores, dando ênfase ao auto-controlo;
- constituir um instrumento estratégico.

Para servirem estes objectivos, os PTI devem ser simples e estar ao alcance da compreensão de todos os responsáveis, de modo a que estes orientem as suas acções e decisões no interesse geral da empresa. A sua determinação, que deve conciliar o óptimo individual com o óptimo colectivo, pode seguir duas bases distintas:

- os custos;
- os preços de mercado ajustados.

No que se refere à primeira dessas duas bases (os custos), o preço de uma determinada cedência interna pode ser fixado tendo em conta o custo real ou um custo *standard* definido previamente para o bem ou serviço transaccionado. A partir da segunda hipótese, pode ainda ser concebida uma terceira que faz acrescentar uma certa margem ao custo *standard*.

Os preços baseados em custos reais pressupõem que a sua determinação é feita em função dos custos efectivamente suportados para produzir os produtos ou serviços. Este método tem, contudo, alguns inconvenientes de que se salientam os seguintes:

- não avalia correctamente o prestador de serviço;
- não é justo para o utilizador (cliente), porque o obriga a pagar as eventuais ineficiências do fornecedor ou prestador de serviços;

- não define previamente as regras do jogo;
- não motiva o fornecedor a introduzir melhorias na sua unidade, porque o resultado será sempre cumprido;
- não motiva o comprador porque nunca sabe, à partida, o preço de aquisição.

Os preços baseados em *custos standard* (pré-determinados) resultam de um processo estruturado de previsão (custos orçamentados) ou dum processo de cálculo pontual que não tem em conta qualquer modelo global (custos padrões). Os PTI assim determinados devem ter uma certa estabilidade ao longo do tempo e as condições para a sua revisão devem ser previamente estabelecidas.

Face ao critério de fixação com base em custos reais, este outro método oferece as seguintes principais vantagens:

- o fornecedor interno é, de facto, responsabilizado pelo bom ou mau funcionamento da sua unidade;
- o utilizador não é afectado pelo nível de actividade e desempenho do prestador;
- as regras do jogo são definidas com antecedência;
- o prestador é incentivado a aumentar a sua actividade e a introduzir melhorias no seu centro de responsabilidade;
- o utilizador é motivado a utilizar os produtos e serviços internos.

Todavia, esta metodologia de definição dos PTI apresenta ainda alguns inconvenientes e limitações:

- não proporciona, em termos previsionais, uma margem de lucro para o prestador interno;
- não oferece grande fiabilidade na previsão, dado que se baseia frequentemente em dados históricos ou estimativas pouco rigorosas;
- não garante eficiência, uma vez que admite a possibilidade de os preços fixados internamente serem superiores aos praticados no mercado.

Como foi dito atrás, uma variante deste segundo critério com base nos custos procura resolver, ou minimizar, estas desvantagens, fazendo acrescentar ao custo *standard* uma determinada margem. O objectivo visado é introduzir um espírito

mais empresarial na gestão das diferentes unidades, através da criação artificial de um incentivo à tomada de decisões eficientes.

O melhor dos métodos parece ser, no entanto, aquele que tem por base os preços praticados no mercado. Na verdade, não há nada mais incentivador para uma unidade de gestão, do que a livre concorrência com o mercado, dentro de limites razoáveis que salvaguardem o interesse geral da organização.

Esta prática permite, geralmente, motivar os responsáveis para uma atitude empreendedora que conduz a escolhas económicas realistas. De facto, o centro "vendedor" é levado a ter uma eficiência idêntica à do mercado, já que o centro "comprador" pode abastecer-se livremente no exterior, a um preço conhecido.

Evidentemente, antes de serem adoptados como PTI, os preços de mercado devem ser ajustados de acordo com as características específicas das unidades de decisão envolvidas, de modo a garantir a equidade do sistema de avaliação.

Assim, por exemplo, nos casos em que as transacções têm lugar entre um centro de responsabilidade "produtor" e um outro "comercial", é habitual valorizar a cedência interna ao *preço de mercado final menos uma certa comissão* (correspondente à cobertura dos respectivos custos de distribuição). Deste modo, ao mesmo tempo que se incentiva o centro "vendedor" a manter *performances* semelhantes às do mercado, leva-se o centro "comprador" a comprar internamente e a melhorar a sua eficiência em termos de custos comerciais.

É de sublinhar que esta metodologia dos preços de mercado ajustados, por força da sua própria filosofia, só é verdadeiramente aplicável nos casos em que a hierarquia superior da organização atribui uma larga autonomia de gestão às unidades descentralizadas.

3

PROGRAMAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS ACTIVIDADES

3.1. Instrumentos de controlo

Os sistemas e, em particular, os sistemas sociais, tendem a perpetuar-se, reagindo no sentido que lhes permita restabelecer o seu equilíbrio, se ameaçado. Qualquer sistema, ou grupo humano, com uma comunhão de aspirações, comporta em si mesmo um mecanismo regulador que, em resposta a uma agressão externa, procura repor o equilíbrio.

Para que seja possível uma adaptação permanente da estrutura organizacional, no seu conjunto, ao meio que a envolve, é fundamental que os responsáveis das unidades de gestão descentralizadas tenham um papel activo na compatibilização dos objectivos com os meios técnicos e humanos.

Todas as decisões referentes à estrutura e, mais especificamente as decisões de investimento e de financiamento, devem ser minuciosamente preparadas e estreitamente coordenadas no tempo, na medida em que comprometem de forma irreversível o futuro. É pois necessário definir os objectivos que a unidade se propõe atingir nas diversas áreas da sua actividade, bem como os recursos financeiros para os alcançar, as fontes de financiamento a procurar e a afectação dos meios aos objectivos parciais.

Se não estiverem inseridas numa perspectiva de longo prazo, é pouco provável que as decisões de investimento sejam coerentes. A escolha de uma política de médio ou longo prazo é, portanto, imperiosa.

Uma política é um conjunto de intenções coerentes referentes ao futuro da organização e à sua evolução a partir da situação actual. Implica opções, logo critérios de avaliação hierarquizados, o que conduz à necessidade de delimitar com precisão os campos de actuação e estabelecer prioridades na aplicação dos esforços.

Assim, uma política pressupõe:

- o conhecimento objectivo da situação actual e da sua capacidade de evolução;
- uma visão prospectiva do meio envolvente económico e social;
- a escolha de uma situação futura desejável;
- intenções coerentes expressas de uma forma comunicável.

Uma política global explicitada pela estratégia e prolongada por uma projecção a médio prazo, permite avaliar os riscos e, assim, minimizá-los. A antecipação e a avaliação dos riscos originados por uma política, tornam desnecessário pesar quotidianamente os prós e os contras e racalculiar os resultados prováveis desta ou daquela acção parcial. Basta garantir que as decisões são coerentes e se inserem na linha política previamente traçada. A tomada de decisões é assim acelerada, o trabalho dos gestores de topo é aligeirado e simplificado, aumentando o dinamismo da organização face aos factores imprevistos e permitindo agarrar as oportunidades.

Estando bem definida, a política constitui um guia comum para o conjunto da hierarquia e uma base de discussão para confronto dos pontos de vista referentes ao futuro da unidade de gestão. A sua elaboração constitui um momento privilegiado para agregar os colaboradores e fazê-los trabalhar em conjunto, dando a cada um o sentimento de participar na construção do futuro, ultrapassando as oposições numa perspectiva dinâmica.

3.2. Controlo orçamental clássico

Sem sistema de referência não pode haver controlo. Do mesmo modo que um desvio só pode ser medido em relação a uma linha pré-determinada, o resultado da gestão só pode ser avaliado em relação àquilo que se pretendia atingir.

A medida da intensidade de um fenómeno económico só tem significado por comparação com um valor dito normal, isto é, aquele que deveria ter ocorrido, tendo em conta as decisões tomadas e a ideia que se tem sobre as reacções do sistema que se está a gerir.

A ocorrência de desvios revela, normalmente:

- modificações dos dados;
- aparecimento de fenómenos desconhecidos;
- erros na avaliação das consequências e das decisões;
- modificações das decisões ou da respectiva implementação (intensidade, prazo, campo de aplicação).

E a análise das causas dos desvios permite pôr em causa as ideias aceites acerca das consequências da acção e controlar a aplicação das decisões, provocando o diálogo a todos os níveis sobre as novas decisões a tomar no interesse comum.

Depois de sintetizados em quadros orçamentais, os objectivos constituem uma grelha em que cada rubrica é confrontada com as realizações, a fim de medir a evolução e os desvios em relação ao itinerário previsto.

O orçamento assim construído permite medir, globalmente e para cada unidade de gestão, as consequências financeiras a curto prazo da política adoptada, bem como aferir as implicações ao nível da direcção das unidades. O orçamento tem, assim, uma utilidade essencialmente prospectiva a curto prazo, permitindo conhecer o sentido e a importância dos desvios em relação às previsões nos domínios essenciais da gestão.

Como já, por várias vezes, foi sublinhado, a descentralização dos objectivos e do controlo pressupõe a descentralização efectiva das responsabilidades de gestão. Esta é uma condição imperativa para a eficácia do sistema de gestão previsional, devendo a divisão das rubricas orçamentais reflectir exactamente a estrutura humana. É, portanto, necessário subjugar a arquitectura do orçamento ao organigrama real da organização, se quisermos que cada colaborador esteja em posição de, no seu domínio, assumir a responsabilidade por um ou vários objectivos parciais.

Neste contexto, os orçamentos constituem utensílios de gestão com funções múltiplas, levando cada responsável a:

- procurar a melhor utilização possível dos meios afectados no quadro do plano a médio prazo;
- decompôr os objectivos globais em sub-objectivos, permitindo delegar nos colaboradores a responsabilidade pela execução;
- converter os objectivos parciais em planos mais precisos, tendo em conta as prioridades;
- prever os nós de estrangulamento ao nível dos meios necessários;
- confrontar os pontos de vista dos intervenientes no processo e medir as consequências dos acordos e compromissos;
- calcular custos previsionais em condições normais de actividade, para utilização posterior na valorização de cedências internas;
- avaliar correctamente a eficácia da sua acção, medindo as realizações face aos objectivos;
- concentrar o esforço de análise em pontos específicos, em função dos desvios constatados;
- corrigir as previsões, ao longo do percurso, dispondo assim de um esclarecimento permanente acerca da evolução provável a curto prazo;
- coordenar as operações delegadas, equilibrando os encargos entre os diferentes orçamentos parciais;

- empreender oportunamente as acções correctivas necessárias para atingir os objectivos previstos.

A elaboração dos orçamentos implica a realização de uma gama de operações que não podem ser realizadas numa ordem arbitrária. Os sub-sistemas de uma organização dependem uns dos outros através das operações recíprocas e, por isso, cada um deles deveria normalmente esperar pela elaboração dos outros orçamentos para conhecer o custo das prestações internas e fazer a sua própria construção.

Mas, para satisfazer os fins que o justificam, o sistema de controlo de orçamental deve ser suficientemente ligeiro e adaptável para que, no plano da gestão, o respectivo custo de funcionamento não suplante as vantagens alcançadas. Frequentemente, ambicionando reduzir o custo derivado da complexidade de um sistema defeituoso, as organizações limitam-se a informatizar os respectivos procedimentos, agravando quase sempre as suas ineficiências estruturais.

O custo de funcionamento de um sistema orçamental é essencialmente função do tempo dispendido pelos responsáveis na negociação dos objectivos, na elaboração dos orçamentos e na análise dos desvios entre os objectivos e as realizações, sendo directamente proporcional ao número de rubricas orçamentais e ao número de hipóteses orçamentais recalculadas.

Assim, o número de rubricas deve ser obrigatoriamente limitado aos factores essenciais de gestão de que o responsável precisa para medir as suas *performances* e conduzir a sua acção e deve ter-se a preocupação de minimizar o número das hipóteses orçamentais a considerar, para o que é preciso:

- identificar prévia e claramente os objectivos globais e locais a alcançar;
- obter todas as informações necessárias, antes de começar a quantificar as hipóteses;
- negociar os acordos internos entre as diferentes unidades, antes de elaborar os orçamentos.

Para Gilbert Pillot ⁵⁴, "*o processo orçamental é um conjunto de instruções que especifica, para todos os responsáveis, os seguintes pontos:*

- *apresentação dos quadros orçamentais e modalidades de recapitulação ao nível da empresa;*
- *natureza das operações a realizar e definição das rubricas orçamentais;*
- *calendário das operações e prazos (imperativos)."*

⁵⁴ PILLOT, Gilbert, op. cit., p. 249.

De facto, só através de um processo orçamental claro é possível evitar (ou, pelo menos, minimizar) os desperdícios de tempo, a desmotivação dos responsáveis e os atrasos típicos na elaboração dos orçamentos, tão prejudiciais para o sistema de controlo de gestão.

O orçamento não constitui um fim em si mesmo, mas um ponto de partida. Ele possibilita a construção do sistema de referência indispensável para avaliar a gestão e assume-se como um contrato, expressando o acordo dos que participam na respectiva elaboração acerca dos objectivos a atingir e do compromisso de prestar os serviços solicitados a um preço convencionado.

Mas o processo orçamental só muito raramente é linear e pacífico. Os maiores problemas que se colocam aos responsáveis parecem ser, por um lado, a incerteza face ao futuro e, por outro, a correlativa incapacidade de controlar importantes factores externos que podem afectar os destinos da organização de modo significativo. Para lidar frontalmente com os factores incertos e incontroláveis, Finney ⁵⁵ propõe uma técnica designada por "processo de determinação de pressupostos" que consiste nos seguintes passos:

- identificar todos os factores externos relevantes que poderão afectar o período que se segue;
- estabelecer o melhor pressuposto acerca de cada um deles;
- desenvolver os valores orçamentais com base nestas suposições;
- rever estas suposições ao longo do período e alterar o orçamento quando os pressupostos já não são exactos.

Ao reconhecer explicitamente a incerteza e a incontrolabilidade, esta técnica torna o orçamento bastante mais realista, ao mesmo tempo que reduz os "jogos psicológicos" geralmente praticados por aqueles que participam no processo orçamental.

Mas, para serem úteis, é preciso que os pressupostos sejam suficientemente específicos e estejam directamente relacionados com factores externos genuínos, cuja determinação, na base de um raciocínio de dentro para fora, constitui etapa essencial.

Os pressupostos deverão ser revistos periodicamente e modificados sempre que necessário, dando origem a actualizações do orçamento. Contudo, o processo deverá decorrer de forma a permitir alterações orçamentais apenas quando as mudanças nos pressupostos forem pertinentes e não para encobrir maus desempenhos.

⁵⁵ FINNEY, Robert G., "O modo certo de elaborar orçamentos", *Executive Digest*, nº 6, Abril de 1995, pp. 44-46.

Os pressupostos orçamentais são, assim, um veículo ideal para discussões estratégicas entre os responsáveis dos diversos níveis da organização e devem, por isso, ser aproveitados para dinamizar essas interações, tendo em vista melhorar os processos de planeamento e de tomada de decisões.

3.3. *Tableaux de bord*

Uma concepção dinâmica da gestão, baseada essencialmente na descentralização das responsabilidades, traduz-se normalmente num desenvolvimento rápido das unidades, o que exige da gestão de topo, em contrapartida, um esforço constante para orientar a expansão de cada uma dessas unidades, de modo a salvaguardar o equilíbrio global, através de uma permanente coordenação dos objectivos.

Este problema de coordenação, presente em todos os níveis de decisão, exige uma abordagem flexível, mas corajosa, que passa pela concepção e implementação prática de quadros de comando descentralizados.

Um *tableau de bord* de uma qualquer unidade de gestão deve responder, em primeiro lugar, aos seguintes requisitos:

- mostrar a cada momento a situação da unidade em relação à conjuntura exterior e aos objectivos fixados;
- seleccionar os factores cuja evolução faça surgir um desvio inquietante relativamente às trajectórias previstas;
- permitir a avaliação das consequências das decisões correctoras;
- possibilitar a afinação das previsões e o ajustamento dos objectivos.

Os *tableaux de bord* de natureza gráfica são aqueles que reúnem as preferências dos decisores, em geral. De facto, são instrumentos que apresentam, entre outras, as seguintes qualidades:

- simplicidade de funcionamento e de compreensão para qualquer pessoa sem formação prévia;
- ganho de tempo, a todos os níveis, por via da centralização das informações estatísticas e do acesso a essas informações;
- facilidade de adaptação dos objectivos às circunstâncias;
- evidenciação de correlações interessantes.

No controlo de uma unidade de gestão devem distinguir-se três etapas:

- antes da acção, com a finalidade de preparar da acção, planificar as suas diferentes fases e aumentar a sua eficácia;
- durante a acção, como sistema de alerta permanente e guia para o desenrolar do processo;
- depois da acção, com vista a medir os resultados obtidos em todos os domínios.

A aceitação de responsabilidades de gestão pressupõe, para uma pessoa ou para um grupo, a capacidade de comprometimento. Mas este só é possível desde que se saiba avaliar as possibilidades latentes da unidade de gestão e medir as respectivas possibilidades de atingir os objectivos propostos. Ora, este desafio só pode ser honestamente assumido se se possuir o domínio da unidade. Por outro lado, um sistema incontrolado tem um comportamento imprevisível que desmotiva todos aqueles que possam sentir-se tentados a assumir a respectiva responsabilidade.

O controlo exerce-se permanentemente, não de forma descontínua, e os decisores devem estar constantemente vigilantes. Tal não significa, porém, que o controlo deva exercer-se sobre tudo e a todo o instante. Um sub-sistema de evolução lenta justifica uma vigilância menos frequente e mais espaçada do que um outro em permanente mutação. Ainda assim, um controlo descontínuo, separado por períodos em que o sistema de alerta perde o contacto com a realidade, apresenta um risco que deve ser ponderado.

Um bom sistema de informação para controlo de gestão deve:

- registar ele próprio os acontecimentos, sem estar dependente de documentos provindos de terceiros;
- calcular as consequências dos acontecimentos conhecidos e dos riscos, sem esperar o documento justificativo;
- valorizar os movimentos registados a preços pré-estabelecidos, sem esperar pelo apuramento dos custos reais;
- preferir uma situação aproximada e provisória, mas prospectiva, a uma outra, chamada exacta, mas claramente ultrapassada.

Para que o controlo seja minimamente eficaz é indispensável conhecer a taxa de erro implícita nas medições realizadas. Com efeito, há que garantir uma certa fiabilidade ao processo, o que implica a definição de uma «tolerância» para cada ponto de controlo, em função do objecto. Essa fiabilidade deve ser avaliada em

função das decisões a tomar e do grau de segurança exigido para a análise dos dados.

Mas será o *tableau de bord* capaz de corresponder a estes requisitos ?

Um *tableau de bord de gestão* (ou, se quisermos, um painel de bordo ou, ainda, um quadro de comando) é vulgarmente conhecido como

"um conjunto de dados sobre os resultados de um centro de responsabilidade, para informação do respectivo gestor",

a que, por vezes, se associa a noção de

"instrumento de gestão e de acção que agrega informação rápida, necessária e suficiente, coerente, adaptada a cada nível de responsabilidade, útil e utilizável."

Sendo, essencialmente, um suporte de informação rápida para actuar a curto prazo, é ainda, sem dúvida, um instrumento de:

- comparação;
- diálogo;
- acompanhamento e avaliação do desempenho;
- apoio e estímulo à tomada de decisão.

O *tableau de bord* de uma unidade de gestão deve responder simultaneamente a três imperativos:

1. Mostrar a todo o momento a situação da unidade em relação à conjuntura exterior e aos objectivos fixados.

Só desse modo será possível efectuar o controlo entre o previsto e o realizado e, por essa via, diagnosticar :

- aquilo que não teve a evolução prevista e que pode ter repercussões significativas sobre o desempenho da organização;
- aquilo em que a tendência de evolução faz prever um "desvio de rumo" inquietante em relação às trajectórias projectadas.

2. Estimular o diálogo e a comunicação entre superiores e colaboradores.

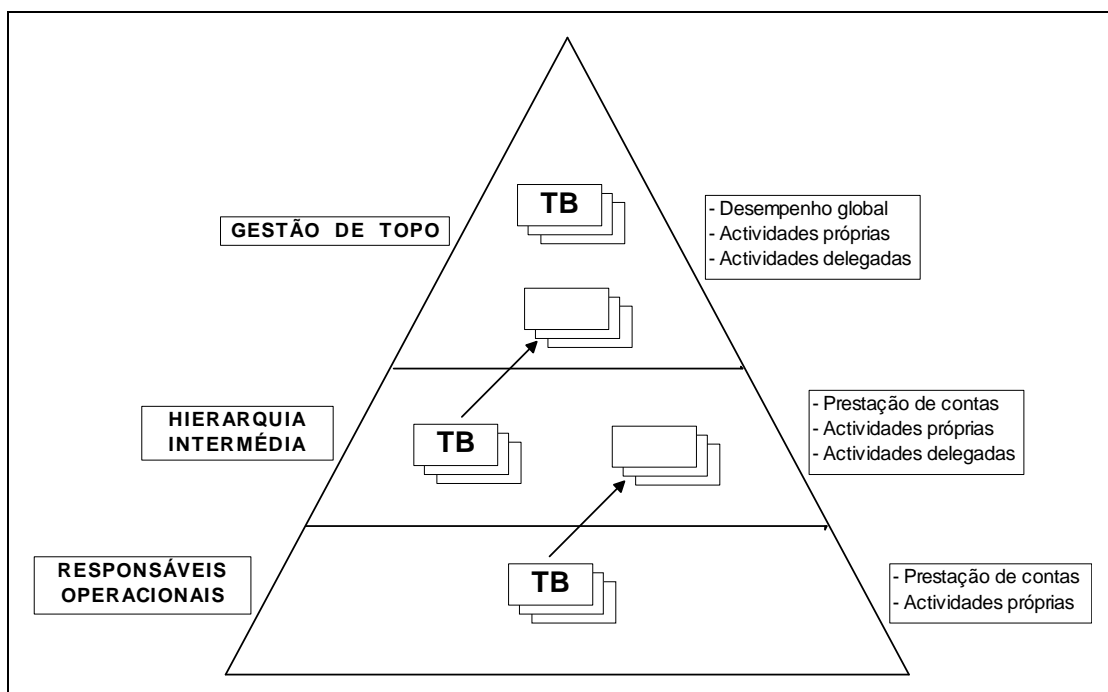
Sendo um meio de comunicação/divulgação das realizações em comparação com as previsões, é indispensável que existam ligações entre os *tableaux de bord* de diferentes níveis hierárquicos para que

cada um disponha das informações necessárias, coerentes e complementares entre si, o que só é possível se o diálogo existir entre os diferentes níveis da gestão (figura 8).

3. Possibilitar a avaliação das consequências das decisões e acções correctivas e, bem assim, o aperfeiçoamento do processo de planeamento e da escolha dos objectivos.

Sendo um instrumento de gestão que favorece o diálogo, deve ser também um quadro de avaliação objectiva do desempenho dos gestores, mostrando se as acções correctivas foram levadas a cabo, oportuna e adequadamente, face à evolução dos resultados obtidos.

Figura 8 - Estrutura piramidal dos *TABLEAUX DE BORD*



Mais do que para medir o valor de uma certa variável num determinado momento, o tableau de bord deve servir para compreender o modo como esse valor foi criado. Deve, por isso, ter subjacente uma preocupação operacional, fundada numa análise estratégica através da qual se hajam identificado os objectivos e as variáveis-chave de acção globais e divisionais.

Os *tableaux de bord* devem, portanto, fornecer aos responsáveis um conjunto de informações que lhes permita, atempadamente, orientar as suas acções e decisões. E se assim é, não podem deixar de ser instrumentos personalizados, cujo conteúdo dependerá, em última análise, das características de personalidade dos seus utilizadores/destinatários.

Segundo a generalidade dos especialistas, o *tableau de bord* deve ser encarado também como instrumento de adaptação à mudança que:

- privilegie a acção à previsão;
- a par de indicadores físicos e financeiros, leve em consideração informações de natureza qualitativa;
- esteja disponível em prazos muito curtos sobre as datas a que respeitam as informações que contém, mesmo que não seja possível garantir absolutamente a sua exactidão;
- permita uma consulta simples e rápida, para o que deve apresentar um pequeno número de indicadores sintéticos mas "apelativos".⁵⁶

Entretanto, os mais recentes progressos da informática têm permitido uma muito maior facilidade e rapidez de acesso à informação por parte dos utilizadores em geral e dos gestores em particular; e conduziram ao desenvolvimento dos chamados EIS (*Executive Information Systems*) na base dos quais é agora possível conceber e manter *tableaux de bord* electrónicos, de acesso "on-line" e actualização permanente.

Pelo que ficou escrito, não restam dúvidas de que o *tableau de bord* está mais próximo do responsável do que qualquer outro instrumento de gestão e deve, por isso, ser feito à sua medida, tanto no que concerne ao conteúdo como à forma. A sua apresentação mudará conforme o utilizador e as suas necessidades. Alguns preferirão os quadros e os mapas, outros os gráficos e as curvas. Uns desejarão análises mais especializadas, outros reclamarão sínteses mais esquemáticas e abrangentes.

Em qualquer dos casos, é fundamental não confundir o *tableau de bord* com um monumento concebido para a posteridade. Ele é um "documento de trabalho" que vale, acima de tudo, porque é flexível e permite uma constante evolução/adaptação ao contexto. Quando não serve mais, arquiva-se ou destrói-se (sem dúvida o mais sensato). Um *tableau de bord* de 2 anos, não tem interesse a não ser para os coleccionadores de papéis velhos.

⁵⁶ Autores como BOUQUIN e MILLER, citados por ARTHUS, Isabelle, *Tableau de bord: proposition d'une méthodologie de conception a partir du concept de carte mentale*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 1994, defendem que um *tableau de bord* não deve comportar mais do que cinco a dez indicadores, sob pena de não poder ser directa e completamente utilizável por um indivíduo com capacidades cognitivas normais.

Quanto à metodologia de concepção e implementação de um sistema de *tableaux de bord*, a generalidade dos autores propõe um conjunto de etapas que visam assegurar a utilidade do sistema bem como a coerência das acções e decisões que resultem da sua utilização nos diferentes níveis hierárquicos. A nosso ver, assumem especial relevância:

- a determinação das missões;
- a identificação das responsabilidades;
- a escolha dos indicadores de desempenho.

Muito embora a escolha dos indicadores levante, geralmente, sérias dificuldades aquando da sua concretização prática, até porque obriga à consideração de numerosas condicionantes, designadamente, as especificidades da organização e do seu contexto, as características do utilizador/destinatário, etc.; é relativamente consensual entre os especialistas que:

a) Um indicador do desempenho de um centro de responsabilidade deve ser:

- **simples** (fácil de compreender);
- **objectivo** (relacionado de forma evidente com a missão do centro de responsabilidade);
- **convergente** (correlacionado positivamente com o desempenho global da organização);
- **controlável** (sob a alçada directa do responsável avaliado)

b) O conjunto de indicadores reflectidos num *tableau de bord* deve garantir:

- **integralidade** (abrangendo todos os aspectos significativos da actividade do centro de responsabilidade);
- **equidade** (permitindo uma justa e equilibrada avaliação do responsável);

A escolha dos indicadores deve, assim, resultar de um processo participativo em que intervêm os responsáveis directos e os respectivos superiores hierárquicos, envolvendo a definição rigorosa dos seguintes aspectos essenciais:

- missão, objectivos e variáveis-chave globais da organização;
- missão, objectivos e variáveis-chave locais de cada centro de responsabilidade;
- meios e recursos utilizáveis por cada centro de responsabilidade;
- relações de interdependência entre os diferentes centros de responsabilidade.

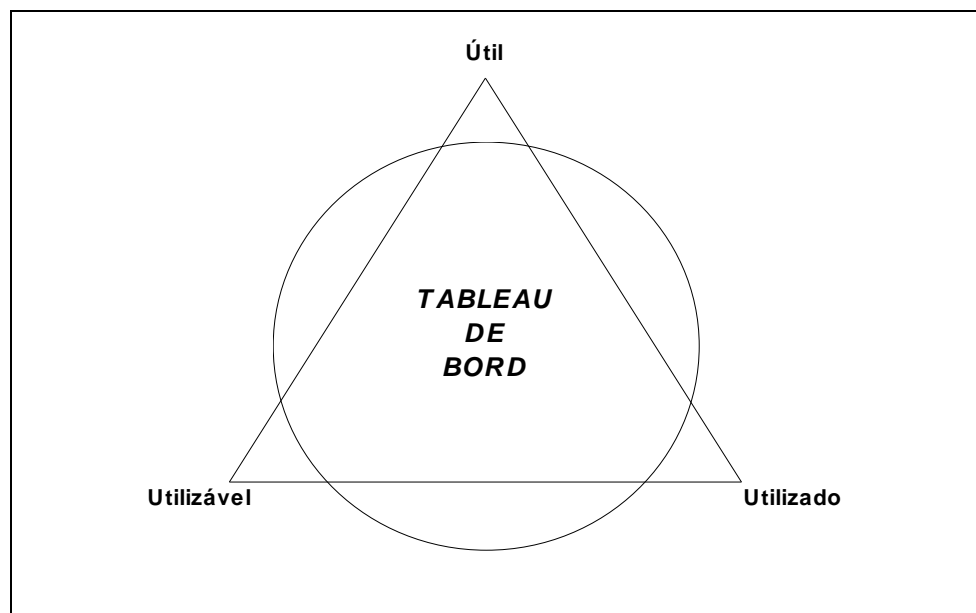
Para cada um dos indicadores seleccionados, na sequência do processo acabado de referir, deverá ainda definir-se a periodicidade da sua actualização e publicação (caso não seja possível ou razoável, do ponto de vista da relação custo/benefício, a sua disponibilidade permanente), bem como as fontes de informação que o alimentam.

Em termos operacionais torna-se então indispensável percorrer as seguintes fases:

1. Análise da estrutura organizacional e identificação dos centros de responsabilidade e das suas relações formais e informais, visando delimitar, tanto quanto possível, as atribuições e áreas de intervenção de cada um;
2. Selecção dos objectivos e das variáveis-chave de acção, em número limitado, para cada centro de responsabilidade, sendo que:
 - os objectivos devem relacionar-se com as parcelas do desempenho global em que é fundamental que o centro de responsabilidade tenha bons resultados;
 - as variáveis-chave de acção devem corresponder aos meios sobre os quais o responsável tem poder de decisão e que manifestam um forte efeito potencial sobre os objectivos.
3. Elaboração e selecção dos indicadores característicos, de modo a estabilizar critérios de valorização de "performances" relativamente aos objectivos e variáveis-chave relevantes em cada centro de responsabilidade, tendo em conta que só interessa considerar um indicador se a informação que lhe serve de *input* estiver disponível, oportuna e adequadamente (sendo, por isso, imprescindível inventariar as fontes e desenhar os circuitos de alimentação do sistema).

4. Construção dos *tableaux de bord* e definição das regras de funcionamento do sistema, não esquecendo que se trata de um instrumento de gestão que, para além de **útil** e **utilizável**, tem de ser **utilizado**⁵⁷, sob pena de se transformar num mero consumidor de tempo e de recursos, sem qualquer valor acrescentado para a organização (figura 9).

Figura 9 - A regra dos três U's



⁵⁷ Este triângulo de requisitos é vulgarmente conhecido pela designação de "regra dos três U's".

4

O PAPEL DO CONTROLO DE GESTÃO

4.1. Panorama actual

Os sistemas de controlo de gestão que podíamos encontrar na Europa nos anos 60 eram concebidos para uma situação económica em que as empresas industriais conheciam taxas de crescimento elevadas, acompanhadas de ganhos de produtividade importantes. Era por isso que eles apresentavam geralmente as seguintes características:

- eram essencialmente aplicados nas unidades produtivas. Ao contrário, as *performances* comerciais, os custos de distribuição, as despesas de investigação e desenvolvimento, os gastos gerais, escapavam praticamente ao controlo orçamental: em algumas empresas, o controlo orçamental não passava os paredes da oficina, noutras os orçamentos das vendas e os orçamentos dos gastos gerais eram frequentemente elaborados mais com uma preocupação meramente contabilística do que numa óptica de instrumento de gestão;
- o principal objectivo do processo orçamental anual era a adaptação das capacidades de produção em meios humanos e materiais ao crescimento das vendas;
- o controlo orçamental das unidades de fabricação estava baseado numa contabilidade analítica, cuja natureza «contabilística» era demasiado marcada: o supremo refinamento consistia em utilizar no controlo de gestão da produção uma contabilidade analítica «a custos *standard*» produzindo mensalmente uma sofisticada análise de mapas. Esta contabilidade analítica derivava de uma organização tayloriana da produção: a produtividade era unicamente medida em termos de emprego da mão-de-obra directa e, por conseguinte, a unidade de obra mais vulgarmente admitida era a «hora de mão de obra».

Se o controlo de gestão funcionava nas oficinas da maior parte das grandes empresas industriais, pelo contrário, só se encontrava nas empresas de serviços num estado embrionário, e era completamente inexistente na administração pública.

Nos finais dos anos 60 e princípios dos anos 70 começou a desenhar-se uma tentativa de desenvolvimento do controlo de gestão através da «gestão participativa por objectivos» em aplicação de teorias de sociólogos como Herzberg, Huges, Maslow, McGregor, e da difusão de métodos americanos de gestão por centros de lucros. O controlo de gestão começou a ser compreendido como instrumento indispensável de uma verdadeira delegação de responsabilidades.

Alguns anos mais tarde, a primeira crise económica dos anos 75 leva as empresas a interessarem-se pelo controlo dos seus custos fixos, o que as conduziu à aplicação de métodos de acção sobre esses custos (igualmente de origem norte-americana), nomeadamente o «orçamento base zero».

Mas, de facto, a verdadeira tomada de consciência da necessidade de renovação das técnicas de controlo de gestão aconteceu no decurso dos anos 80, na sequência do triunfo da economia japonesa e da descoberta dos seus métodos de gestão: ênfase, em todos os níveis hierárquicos, sobre a importância da qualidade, «just in time» na gestão da produção, etc.

Em paralelo, as empresas de serviços tal como as industriais, submetidas a uma forte pressão concorrencial, procuraram igualmente implementar instrumentos de apoio à gestão e puderam, por outro lado, constatar que as técnicas de controlo de gestão utilizadas nas empresas industriais não eram inteiramente adequadas às suas necessidades.

Enfim, no contexto actual de um certo liberalismo e de uma certa tendência para a desestatização, as administrações públicas nacionais, regionais ou locais procuram melhorar a sua eficácia e, para responder a esta nova preocupação, estão a empreender esforços no sentido de implementar sistemas de controlo de gestão concebidos como instrumentos de apoio à decisão em todos os níveis de responsabilidade.

Esta breve panorâmica mostra que, ao fim de trinta anos, o controlo de gestão evoluiu e desenvolveu-se de tal maneira que não existe hoje, praticamente, empresa ou organização que não disponha de um sistema de controlo de gestão mais ou menos elaborado.

Entretanto, a qualidade desses sistemas é frequentemente contestado pelos utilizadores. Com efeito, paralelamente, a conjuntura económica mudou profundamente, a cultura de gestão dos dirigentes e do pessoal a todos os níveis enriqueceu consideravelmente e, enfim, os meios informáticos conheceram fortes progressos. Como instrumento de pilotagem, o controlo de gestão corresponde a uma necessidade mais sentida do que nunca mas, para que o sistema possa ser reconhecido como tal é importante que as técnicas usadas sejam adaptadas, o melhor possível, a esse novo ambiente.

4.2. As consequências da evolução das organizações

É hoje adquirido que a vocação do controlo de gestão é ser o instrumento de pilotagem fornecido a cada responsável, qualquer que seja a sua função, para o ajudar a agir no sentido dos objectivos gerais da organização e no quadro de uma delegação controlada das responsabilidades.

Esta vocação não deve ser posta em causa, mas para melhor corresponder ao seu papel, o controlo de gestão deve ter em conta a evolução das organizações e, nesse sentido, adaptar-se segundo quatro eixos principais:⁵⁸

- ser um instrumento de pilotagem da mudança e, ao mesmo tempo, de controlo do funcionamento corrente;
- pôr sob controlo a eficácia, mas também a produtividade;
- tomar em conta, no sistema de informação para gestão, as múltiplas necessidades dos utilizadores;
- explorar, da melhor maneira possível, as novas possibilidades da informática.

No passado, o controlo de gestão focalizava-se, muitas vezes, mais sobre a precisão das estimativas orçamentais e o rigor dos detalhes do seu acompanhamento do que sobre as acções a empreender e os meios a mobilizar para a prossecução de verdadeiros objectivos: um tal sistema de controlo de gestão permite acompanhar a evolução, justificar os mapas, mas não pilotar a mudança.

Ao contrário, no universo actual, onde a capacidade de reacção aos casos conjunturais é bem mais essencial que a habilidade de acertar nas previsões, a organização do sistema de controlo de gestão deverá privilegiar o apoio à pilotagem das acções de mudança em lugar do controlo das actividades de rotina: não é mais porque os orçamentos são respeitados que tudo vai bem; o que é preciso é ser capaz de responder rapidamente a uma mudança no ambiente.

Os instrumentos de pilotagem da mudança existem já: trata-se de generalizar os conceitos utilizados em muitas empresas para a condução dos seus projectos de acordo com as alterações ambientais: fixação do objectivo a alcançar e definição de um indicador de medida do grau de realização, elaboração de um plano de acção especificando as etapas, os prazos e os meios a mobilizar, utilização de um sistema de informação para medir os avanços do projecto e o uso dos meios.

Na prática, os procedimentos de controlo de gestão devem, por isso, substituir os esforços consagrados à elaboração de orçamentos de rotina, muitas vezes

⁵⁸ LONGEAUX, Daniel, “Contrôle de gestion: évolution depuis 30 ans et nouveaux défis”, *Echanges*, nº 107, 3º trim. 1994.

demasiado detalhados, e de análises de mapas em vez de orçamentos de funcionamento, esquecendo frequentemente o essencial, isto é, uma organização de diálogo hierárquico baseado na fixação de objectivos de mudança, seguidos do desenvolvimento de planos de acção implementados para os alcançar.

Para responder a esta natureza de necessidades, não é necessário implementar sistemas de informação complexos e caros (o controlo de gestão de projectos limita-se, em geral, a um sistema de informação simples); pelo contrário, ele deve ser adaptável a cada cenário e por consequência leve e muito próximo do utilizador.

A eficácia de uma organização pode ser definida como o melhor compromisso entre o grau de satisfação das necessidades dos clientes e os meios utilizados para a obter. A ideia da qualidade, hoje em dia muito difundida quer nas empresas quer nos organismos públicos, levou à tomada de consciência que a preocupação das reais necessidades dos clientes deve condicionar a acção de toda a gente no interior da empresa.

Nestas condições, é bem evidente que cada responsável deve dispôr de um sistema de pilotagem que lhe permita medir os seus desempenhos e desse modo a eficácia da sua acção. É por isso que, o controlo de gestão deve forçosamente ultrapassar o domínio contabilístico estrito para fornecer a cada decisor os indicadores de medição de níveis de qualidade do serviço alcançados, seja relativamente aos clientes externos à organização, seja relativamente aos clientes internos.

Nas empresas do sector terciário, e em muitos organismos públicos, o principal contributo do controlo de gestão situa-se no domínio da melhor relação qualidade/custo. Se se quer que ele seja verdadeiramente útil, o controlo de gestão não deve restringir-se a ser um instrumento destinado unicamente a ponderar os custos ou a respeitar estritamente um orçamento aprovado; ele deve tornar-se um instrumento que permita pilotar as actividades no sentido a otimizar uma relação entre a qualidade de uma prestação fornecida a um cliente (externo ou interno) e o custo dessa prestação: é por isso que os *tableaux de bord* de pilotagem fornecidos aos responsáveis serão constituídos principalmente por indicadores de qualidade de serviço.

Para responder às necessidades actuais, os sistemas clássicos de informações de gestão apresentam um certo número de inconvenientes:

- Nas empresas industriais, a reflexão «*just in time*» colocou em evidência que os métodos de cálculo de custos por vezes demasiado simplistas ou demasiado contabilísticos empurravam os decisores a tomar decisões contrárias a uma boa optimização económica (como por exemplo, decisões conducentes a aumentos de *stocks* e alongamentos de prazos de fabricação);

- Percebeu-se que os sistemas de contabilidade analítica não funcionam correctamente a não ser nas unidades de fabricação moderadamente complexas (variedade limitada de produtos, ciclos curtos, inexistência de interdependências entre os produtos, etc.). E portanto, neste tipo de empresas, a implementação de sistemas informatizados de gestão representa um investimento que se pode cifrar em milhares de contos e por isso a rendibilidade, jamais medida, é em todo o caso improvável;
- Os sistemas de informação de gestão clássicos não são verdadeiramente bem adaptados senão para as produções cujos encargos directamente afectados, que se confundem frequentemente com os custos variáveis, representam a parte mais importante dos custos totais. Porém, a automatização das unidades de produção vai no sentido da redução da parte das despesas variáveis nos custos. A contabilidade analítica «a custos *standard*», baseada em normas técnicas de consumo unitário de horas, matérias, de energia e por isso no controlo dos custos variáveis; se conserva uma unidade por exemplo para evidenciar os resultados dos centros de lucro, apresenta pelo contrário cada vez menos interesse para o controlo de gestão das unidades de fabricação.
- Estas insuficiências revelam-se ainda mais flagrantes nas empresas do sector terciário onde a maior parte dos encargos é constituída por encargos indirectos e «fixos», os produtos são frequentemente intangíveis ou então muito diversificados: nestas condições, os sistemas de controlo orçamental clássicos são pouco apropriados para responder correctamente às necessidades dos decisores.

É por isso que convém para muitas empresas proceder a uma revisão profunda do seu sistema de informação de gestão. Esta revisão é ainda mais actual uma vez que a evolução dos meios informáticos é uma grande oportunidade para a concretizar.

Esta revisão deve basear-se sobre as duas ideias seguintes:

- É ilusório querer responder, através de um sistema de informação de gestão único, às necessidades que podem ser muito diferenciadas segundo os utilizadores potenciais: por exemplo, as necessidades em informações do chefe de serviço de manutenção estão muito longe das do responsável de fabricação. É simultaneamente mais económico e mais eficaz fazer funcionar localmente sistemas de informação personalizados adaptados às necessidades de cada uma das funções e que, por outro lado, serão frequentemente o subproduto de aplicações operacionais. Um equipamento central comum, o mais simples possível, assegurará as ligações de consolidação e de transmissão das informações destinadas a alimentar os *tableaux de bord* dos escalões hierárquicos superiores;

- É preciso dissociar o "processo de cálculo dos custos" das "aplicações informáticas destinadas a produzir, de maneira sistemática, informação de gestão para pilotagem".

Para responder às necessidades de pilotagem das actividades correntes basta em geral fornecer mensalmente aos decisores uma medida dos seus desempenhos expressa por um pequeno número de indicadores técnicos e por algumas rubricas orçamentais significativas sobre as quais o responsável tem uma acção a curto prazo.

Pelo contrário, em muitas empresas e, em particular, na maior parte das empresas do sector terciário, é inútil ou não significativo calcular sistematicamente todos os meses os custos dos produtos: seja porque o número e a variedade dos produtos obrigam, para simplificar, à utilização de chaves de repartição arbitrárias que retiram todo o interesse do cálculo, seja por que o peso dos custos fixos é tal que uma variação do volume de actividade induz flutuações insignificantes nos custos. É largamente suficiente fazer os cálculos uma vez por ano, ou *ad hoc*, com a ajuda de uma aplicação específica, permitindo elaborar custos adaptados às decisões a tomar e utilizando métodos significativos de afectação de custos directos e indirectos como o método «ABC» (*Activity Based Costing*).

Estas duas perspectivas têm, no plano prático, a mesma consequência: o futuro é dos sistemas de gestão descentralizados e diversificados: a recolha de dados e a sua exploração efectuam-se no mesmo nível de tal modo que o responsável local possa explorar imediatamente uma informação de gestão que responda às suas necessidades e cuja fiabilidade ele próprio pode controlar.

Em resumo, de acordo com o grau de evolução das organizações e segundo o sector, os progressos do sistema de pilotagem poderão ocorrer segundo os seguintes eixos:

- pôr o ênfase na pilotagem dos custos de estrutura, mais do que sobre os custos variáveis, fazendo um esforço para otimizar a relação qualidade/custo das funções correspondentes;
- privilegiar um sistema de informações de gestão adaptada às necessidades individualizadas, e por isso muito diversificadas, em lugar de um sistema centralizado pretensamente capaz de tudo resolver; simplificar o sistema de informação comum a toda a empresa.

Enfim, importa continuar a fazer do controlo de gestão um verdadeiro elemento de pilotagem concebido numa óptica de descentralização de responsabilidades mas incitando cada responsável a tomar decisões convergentes com os objectivos gerais da organização.

4.3. O controlo de gestão e os indivíduos

A descentralização das responsabilidades de gestão corresponde à evolução normal de uma organização, esteja ela em período de crescimento ou de regressão, com vista a evitar os bloqueios estruturais e o alongamento dos prazos de decisão. A crescente complexidade do meio envolvente, pela diferenciação das funções e das especializações, leva a uma redução do campo de acção onde as operações são simples e repetitivas. Ao contrário, o aumento do número de factores a considerar cria, dia a dia, combinações diferentes e situações novas que já não são possíveis de descrever exaustivamente num qualquer regulamento. É o homem que está no terreno, em contacto com a realidade, que pode tomar a decisão mais adequada no momento mais oportuno.

O indivíduo colocado no ponto de convergência das informações pode ser tentado a privilegiar as suas aspirações pessoais, ou as do seu grupo, em detrimento dos outros grupos e da organização. Criando incoerência através de decisões incompatíveis com a evolução do sistema a que pertence, ele enfraquece o seu meio envolvente imediato, reduz o auxílio que de lá pode esperar e, a prazo, diminui a sua própria segurança. Esta atitude reflecte frequentemente um clima de desconfiança e uma reacção negativa perante qualquer sistema de concertação.

Ora, o controlo de gestão não tem por finalidade:

- impor objectivos inacessíveis para aumentar o rendimento;
- procurar e sancionar erros profissionais, medindo os desvios em relação às normas;
- criar um sistema que permita julgar os homens unicamente em relação aos seus resultados económicos;
- instaurar estímulos económicos baseados em análises comparativas de resultados, transformando as relações entre parceiros numa estéril competição interna.

Pelo contrário, o controlo de gestão abre novas perspectivas, possibilitando a cada responsável:

- participar na elaboração dos objectivos, influenciando as orientações escolhidas;
- dispor de um instrumento de medida do desconhecido, detectando o que ainda não é controlável;
- evitar esforços inúteis, através de uma melhor coordenação das intenções;

- diminuir os riscos potenciais, através de uma visualização mais precisa dos objectivos que podem, com razoabilidade, ser atingidos;
- acrescer a sua liberdade de acção, assumindo responsabilidades e medindo os riscos.

Um **sistema de prémios** (recompensas) é um instrumento chave de controlo de gestão. Os planos de incentivos podem ser basicamente divididos em dois tipos: aqueles que relacionam a compensação com os resultados correntes obtidos pela empresa, designados por “planos de incentivos de curto prazo”; e os que relacionam a compensação com a *performance* de longo prazo - “planos de incentivos de longo prazo”.

Na atribuição de bónus aos gestores de uma empresa (quer ao nível de topo, quer ao nível das unidades descentralizadas) é preciso ter em conta, entre outras considerações, que um sistema de incentivos deve incorporar explicitamente os factores seguintes:

- ★ Valores, necessidades e crenças dos gestores que são premiados;
- ★ Cultura da organização;
- ★ Factores externos, tais como características do sector, incentivos praticados pelos concorrentes, mercados de trabalho dos gestores, impostos e restrições legais, etc.;
- ★ Orientações estratégicas da organização.

Os **incentivos** constituem um importante mecanismo que encoraja e motiva os responsáveis para o alcance dos objectivos organizacionais. Os decisores levam por diante, em geral, um maior esforço sobre actividades recompensadas do que sobre actividades que o não são. Existem numerosos exemplos de sistemas de recompensa que não premeiam os comportamentos que conduzem aos objectivos organizacionais ou mesmo que recompensam os comportamentos contrários a esses objectivos.

Os planos de incentivos podem ser de curto ou de longo prazo. No caso das organizações empresariais, estes planos devem ser aprovados pelos accionistas (detentores do capital), mas as decisões sobre as recompensas dos responsáveis individuais, tanto ao nível global (corporate level) como ao nível das unidades (business unit level), são geralmente tomadas pelo Conselho de Administração, com base nas recomendações do Director-Geral (ou órgãos equiparados).

Para decidirem sobre o melhor plano de incentivos e recompensas, as organizações apoiam-se cada vez mais na chamada **teoria da agência**.

Fundamentalmente, a teoria da agência aborda o modo como os contratos e os incentivos podem ser estabelecidos para motivarem os indivíduos para a congruência de objectivos.

O termo “agência” sugere que o tópico está relacionado com aquilo que é legalmente designado por “contrato de agência ou representação comercial”⁵⁹, mas não é o caso. A legislação específica define os direitos e as obrigações entre duas partes contratantes (o “agente” e o “principal”); mas estas obrigações legais não orientam ou explicam adequadamente os comportamentos dos responsáveis superiores e dos subordinados uns com os outros. Na verdade, os compromissos e os acordos entre superiores e subordinados quase nunca assumem a forma de contratos legais e os subordinados raramente são processados por violação contratual.

A teoria da agência tenta descrever os factores mais importantes que devem ser considerados na elaboração de contratos de incentivos e chega mesmo a propor modelos matemáticos para tratamento das relações entre eles.

Basicamente, pode dizer-se que existe uma relação de agência sempre que uma parte (o “principal”) contrata outra (o “agente”) para realizar algum serviço e, ao fazê-lo, delega autoridade e poder de decisão a esse agente. Numa empresa, os accionistas são o “principal” e o Director-Geral é o seu agente. Os accionistas contratam o DG e esperam que ele actue no interesse deles. A um nível mais baixo, o DG é o “principal” e os responsáveis das unidades são os agentes.

O desafio é então: “Como motivar os agentes para que eles sejam tão empenhados como se fossem os próprios accionistas?”.

Um dos elementos chave da teoria da agência é que, muito embora o “principal” e os “agentes” tenham preferências e/ou objectivos divergentes, essas divergências podem ser reduzidas através de contratos de incentivos.

No âmbito da teoria da agência assume-se que todos os indivíduos actuam no sentido dos seus próprios interesses e que os “agentes” obtêm satisfação não apenas através de compensações financeiras mas também através de outro tipo de benefícios envolvidos na relação de agência, os quais podem tomar a forma de acréscimo de tempos de lazer, atractivas condições de trabalho, admissão em clubes privados, flexibilidade de horários de trabalho, etc.. Por outro lado, assume-se que o “principal” está interessado apenas em retornos financeiros, em função dos seus investimentos na empresa.

Uma outra divergência entre as preferências do “principal” e as dos “agentes” é a que se refere ao risco. A teoria da agência assume que os gestores preferem mais riqueza a menos, mas assume também que a utilidade marginal, ou satisfação, diminui à medida que aumenta a riqueza acumulada. Por outro lado, o valor do gestor, tal como é percebido pelo mercado, é influenciado pela *performance* da empresa e, por isso, os agentes são avessos ao risco: eles avaliam os acréscimos de risco de investimento pelo menos pelo valor actual esperado do investimento.

Entretanto, as acções de uma empresa cotada, por exemplo, são detidas por muitos accionistas que reduzem o risco através da diversificação da sua riqueza (participando no capital de muitas empresas). Por isso, o “principal” está interessado no valor esperado do seu investimento, mas é neutral em relação ao risco.

⁵⁹ Decreto-Lei nº 178/86 de 3 de Julho.

A divergência nas preferências associadas às recompensas e benefícios cresce sempre que o “principal” não pode monitorar facilmente as acções dos agentes. Os accionistas não estão em posição de acompanhar diariamente as actividades do DG para assegurar que ele está a trabalhar no sentido dos seus interesses. Do mesmo modo, o DG não está em posição de monitorar diariamente as actividades dos gestores das unidades.

O “principal” tem informação inadequada acerca da *performance* do agente; por isso o “principal” nunca pode ter a certeza de como o esforço do "agente" contribuiu para os resultados actuais da empresa. Esta situação é designada por **assimetria de informação** ⁶⁰.

Estas assimetrias podem tomar várias formas. Sem monitoragem, apenas o "agente" sabe se ele está a trabalhar no melhor interesse do “principal”. Além disso, o agente costuma saber mais do *ofício* do que o “principal”.

Por causa da divergência de preferências entre o “principal” e o "agente", este pode deturpar a informação para o “principal”. Esta deturpação é de tal modo natural que foi dado o nome de *moral hazard* à situação em que um agente, ao ser controlado, é levado a falsear informação reservada, pela natureza do sistema de controlo.

Os teóricos da teoria da agência afirmam que há duas formas de lidar com os problemas de divergência de objectivos e assimetria de informação: monitoragem e incentivos.

O primeiro mecanismo de controlo é a monitoragem. O “principal” pode desenhar sistemas de controlo que fazem o acompanhamento das acções do agente. O “principal” desenha estes sistemas para limitar acções que aumentam a satisfação do agente à custa do interesse do “principal”. Um exemplo de sistema de monitoragem é o das demonstrações financeiras auditadas, as quais têm origem em relatórios sobre a *performance* financeira da empresa que são auditados por uma terceira entidade, antes de serem enviados para os accionistas.

O outro mecanismo que pode compatibilizar os interesses do "principal" com os do "agente" é o dos incentivos. O "principal" tenta limitar as preferências divergentes estabelecendo, para o efeito, apropriados contratos de incentivos.

Quanto mais uma recompensa depende de uma medida de *performance*, mais incentivo existe para que o "agente" incremente essa medida. Por isso o "principal" deve definir a medida de *performance* que favoreça o seu interesse. Quando o contrato estabelecido com o "agente" o motiva a trabalhar no melhor interesse do "principal" o contrato é considerado congruente.

Um esquema de compensações que não incorpora um contrato de incentivos coloca um sério problema de agência. Por exemplo, se os DG forem pagos apenas com um salário puro, podem não ser motivados a trabalhar tão diligentemente quanto o fariam se a compensação consistisse de um salário mais bónus. Neste último caso, o DG seria motivado a trabalhar mais arduamente para aumentar os

⁶⁰ ANTHONY, Robert N., e GOVINDARAJAN, Vijay, *Management Control Systems*, 8ª Edição, Chicago, Irwin, 1995, p. 569.

resultados, o que aumentaria a sua compensação; mas os lucros acrescidos também beneficiariam o "principal".

Os contratos devem ser, por isso, elaborados de modo a compatibilizarem os interesses de ambas as partes, através da incorporação de uma componente de incentivos, em que o "principal" aceita partilhar a riqueza com os "agentes" quando o valor da empresa é aumentado.

Um desafio para o "principal" é identificar correlações entre os esforços do "agente" e o valor da empresa. O esforço do agente combina-se, geralmente, com factores exógenos (por exemplo, a economia em geral, os desastres naturais, etc.) para determinar a *performance*. Quanto mais uma medida de desempenho reflecte o esforço do gestor, mais valiosa é essa medida num contrato de incentivos. Se a medida de *performance* não está intimamente correlacionada com o esforço do agente, há pouco incentivo para que o agente promova melhores desempenhos.

Porém, nenhuma combinação de incentivos pode assegurar uma completa congruência de objectivos. Isto acontece por causa das diferenças nas preferências de risco entre as duas partes, da assimetria de informação e dos custos de monitoragem. Até mesmo um eficiente sistema de definição de incentivos não deixará de reter alguma divergência de preferências, a que os teóricos chamam perda residual.

É o conjunto dos custos dos incentivos, dos custos da monitoragem, e da perda residual que é formalmente designado por **custos de agência**.⁶¹

Como exemplo de custos de agência inerentes a um contrato de incentivos, pode tomar-se o caso de uma empresa que paga bónus em forma de opções sobre acções. O agente, já avesso ao risco, incorre em riscos adicionais quando o seu pagamento é baseado na *performance* das acções e, por isso, para o compensar pela aceitação destes riscos acrescidos, o contrato terá de aumentar o valor do pagamento esperado. Entretanto, para minimizar possíveis quebras de potencial, o agente tenderá a não aceitar projectos de elevado risco e grande retorno, os quais seriam exactamente os mais desejáveis do ponto de vista do "principal".

Um segundo problema com um plano de bónus em acções é a ausência de relação causal directa entre o esforço do agente e a variação do preço das acções, a qual é afectada por factores exógenos ao controlo do agente (por exemplo, condições da economia em geral, intervenção governamental, etc.).

Se o preço das acções sobe por causa de factores fora do controlo do agente, então este recebe um pagamento acrescido à custa dos accionistas sem qualquer acréscimo de esforço. Por outro lado, o preço das acções pode descer mesmo que o agente desenvolva um elevado esforço em prol da empresa.

Apesar de tudo, os contratos com incentivos sob a forma de acções parecem preferíveis a contratos sem qualquer espécie de incentivos, uma vez que, como ficou dito atrás, um salário puro tem geralmente associados custos de agência muito elevados.

⁶¹ ANTHONY, Robert N., e GOVINDARAJAN, Vijay, op. cit., p. 572.

Se a relação entre o esforço de um DG e o preço das acções é, por vezes, muito remota, a ligação entre este preço e o esforço do gestor de unidade ainda o é mais. É difícil isolar as contribuições das unidades individuais para os acréscimos nos preços das acções e, por essa razão, os bónus do gestor de unidade devem ser baseados no resultado líquido dessa unidade.

No entanto, este tipo de contratos de incentivos ainda tem custos de agência semelhantes àqueles que atrás foram referidos para os planos de atribuição de acções ao DG. Por exemplo, se a procura de um produto cair por força do aparecimento de um substituto, o gestor pode ter ainda uma boa *performance* dentro deste novo mercado mais pequeno; apesar disso, se o bónus for estritamente baseado no resultado líquido, a compensação do agente diminuirá. Acresce que o agente pode inflacionar o resultado líquido através de manipulações contabilísticas que não afectam o valor da empresa (um exemplo deste comportamento é a venda de activos fixos que têm um valor de mercado superior ao valor contabilístico).

Portanto, ainda que um contrato baseado no resultado líquido da unidade possa ter custos de agência menores da que no caso de um salário puro, a verdade é que tais custos nunca são nulos.

A teoria da agência apareceu nos anos 60, mas ao contrário de outras abordagens (matrizes estratégicas, *just-in-time*, controlo de qualidade, modelos de investimento, sistemas de apoio à decisão, etc.), ela não tem tido uma influência prática visível no processo de controlo de gestão. Embora objecto de muitos artigos em publicações académicas, a teoria da agência não tem tido efeitos no mundo real, isto é, os seus resultados não têm sido utilizados para tomar decisões sobre incentivos.

Entretanto, como já referimos no ponto 1.3., a propósito das particularidades das organizações governamentais, os gestores dessas organizações não só tendem a ser menos bem remunerados do que os seus homólogos nas empresas, como geralmente não podem beneficiar de uma componente de incentivos de natureza variável (em função dos resultados alcançados), até porque as respectivas metas (quando existem) são quase sempre definidas de modo vago e não quantificado.

Ora, não podendo receber complementos de remuneração a título de incentivos, ou não estando esses eventuais "bónus" directamente correlacionados com a eficácia dos seus desempenhos em relação aos objectivos da organização, os responsáveis das diferentes unidades estarão, por um lado, muito pouco motivados para incrementar *performances* e, por outro, raramente se preocuparão com a congruência das suas decisões face aos interesses da organização como um todo.

Nestas condições, dificilmente a teoria da agência lhes será aplicável.

Alguns daqueles que estudaram a teoria da agência afirmam que os modelos não são mais do que confirmações de factos óbvios expressos em símbolos matemáticos; outros afirmam que a maior parte das variáveis dos modelos não podem ser quantificados (qual é, por exemplo, o custo da "assimetria de informação"?). Por outro lado, esses modelos simplificam exageradamente a relação entre superiores e subordinados e incorporam apenas uma parte da realidade, ignorando outros factores que afectam esta relação, tais como a personalidade dos intervenientes, diferentes graus de aversão ao risco, outros

interesses para além dos financeiros, a capacidade actual do agente e o seu potencial para o futuro, etc..

Seja como for, e não obstante algumas reservas quanto à sua utilidade na resolução dos actuais problemas relacionados com a remuneração do trabalho dos gestores, a teoria da agência não deixa de ser um contributo muito importante para uma reflexão aprofundada acerca da influência dos incentivos na motivação dos decisores.

4.4. A função do controlador de gestão

Para Hugues Jordan ⁶², a "*missão do controlador de gestão é animar o processo pelo qual os gestores influenciam a implementação das estratégias na empresa*", envolvendo, classicamente, o desempenho de várias actividades, desde a gestão previsional e o acompanhamento dos resultados até ao controlo interno, passando pela assumpção de papéis tão diversos como os de consultor, formador, coordenador, etc..

Pensamos que, no futuro, o controlador de gestão conservará, pelo menos, as suas funções de animador dos procedimentos de planificação e de fornecedor dos *tableaux de bord* da Direcção.

Entretanto, a evolução dos sistemas de controlo de gestão nos sentidos descritos anteriormente terá duas consequências sobre a função:

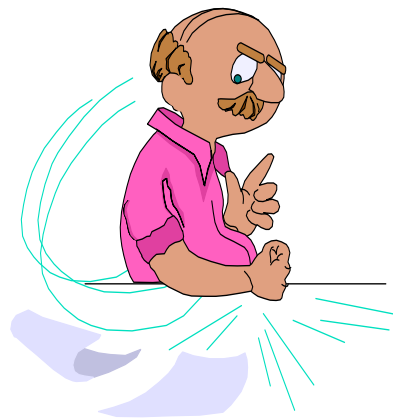
- A agressividade da concorrência e a rapidez das mudanças exigem progressos constantes não apenas na qualidade e no custo dos produtos mas também nas *performances* de todas as funções indirectas da empresa. Competirá ao controlador de gestão revelar e pôr em evidência as orientações potenciais de crescimento da eficácia destas funções e incitar os responsáveis a pôr em causa os seus métodos de trabalho utilizando por exemplo a busca de comparações significativas com os melhores da profissão ou de profissões com características comparáveis; dito de outra forma, o controlador de gestão do futuro deverá deixar de ter um papel de simples fornecedor de informações de gestão para exercer uma função de indicador de mudança e de progresso;
- A deslocalização dos processos de tratamento de informação de gestão apresenta algum risco, seja de divergências nos procedimentos de elaboração dos dados, seja mesmo a de distorções, intencionais ou não. A função de garante dos procedimentos, habitualmente assumida pelo controlador de gestão, deve por isso ter ainda uma importância maior, mesmo que a informação de gestão deva ser adaptada às necessidades dos utilizadores não descorando o facto de ela dever ser elaborada e tratada dentro de uma visão comum e com um vocabulário comum. O

⁶² JORDAN, H. , NEVES, J.C., e RODRIGUES, J.A., *O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores*, 2ª Edição, Lisboa, CIFAG, 1993, p. 232.

controlador de gestão deve, assim, conservar a responsabilidade da concepção dos tratamentos locais e da sua coerência com os procedimentos gerais da empresa. Face à Direcção Geral, ele é responsável pela fiabilidade e pertinência das informações fornecidas e deve, por isso, praticar ou fazer praticar periodicamente auditorias desses tratamentos locais.

PARTE II

O CASO “CCR ALENTEJO”



"Um Estado que 'faz de conta' que paga e premeia, terá funcionários que 'farão de conta' que trabalham e colaboram."

Vitor Guerra, engenheiro químico industrial, consultor

in "Discursos e Factos", *Público*, 28/11/94

5

ENQUADRAMENTO DO "CASO"

Definida uma determinada estratégia de desenvolvimento para um país, é preciso implementá-la. Para tanto revela-se indispensável a existência de um *processo* e de uma *orgânica de planeamento*, isto é, de um *sistema de planeamento*.⁶³

O *processo de planeamento* visa determinar, de forma coerente, as principais transformações que se registam numa dada sociedade nos vários domínios que a compõem - económico, social, institucional, ecológico, etc. - e traduz-se, temporalmente, em planos de longo, médio e curto prazos.

A *orgânica de planeamento* é, em termos genéricos, o conjunto de órgãos que anima e coordena o processo de planeamento.

Em Portugal, a primeira tentativa conhecida de "programação" remonta a 1935, com a chamada *Lei de Reconstituição Económica* que enumerava os investimentos públicos a executar num período de 15 anos.

Em 1953-58 e 1959-64 surgem os I e II Planos de Fomento que constituem os primeiros esforços para sistematizar os recursos nacionais e coordenar a sua aplicação. Mais tarde, aparecem ainda o Plano Intercalar de Fomento (1965-67) e os III e IV Planos de Fomento (1968-73 e 1974-1979), o último dos quais não chegou a ser aplicado, uma vez que, entretanto, se deu o "25 de Abril de 1974".

A partir de 1975, foram elaborados, anualmente, *Programas de Investimentos do Sector Público*, ao mesmo tempo que foram sendo feitas algumas experiências de planeamento a médio prazo, as quais, desde 1981, consubstanciam as designadas "*Grandes Opções do Plano*".

A actividade de planeamento está consagrada na Constituição Portuguesa, onde se lê, designadamente no seu artº 94º (revisão de 1989), que: «*A execução dos planos deve ser descentralizada, regional e sectorialmente, sem prejuízo da sua coordenação pelo Governo*».

A legislação ordinária define, por seu lado, a *orgânica de planeamento*, dividindo-a em três níveis: *central, sectorial e regional*.

⁶³ Adaptado de CAMACHO, A., CRUJEIRA, C., LUCENA, J. e PINHO, I., *Gestão Pública - Uma abordagem integrada*, Lisboa, Editora Portuguesa de Livros Técnicos, 1982.

Quanto ao primeiro daqueles três níveis - *orgânica central de planeamento* - compõe-se de órgãos técnicos, de que se destaca principalmente o *Departamento Central de Planeamento (DCP)* a quem incumbe a responsabilidade de preparar e elaborar o Plano, competindo-lhe ainda *orientar a actividade nesse domínio dos demais departamentos governamentais e outros órgãos de planeamento, designadamente regionais*.

A *orgânica sectorial de planeamento*, é composta por *Departamentos Sectoriais de Planeamento (DEP's)* que, funcionando junto de cada Ministério mas em estreita articulação com o DCP, preparam e acompanham a execução dos respectivos planos sectoriais.

Por fim, ao nível da *orgânica regional de planeamento*, vamos encontrar as actuais *Comissões de Coordenação Regional (CCR's)*, criadas pelo Decreto-Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro, as quais têm desempenhado um papel, reconhecidamente relevante, nos domínios do diagnóstico de situação e da propositura de políticas integradas e ordenadas de desenvolvimento nas Regiões das suas zonas de influência.

É precisamente uma destas *CCR's* o organismo que constitui o "caso" que iremos estudar de seguida.

6

Comissão de Coordenação da Região do Alentejo

6.1. Pequena resenha histórica

"Com o objectivo de permitir a elaboração e assegurar a política de desenvolvimento regional e de ordenamento do território traçada nos planos de fomento, correspondendo, aliás, a preocupação pelos problemas institucionais do planeamento regional que vinham de longa data, operou-se, mediante o Dec. Lei nº 48905, de 11 de Março de 1969, a divisão do território do continente e ilhas em regiões de planeamento [Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira], dotadas de estruturas adequadas à consecução dos objectivos perseguidos." ⁶⁴

Na sequência do diploma legal atrás mencionado é criada, em cada região, uma Comissão Consultiva, directamente dependente da Presidência do Conselho, destinada a coordenar a definição das necessidades regionais e a colaborar na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução.

O presidente de cada uma daquelas comissões consultivas era *"... nomeado pelo Presidente do Conselho ouvido o conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, de entre cidadãos portugueses no pleno gozo dos direitos civis e políticos, residentes na área da região e portadores de reconhecido prestígio, bem como de conhecimento qualificado dos seus problemas económicos e sociais ..."* ⁶⁵

Após 25 de Abril de 1974, as alterações de ordem política, entretanto ocorridas, trouxeram consigo uma nova forma de encarar a divisão administrativa do território e tornou-se indispensável reformular os princípios que estiveram na base da criação das Comissões Consultivas.

É assim que, em 1979, sucedendo de certo modo àquelas Comissões, mas revestindo agora a qualidade de "órgãos externos" do Ministério da Administração Interna que na altura tutelava as Autarquias Locais, surgem as **Comissões de Coordenação Regional**, agora em número de cinco (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), como consequência da institucionalização da autonomia regional dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira.

⁶⁴ Parecer nº 45/87 da Procuradoria Geral da República, publicado no Diário da República nº 289, II Série, de 16/12/88, p. 11814.

⁶⁵ Dec. Lei nº 48 905 de 11 de Março de 1969, artº 11º, nº 1.

Basicamente, as suas atribuições são agora "... *exercer, no respectivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e o poder central.*" ⁶⁶

Em 1986, como consequência de um conjunto de alterações introduzidas no aparelho governativo, as CCR passaram à condição de serviços regionais do Ministério do Planeamento e da Administração do Território como "... *organismos incumbidos de, no respectivo âmbito regional, coordenar e executar as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, promovendo as necessárias acções de apoio técnico e administrativo às autarquias locais nela compreendidas, em ligação com os serviços centrais envolvidos na sua realização.*" ⁶⁷

Entretanto, o reconhecimento da importância do papel das Comissões de Coordenação Regional no reforço da desconcentração e desburocratização dos serviços do Estado, com a sua aproximação às autarquias locais, aos cidadãos e aos agentes económicos, associado à necessidade de dar corpo à respectiva estrutura, deu origem à aprovação, em 1989, do diploma ⁶⁸ que ainda hoje regula genericamente a sua actividade (não obstante terem vindo a ser introduzidas algumas alterações pontuais, ao longo dos últimos anos).

Embora do ponto de vista do posicionamento institucional, as Comissões de Coordenação continuem, hoje como ontem, a ser órgãos desconcentrados da Administração Central, elas dependem actualmente de um Ministério que tem competências e atribuições vastas em várias domínios e são, por isso, organismos intersectoriais por excelência, abordando muitas vezes questões que tocam outros departamentos governamentais.

Nos primeiros tempos, as CCR tinham uma forte intervenção em quase todos os estudos de desenvolvimento regional, mesmo os de natureza mais sectorial, em virtude da ausência de outros órgãos e serviços regionais que assumissem essa responsabilidade. No Alentejo, em particular, durante muito tempo, só a Direcção Regional de Agricultura teve uma importância significativa, pelo que, nos outros sectores de actividade foi a CCR que preencheu essas lacunas.

Entretanto, essa fase em que os estudos de diagnóstico assumiam uma relevância primordial, foi progressivamente dando lugar a uma outra, a actual, caracterizada por estudos de integração sectorial ou de desenvolvimento particular de alguns aspectos de "interface" que não são normalmente abrangidos pelos estudos especificamente sectoriais.

Por outro lado, as CCR, a partir de certa altura, também começaram a ter mais funções típicas das Direcções-Gerais ou outros organismos similares (verificação,

⁶⁶ Dec. Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro, artº 3º.

⁶⁷ Dec. Lei nº 130/86 de 7 de Junho, artº 46º.

⁶⁸ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto.

controlo, fiscalização, normalização, licenciamento, parecer, etc.), funções essas que não faziam parte das suas atribuições em 1979, quando foram criadas, e que aliás também não faziam parte das competências das anteriores Comissões de Planeamento.

Essas novas actividades, fundamentalmente ligadas às responsabilidades nas áreas do Ordenamento do Território e do Quadro Comunitário de Apoio, trouxeram às CCR um conjunto de rotinas técnico-administrativas que elas não tinham e que, progressivamente, ganharam uma expressão relativa muito forte no universo das preocupações da CCR Alentejo.

No passado, os vectores fundamentais da actividade da CCRA passavam pelos estudos de macro-planeamento, pela definição de linhas estratégicas de desenvolvimento, e pela implementação dos chamados PIDR e OID (Planos Integrados de Desenvolvimento Regional e Operações Integradas de Desenvolvimento). Os aspectos específicos relativos à programação e análise de projectos de investimento, quer públicos quer privados, só começaram a ser objecto do trabalho da CCRA a partir do momento em que a Comunidade Europeia passou a co-financiar tais projectos, no âmbito do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) ou dos Quadros Comunitários de Apoio. Esta componente, bem como tudo o que está ligado à actividade que decorre das negociações entre Portugal e a Comunidade nessa matéria, envolve uma parte muito significativa da estrutura e dos meios da CCR Alentejo.

Entretanto, ao longo destes últimos anos, os aspectos ligados ao apoio às autarquias locais têm vindo a diminuir de importância relativa. Depois de uma primeira fase, logo depois da mudança do regime, em que as Câmaras Municipais da região tinham carências muito grandes em vários campos, elas foram criando estruturas próprias e associativas que, aos poucos, foram tornando desnecessários os apoios que lhes vinham sendo prestados pelo "poder central", através da CCRA, e que, hoje, estão praticamente reduzidos a duas áreas: por um lado, o campo do apoio jurídico, que ainda continua a ser importante, não em termos de meios existentes na Comissão mas em termos da solicitação que tem e do serviço que presta; e, por outro lado, o campo da formação que abrange actualmente não apenas os funcionários autárquicos mas também os funcionários dos serviços desconcentrados da administração.

Uma outra área que, em tempos, tinha um peso muito significativo no conjunto das actividades da CCRA é a relacionada com os Gabinetes de Apoio Técnico, os quais têm, no Alentejo, um funcionamento muito autónomo, muito ligado aos programas de actividades que são definidos pelas Câmaras Municipais. O papel da Comissão resume-se, actualmente, quase só a uma "co-gestão" dos meios humanos e dos recursos financeiros afectados àquelas estruturas.

Uma área que esteve transitoriamente inserida na estrutura da CCRA foi a do Ambiente. Competia-lhe, designadamente, *"... a realização de acções de estudo, inventariação, gestão, coordenação, integração e execução de medidas de intervenção necessárias à conservação e gestão do ambiente, bem como o aproveitamento dos recursos naturais numa perspectiva de desenvolvimento da*

qualidade de vida das populações, incluindo o apoio técnico aos municípios no domínio destas competências." ⁶⁹

Os serviços da Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais que, na CCRA, vinham desempenhando as funções referidas no parágrafo anterior, foram integrados, em 1993, no então criado Ministério do Ambiente.

6.2. Estrutura organizativa

A CCR Alentejo é um organismo governamental desconcentrado (mas não descentralizado), com uma dimensão relativamente apreciável, tanto em número de funcionários como de verbas movimentadas anualmente. Tem uma área geográfica de intervenção bastante grande e é responsável por um conjunto muito vasto e diversificado de competências (legalmente definidas de uma forma genérica), para o desempenho das quais dispõe de uma estrutura orgânica algo complexa, do tipo hierárquico-funcional, própria das chamadas "burocracias".

Não obstante estarmos conscientes das limitações que sempre acarretam as representações esquemáticas da realidade, qualquer que ela seja, pareceu-nos indispensável ao presente trabalho a elaboração de dois organigramas (poderíamos ter feito outros), em que se pretende, por um lado, situar a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo como parte de um subsistema da Administração Pública que é o Ministério do Planeamento e da Administração do Território (anexo 1), e por outro, realçar as principais relações formais actualmente existentes dentro da própria estrutura (anexo 2).

A complexidade daquelas relações é, por demais, evidente e traz certamente consigo acentuada lentidão de processos. Mais adiante voltaremos a esta questão. Por ora explicitaremos apenas, sucintamente, o conteúdo dos dois organigramas referidos, tendo por base a respectiva legislação de enquadramento.

Nos termos do preâmbulo do diploma que definiu a sua estrutura orgânica ⁷⁰, o MPAT foi criado com objectivos de coordenação do desenvolvimento, entendido como "*... um problema social, com cambiantes económicas, técnicas, políticas, culturais, institucionais ...*" e, de acordo com esta filosofia, foi estruturado em quatro domínios fundamentais, a que corresponderam outras tantas Secretarias de Estado:

- Planeamento e desenvolvimento regional;
- Administração local e ordenamento do território;
- Recursos naturais e ambiente (mais tarde integrado no Ministério do Ambiente);
- Investigação científica.

Para cumprimento das suas missões, o MPAT instituiu, ou integrou, um conjunto de serviços centrais, de que se destacam os seguintes:

- Secretaria-Geral;

⁶⁹ Dec. Lei n° 260/89 de 17 de Agosto, art° 5°, n° 4.

⁷⁰ Dec. Lei n° 130/86 de 7 de Junho.

- Auditoria Jurídica;
- Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território;
- Inspeção-Geral da Administração do Território;
- Instituto Nacional de Estatística;
- Departamento Central de Planeamento;
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional;
- Departamento de Acompanhamento e Avaliação;
- Direcção-Geral da Administração Autárquica;
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território;
- Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

Para além de uma série de outros organismos, foram ainda integradas como serviços regionais deste Ministério as *Comissões de Coordenação Regional*, as quais, nos termos do nº 2 do artº 1º do Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, "... *dependem directamente do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, com faculdade de delegação nos restantes membros do Governo que o coadjuvam.*"

No que concerne, agora, à estrutura da CCR Alentejo, em particular, e tendo por base fundamental as disposições do Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto (em anexo), importa realçar o seguinte:

Como responsável máximo do organismo (ao nível regional) situa-se o Presidente, coadjuvado por dois conselhos: ⁷¹

O *Conselho da Região* (de carácter político) que é composto por um representante de cada agrupamento de municípios da área de actuação da CCR, e tem como principais competências, entre outras:

- Dar parecer sobre o programa de actividades, o orçamento e o relatório e contas da CCR;
- Dar parecer sobre o plano e os programas de investimentos da administração central para a região;
- Pronunciar-se sobre acções intersectoriais de interesse para a região;
- Dar parecer sobre os planos e programas de desenvolvimento da região.

O *Conselho Coordenador* (de carácter técnico), que é composto pelo presidente da CCRA, pelos directores dos GAT (Gabinetes de Apoio Técnico) da região e pelos responsáveis regionais dos serviços da administração central, designadamente nas áreas de Ordenamento e Ambiente, Turismo, Educação, Emprego, Saúde, Segurança Social,

⁷¹ A composição e o funcionamento destes dois órgãos regem-se pelas disposições do Dec. Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Dec. Lei nº 338/81 de 10 de Dezembro.

Cultura, Agricultura, Comércio, Pescas, Indústria, Habitação e Urbanismo, Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Este conselho tem, entre outras, as seguintes competências fundamentais:

- Dar parecer prévio à apreciação pelo conselho da região dos programas e relatórios de actividades;
- Pronunciar-se sobre a compatibilização dos programas e prioridades de investimentos na região;
- Contribuir para a definição de critérios de repartição quantitativa e de distribuição geográfica das dotações regionalizadas para o investimento, da responsabilidade do sector público;
- Propor às entidades e serviços competentes as iniciativas que entenda adequadas à resolução de problemas detectados na área da sua competência;
- Assegurar a coordenação da execução dos programas de desenvolvimento integrado em curso na região.

Entretanto, na linha hierárquica normal aparecem, em primeiro lugar, dois Vice-Presidentes que, não tendo competências próprias legalmente estabelecidas, intervêm apenas nas áreas que lhes são delegadas pelo Presidente.

Formalmente dependentes do Presidente da CCRA, encontram-se três serviços centrais de apoio:

- Gabinete de Estatística e Informática (GEI);
- Centro de Documentação e Informação (CDI);
- Gabinete de Organização e Gestão (GOG).

Também como actividade de apoio, virada portanto para o interior da organização, funciona a área administrativa, globalmente orientada por um Administrador, abaixo do qual hierarquicamente se situa o Chefe da Repartição Administrativa e Financeira (RAF) que coordena 4 secções:

- Secção de Administração de Pessoal;
- Secção de Contabilidade;
- Secção de Património e Aprovisionamento;
- Secção de Administração Geral.

Do mesmo modo dependentes do Presidente e fora da cadeia hierárquica normal, estão o Secretariado do Programa Operacional Regional e o Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças, que constituem estruturas de projecto, criadas para cumprir determinados objectivos num espaço de tempo limitado.

Passando aos serviços operativos, temos:

- a Direcção Regional de Planeamento e Desenvolvimento (DRPD), que engloba 3 divisões:
 - Divisão dos Sectores Económicos e do Plano Regional;
 - Divisão dos Sectores Sociais e Culturais;
 - Divisão de Programas e Projectos de Investimento.

- a Direcção Regional da Administração Autárquica (DRAA), que incorpora 3 divisões:
 - Divisão de Finanças Locais;
 - Divisão de Assuntos Jurídicos;
 - Divisão de Estudos, Formação e Administração Autárquica.

- a Direcção Regional de Ordenamento do Território (DROT), que dispõe hoje de 3 divisões:
 - Divisão de Estudos e Ordenamento;
 - Divisão de Infraestruturas e Equipamento;
 - Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística.

- os Núcleos de Beja e de Portalegre, serviços desconcentrados, de natureza técnico-administrativa, que desenvolvem localmente algumas das actividades próprias das Direcções Regionais, mas que dependem directamente do Presidente.

- os GAT, que são órgãos técnicos, geograficamente desconcentrados, que dependem directamente do Presidente mas respondem perante os respectivos agrupamentos de municípios, no que se refere ao desempenho concreto da sua actividade normal;

Resta uma referência ao Conselho Administrativo, hierarquicamente independente, constituído pelo Presidente (que, em geral, delega num dos Vice-Presidentes), pelo Administrador e pelo Chefe da RAF, e que, nos termos legais, tem por competência *"controlar a legalidade de todos os actos da CCR nos domínios administrativo e financeiro."*⁷²

6.3. Evolução em curso e perspectivas de futuro

*"... quer-se deixar bem sublinhado o carácter evolutivo com que se entende a reforma das instituições ora tratadas e a convicção de que o progressivo fortalecimento do poder local determinará a necessidade de novas adaptações."*⁷³

"As comissões de coordenação regional (CCR) foram instituídas como órgãos periféricos da administração central para assegurarem, a nível técnico, as relações entre esta e os órgãos de poder local."

⁷² Dec. Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro, artº 8º.

⁷³ Dec. Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro.

O acerto da solução, que a experiência do período decorrido confirmou, conduziu a que novas responsabilidades fossem confiadas às comissões de coordenação regional ...

Por resolução do Conselho de Ministros, foram-lhes dadas atribuições como órgãos regionais de planeamento, tendo em conta as suas características e experiência adquirida no domínio do planeamento regional, que lhes permitem um fácil e permanente contacto com as autarquias locais.

É neste quadro de crecentes responsabilidades e de alargamento do campo de actuação que ..."⁷⁴

"Têm sido significativas as alterações verificadas nesta problemática nos últimos anos, que designadamente se repercutem na afirmação das comissões de coordenação regional enquanto serviços técnicos especialmente vocacionados para a preparação, execução e acompanhamento da política regional ..."⁷⁵

"A nível regional reformulou-se a orgânica das comissões de coordenação regional, no sentido do reforço dos seus meios e da adequação da sua estrutura à actuação que se pretende imprimir ao conjunto dos serviços do Ministério. A este respeito a linha que se pretende imprimir visa reforçar a coordenação a nível regional - espaço privilegiado de síntese na formulação das diferentes políticas. Trata-se assim do desenvolvimento de um nível institucional que consideramos pressuposto fundamental com vista à concretização de futuros passos no domínio da descentralização."⁷⁶

Com as citações que acabamos de fazer (os sublinhados são nossos), pretende-se assinalar aquilo que tem sido a evolução constante da CCRA no campo da definição das suas atribuições e competências, por parte do poder central.

Como se vê, a tendência tem sido para o alargamento das áreas de actuação e para o aumento progressivo das responsabilidades e atribuições, o que tem implicado necessariamente o crescimento da estrutura, mas também a optimização dos recursos disponíveis.

Atrasos e adiamentos sistemáticos no que se refere à regulamentação do organismo à luz dos novos princípios orientadores que lhe foram impostos pela lei orgânica do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, foram-se traduzindo numa indefinição algo perniciososa para a estrutura, designadamente nos aspectos motivacionais do seu pessoal, situação que só veio, finalmente, a ser

⁷⁴ Dec. Lei n 338/81 de 10 de Dezembro.

⁷⁵ Resolução do Conselho de Ministros n° 18/84, publicada no Diário da República n° 66, I Série, de 19/03/84.

⁷⁶ Dec. Lei n° 130/86 de 7 de Junho.

ultrapassada três anos mais tarde, com a publicação do Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto.

Quanto ao futuro, ele é um tanto imprevisível, tendo em conta as mutações políticas que a todo o tempo podem ocorrer, mas há quem continue a pensar que as Comissões de Coordenação Regional poderão vir a ser os embriões do, tão falado, poder regional autónomo (se e quando o processo de regionalização vier a ter realmente lugar).

A este propósito, vale a pena atentar no que escreveu recentemente o Prof. João Caupers:

"Sob a designação de «regionalização» do que se trata é de instituir uma entidade pública de base territorial, de dimensão inferior à do Estado e superior à maior autarquia local existente, para a qual serão transferidas diversas funções administrativas actualmente a cargo do Estado.

(...)

A criação das regiões administrativas é indispensável acima de tudo porque, como se disse, o quadro regional permitirá desempenhar mais eficazmente múltiplas missões a cargo da administração pública; e porque, sendo assim, é desejável que as decisões tomadas em tal quadro sejam da responsabilidade de órgãos democraticamente legitimados e politicamente responsáveis." ⁷⁷

6.4. Diagnóstico

Para que se possa ter uma imagem mais concreta daquilo que é hoje a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, apresentam-se, de seguida, alguns dados de natureza estatística, relativos ao ano de 1994:

Receitas totais	5 749 862 contos
Despesas correntes	752 506 contos
Despesas com pessoal	651 946 contos
Efectivos totais em 31 de Dezembro	261
Efectivos com vínculo definitivo	220
Pessoal técnico superior (licenciados)	74
Pessoal dirigente e de chefia	32
Efectivos do sexo masculino	156
Efectivos do sexo feminino	105
Média etária	41 anos
Entradas	32
Saídas	55
Promoções / Progressões	36

⁷⁷ João Caupers (professor da Faculdade de Direito de Lisboa), "Regresso à regionalização", *Expresso*, 02/09/95.

Formação:	
- Número de horas frequentadas	5 392
- Número de funcionários abrangidos	168
- Custo total	5 300 contos
Salário mensal ilíquido:	
- Mais alto	518 contos
- Mais baixo	59 contos
Absentismo	3 276 dias

Pelos números apresentados pode verificar-se que 13% do volume total de receitas foi consumido em despesas correntes, as quais, na sua maior parte (87%) corresponderam a encargos com o pessoal, à média de 2.498 contos por funcionário e por ano.

As restantes verbas que deram entrada na CCR Alentejo, durante o ano de 1994, ou foram investidas directamente pela organização em bens de capital (numa pequena parte), ou canalizadas para outras instituições públicas e privadas da região, sob a forma de participações nacionais e comunitárias em projectos de investimento.

É ainda, e por outro lado, interessante salientar que:

- 16 % do pessoal que presta serviço na CCRA está sujeito à chamada "precaridade de emprego" (contrato a prazo ou afim);
- 28 % dos funcionários estão inseridos na carreira técnica superior;
- O pessoal dirigente e de chefia constitui 12 % da totalidade dos efectivos;
- O número de trabalhadores do sexo feminino representa cerca de 40% dos recursos humanos da CCRA;
- A média das idades do conjunto dos funcionários ronda os 41 anos;
- Cerca de 1/3 dos efectivos entraram ou saíram da organização durante o ano;
- 14% dos trabalhadores beneficiaram de uma promoção vertical ou de uma progressão horizontal, isto é, ou subiram para uma categoria mais bem remunerada e, eventualmente, mais motivadora do ponto de vista da sua realização pessoal, ou então simplesmente mudaram de escalão remuneratório, por antiguidade na respectiva função;
- A percentagem dos funcionários abrangidos por acções de formação ultrapassou os 60%, o que pode considerar-se absolutamente excepcional no contexto da Administração Pública, em geral;
- A formação proporcionada teve um custo médio de 32 contos por funcionário e cada acção durou, em média, 30 horas;

- O leque salarial ilícido atingia, no final do ano, o valor 8,8 ;
- O absentismo registado corresponde a uma média de 13 dias, por ano e por funcionário.

A CCRA tem uma localização institucional que, além de geralmente não lhe permitir definir os seus próprios objectivos e implementar as suas próprias estratégias de actuação, faz com que, muitas vezes, os seus esforços de Direcção e Controlo sejam postos em causa por interesses e influências que, sendo-lhe superiores, são frequentemente contrários aos objectivos da organização, individualmente considerada. São exemplos típicos desta situação as limitações orçamentais e financeiras e os condicionalismos que impedem ou dificultam extraordinariamente o recrutamento de pessoal competente.

A Comissão de Coordenação da Região do Alentejo é um organismo legalmente dotado de autonomia administrativa e financeira, mas as instituições e os mecanismos de controlo externo (Direcção Geral de Contabilidade Pública, Departamento Central de Planeamento, Direcção Geral do Tesouro, Tribunal de Contas, etc.) são de tal ordem que sobra pouco ou nenhum espaço para uma verdadeira actividade de gestão, virada para a avaliação dos resultados, com vista à correcção dos planos e/ou das estratégias.

Verifica-se apesar de tudo, hoje em dia, um esforço de modernização de toda a Administração Pública em geral, e da CCRA, em particular, numa tentativa de simplificar circuitos, reduzir compassos-de-espera, enfim, dar respostas em "tempo real".

Há alguns anos, foi nomeado pelo Presidente um Grupo de Trabalho que se debruçou sobre o "Planeamento do Sistema de Informação" do organismo, cujo relatório final deveria constituir, o ponto de partida para uma reestruturação global do *design* organizacional, tendo em vista alcançar as metas atrás referidas. Por razões diversas, não foi possível concluir o dito "trabalho" e encetar a "reestruturação de fundo" que o mesmo visava, acabando por ser abandonado.

Entretanto, com a construção de um novo edifício-sede ⁷⁸ que aglutina agora todos os serviços centrais que estavam espacialmente "disseminados" por cinco edifícios algo afastados entre si, criaram-se condições físicas que incentivam, mais do que nunca, uma reorganização. Aproveitou-se, desde já, a oportunidade para proceder à substituição do sistema informático de tratamento e comunicação de dados, tendo em vista melhorar significativamente o desempenho de todos os departamentos, através da sua ligação em rede. Neste campo, aliás, é de salientar o esforço que tem vindo a ser desenvolvido no sentido de promover uma crescente utilização das chamadas novas tecnologias de informação, com evidentes ganhos de eficiência por parte da generalidade dos serviços.

⁷⁸ Ver fotografias em anexo.

As indefinições e as demoras que, ainda assim, têm vindo a caracterizar os processos de mudança do organismo são uma consequência natural daquilo que sempre foi a filosofia centralizadora de toda a Administração Pública. Mesmo internamente, percebe-se alguma tendência para centralizar as decisões na hierarquia superior, não obstante as delegações de competências que têm vindo a ser progressivamente implementadas.

Nestas circunstâncias, a própria gestão dos assuntos correntes torna-se extremamente burocratizada, a *black-box* do sistema transforma-se numa espécie de labirinto e a consequência mais frequente é a desresponsabilização de todos os intervenientes no processo.

A informação circula através de múltiplos suportes documentais que, nalguns casos, quando não são contraditórios entre si, contêm elementos em excesso que, regra geral, apenas confundem os seus utilizadores, provocando um *feed-back* distorcido e impedindo a *homeostase* do sistema.

A CCRA é, no entanto, uma organização recente, com meios humanos relativamente jovens que não se deixaram ainda ancilosar e que procuram ultrapassar os obstáculos, através de uma complexa, mas eficaz, rede de relações informais.

É assim que, apesar das dificuldades já referidas, a organização apresenta uma razoável capacidade de adaptação à mudança exógena, importando para dentro de si algumas das vantagens tecnológicas do mundo de hoje, maximizando-as numa perspectiva contingencial/sistémica que procura levar à prática nos aspectos tático e operacional.

Chega mesmo a aplicar princípios inovadores, relativamente ao comum dos organismos públicos, como são os casos da "gestão por projectos" ou da "gestão orçamental descentralizada", com base numa estrutura de "centros de despesas" que tem vindo a funcionar de modo relativamente flexível.

Procurando seguir de perto a actividade de instituições congéneres, inclusive estrangeiras, naquilo que de melhor estas apresentam (teoria da excelência), a CCRA tenta cumprir a sua missão mais nobre - **promover o desenvolvimento do Alentejo** - avançando com iniciativas e realizações diversas, assumindo-se deste modo, ela própria, como factor de mudança.

Conta para isso, como já se afirmou, com variáveis individuais que lhe são favoráveis. Os funcionários têm, em geral, plena consciência do papel que desempenham na organização (e, através desta, na sociedade), estão motivados e possuem uma razoável capacidade técnica.

Ao nível da *performance* pode dizer-se que a avaliação interna é positiva, muito embora a quase inexistência de planificação torne difícil apreciar devidamente o grau de resposta aos desafios estratégicos.

No que se refere à avaliação externa, a CCRA parece bem integrada no meio, apresenta uma imagem de competência técnica que lhe é reconhecida a vários níveis, mas é acusada, por alguns sectores políticos, de defender exageradamente os objectivos do "Terreiro do Paço", em detrimento dos superiores interesses do Alentejo.

Regressando agora ao interior da estrutura, é oportuno referir que ela se poderia classificar de um ponto de vista meramente académico, como funcional e divisional, simultaneamente. De facto, o seu *design* organizacional apresenta características de um e de outro tipo, não sendo possível adoptar um deles de forma categórica.

A avaliação dos desempenhos individuais pode considerar-se impessoal (ainda que, formalmente, se cumpra o preceito legal de atribuir uma classificação de serviço a cada funcionário, no fim do ano); as recompensas são generalizadas e sistemáticas (subsídios de refeição, de Natal, de férias, etc.), pelo que estão bastante banalizadas.

A descentralização é limitada e regulada por regras muito bem definidas (os despachos de delegação de competências); persiste uma certa rigidez estrutural e estratégica; e existem estrangulamentos de comunicação. Mas a verdade é que, até por razões imperiosas de funcionalidade, subsiste alguma liberdade de actuação ao nível das Direcções de Serviços, particularmente naquelas que se encontram afastadas geograficamente.

Pelo que fica exposto, poderia pensar-se que na CCRA prevalecem estilos de liderança personalizados (dadas as características centralizadoras que referimos), ou eventualmente tecnocráticas, implicando a programação formal rigorosa de toda a actividade. Não é, contudo, assim. Normalmente são praticados processos de participação e consenso, tanto ao nível mais alto da estrutura como nos postos de responsabilidade intermédia, o que nos leva a apontar para um estilo "sócio-político" de acção.

Nesta mesma linha, constatou-se que são geralmente adoptadas estratégias de mudança do tipo "normativo-reeducativo", aqui e ali substituídas pelo exercício puro do poder (estratégias coercivas), quando a adesão emotiva dos sujeitos não se mostra possível. Deste modo, a mudança é implementada, no primeiro caso, através da partilha de responsabilidades (veja-se o exemplo do grupo de trabalho pluridisciplinar que, através de um processo interactivo, lento mas de boa qualidade, preparou o "Sistema de Informação"); ou, no segundo caso, de modo "top-down", através da cadeia hierárquica.

Já nos referimos à maior parte dos mecanismos estruturais de coordenação de que dispõe a CCRA: o Presidente, o Administrador, enfim, as funções tipicamente integradoras; os grupos de trabalho multifuncionais; e os contactos directos (informais) entre quadros. Não devemos, no entanto, esquecer as reuniões periódicas, como tarefas específicas de ligação e acompanhamento.

Por último, destacaremos o *Gabinete de Organização e Gestão*, cujo contributo para a melhoria da eficácia das actividades do organismo seria certamente assinalável, se não estivesse, como está, reduzido à expressão mais simples de um

mero serviço de apoio administrativo. Pela importância de que se revestem, não resistimos à tentação de transcrever as suas competências legais: ⁷⁹

- Promover o aperfeiçoamento das estruturas técnicas e administrativas, bem como a racionalização dos meios e a modernização dos métodos de trabalho e das técnicas utilizadas nos serviços da Comissão com vista a um aumento da eficácia dos serviços e a uma diminuição dos custos de funcionamento;
- Preparar, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades, estudos e propostas no domínio dos recursos humanos;
- Conceber e manter em funcionamento um sistema integrado de gestão com indicadores periódicos que permita o acompanhamento e avaliação das actividades desenvolvidas e a introdução oportuna de correcções;
- Colaborar na preparação do orçamento anual, elaborado com base no respectivo plano de actividades e com os desdobramentos internos que permitam a desconcentração de competências e o adequado *controlo de gestão*.

6.5. Organização em Centros de Responsabilidade

Na sequência de uma série de entrevistas realizadas aos principais decisores da organização (segundo um guião que se apresenta no anexo 4), foram seleccionadas 16 unidades departamentais que, segundo aqueles responsáveis, merecem hoje a designação de **Centros de Responsabilidade**, à luz dos conceitos referidos no ponto 2.3.

A partir dessa selecção, construiu-se o “organigrama de gestão” que se apresenta no anexo 5 e fez-se a caracterização de cada um dos Centros de Responsabilidade identificados, a qual deu origem à síntese que se apresenta nos pontos seguintes.

Entretanto, optou-se por tipificar apenas de forma genérica, por um lado, os dois Núcleos desconcentrados (Beja e Portalegre), uma vez que apresentam uma grande homogeneidade entre si; e, por outro lado, os seis Gabinetes de Apoio Técnico (Beja, Elvas, Évora, Grândola, Moura e Portalegre) que, além de serem homogéneos, possuem enquadramentos legais e funcionais específicos que os autonomizam de forma muito substancial relativamente à hierarquia da CCR Alentejo.

⁷⁹ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 51º.

6.5.1. *Presidência*

Responsável:

Dr. António Carmelo Aires
Licenciado em Medicina Veterinária

Competências legais:⁸⁰

- Definir e propor ao Ministro as orientações a adoptar nas actividades da CCR e respectivos serviços;
- Elaborar e submeter a parecer do conselho da região e do conselho coordenador e à aprovação do Ministro, os programas e relatórios anuais de actividades da CCR, bem como os respectivos orçamentos e contas;
- Dirigir a actividade dos serviços, garantindo o cumprimento das leis, regulamentos e instruções aplicáveis, bem como das deliberações dos respectivos órgãos;
- Assegurar a ligação da CCR com os serviços regionais dependentes de outros Ministérios e com as autarquias locais, recebendo destas os pedidos de apoio que se enquadrem no âmbito da competência da CCR;
- Convocar e presidir às reuniões do conselho da região e do conselho coordenador e orientar os respectivos trabalhos;
- Outorgar em nome da CCR os contratos em que esta for parte e, em geral, representar a CCR;
- Propor a nomeação e conferir posse aos funcionários e outros agentes dos serviços da CCR;
- Exercer as demais funções necessárias ao bom funcionamento e desempenho das atribuições da CCR.

Missão:

Dirigir o conjunto dos serviços da CCRA no sentido de, por via do diálogo intersectorial e interinstitucional, contribuir para a "*... criação de um espírito e de uma prática de concertação regional virada para o desenvolvimento do Alentejo.*"

Valores:

- Seriedade nos propósitos;
- Honestidade e justiça nos métodos;
- Competência e dedicação na acção.

⁸⁰ Dec. Lei n° 494/79 de 21 de Dezembro, art° 6° ; Dec. Lei n° 130/86 de 7 de Junho, art° 48° ; e Dec. Lei n° 260/89 de 17 de Agosto, art° 3° .

Metas de curto prazo:

- Fazer com que as tarefas que estão à responsabilidade da Comissão sejam cumpridas o mais possível;
- Garantir a capacidade de informar a hierarquia para o processo de tomada de decisão;
- Executar as directrizes programáticas do governo;
- Tentar influenciar os órgãos de poder, no sentido de tomarem decisões que vão ao encontro dos interesses regionais;
- Executar o Quadro Comunitário de Apoio a 100%;
- Fazer aprovar Planos Directores Municipais em todos os concelhos;
- Criar um sistema de informação regional que se constitua como um suporte à actividade dos agentes promotores do desenvolvimento regional, públicos e privados;
- Perspectivar, no Alentejo, a ocupação da paisagem rural, o uso equilibrado e sustentável do espaço, a manutenção de actividades tradicionais e o nível e qualidade de vida da população rural;
- Assegurar a continuidade da participação e cooperação no seio de organizações associativas interregionais, designadamente:
 - Conferência Europeia das Regiões Periféricas Marítimas;
 - Assembleia das Regiões da Europa;
 - Conferência Europeia das Regiões Vinícolas;
 - Associação das Regiões Fronteiriças Europeias.

Meios e Recursos:

- Recursos humanos insuficientes, tanto no que se refere à quantidade como no que respeita às qualificações;
- Recursos financeiros muito escassos, face às necessidades derivadas do seu papel e da sua missão;
- Enquadramento legal demasiado restritivo, no que concerne à capacidade de intervenção e às competências das CCR.
- Orientações de natureza política pouco claras, em termos de perspectivas para o futuro.

Níveis de intervenção e decisão:

- Ligação com a hierarquia superior (Ministro e Secretários de Estado);
- Coordenação e controlo da actividade da CCR, em geral;
- Coordenação e supervisão das seguintes unidades:
 - Direcção Regional do Ordenamento do Território;
 - Núcleos desconcentrados (Beja e Portalegre);
 - Gabinetes de Apoio Técnico;
- Relacionamento institucional ao mais alto nível;
- Relacionamento internacional;
- Coordenação global do Plano de Actividades Anual;
- Coordenação das reuniões de avaliação global.
- Assinatura de grande parte da correspondência para o exterior.

Relações directas:

Internamente, em primeira linha com os dois Vice-Presidentes e com os responsáveis pelas unidades que supervisiona directamente; e, em segunda linha, com todos os departamentos, através dos respectivos dirigentes;

Externamente, com as entidades governamentais perante as quais responde, e com as hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de carácter institucional.

Planeamento:

Programa de actividades anual;

Plano anual de gestão dos recursos humanos;

Orçamentos anuais;

Formalização reduzida ao mínimo indispensável;

Horizonte temporal variável em função dos casos concretos.

Acompanhamento e controlo:

Classificação de Serviço Anual, legalmente obrigatória, mas ineficaz.

Avaliação informal e não estruturada da capacidade e da dedicação dos subordinados, por parte dos responsáveis;

Sessões de "despacho" (pessoal, directo e periódico) com os Vice-Presidentes e com cada um dos responsáveis pelas unidades supervisionadas;

Reuniões de coordenação e articulação de serviços (de frequência irregular);

Documentos de natureza administrativa (relatórios e mapas de contabilidade, tesouraria e pessoal);

Caracterização geral:

Nos termos do nº 1 do artº 3º do Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, "*As comissões de coordenação regional dispõem dos seguinte órgãos: a) Presidente; b) Conselho da região; c) Conselho coordenador; d) Conselho administrativo.*"

Por seu turno, o nº 2 da mesma disposição legal estabelece que: "*O presidente e o conselho administrativo exercem as competências que lhes estão cometidas por lei, podendo delegá-las nos vice-presidentes, no administrador ou nos directores regionais.*"

Como se vê, para além dos três conselhos referidos, o Presidente é o único órgão reconhecido como tal pela legislação de enquadramento das CCR, concentrando por isso a maior parte dos efectivos poderes de decisão no seio destas organizações.

No caso específico da CCR Alentejo, o seu presidente delega, de facto, um grande número de competências próprias nos seus subordinados, implementando assim um grau de descentralização que não parece ter estado presente no espírito do legislador. Segundo as suas próprias palavras: "*Há [na CCRA] uma estrutura do tipo "cacho de uvas invertido", mas com efectiva descentralização e delegação de competências, quer do presidente nos vice-presidentes e no administrador, quer do presidente nos directores dos núcleos desconcentrados da Comissão, quer depois dos próprios vice-presidentes nalguns serviços ...*"

Deste modo, reserva para si um papel de ligação com a hierarquia superior, mormente com o Ministro do Planeamento e da Administração do Território de quem depende directamente; de coordenação e articulação interna; e de

relacionamento institucional e internacional. Porém não deixa de intervir directamente na actividade da CCRA, através da supervisão de alguns serviços e departamentos que não delegou nos vice-presidentes.

Dada a sua posição na estrutura, os seus objectivos parcelares, enquanto responsável por uma unidade de decisão, confundem-se, naturalmente, com os objectivos globais da organização, o mesmo acontecendo com a visão, a missão e os valores que orientam a sua actuação à frente da CCR Alentejo.

Entende que existem "sinais" de uma certa tendência para a "gestão por objectivos" no seio da Administração Pública Portuguesa, havendo mesmo casos (os chamados "institutos públicos") onde isso já é hoje uma prática corrente. Na CCR Alentejo, "... há uma filosofia de base onde se enquadra essa "gestão por objectivos" e estamos a fazer o possível para tentar aproximar a nossa gestão a uma gestão mais eficaz, enfim, mais do tipo empresarial."

Dado que se trata do órgão que agrega, em última análise, praticamente todas as competências de gestão da CCRA (muito embora lhe escapem importantes poderes de definição estratégica (e não só), que o governo, naturalmente, reserva para si próprio), esta unidade não pode deixar de ser encarada como *Centro de Investimentos*.

6.5.2. Vice-Presidência (A)

Responsável:

Dr. Bento Rosado
Licenciado em Sociologia

Competências legais:⁸¹

Coadjuvar o Presidente na sua acção.

Missão:

Manter a dimensão regional da Administração e projectar os serviços da CCRA no sentido do desenvolvimento do Alentejo;

Accionar e resolver os assuntos do dia-a-dia e o desenvolvimento dos projectos e processos relativos às unidades que o Presidente, por delegação de competências, lhe atribui.

Valores:

Capacidade técnica;
Informalidade;
Dedicação;
Flexibilidade;
Eficácia.

⁸¹ Dec. Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro, artº 7º ; Dec. Lei nº 130/86 de 7 de Junho, artº 48º ; e Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 3º , nº 2.

Metas de curto prazo:

- Executar o protocolo de cooperação transfronteiriça celebrado com a Junta da Extremadura Espanhola;
- Promover a assinatura de um protocolo de cooperação transfronteiriça com a Junta da Andaluzia Espanhola;
- Identificar projectos a candidatar ao INTERREG II;
- Executar o melhor possível o Programa Operacional Regional do Alentejo, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio;

Meios e Recursos:

- Meios (materiais, humanos e financeiros) suficientes para o desempenho das funções;
- Enquadramento legal e político muito complicado;
- Enquadramento administrativo muito lento e burocratizado.

Níveis de intervenção e decisão:

- Coordenação do Quadro Comunitário de Apoio a nível regional;
- Coordenação e supervisão das seguintes unidades:
 - Secretariado do Programa Operacional Regional;
 - Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças;
 - Direcção Regional do Planeamento e Desenvolvimento;
- Controlo de custos nas unidades supervisionadas;
- Participação activa no processo de elaboração do programa de actividades anual;
- Participação no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;
- Participação em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

- Internamente, a montante com o Presidente (e, por vezes, com instâncias superiores, ao nível do Ministério); a jusante, com todos os departamentos, embora de forma mais próxima e regular com as unidades que supervisiona;
- Externamente, com hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de carácter institucional.

Planeamento:

- Agenda programada;
- Plano de actividades anual (indicativo);
- Orçamentos anuais;
- Procedimentos de coordenação e supervisão não formalizados.
- Horizonte temporal variável em função das situações concretas.

Acompanhamento e controlo:

Sessões de "despacho" (pessoal, directo e periódico) para orientação de cada um dos responsáveis das unidades supervisionadas.

Classificação de Serviço Anual, de carácter obrigatório, considerada geralmente muito ineficaz;

"Notas internas" (para comunicação horizontal);

Acompanhamento informal dos diferentes serviços, através do diálogo;

Documentos periódicos de natureza administrativa (relatórios e mapas de execução financeira);

Reuniões periódicas de avaliação global.

Caracterização geral:

Consagrada legalmente desde a criação das CCR em Dezembro de 1979, esta Vice-Presidência tem tido diversos conteúdos funcionais ao longo do tempo (em função das competências que lhe têm sido delegadas). Recentemente, com o preenchimento de um outro lugar de vice-presidente, deixou de integrar a componente de gestão interna propriamente dita e passou a dedicar-se, quase exclusivamente, à coordenação de certas áreas de natureza mais técnica.

Depende directa e exclusivamente do Presidente, na medida em que recebe dele todas as competências e constitui, essencialmente, uma unidade de coordenação e supervisão de serviços. Dada a sua posição na estrutura, tem objectivos parcelares que, naturalmente, correspondem em grande medida aos objectivos globais da organização.

O Vice-Presidente Dr. Bento Rosado tem uma "visão" para as CCR que passa pela "*... concretização de um grande objectivo que é a regionalização e a criação das regiões administrativas ...*" e entende que a missão da CCR Alentejo é sobretudo "*... manter a dimensão regional da Administração e ... [promover] o desenvolvimento da região.*"

Este dirigente pensa que não se pode classificar propriamente como "gestão por objectivos" aquilo que é praticado na Administração Pública, em geral, e na CCR Alentejo, em particular, até porque "*... os próprios serviços também teriam, por vezes, dificuldade em assimilar na sua própria estrutura esses objectivos.*"

Nas áreas que tutela, este vice-presidente tenta concretizar uma prática de descentralização/responsabilização, atribuindo a cada um dos serviços a total responsabilidade do funcionamento das respectivas áreas. A este respeito, afirma mesmo: "*... eu não acompanho os processos em pormenor (porque não me interessam); a única coisa que eu procuro é dar as orientações fundamentais e depois deixar, quer à criatividade, quer à imaginação, quer à própria forma que cada uma das chefias achar melhor; no entanto, há uma coisa que exijo: é o cumprimento dos objectivos que estão traçados e das orientações definidas, mais nada; não faço um acompanhamento do processo.*"

Não obstante tratar-se de uma unidade de decisão que, hoje, coordena quase exclusivamente áreas de natureza técnica; a sua intervenção, por vezes determinante, no processo de definição de objectivos e na afectação de meios, permite classificá-la como *Centro de Investimentos*.

6.5.3. Vice-Presidência (B)

Responsável:

Dr. Figueira Antunes
Licenciado em Gestão

Competências legais:⁸²

Coadjuvar o Presidente na sua acção.

Missão:

Presidir ao Conselho Administrativo (por delegação);
Gerir os meios (humanos, materiais e financeiros) do ponto de vista administrativo;
Accionar e resolver os assuntos do dia-a-dia e o desenvolvimento dos projectos e processos relativos às unidades que o Presidente, por delegação de competências, lhe atribui.

Valores:

Transparência das decisões;
Abertura ao exterior;
Rigor e profundidade na análise das questões;
Síntese entre eficiência e eficácia.

Metas de curto prazo:

Dotar os serviços operativos dos meios adequados ao desempenho das suas funções;
Gerir o melhor possível o conflito entre as necessidades e os meios disponíveis;
Elaborar uma publicação sobre "O impacto dos fundos comunitários nas finanças municipais";
Caracterizar a evolução das finanças dos municípios ao longo do período de vigência do primeiro Quadro Comunitário de Apoio;
Elaborar uma publicação sobre "O funcionamento e a organização administrativa e contabilística das freguesias do Alentejo";
Apresentar candidaturas ao PROFAP (Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública);
Realizar acções de formação para o pessoal da Administração Local e dos serviços desconcentrados da Administração Central;
Acompanhar de forma sistemática as actividades dos Gabinetes de Apoio Técnico.

Meios e Recursos:

Meios, condições e instrumentos extremamente reduzidos (e muitos deles ineficazes) face às necessidades geradas pelos objectivos globais definidos.

⁸² Dec. Lei n° 494/79 de 21 de Dezembro, art° 7° ; Dec. Lei n° 130/86 de 7 de Junho, art° 48° ; e Dec. Lei n° 260/89 de 17 de Agosto, art° 3° , n° 2.

Níveis de intervenção e decisão:

Organização administrativa global;

Coordenação e supervisão das seguintes unidades:

- Administrador;
- Centro de Documentação e Informação;
- Gabinete de Estatística e Informática;
- Direcção Regional da Administração Autárquica:
 - Divisão de Finanças Locais;
 - Divisão de Assuntos Jurídicos;
 - Divisão de Estudos, Formação e Administração Autárquica.

Presidência do Conselho Administrativo;

Controlo de custos nas unidades supervisionadas e na CCRA em geral;

Coordenação do processo de elaboração do programa de actividades anual;

Coordenação do processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;

Participação em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

Internamente, a montante com o Presidente e a jusante com todos os departamentos, embora de forma mais próxima e regular com as unidades que supervisiona;

Externamente, com hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de carácter institucional.

Planeamento:

Plano de actividades anual (indicativo e não restritivo);

Orçamentos anuais;

Planificação anual dos movimentos de pessoal;

Planificação anual das aquisições de equipamentos;

Priorização na base de análises casuísticas;

Reduzida formalização dos procedimentos de coordenação e supervisão.

Horizonte temporal variável em função das situações concretas.

Acompanhamento e controlo:

Sessões de "despacho" (pessoal, directo e periódico) com cada um dos responsáveis pelas unidades supervisionadas.

Classificação de Serviço Anual, de carácter obrigatório, considerada geralmente ineficaz e mesmo pernicioso.

Avaliação informal dos diferentes serviços;

Documentos periódicos, com carácter meramente administrativo (balancetes de contabilidade e tesouraria, mapas de pessoal)

Reuniões periódicas de avaliação global.

Caracterização geral:

Embora consagrada na legislação desde Junho de 1986, esta Vice-Presidência só está ocupada há relativamente pouco tempo (cerca de um ano). As funções que lhe estão agora atribuídas vinham sendo desempenhadas quer directamente pelo Presidente quer por outros responsáveis da organização.

Depende directa e exclusivamente do Presidente, na medida em que recebe dele todas as competências.

Constitui essencialmente uma unidade de coordenação e supervisão de serviços e, dada a sua posição na estrutura, os seus objectivos particulares confundem-se com os objectivos globais da organização.

Naturalmente, o Vice-Presidente Dr. Figueira Antunes tem uma noção muito clara da visão, da missão e dos valores que orientam a actuação da CCR Alentejo. Entende que não há propriamente "gestão por objectivos" na Administração Pública Portuguesa, embora reconheça que, nos últimos anos, tem vindo a ser feito um esforço significativo no sentido de gerir os organismos públicos numa perspectiva mais próxima daquilo que é a "gestão empresarial". Do mesmo modo, também a CCR Alentejo está a caminhar nesse sentido, tentando identificar grandes metas a atingir no espaço de um ano e gerindo os recursos em função dos objectivos definidos.

No que se refere à "descentralização", este dirigente sublinha o facto de a lei colocar um "Presidente" e não um "Director-Geral" à frente da CCR, e interpreta-o como uma vontade expressa (da parte do legislador) de atribuir uma natureza "presidencialista", portanto "centralizadora", a estas estruturas desconcentradas do poder executivo. Não obstante, depois na prática, acaba por acontecer um certo grau de descentralização efectiva de poderes, através da figura da "delegação de competências".

No caso concreto desta Vice-Presidência, o seu titular beneficia de uma liberdade de actuação e de decisão que o leva a afirmar: "*... eu tenho competência para tratar de todos os assuntos da área administrativa, do pessoal e da gestão da Comissão, no que se refere à gestão de meios (humanos, materiais e financeiros) e ao assegurar da gestão do dia-a-dia; havendo obviamente aquelas questões que são mais ao nível, digamos, da gestão estratégica, que o Presidente reserva para ele - a definição dos princípios, de algumas prioridades, de algumas orientações - que informam, depois, a gestão operacional a este nível do dia-a-dia.*"

Dada a amplitude dos poderes que estão atribuídos actualmente a esta unidade de decisão, em particular no que se refere à gestão dos meios, é de crer que ela possa considerar-se um *Centro de Investimentos*.

6.5.4. Administrador

Responsável:

Dr. Florival Ramalinho
Licenciado em Gestão

Competências legais:⁸³

Coadjuvar o Presidente na sua acção.

⁸³ Dec. Lei nº 130/86 de 7 de Junho, artº 48º; e Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 3º, nº 2.

Missão:

- Gerir o dia-a-dia da organização (instalações, equipamentos, pessoal, materiais de consumo, etc.);
- Colaborar na gestão global dos meios e na afectação dos recursos, de acordo com as necessidades globais dos serviços;
- Candidatar e gerir projectos co-financiados pela CCRA.

Valores:

- Espírito de colaboração;
- Dignidade;
- Racionalidade;
- Equilíbrio.

Metas de curto prazo:

- Promover a melhoria das condições de trabalho dos funcionários da CCRA, de modo a que os mesmos possam desenvolver normalmente as suas actividades;
- Reforçar o equipamento dos diversos serviços com mais e melhores meios informáticos.
- Gerir o melhor possível os escassos meios disponíveis;

Meios e Recursos:

- Meios humanos e financeiros escassos;
- Enquadramento legal demasiado apertado;
- Mecanismos administrativos muito complicados.

Níveis de intervenção e decisão:

- Colaboração no processo de organização administrativa global;
- Coordenação e supervisão das seguintes unidades:
 - Gabinete de Organização e Gestão;
 - Repartição Administrativa e Financeira:
 - Secção Administrativa e de Pessoal;
 - Secção de Contabilidade;
 - Secção de Património e Aprovisionamento;
 - Secção de Administração Geral;
- Controlo de custos nas unidades supervisionadas;
- Participação no Conselho Administrativo;
- Participação no processo de elaboração do programa de actividades anual;
- Participação no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;
- Participação em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

Internamente, a montante com o vice-presidente para os serviços de apoio e, por vezes, com o Presidente; a jusante com todos os departamentos, embora de forma mais próxima e regular com as unidades que supervisiona;
Externamente, com responsáveis homólogos de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de carácter administrativo.

Planeamento:

Plano de actividades anual (indicativo);
Orçamentos anuais;
Projeções financeiras;
Planificação anual dos movimentos de pessoal;
Planificação anual das aquisições de equipamentos;
Programação e calendarização de certas tarefas administrativas específicas (requisição de fundos, processamento de salários, pagamento a fornecedores, elaboração da "conta de gerência", etc.);
Priorização na base de análises periódicas;
Procedimentos formalizados de natureza administrativa.
Horizonte temporal variável (em função das situações concretas), mas em que as periodicidades mensal e anual são as mais frequentes.

Acompanhamento e controlo:

Sessões de "despacho" (pessoal, directo e periódico) com cada um dos responsáveis pelas unidades supervisionadas.
Classificação de Serviço Anual, legalmente obrigatória.
Acompanhamento informal dos diversos serviços;
Documentos periódicos, com carácter puramente administrativo (mapas de contabilidade, tesouraria e pessoal);
Relatórios e registos diversos para controlo de certos aspectos específicos da actividade dos serviços de apoio (movimentos de viaturas, por exemplo);
Reuniões periódicas de avaliação sectorial e global.

Caracterização geral:

As competências do Administrador da CCR não estão claramente definidas na legislação de enquadramento, a qual diz apenas que o mesmo deve fazer parte do conselho administrativo e desempenhar as funções que nele forem delegadas pelo Presidente.

Na CCR Alentejo, em concreto, havendo a montante do administrador um vice-presidente incumbido de coordenar e supervisionar toda a área administrativa, e existindo a jusante um chefe da repartição administrativa e financeira que, por sua vez coordena 4 secções administrativas, tudo leva a crer que a cadeia de decisão é demasiado extensa, tendencialmente burocratizante, e propícia ao aparecimento dos chamados "conflitos de fronteira".

O administrador constitui, assim, fundamentalmente, uma unidade de "filtragem" e, dada a posição que ocupa na estrutura, os seus objectivos específicos coincidem ora com os do nível a montante ora com os do nível a jusante.

Por razões que se prendem com a diversidade e a abrangência do seu percurso pessoal no interior da estrutura organizativa, o Dr. Florival Ramalhinho afirma ter

uma noção muito clara da visão, da missão e dos valores que orientam a actuação da CCR Alentejo. Julga que "... *nalgumas estruturas mais modernas [da Administração Pública] ... possa haver alguns 'arremedos' de gestão por objectivos ...*" mas acha que, na CCR, ainda se está apenas numa fase de traçar algumas metas ao nível do plano de actividades.

Quanto ao processo de tomada de decisão, este dirigente opina que "... *alguma coisa se tem avançado em termos de descentralização de tarefas...*" mas, a verdade é que "... *a descentralização tem de ser sempre acompanhada dos meios para se conseguirem atingir os objectivos ...*" e este último aspecto parece não ser devidamente considerado na Administração Pública, em geral. Apesar de tudo, segundo este responsável, verifica-se na CCRA, em particular, um processo de decisão bastante descentralizado, o qual tem origem no Presidente e vai até às chefias mais baixas.

No que se refere ao desempenho das suas próprias funções, o administrador afirma: "*Tenho competências delegadas directamente do Presidente que desenvolvo no dia-a-dia e que vão até ao poder de assinar expediente para o exterior. Esta competência que me está atribuída assume um grau de representação e de contacto com o exterior, nomeadamente em termos escritos, e é algo que não se passa, por exemplo, com as Direcções Regionais.*"

Porém, embora participe nos processos de programação da actividade e de afectação de recursos, não parece desempenhar neles um papel determinante. Por isso, esta unidade de decisão deve considerar-se apenas um *Centro de Custos*.

6.5.5. Centro de Documentação e Informação

Responsável:

Dra. Margarida Louro
Licenciada em Sociologia

Competências legais:⁸⁴

Recolher, seleccionar, armazenar, tratar e difundir a documentação e informação necessárias às actividades da Comissão e criar os meios adequados à sua eficiente circulação;

Assegurar o serviço de relações públicas da Comissão;

Assegurar o apoio organizacional e logístico à realização de exposições, conferências, colóquios, seminários e outras manifestações idênticas promovidas pela Comissão ou em que esta participe.

Missão:

Manter um acervo documental rico e actualizado;

Prestar informação interna e externamente.

⁸⁴ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 50º.

Valores:

Espírito jovem e não dogmático;
Capacidade de adaptação;
Preocupação com o objectivo global: "desenvolvimento da região e bem-estar das pessoas";
Flexibilidade;
Receptividade à mudança.

Metas de curto prazo:

Editar um boletim mensal para divulgação de informação regional;
Editar um boletim de documentos técnicos (periódico);
Realizar um programa de rádio (periódico), para difusão de informações relativas às actividades da CCRA;
Editar a revista periódica "Alentejo - Análise Regional";
Organizar exposições colectivas (monografias);
Elaborar um catálogo de monografias locais;
Organizar eventos no auditório;
Participar em revistas e outros trabalhos.

Meios e Recursos:

Meios humanos bastantes em quantidade, mas com qualificação insuficiente;
Meios financeiros suficientes (afectados através de orçamentos de despesas de funcionamento, por um lado, e de projectos, por outro).

Níveis de intervenção e decisão:

Controlo de custos;
Organização interna do trabalho;
Supervisão de tarefas locais;
Participação na elaboração do programa de actividades anual;
Participação em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

Internamente, a montante com o Vice-Presidente para os serviços horizontais e a jusante com todos os departamentos;
Externamente, com todos os potenciais utentes da centro de documentação e com todas as entidades que mantêm um relacionamento institucional com a CCRA.

Planeamento:

Orçamentos anuais;
Programação informal e não estruturada;
Horizonte temporal variável em função das tarefas.

Acompanhamento e controlo:

Classificação de Serviço Anual, imposta por lei, mas com muitos aspectos negativos.

Reuniões periódicas (consideradas em número insuficiente), para identificação de problemas e proposta de soluções;

Responsabilização como princípio;

Avaliação por amostragem;

Acompanhamento permanente e directo (discussão, ajustamento);

Balancetes mensais.

Caracterização geral:

Trata-se de um serviço de apoio horizontal, hierarquicamente dependente de um dos Vice-Presidentes, que desempenha as suas funções simultaneamente para o interior e para o exterior da organização.

O seu responsável tem perfeita consciência da visão, da missão e dos valores que presidem à actuação da CCRA e entende que existem "gestão por objectivos" e "descentralização" nalguns aspectos e nalgumas áreas.

Embora não tenha delegação formalizada de competências, o responsável afirma que "*... há muitas decisões que eu posso tomar sozinha.*" Por outro lado "gere" orçamentos específicos, apenas no que se refere à afectação de despesas dentro de certas balizas fixadas superiormente, o que leva à sua consideração como gestor de um *Centro de Custos*.

6.5.6. Gabinete de Estatística e Informática**Responsável:**

Dr. Armando Marques

Licenciado em Sociologia

Competências legais:⁸⁵

Elaborar os planos de apetrechamento e desenvolvimento informático da Comissão e coordenar e conduzir as acções necessárias à sua concretização;

Assegurar um permanente conhecimento das disponibilidades de dados estatísticos e de outras fontes de informação adicionais, quer internas, quer externas, em matéria de informação regional e local;

Conceber, instalar e gerir uma base de dados regional adequada ao exercício das competências da Comissão.

Missão:

Organizar, estruturar e gerir o sistema de informação;

⁸⁵ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 49º.

Valores:

Rigor;
Dignidade;
Capacidade técnica;
Flexibilidade;
Preocupação pelo consenso.

Metas de curto prazo:

Organizar uma base de dados regional;
Estruturar o subsistema de informação técnico;
Estruturar o subsistema de informação administrativo;
Identificar, caracterizar e estruturar a informação de base regional a introduzir no INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão);
Reorganizar a componente informática dos procedimentos relativos à circulação interna de documentos.

Meios e Recursos:

Equipamentos (*hardware* e *software*) em quantidade e qualidade adequadas;
Meios humanos suficientes e com boa aptidão profissional de base;
Meios financeiros insuficientes (em particular para as necessidades de formação permanente que se fazem sentir na área da informática).

Níveis de intervenção e decisão:

Controlo de custos;
Organização interna do trabalho;
Supervisão de tarefas locais;
Participação na elaboração do programa de actividades anual;
Participação no processo de afectação de recursos humanos e financeiros à própria unidade;
Colaboração no processo de distribuição dos meios informáticos por todas as unidades orgânicas;
Participação (pouco frequente) em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

Internamente, a montante com o Vice-Presidente para os serviços horizontais e a jusante com todos os departamentos;
Externamente (apenas a título informal), com serviços homólogos de outras instituições congéneres e com fornecedores de *hardware* e *software*.

Planeamento:

Orçamento anual;
Planificação pouco estruturada (aleadamente por ausência de planeamento a montante);
Horizonte temporal variável em função das tarefas concretas.

Acompanhamento e controlo:

Classificação de Serviço Anual, obrigatória por lei, completamente ineficaz e contraproducente.

Avaliação informal, mas tendencialmente exaustiva;

Acompanhamento permanente e directo (discussão, ajustamento);

Balancetes mensais.

Caracterização geral:

O Gabinete de estatística e Informática é uma unidade de apoio horizontal, hierarquicamente dependente de um dos Vice-Presidentes, e presta os seus serviços apenas para o interior da organização, embora, pontualmente, possa colaborar com entidades externas.

O seu responsável afirma ter perfeita consciência da visão, da missão e dos valores que presidem à actuação da CCR Alentejo, até porque participou no grupo de trabalho que, há uns anos, preparou o respectivo *Planeamento do Sistema de Informação*.

Aquele dirigente acha que, actualmente, não está a ser praticada "gestão por objectivos", uma vez que estes, quando são apontados, não passam de meras *declarações de intenção*. Segundo ele: "*Como não há objectivos globais bem definidos, é extremamente difícil definir os objectivos operacionais. Não havendo objectivos, nem estratégicos nem táticos, também não pode haver operacionais.*"

Quanto à "descentralização", é admitida a sua existência nalgumas áreas, mas "*... o chefe de divisão não tem poderes de decisão, para além da decisão muito interior do departamento; para o exterior, é sempre através da Presidência.*"

A afectação interna dos recursos financeiros oportunamente atribuídos à unidade é, dentro de certos limites, uma prerrogativa do seu responsável. Esse facto permite considerá-la como um *Centro de Custos*.

6.5.7. Direcção Regional do Planeamento e Desenvolvimento

Responsável:

Dr. Lopes Figueira
Licenciado em Economia

Competências legais:⁸⁶

Através das suas divisões e em articulação com o Departamento Central de Planeamento, com a Direcção Geral de Desenvolvimento Regional e com o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério do Planeamento e Administração do Território, desenvolver, entre outras, as seguintes actividades:

- Coordenar e preparar, em colaboração com os restantes serviços operativos da Comissão, com as autarquias locais e com os demais agentes do desenvolvimento a nível da região, o plano de desenvolvimento da região e acompanhar e avaliar posteriormente a sua execução;
- Identificar, fundamentar e propor acções no âmbito dos sectores sociais com incidência no desenvolvimento regional e no quadro da preparação das medidas de política regional e dos planos anuais, estabelecendo as ligações de colaboração e articulação adequadas;
- Colaborar na concepção e elaboração e promover a aplicação de programas e projectos de investimento público da responsabilidade da administração central ou da administração local quando por aquela apoiados, procurando assegurar a sua coerência e compatibilização.

Missão:

Elaborar estudos nas áreas do planeamento e desenvolvimento;
Preparar e coordenar os planos de desenvolvimento regional;
Acompanhar os programas operacionais de desenvolvimento económico-social na área do Alentejo.

Valores:

Competência;
Rigor e objectividade;
Inovação;
Capacidade criativa.

⁸⁶ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 5º e artº 44º.

Metas de curto prazo:

- Avaliar o impacto regional dos Programas Operacionais;
- Acompanhar a implementação do empreendimento do Alqueva;
- Colaborar na formulação de instrumentos adequados para a melhoria do sistema urbano regional, enquanto suporte da actividade económica;
- Avaliar o posicionamento da região no contexto nacional e comunitário, no âmbito das variáveis macro-económicas;
- Elaborar um plano de saúde regional para o período de 1996-2001;
- Fazer a análise e a caracterização de aspectos relevantes da realidade social regional (analfabetismo e níveis educativos, família, população, habitação);
- Avaliar o grau de funcionalidade das redes e sistemas de transportes, a nível regional;
- Analisar a composição actual da produção regional e preparar a identificação das fileiras de actividades estruturantes da base económica regional;
- Avaliar a evolução do mercado externo dos produtos e destinos da produção regional das rochas ornamentais;
- Avaliar o posicionamento da região no contexto nacional e internacional no âmbito da actividade turística;
- Actualizar o diagnóstico regional sobre o aproveitamento dos recursos hídricos;
- Acompanhar e avaliar o impacto do Sistema de Incentivos Regionais no Alentejo;
- Definir os cenários de evolução demográfica do Alentejo para o ano 2010;
- Actualizar e adaptar o "Manual de Apoio ao Investidor".

Meios e Recursos:

- Meios técnicos e humanos especializados;
- Recursos financeiros escassos;

Níveis de intervenção e decisão:

- Coordenação e supervisão das seguintes unidades:
 - Divisão dos Sectores Económicos e do Plano Regional;
 - Divisão dos Sectores Sociais e Culturais;
 - Divisão de Programas e Projectos de Investimento;
- Controlo de custos nas unidades supervisionadas;
- Participação no processo de elaboração do programa de actividades anual;
- Participação no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros (apenas a nível da indicação de necessidades);
- Participação em esporádicas reuniões de avaliação global.

Relações directas:

- Internamente, a montante com o Vice-Presidente que tem competências delegadas em matérias de Planeamento e Desenvolvimento, e por vezes, mesmo com o Presidente; a jusante com todos os departamentos (em especial os de natureza técnica), embora de forma mais intensa e regular com as unidades que supervisiona;
- Externamente, com hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de carácter técnico e/ou institucional.

Planeamento:

- Plano de actividades anual (meramente indicativo);
- Orçamentos anuais;
- Distribuição de tarefas com base em análises casuísticas e tendo em conta: competências legais, grau de disponibilidade, capacidade técnica, meios utilizáveis;
- Horizonte temporal variável em função dos casos concretos.

Acompanhamento e controlo:

- Diálogo permanente;
- Sessões de "despacho" (pessoal e directo) com cada um dos responsáveis pelas unidades supervisionadas.
- Avaliação informal e muito subjectiva das pessoas e dos serviços;
- Mapas de execução física e financeira de projectos;
- Reuniões esporádicas de avaliação global.

Caracterização geral:

Trata-se de um dos três serviços operativos centrais da CCRA e esse facto, só por si, justificaria a sua importância relativa. Contudo, essa importância resulta acrescida pelo facto de a actual Direcção Regional do Planeamento e Desenvolvimento ser uma espécie de herdeira legítima da anterior Direcção de Serviços de Estudos e de Programação, instituída em 1979⁸⁷, que por sua vez havia recebido o *testemunho* dos serviços técnicos da Comissão de Planeamento da Região do Sul, nascida em Março de 1969⁸⁸.

Depende hierarquicamente de um dos vice-presidentes, mas mantém contactos informais, de carácter técnico ou administrativo, com a generalidade dos serviços da Comissão.

Constitui uma unidade de coordenação de áreas técnicas diversas e, como tal, tem essencialmente uma preocupação de eficácia, quase sempre incompatível com determinadas exigências de natureza burocrática a que, frequentemente, é submetida.

Quanto à "missão" e aos "valores" fundamentais, o seu responsável diz ter muita dificuldade em distinguir a DRPD do conjunto da CCR Alentejo e, por outro lado, tem uma "visão" bastante desencantada no que se refere às CCR, em geral:

"... estou em crer que as CCR, na sua actual configuração, se encontram esgotadas; embora prossigam alguns fins que terão necessariamente de continuar no futuro, penso que já não se justificam nos moldes actuais. Creio que a regionalização enquadrará melhor algumas das funções das CCR através, designadamente, do reforço da sua legitimidade."

Entende que não se pratica, de facto, "gestão por objectivos" em nenhum dos três níveis (Administração Pública, CCR Alentejo e DRPD) e julga que *"... embora haja as chamadas 'delegações de competências', elas são meramente formais e não traduzem uma verdadeira descentralização dos poderes de decisão."*

Dada a exiguidade dos poderes de decisão que, segundo este dirigente, caracteriza a sua unidade, ela talvez não devesse sequer ser considerada um

⁸⁷ Dec. Lei n° 494/79 de 21 de Dezembro, art° 5° , n° 2 .

⁸⁸ Dec. Lei n° 48 905 de 11 de Março de 1969.

Centro de Responsabilidade. Porém, tendo em conta que ele pode, pelo menos, influenciar de modo sensível a gestão interna dos recursos financeiros oportunamente afectados à unidade, é de admitir a sua classificação como *Centro de Custos*.

6.5.8. Direcção Regional do Ordenamento do Território

Responsável:

Arqta. Margarida Cancela d'Abreu
Licenciada em Arquitectura Paisagística

Competências legais:⁸⁹

Através das suas divisões, desenvolver, entre outras, as seguintes actividades:

- Promover, em colaboração com os demais serviços da Comissão, os estudos definidores de critérios de utilização do território, distribuição da população e das diversas actividades com vista a contribuir para a formação das bases gerais da política de ordenamento do território;
- Colaborar na definição de critérios e normas de localização, dimensionamento e condicionamento de infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva;
- Gerir a nível regional os programas nacionais de reabilitação urbana e de reconversão de áreas clandestinas e acompanhar a actividade dos gabinetes técnicos locais.

Missão:

Estudar e formular princípios directores do ordenamento territorial;
Promover e avaliar planos de ocupação;
Promover e acompanhar a construção de equipamentos colectivos;
Promover e acompanhar acções de renovação e revitalização urbanas;
Apoiar tecnicamente os municípios nos domínios do ordenamento do território;
Articular, dentro do desenvolvimento da região, tudo o que tenha expressão espacial.

Valores:

Equilíbrio;
Competência técnica;
Legalidade;
Espírito de abertura e de diálogo;
Dedicação;
Eficácia global;

⁸⁹ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 5º e artº 46º.

Metas de curto prazo:

- Elaborar um plano regional de ordenamento do território da envolvente da albufeira do Alqueva;
- Implementar um plano regional de ordenamento do território para a "zona dos mármore";
- Actualizar o fundo cartográfico regional e compatibilizá-lo com o Sistema Nacional de Informação Geográfica e com a Base de Dados de Ordenamento do Território;
- Criar e pôr em funcionamento um "observatório" que avalie permanentemente os impactes sócio-económicos e ambientais, decorrentes da implementação do PROTALI (Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo Litoral);
- Promover e acompanhar o planeamento e a gestão do território dos municípios do Alentejo;
- Promover a elaboração e o acompanhamento dos Planos de Pormenor de Salvaguarda e Valorização dos Centros Históricos;

Meios e Recursos:

- Meios humanos em quantidade suficiente;
- Recursos financeiros suficientes (embora centralizadíssimos, no dizer da responsável).

Níveis de intervenção e decisão:

- Coordenação e supervisão das seguintes unidades:
 - Divisão de Estudos e Ordenamento;
 - Divisão de Infraestruturas e Equipamento;
 - Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística.
- Controlo de custos nas unidades supervisionadas;
- Participação no processo de elaboração do programa de actividades anual;
- Colaboração no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;
- Participação em reuniões de avaliação global.

Relações directas:

- Internamente, a montante com o Presidente e a jusante com todos os departamentos (em especial os de natureza técnica), embora de forma mais intensa e regular com as unidades que supervisiona;
- Externamente, com hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de natureza técnica.

Planeamento:

- Plano de actividades anual (discutido em conjunto);
- Orçamentos anuais;
- Calendarização de tarefas com base nas exigências processuais impostas por lei;
- Programas de racionalização de procedimentos técnico-administrativos;
- Programas de afectação de equipamentos e de espaços;
- Escassa formalização dos procedimentos de coordenação e supervisão.
- Horizonte temporal variável em função das situações concretas.

Acompanhamento e controlo:

- Fichas de acompanhamento de processos;
- Averiguação regular e exaustiva sobre os processos pendentes;
- Sessões de "despacho", sempre que necessário, com cada um dos responsáveis pelas unidades coordenadas;
- Classificação de Serviço Anual*, de carácter obrigatório, mas completamente banalizada;
- Avaliação "sensitiva" das pessoas e dos serviços, baseada apenas nos contactos de natureza informal;
- Documentos periódicos, com carácter marcadamente administrativo (mapas, relatórios, balancetes, etc.);
- Relatório de Actividades Anual;
- Reuniões de coordenação geral (três ou quatro vezes por ano).

Caracterização geral:

Sendo o mais recente dos três actuais serviços operativos centrais da CCRA, a Direcção Regional do Ordenamento do Território trouxe-lhe, com a implementação prática da orgânica do MPAT (aprovada pelo Dec. Lei nº 130/86 de 7 de Junho), novas responsabilidades de verificação, controlo, fiscalização, licenciamento e parecer, em diversas áreas de intervenção dos poderes públicos.

É, hoje, o único dos serviços operativos centrais que depende directa e exclusivamente do Presidente. A sua responsável diz até que "*... a única pessoa que sabe mesmo como é que isto funciona é o Dr. Carmelo Aires.*"

A missão essencial da CCRA é, na perspectiva desta unidade, "*... representar o governo na região, em termos de ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento, apoio às autarquias.*"

A arquitecta Margarida Cancela d'Abreu pensa que a Administração Pública tem vindo a caminhar no sentido da "gestão por objectivos", com alguma descentralização ao nível da recolha de dados e pareceres de natureza técnica, mas com uma completa centralização das decisões finais.

Internamente, a DROT goza de uma certa autonomia para se organizar de modo específico relativamente às restantes unidades da CCRA, mas não dispõe propriamente de poderes de decisão. Segundo esta responsável: "*Problemas não há propriamente; agora, delegação explícita também não há.*"

Não obstante esta alegada ausência de responsabilização efectiva, é de crer que a unidade decide, ao menos sobre a afectação interna dos recursos que lhe são colocados à disposição através dos orçamentos de funcionamento. E sendo assim, ela deverá considerar-se um *Centro de Custos*.

6.5.9. Núcleos desconcentrados

Responsáveis:

Funcionários com a categoria de Chefe de Divisão
Licenciados (em qualquer área)

Competências legais:⁹⁰

Na respectiva área geográfica de actuação, coadjuvar os serviços centrais na prossecução das suas atribuições e apoiar as respectivas actividades.

Missão:

Executar todas as tarefas de natureza técnico-administrativa que lhes sejam incumbidas pelo Presidente da CCRA, em estreita ligação com os serviços operativos centrais; e, em particular:

- Acompanhar a construção de equipamentos colectivos;
- Acompanhar acções de renovação e revitalização urbanas;
- Apoiar tecnicamente os municípios nos domínios do ordenamento do território;

Valores:

Rigor e competência técnica;
Legalidade;
Dedicação;
Eficiência;

Metas de curto prazo:

Acompanhar o planeamento e a gestão do território dos municípios da sua área de intervenção;
Apoiar, na elaboração dos respectivos Planos Directores Municipais, os municípios que ainda os não têm;
Colaborar no esforço conjunto para a execução a 100% do Quadro Comunitário de Apoio.

Meios e Recursos:

Meios técnicos e humanos;
Recursos materiais e financeiros.

Níveis de intervenção e decisão:

Gestão corrente dos meios que lhes estão afectos;
Controlo de custos locais;
Participação no processo de elaboração do programa de actividades anual;
Colaboração no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;
Participação esporádica em reuniões de coordenação geral.

⁹⁰ Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, artº 4º, nº 4 e artº 53º.

Relações directas:

Internamente, a montante com o Presidente e com os serviços operativos centrais; a jusante com a Repartição Administrativa e Financeira e respectivas secções;

Externamente, com hierarquias homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais a CCRA mantém relações de natureza técnico-administrativa..

Planeamento:

Plano de actividades anual;

Orçamentos anuais;

Calendarização de tarefas com base nas exigências processuais impostas por lei;

Normalização de alguns procedimentos de verificação/fiscalização;

Horizonte temporal variável em função das situações concretas.

Acompanhamento e controlo:

Fichas de acompanhamento de processos;

Averiguação regular e exaustiva sobre os processos pendentes;

Classificação de Serviço Anual, de carácter obrigatório;

Avaliação informal dos pessoas e dos serviços;

Documentos periódicos de natureza técnico-administrativa (autos de medição, mapas e relatórios de execução física e financeira, balancetes, etc.);

Relatório de Actividades Anual;

Reuniões de coordenação geral (pouco frequentes).

Caracterização geral:

Estes dois serviços operativos, localizados em Beja e Portalegre, constituem uma espécie de extensões técnico-administrativas dos serviços centrais. Resultaram essencialmente da reconversão dos serviços regionais e distritais da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, da Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano e da Direcção-Geral do Ordenamento que se encontravam sedeados naquelas cidades, os quais foram, pelo Dec. Lei nº 260/89 de 17 de Agosto, integrados na CCR Alentejo.

Dependendo directamente do Presidente, os Núcleos têm, no entanto, relações funcionais muito estreitas com os serviços operativos centrais, em especial com a Direcção Regional do Ordenamento do Território, dadas as suas competências específicas nos campos da verificação, do controlo, da fiscalização e do licenciamento das mais diversas actividades (desde a indústria ao turismo).

Uma vez que, ao menos por razões de afastamento geográfico, estas unidades têm que assumir alguma autonomia no que se refere à gestão corrente e ao controlo dos seus orçamentos de despesa, elas não poderão classificar-se senão como *Centros de Custos*.

6.5.10. Gabinetes de Apoio Técnico

Responsáveis:

Funcionários com a categoria de Director de Serviços
Licenciados (em qualquer área)

Competências legais:⁹¹

Realizar a assessoria técnica solicitada pelos municípios que integram as respectivas áreas de actuação, designadamente:

- Emitir pareceres nos domínios das suas competências técnicas;
- Elaborar projectos de obras e outros empreendimentos;
- Inventariar carências de infra-estruturas e equipamento.

Missão:

Executar todas as tarefas de natureza técnica que lhes sejam incumbidas pelos agrupamentos de municípios das suas áreas de actuação, em conformidade com os Programas de Actividades aprovados por estes,

Valores:

Competência técnica;
Criatividade;
Dedicação;
Espírito de serviço;
Flexibilidade.

Metas de curto prazo:

Múltiplas e diferenciadas, segundo os respectivos Programas Anuais de Actividades.

Meios e Recursos:

Meios humanos com elevadas qualificações técnicas (em número geralmente insuficiente);
Recursos materiais e financeiros (suficientes, embora não propriamente abundantes).

Níveis de intervenção e decisão:

Gestão corrente dos meios que lhes estão afectos;
Controlo de custos locais;
Participação determinante no processo de elaboração do programa anual de actividades;
Intervenção no processo de afectação de recursos materiais, humanos e financeiros;
Participação esporádica em reuniões de coordenação geral.

⁹¹ Dec. Lei n° 58/79 de 29 de Março, art° 4°; e Dec. Lei n° 130/86 de 7 de Junho, art° 50°.

Relações directas:

- Internamente (no âmbito da estrutura formal da CCR), a montante com o Presidente e, por vezes, com os serviços operativos centrais; a jusante com a Repartição Administrativa e Financeira e respectivas secções;
- Internamente (no âmbito da sua dependência funcional), a montante com os Presidentes e Vereadores dos municípios das suas áreas de actuação; a jusante, com os serviços técnicos dessas mesmas autarquias;
- Externamente, com estruturas homólogas de outros organismos públicos e privados com os quais os GAT mantêm relações de natureza técnica e/ou administrativa.

Planeamento:

- Plano anual de actividades;
- Calendarização de tarefas em função da sua interdependência ou complementaridade;
- Orçamentos anuais;
- Normalização de alguns procedimentos de verificação/fiscalização de obras;
- Horizonte temporal variável em função das situações concretas.

Acompanhamento e controlo:

- Fichas de acompanhamento de obras;
- Classificação de Serviço Anual*, de carácter obrigatório;
- Avaliação informal dos pessoas e dos serviços;
- Documentos periódicos de natureza técnico-administrativa (autos de medição, mapas e relatórios de execução física e financeira, balancetes, etc.);
- Relatório de Actividades Anual;
- Revisões periódicas do Plano Anual de Actividades;
- Reuniões de coordenação geral.

Caracterização geral:

Nos termos do artº 2º do Dec. Lei nº 58/79 de 29 de Março (ainda em vigor), os Gabinetes de Apoio Técnico "*... dependem do Ministro da Administração Interna [à luz do Dec. Lei nº 130/86 deverá ler-se Ministro do Planeamento e da Administração do Território] enquanto não for possível formalizar outro modo de integração descentralizado.*"

A mesma disposição legal estabelece ainda que cabe às CCR "*... a coordenação regional do apoio técnico a fornecer aos municípios, de acordo com as normas emanadas dos serviços adequados da Administração Central ...*" e cabe aos municípios que integram a respectiva área de actuação "*... a definição do programa de actividades a desenvolver por cada GAT ...*"

É portanto muito complicada a teia de relações hierárquico-funcionais que caracteriza o enquadramento destas unidades. Aliás, esta múltipla dependência, o afastamento geográfico e o carácter eminentemente técnico e especializado das suas atribuições, contribuem fortemente para uma certa autonomia de gestão (que só não é maior porque lhes são impostas restrições de natureza burocrática e orçamental).

Porém, tendo em conta que os Gabinetes de Apoio Técnico não podem, de facto, determinar eles próprios as suas receitas e os seus investimentos, limitando-

se (em termos financeiros) a gerir orçamentos de despesa, previamente aprovados a montante, é de concluir pela sua caracterização como *Centros de Custos*.

6.6. Acompanhamento das responsabilidades

Uma das razões que é geralmente apontada como justificação para não medir *performances* nos serviços da Administração Pública é a de que o "produto administrativo" é demasiado complexo e pressupõe a actividade conjugada de diversos intervenientes. Acresce que esse "produto" é muitas vezes de natureza imaterial e portanto de difícil quantificação.

Apesar disso, na Administração Pública como em qualquer outra organização, é fundamental acompanhar a actividade dos serviços para garantir crescentes níveis de desempenho no sentido de alcançar um conjunto de objectivos inter-relacionados como, por exemplo, a satisfação dos utentes, a simplificação dos processos, a redução dos custos e a motivação do pessoal.

Por outro lado, se é verdade que a complexidade global gera de facto algumas dificuldades, elas podem ultrapassar-se através da segmentação da realidade complexa em pequenas parcelas de mais fácil análise e interpretação.

A qualidade de um certo "serviço" que dificilmente poderia ser avaliada em termos globais, pode sempre ser medida através de características como: tempo de espera, fiabilidade, cortesia, precisão, credibilidade, etc.

Entretanto, como foi mencionado no ponto 3.3., a escolha dos indicadores depende das especificidades da organização e do seu contexto, e deve ter em conta as características de quem se vai servir da informação prestada por eles.

Um indicador de desempenho tem que ser simples e sintético; tem que estar directamente relacionado com os objectivos e com as variáveis-chave da unidade a que respeita; tem que estar efectivamente sob o controlo de quem responde por ele; enfim, tem que estar correlacionado positivamente com o desempenho global da organização.

Como também já se referiu, uma boa selecção de indicadores deve resultar de um processo participativo em que intervêm os responsáveis directos e os respectivos superiores hierárquicos, envolvendo a definição rigorosa dos seguintes aspectos essenciais:

- missão, objectivos e variáveis-chave globais da organização;
- missão, objectivos e variáveis-chave locais de cada centro de responsabilidade;
- meios e recursos utilizáveis por cada unidade de decisão;
- relações de interdependência entre os diferentes centros de responsabilidade.

Foi com base nestes pressupostos e tendo em conta a caracterização das unidades de gestão a que se refere o ponto 6.5., que foi seleccionado um conjunto de indicadores para cada um dos centros de responsabilidade da CCR Alentejo.

Importa, no entanto, ressaltar que a generalidade dos dirigentes não reconheceu a existência de variáveis-chave locais verdadeiramente operacionalizáveis, o que condiciona de modo sensível a fiabilidade e a "aderência" de alguns desses indicadores.

A respectiva selecção resultou duma análise casuística que considerou, principalmente, o cruzamento das competências legais com as metas de curto prazo identificadas para cada unidade, e os resultados obtidos foram depois validados por um dos dirigentes de topo da organização.

Ao fazer-se a caracterização de cada um dos indicadores seleccionados, verificou-se que a maioria deles se enquadrava naquilo que Robert Anthony designa por "medidas de processos" (vd. ponto 1.3.), relacionadas com a eficiência e não com a eficácia, orientadas para os "meios" e não para os "fins". Este facto, aliás, nem sequer surpreende. Pode mesmo dizer-se que está em perfeita sintonia com a já mencionada dificuldade de levar os responsáveis a identificarem objectivos e variáveis-chave.

Entretanto, num esforço para modernizar os serviços públicos em Portugal, o Secretariado para a Modernização Administrativa tem vindo a propôr alguns instrumentos para avaliar a qualidade das respectivas prestações. Neste contexto, é feita uma diferenciação entre indicadores de **gestão** e indicadores de **qualidade**, sendo que os primeiros reflectem o funcionamento interno da organização e os segundos traduzem o impacte dos bens fornecidos ou dos serviços prestados, junto dos utentes.⁹²

Nos pontos seguintes, são então apresentados os indicadores que foram considerados mais relevantes para cada unidade de decisão, bem como as respectivas tipologias, bases de cálculo, objectivos/meios servidos, periodicidades e fontes de apuramento.

⁹² *Indicadores e Padrões de Qualidade*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994, p.18.

6.6.1. *Presidência*

1. Custo total médio por funcionário	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de imagem da organização junto da opinião pública	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

4. Índice de imagem da organização junto de outros serviços regionais	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Serviços públicos regionais (inquérito)

5. Índice de imagem da organização junto dos “parceiros sociais”	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Parceiros sociais (inquérito)

6. Índice de notoriedade da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de reconhecimentos / Nº total de interrogados
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

7. Índice de satisfação dos funcionários da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

8. Número de acções retiradas da proposta inicial do Programa de Actividades Anual, por falta de recursos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Anual
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Programa de Actividades

9. Número de Planos Directores Municipais aprovados	
<i>Tipo</i>	Medida de resultados
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Aprovação de PDM's para todos os municípios
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Registos da Dir. Reg. do Ordenamento do Território

10. Número de processos disciplinares instaurados	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Anual
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

11. Número de reclamações dos utentes dos serviços	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Serviços de recepção; Registos de reclamações

12. Relação entre despesas de investimento e despesas de consumo	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas de investimento / Despesas de consumo
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

13. Rotação do pessoal	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de entradas e saídas de pessoal / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Anual
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

14. Taxa de execução do Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

15. Taxa de execução do Programa Operacional Regional	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Investimento realizado / Investimento previsto
<i>Obj./meio servido</i>	Execução do Quadro Comunitário de Apoio
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos do Programa Operacional

16. Volume de investimento na região, promovido com base em iniciativas da CCRA ou com o seu apoio técnico	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Desenvolvimento do Alentejo
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Registos da DRPD e da DROT

6.6.2. Vice-Presidência (A)

1. Custo total médio por funcionário (unidades supervisionadas)	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global das unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de imagem da organização junto da opinião pública	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

4. Índice de imagem da organização junto de outros serviços regionais	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial; coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Serviços públicos regionais (inquérito)

5. Índice de imagem da organização junto dos “parceiros sociais”	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial; coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Parceiros sociais (inquérito)

6. Índice de notoriedade da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de reconhecimentos / Nº total de interrogados
<i>Obj./meio servido</i>	Diálogo intersectorial; coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

7. Índice de satisfação dos funcionários das unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional nas unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

8. Número de processos disciplinares instaurados a pessoal das unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional das unidades
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

9. Número de reclamações dos utentes dos serviços	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Serviços de recepção; Registos de reclamações

10. Relação entre despesas de investimento e despesas de consumo nas unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas de investimento / Despesas de consumo
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

11. Taxa de execução do Plano de Actividades relativamente às unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

12. Taxa de execução do Programa Operacional Regional	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Investimento realizado / Investimento previsto
<i>Obj./meio servido</i>	Execução do Quadro Comunitário de Apoio
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos do Programa Operacional

13. Volume de investimento na região, promovido com base em iniciativas da CCRA ou com o seu apoio técnico	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Desenvolvimento do Alentejo
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Registos da DRPD e da DROT

6.6.3. Vice-Presidência (B)

1. Custo total médio por funcionário	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo geral de custos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental global
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de imagem da organização junto da opinião pública	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades supervisionadas
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

4. Índice de notoriedade da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de reconhecimentos / Nº total de interrogados
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades supervisionadas
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

5. Índice de satisfação dos funcionários da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

6. Número de acções realizadas fora do Programa de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Programa de Actividades

7. Número de processos disciplinares instaurados	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

8. Número de reclamações dos utentes dos serviços	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação das unidades
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Serviços de recepção; Registos de reclamações

9. Relação entre despesas de investimento e despesas de consumo	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas de investimento / Despesas de consumo
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

10. Rotação do pessoal	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de entradas e saídas de pessoal / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional; Gestão dos recursos humanos
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

11. Taxa de execução do Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Coordenação geral dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

6.6.4. Administrador

1. Custo administrativo médio por funcionário	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas administrativas / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos administrativos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Custo total médio por funcionário	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo geral de custos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

3. Desvio orçamental global das unidades supervisionadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental das unidades
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

4. Índice de imagem da organização junto da opinião pública	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação das unidades supervisionadas
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

5. Índice de satisfação dos funcionários da organização	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional; Orientação dos serviços de apoio
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

6. Número de concursos de pessoal concluídos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos recursos humanos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processos dos concursos

7. Número de processos disciplinares instaurados	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional; Gestão dos recursos humanos
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

8. Número de reclamações dos utentes dos serviços	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação das unidades supervisionadas
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Serviços de recepção; Registos de reclamações

9. Relação entre despesas administrativas e despesas totais	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas administrativas / Despesas totais
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos administrativos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade

10. Rotação do pessoal	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de entradas e saídas de pessoal / Efectivos totais
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional; Gestão dos recursos humanos
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Base de dados do pessoal

11. Taxa de concretização do plano de aquisições de equipamentos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Investimento concretizado / Investimento previsto
<i>Obj./meio servido</i>	Melhoria das condições de trabalho dos funcionários
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos do património; Plano de reequipamento

6.6.5. Centro de Documentação e Informação

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de imagem da organização junto da opinião pública	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Comunicação social (inquérito)

4. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

5. Índice de satisfação dos utentes da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Disponibilizar informação e documentação actualizadas
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Utentes (questionário permanente)

6. Número de consultas bibliográficas efectuadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos da biblioteca

7. Número de solicitações não atendidas no prazo de 24 horas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de solicitações

8. Número de reclamações dos utentes da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Serviços de recepção; Registos de reclamações

6.6.6. Gabinete de Estatística e Informática

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

4. Índice de satisfação dos utilizadores de meios informáticos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Garantir apoio rápido e eficaz aos utilizadores
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Utilizadores (questionário)

5. Número de avarias do sistema informático	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios informáticos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de avarias

6. Número de horas de utilização do “servidor central”	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Administração do sistema informático
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de utilização

7. Número de solicitações não atendidas no prazo de 24 horas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de solicitações

8. Número de reclamações dos utentes da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos de reclamações

6.6.7. Direcção Regional do Planeamento e Desenvolvimento

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

4. Número de acções realizadas fora do Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

5. Taxa de execução do Programa Operacional Regional	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Investimento realizado / Investimento previsto
<i>Obj./meio servido</i>	Execução do Quadro Comunitário de Apoio
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos do Programa Operacional

6. Taxa de realização das acções previstas no Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

7. Volume de investimento no Alentejo, apoiado pelo Sistema de Incentivos Regionais	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Acompanhamento e avaliação do SIR no Alentejo
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos dos Sistemas de Incentivos

8. Volume de investimento na região, promovido com base em iniciativas da CCRA ou com o seu apoio técnico	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Desenvolvimento do Alentejo
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Registos da DRPD e da DROT

6.6.8. Direcção Regional do Ordenamento do Território

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

4. Índice de satisfação dos utentes da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Acompanhar o planeamento e a gestão do território
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Utentes (questionário)

5. Número de acções realizadas fora do Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

6. Número de reclamações recebidas por atrasos nos processos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos de reclamações

7. Taxa de realização das acções previstas no Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

8. Volume de investimento na região, promovido com base em iniciativas da CCRA ou com o seu apoio técnico	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Desenvolvimento do Alentejo
<i>Periodicidade</i>	Semestral
<i>Fonte</i>	Registos da DRPD e da DROT

6.6.9. Núcleos desconcentrados

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

4. Índice de satisfação dos utentes da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Apoiar as acções de ordenamento do território
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Utentes (questionário)

5. Número de acções de “verificação/fiscalização” realizadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de actividade; processos de fiscalização

6. Número de processos despachados	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de processos

7. Número de reclamações recebidas por atrasos nos processos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos de reclamações

8. Taxa de realização das acções previstas no Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

6.6.10. Gabinetes de Apoio Técnico

1. Custo total médio por funcionário da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesas totais da unidade / Efectivos totais da unidade
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo de custos da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Contabilidade; Base de dados do pessoal

2. Desvio orçamental global da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Despesa total realizada - Despesa total prevista
<i>Obj./meio servido</i>	Controlo orçamental da unidade
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Contabilidade

3. Índice de satisfação dos funcionários da unidade	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Clima organizacional
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Pessoal (questionário)

4. Índice de satisfação dos municípios abrangidos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de opiniões positivas / Nº total de opiniões recolhidas
<i>Obj./meio servido</i>	Apoio técnico às autarquias
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Municípios (questionário)

5. Número de acções de “acompanhamento de obra” realizadas	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de actividade; processos de obras

6. Número de pareceres técnicos emitidos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Mensal
<i>Fonte</i>	Registos de pareceres

7. Número de reclamações recebidas por atrasos nos projectos	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de qualidade)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos de reclamações

8. Taxa de realização das acções previstas no Plano de Actividades	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Nº de acções realizadas / Nº de acções previstas
<i>Obj./meio servido</i>	Gestão dos meios e recursos afectos
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processo de elaboração do Plano de Actividades

9. Valor global das obras realizadas com o apoio técnico da unidade	
<i>Tipo</i>	Indicador social
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Desenvolvimento da região
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Processos de obras

10. Valor global dos projectos elaborados	
<i>Tipo</i>	Medida de processo (indicador de gestão)
<i>Base de cálculo</i>	Valor absoluto
<i>Obj./meio servido</i>	Orientação da unidade
<i>Periodicidade</i>	Trimestral
<i>Fonte</i>	Registos de projectos

CONCLUSÕES

Grande parte dos problemas que afligem as empresas, e as organizações em geral, tem que ver com a dificuldade de responsabilizar os gestores pelas suas decisões. Em muitos casos, a natureza mais ou menos intangível daquilo que é “produzido” pelas suas unidades de gestão, impossibilita que os resultados obtidos lhes sejam efectiva e claramente imputados.

E se é assim para as organizações de tipo empresarial, por maioria de razão o será também para as instituições da Administração Pública, e em especial para os organismos do Sector Público Administrativo, onde tradicionalmente há uma preferência generalizada por critérios de eficiência (envolvendo o cumprimento quase “cego” de regras e regulamentos de carácter burocrático), em prejuízo de orientações mais viradas para a eficácia no cumprimento dos objectivos.

Entretanto, nos últimos anos, tem-se verificado algum esforço, por parte dos poderes instituídos, no sentido de introduzir uma certa dose de “modernização” e “desburocratização” na Administração Pública Portuguesa, envolvendo tentativas mais ou menos sérias de aplicação de conceitos e técnicas típicos da gestão empresarial, como sejam a “gestão por objectivos”, os “sistemas de informação”, a “gestão da qualidade”, e outros.

Na base do pressuposto de que o Controlo de Gestão pode contribuir significativamente para aumentar a probabilidade de sucesso dessa aposta na modernização da Administração Pública Portuguesa, a dissertação que agora se conclui propôs-se, por um lado, evidenciar os aspectos teóricos mais relevantes desta temática e, por outro, lançar as bases para a implementação de um sistema integrado de controlo num organismo do sector público administrativo - a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo.

Neste sentido, o trabalho desenvolvido passou, essencialmente, por duas fases. Na primeira, fizeram-se as indispensáveis pesquisas bibliográficas e documentais que permitiram a recolha e o tratamento posterior da informação de base, para enquadrar teoricamente a matéria em estudo. Na segunda, tiveram lugar os inúmeros contactos formais e informais com a organização objecto da análise, dos quais se destacam oito entrevistas de fundo com diferentes dirigentes da CCR Alentejo, realizadas ao longo de seis meses, as quais foram gravadas em fita magnética, dactilografadas num total de cerca de 80 páginas, e posteriormente revistas e corrigidas pelos entrevistados.

Como não podia deixar de ser, foram muitas as dificuldades encontradas.

Desde logo, a temática em análise não tem fronteiras claramente definidas, abrindo espaço a toda a espécie de desenvolvimentos no campo da gestão e não só. A bibliografia pertinente é, por isso, extraordinariamente abundante e diversificada, sendo portanto muito difícil fazer uma selecção criteriosa.

Depois, a legislação que enquadra o organismo em estudo é, também ela, algo complexa e abundante, e para além disso, encontra-se dispersa por variadíssimos diplomas complementares, publicados ao longo dos anos. Desse enquadramento legal destacam-se, apesar de tudo, dois diplomas fundamentais que, pela sua importância, justificaram a sua anexação na parte final deste volume.

Quanto ao trabalho na CCR Alentejo, se os contactos informais foram sendo feitos praticamente sem restrições e de acordo com o ritmo imposto pelo próprio desenvolvimento das pesquisas, já o mesmo não pode dizer-se das entrevistas formais, que só foram concretizadas depois de muitas conversas pessoais e telefónicas, envolvendo explicações pormenorizadas dos objectivos a alcançar, esclarecimentos prévios sobre as informações a recolher, e após complicados "agendamentos" que, mais do que uma vez, foram suspensos e adiados.

Acresce que a própria interpretação e tratamento subsequente das respostas obtidas nas entrevistas levantou graves dificuldades. Não raras vezes, o conteúdo dessas respostas foi particularmente vago e impreciso, não permitindo a recolha dos elementos indispensáveis para uma completa caracterização das unidades de decisão em análise.

Apesar de tudo, foi possível fazer um diagnóstico da organização, analisar a estrutura, identificar e caracterizar um conjunto de centros de responsabilidade, definir algumas metas de curto prazo, equacionar algumas variáveis-chave de acção, seleccionar e enquadrar um conjunto bastante significativo de indicadores para acompanhamento das actividades.

Na base do trabalho desenvolvido, e em estreita colaboração com os responsáveis do organismo, seria agora possível construir um conjunto de *tableaux de bord* que, articulados e compatibilizados entre si, constituiriam a espinha dorsal do **sistema integrado de controlo de gestão**.

Entretanto, da abordagem efectuada, pode concluir-se que os diferentes responsáveis da organização anseiam por instrumentos de acompanhamento que lhes permitam gerir eficazmente as suas unidades; mas partilham um ceticismo generalizado quanto às possibilidades reais da sua implementação a curto/médio prazo.

Prevalece no espírito destes decisores o convencimento de que é muito difícil, se não mesmo impossível, "remar contra a maré" numa organização cujos objectivos globais são sempre definidos a montante, por instâncias de natureza política que, ainda por cima, impõem uma pesada teia de restrições e condicionamentos à sua actuação.

Por outro lado, é ao nível do topo da hierarquia organizacional que é tomada a maioria das decisões significativas, o que parece estar directamente correlacionado com uma certa rigidez emergente da própria lei orgânica das CCR. Nesta medida, o poder efectivo de decisão está concentrado nos indivíduos que têm uma visão global do sistema, mas que, até por isso, não podem dominar todos os aspectos operacionais de uma organização como esta.

O processo de comunicação entre o topo e os níveis mais baixos da hierarquia, tanto no sentido descendente como no ascendente, é muitas vezes demorado e complexo, estando, por isso sujeito a "ruídos" que, ao penetrarem nos circuitos, ocasionam erros e omissões quanto aos verdadeiros objectivos a atingir.

Os estrangulamentos que se percebem em muitos dos circuitos de informação existentes, parecem resultar, por um lado, da dependência externa a que se encontra sujeita a organização e, por outro, da abundância dos dados e da elevada frequência com que os mesmos circulam entre as diversas unidades.

Em síntese, com esta dissertação pretendeu-se contribuir positivamente para o estudo e o aprofundamento das matérias que se prendem com o Controlo de Gestão. Trata-se de uma tentativa de aplicação prática que visa, antes do mais, afirmar a viabilidade da concretização dos princípios subjacentes a esta matéria, não apenas nas organizações produtivas de tipo empresarial, mas também em instituições cuja razão de ser é a prestação de serviços não inteiramente quantificáveis e/ou valorizáveis monetariamente, como é o caso dos organismos do sector público administrativo.

Este trabalho não é (não pode ser) um ponto de chegada.

Espera-se que ele constitua um marco na investigação e na sistematização destas ideias. Mas, muito para além disso, é fundamental que ele contribua efectivamente para que os responsáveis dos nossos serviços públicos tomem consciência da urgente necessidade de reformar os métodos que têm vindo a utilizar, substituindo-os por verdadeiros instrumentos de gestão que conduzam as instituições no sentido do cumprimento eficiente dos seus objectivos.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV, *Modernização do Estado - Instituições Públicas - Que modelos de gestão?*, Lisboa, Centro de Estudos de Gestão, ISEG, 1992.
- AAVV, *Renovar a Administração - Relatório para a qualidade da Administração Pública*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.
- AAVV, *Strategor - Política Global da Empresa*, 2ª Edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1993.
- ALAZARD, Claude, e SEPARI, Sabine, *Contrôle de gestion*, 2ª Edição, Paris, Dunod, 1994.
- ANTHONY, Robert N., *The Management Control Function*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988.
- ANTHONY, Robert N., DEARDEN, J., e BEDFORD, N., *Management Control Systems*, 6ª Edição, Homewood, Ill., Irwin, 1988.
- ANTHONY, Robert N., e GOVINDARAJAN, Vijay, *Management Control Systems*, 8ª Edição, Chicago, Irwin, 1995.
- ARTHUS, Isabelle et al., *Tableau de bord: proposition d'une methodologie de conception a partir du concept de carte mentale*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 1994 (texto policopiado).
- BARANGER, P., et al., *Gestão*, Lisboa, Edições Sílabo, 1990.
- BOWER, J., *Managing the resource allocation process*, Harvard University Press, 1970.
- BRYSON, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1988.
- CAMACHO, A., CRUJEIRA, C., LUCENA, J. e PINHO, I., *Gestão Pública - Uma abordagem integrada*, Lisboa, Editora Portuguesa de Livros Técnicos, 1982.
- CARVALHO, M. Rosário, ROBERTO, J. Afonso e SILVA, Paulo, *Caso "A IMOBILIÁRIA, SA"*, Lisboa, INDEG/ISCTE, 1994 (trabalho não policopiado).
- CARVALHO, M. Rosário, ROBERTO, J. Afonso e SILVA, Paulo, *Pensamento Estratégico - Faculdade de Gestão McGill University (80/90)*, Lisboa, INDEG/ISCTE, 1993 (trabalho não policopiado).

- CASAIS, Eduardo, *Reinventar a Gestão - Competir e Ganhar*, Lisboa, Lidel, 1995.
- CAUPERS, João, *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa, Editorial Notícias, 1994.
- CHUNG, H. K., *Management: Critical success factors*, Boston, Allyn and Bacon, Inc., 1987.
- CRUZ, Eduardo, *Planeamento Estratégico - Um guia para a PME*, Lisboa, Texto Editora, 1988.
- DRUCKER, Peter F., *Inovação e Gestão*, Lisboa, Editorial Presença, 1988.
- DRUCKER, Peter F., *The Nonprofit Drucker* (audiotape series), Vols. I-IV, Tyler, Leadership Network, 1989.
- DUPUY, Yves e ROLLAND, Gérard, *Manuel de Contrôle de Gestion*, Paris, Dunod, 1991.
- ECO, Umberto, *Como se faz uma tese em Ciências Humanas*, Lisboa, Editorial Presença, 1991.
- FAURE, Gilles, *Estrutura, Organização e Eficácia da Empresa*, Mem Martins, Edições CETOP, 1992.
- GERVAIS, M., *Contrôle de Gestion et Planification de l'Énterprise*, 2ª Edição, Paris, Ed.Económica, 1983.
- GERVAIS, M., *Contrôle de Gestion par le Système Budgetaire*, Paris, Ed. Vuibert, 1987.
- GODET, M., *Manual de Prospectiva Estratégica – Da antecipação à acção*, Lisboa, Pub. Dom Quixote, 1993.
- GORE, Al, *Da Burocracia à Eficácia: Reinventar a Administração Pública para governar melhor e poupar milhões*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1994.
- GUERNY, J., GUIRIEC, J. C., e LAVERGNE, J., *Principles et mise en place du Tableau de Bord de Gestion*, 5ª Edição, Paris, J. Delmas et Cie., 1986.
- HELLER, R., *Os Novos Gestores*, Lisboa, Editorial Presença, 1988.
- HUSSENOT, F., *La gestion publique par objectifs – Des ambitions à la pratique*, Paris, Les Editions d'Organization, 1983.
- JOHNSON, H. Thomas, e KAPLAN, R.S., *Relevance Lost – The Rise and Fall of Management Accounting*, Boston, Mass., Harvard Business School Press, 1991.

- JOHNSON, H. Thomas, *Relevance Regained – From Top-Down Control to Bottom-Up Empowerment*, New York, The Free Press, 1992.
- JORDAN, H., e ARDOIN, J.L., *Le Contrôleur de Gestion*, Paris, Flammarion, 1979.
- JORDAN, H., NEVES, J.C., e RODRIGUES, J.A., *O Controlo de Gestão - Ao serviço da estratégia e dos gestores*, 2ª Edição, Lisboa, CIFAG, 1993.
- KHEMAKHEM, A., *La Dynamique du Contrôle de Gestion*, 2ª Edição, Paris, Dunod, 1976.
- LAUZEL, P., *Contrôle de Gestion et Budgets*, 3ª Edição, Paris, Éditions Sirey, 1980.
- LAVERTY, J., e DEMEESTÈRE, R., *Les nouvelles règles du Contrôle de Gestion Industrielle*, Paris, Dunod, 1990.
- LOCHARD, J., *Le contrôle budgétaire ou le jeu de la vérité*, Paris, Éd. Pierre Dubois, 1986.
- LORSCH, J. e LAWRENCE, P., *Adapter les structures de l'entreprise*, Paris, Editions de l'Organization, 1973.
- MEYER, Jean, *Le Contrôle de Gestion*, 7ª Edição, Paris, P.U.F., 1991.
- MINTZBERG, Henry e QUINN, J. B., *The Strategy Process - Concepts and contexts*, New Jersey, Prentice Hall, 1992.
- MINTZBERG, Henry, *Structure et Dynamique des Organisations*, Paris, Les Editions d'Organization, 1982.
- MINTZBERG, Henry, *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Row, 1973.
- MINTZBERG, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, London, Prentice Hall, 1994.
- MINTZBERG, Henry, *Voyage au Centre des Organisations*, Paris, Les Editions d'Organization, 1990.
- PILLOT, Gilbert, *O Controlo de Gestão*, Lisboa, Ediprisma, 1992.
- QUINN, J. B., *Strategy for chance: logical incrementalism*, R. Irwin, 1980.
- SANTOS, Francisco L., *Excelência Estratégica - Métodos para a mudança*, Lisboa, CIFAG, 1992.
- SAVALL, Henri e ZARDET, Véronique, *Le Nouveau Contrôle de Gestion - Méthode des Coûts-Performances Cachés*, Paris, Éditions Comptables Malesherbes, 1992.

- SILVA, Barbosa, *Management Público - Reforma da Administração Financeira do Estado (Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública)*, Lisboa, Rei dos Livros, 1994.
- SILVA, Jacinto A. e ZORRINHO, José C., *Introdução ao Estudo da Empresa - Texto Base*, Universidade de Évora, 1987.
- SMIT, Jacob, *Definição de Negócio no Plano Estratégico* (video), Lisboa, Formedia, 1995.
- STACEY, Ralph, *A Gestão do Caos - Estratégias Dinâmicas de Negócios num Mundo Imprevisível*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1994.
- TELLER, R., *Le Contrôle de Gestion en avenir incertain*, Paris, Dunod, 1976.
- WEILL, Michel., *A Gestão Estratégica*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995.
- *Carta da Qualidade*, Lisboa, Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 1995.
- *Carta Deontológica do Serviço Público*, 2ª edição, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.
- *Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos*, 5ª edição, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.
- *Constituição da República Portuguesa - Segunda Revisão / 1989*, Lisboa, Quid Juris, Sociedade Editora, Lda., 1989.
- *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Lisboa, Editorial Verbo, 1963-1986.
- *Indicadores e Padrões de Qualidade*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.
- *O que deve esperar e exigir de um Serviço Público*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa, 1994.
- *Programa de Actividades 1995*, Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1995.

Publicações Periódicas Consultadas

ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY

DIÁRIO DA REPÚBLICA

DIRIGIR

ECHANGES

ECONOMIA E SOCIOLOGIA

ECONOMIES ET SOCIÉTÉS

EXAME

EXECUTIVE DIGEST

EXPANSÃO

EXPRESSO

FORTUNA

HARVARD BUSINESS REVIEW

PESSOAL

POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC

PROBLÈMES ÉCONOMIQUES

PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

PÚBLICO

REVUE FRANÇAISE DE GESTION

SLOAN MANAGEMENT REVIEW

VISÃO ESTRATÉGICA

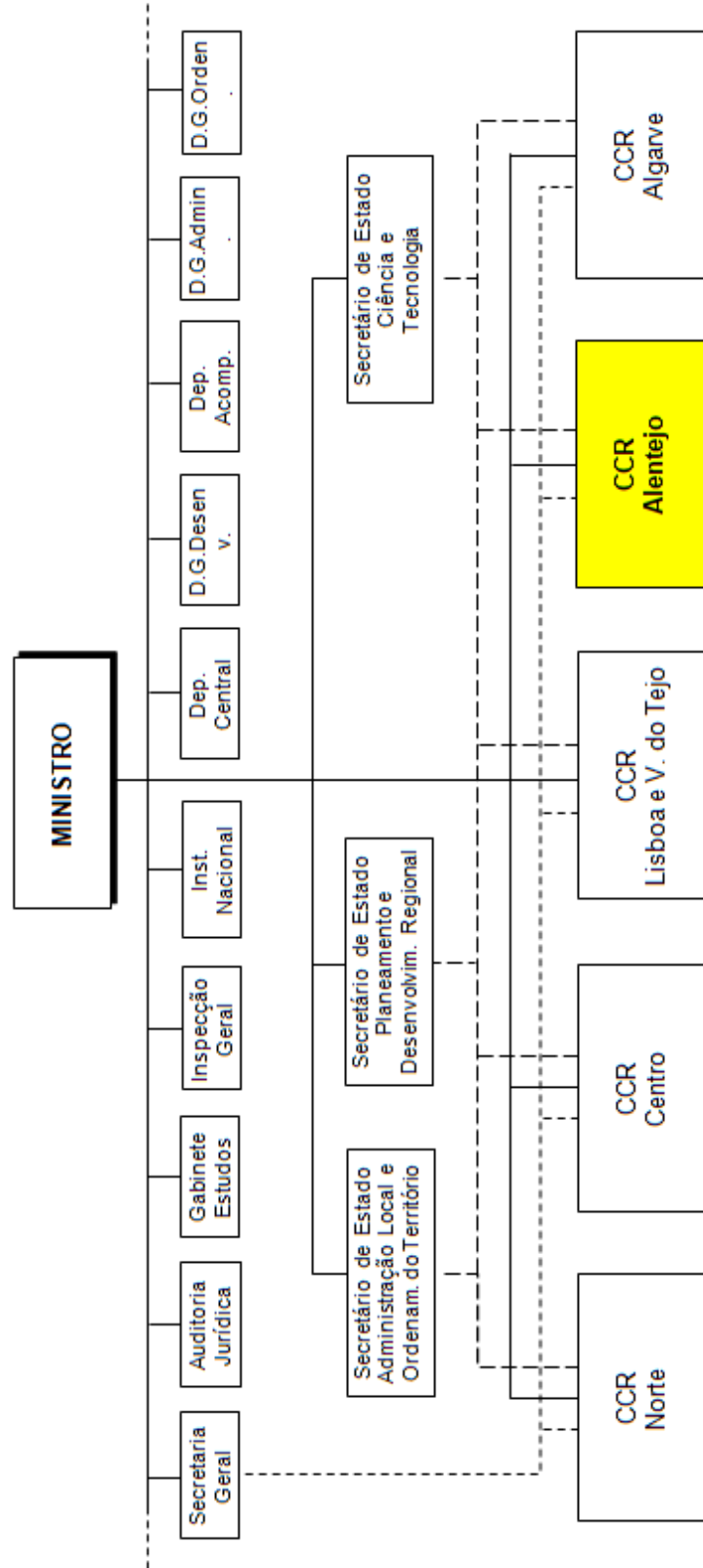
ANEXOS

Índice de Anexos

1. Organigrama formal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território	159
2. Organigrama formal da Comissão de Coordenação da Região do Alentejo	160
3. Fotografias	
Dr. Carmelo Aires (Presidente da CCRA)	161
Edifício-sede (entrada principal)	162
Edifício-sede (maquete)	163
Edifício-sede (pátio interior)	163
Edifício-sede (sala de reuniões)	164
Edifício-sede (auditório)	164
Edifício-sede (biblioteca)	165
Edifício-sede (serviços de reprografia)	165
4. Guião das entrevistas	166
5. Organigrama de gestão da CCR Alentejo	168
6. Decreto-Lei nº 494/79 de 21 de Dezembro	169
7. Decreto-Lei nº 260/89 de 17 de Agosto (extracto)	174

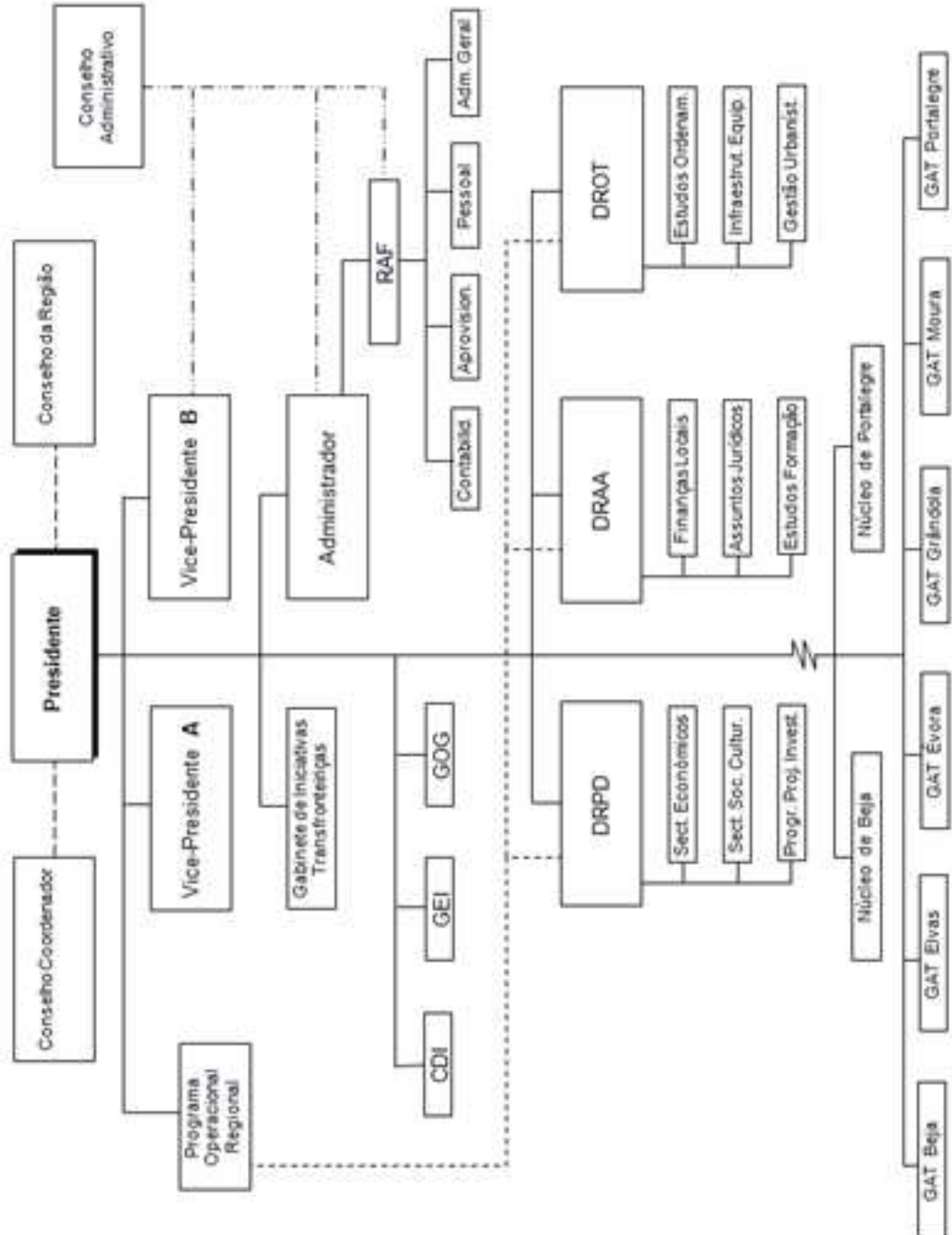
MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

Organigrama hierárquico e funcional (simplificado) - Setembro/95



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO

Organigrama hierárquico e funcional - Setembro/95



Anexo 3

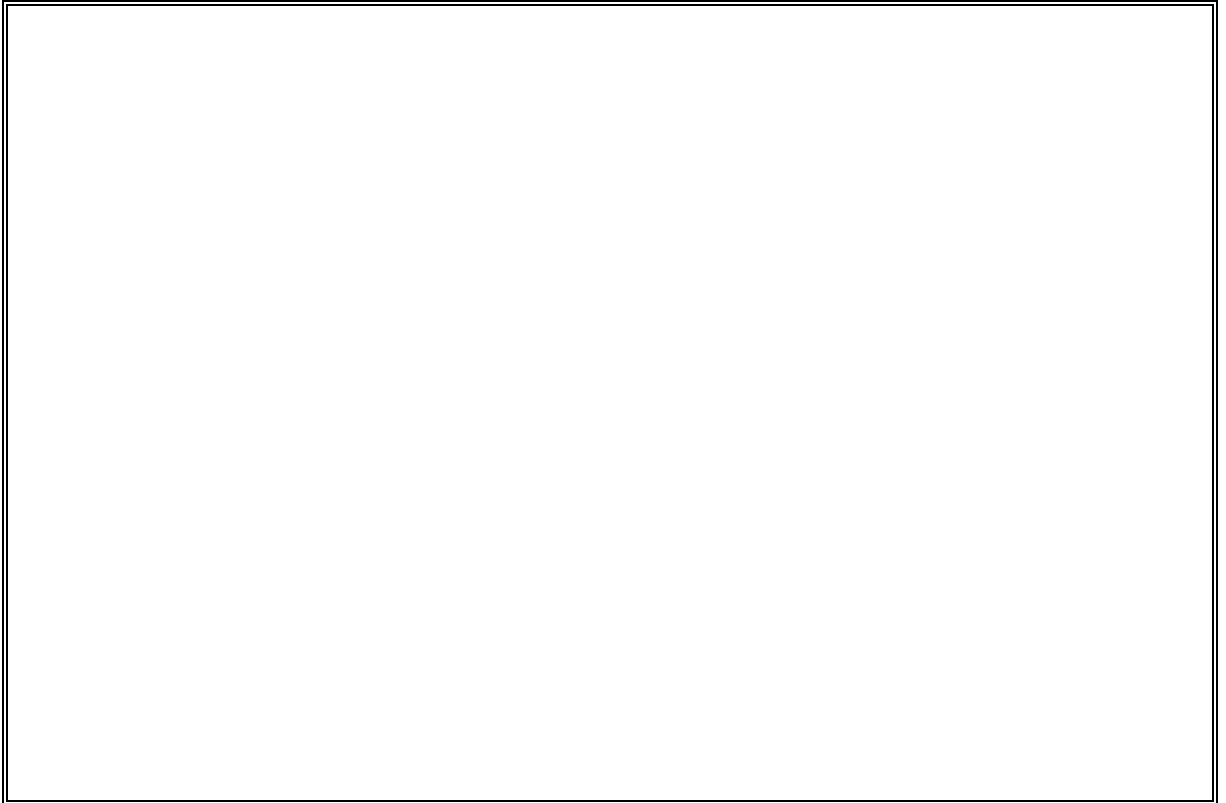


Fotografia 1 - Dr. Carmelo Aires (Presidente da CCRA)

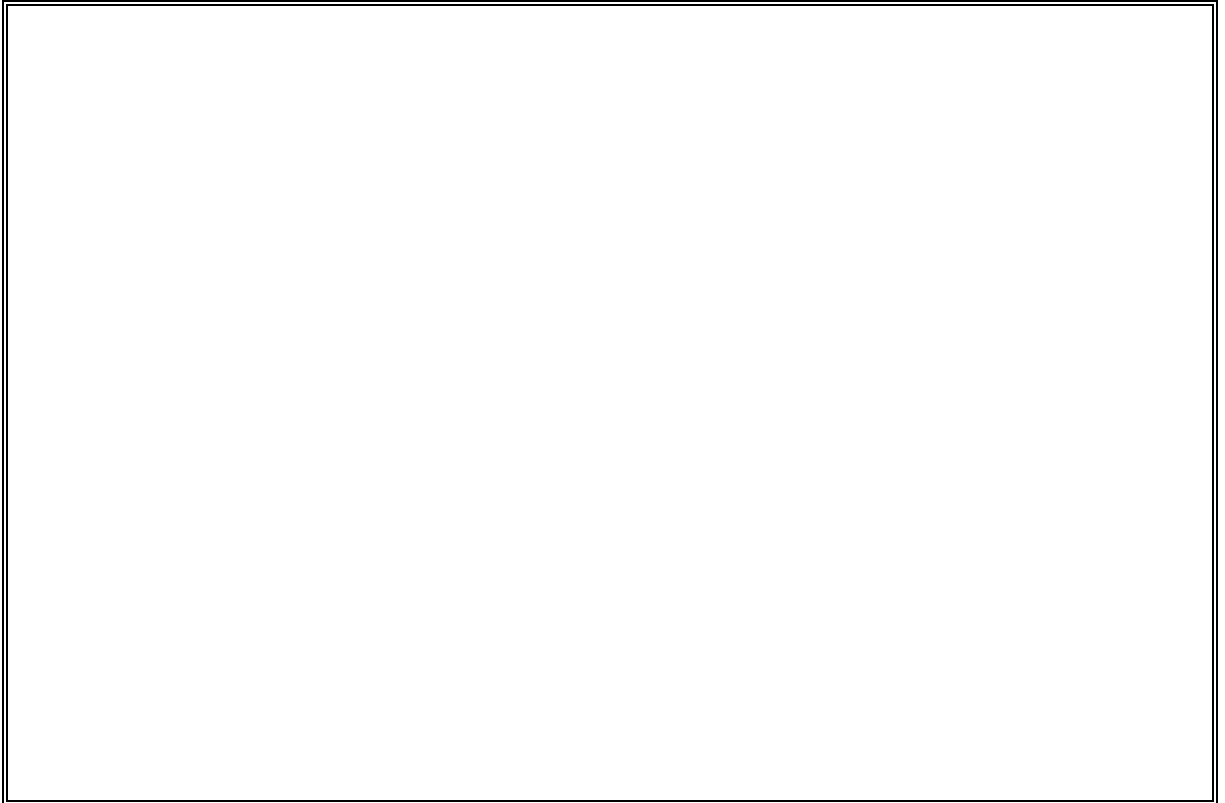
Anexo 3
(cont.)



Fotografia 2 - Edifício-sede (entrada principal)

Anexo 3
(cont.)**Fotografia 3** - Edifício-sede (maquete)**Fotografia 4** - Edifício-sede (pátio interior)

Anexo 3
(cont.)

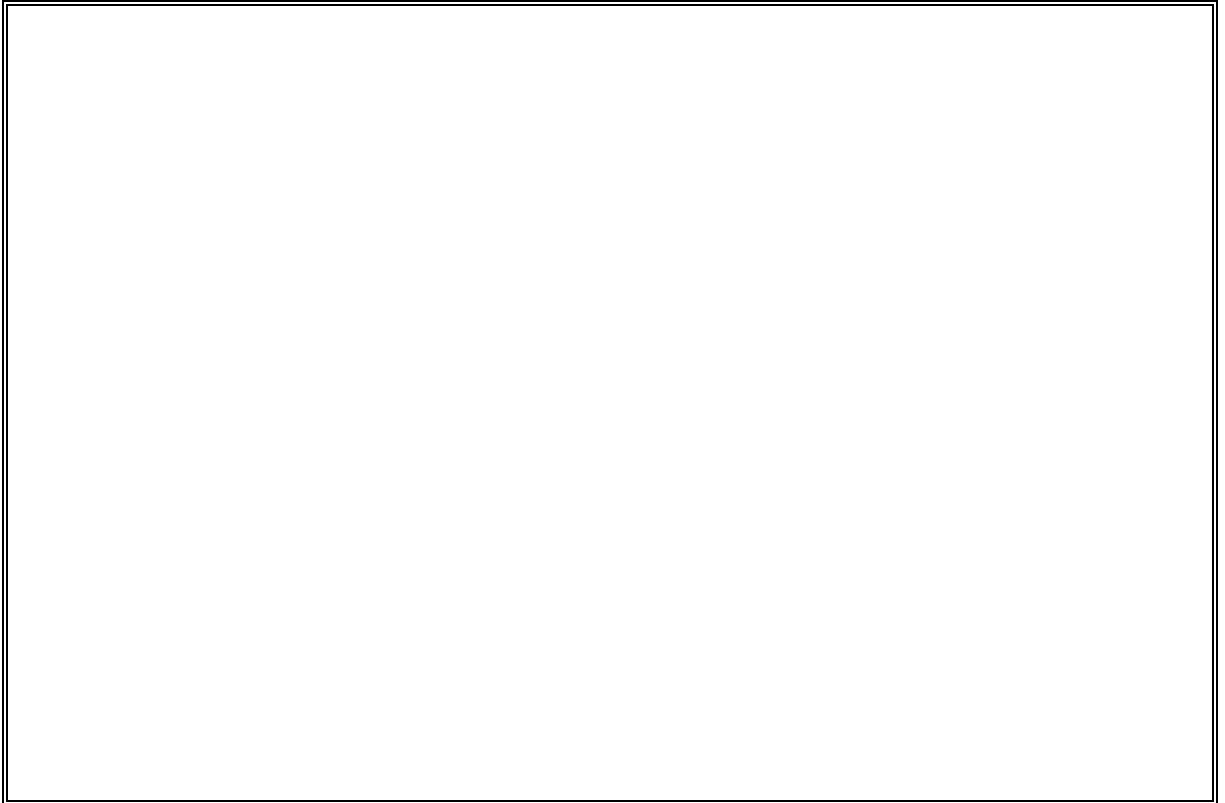


Fotografia 5 - Edifício-sede (sala de reuniões)



Fotografia 6 - Edifício-sede (auditório)

Anexo 3
(cont.)



Fotografia 7 - Edifício-sede (biblioteca)



Fotografia 8 - Edifício-sede (serviços de reprografia)

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

A implementação de uma filosofia de Controlo de Gestão nas organizações implica a definição de Centros de Responsabilidade e estes aconselham a existência de três requisitos básicos:

- Gestão por objectivos;
- Estruturas descentralizadas;
- Responsabilização e delegação de autoridade.

Tendo em conta:

- as condições atrás mencionadas;
- as especificidades da Administração Pública no contexto das organizações humanas em geral;
- as particularidades da CCR Alentejo, em termos de enquadramento formal (legal) mas também nos aspectos que se prendem com o respectivo funcionamento real;
- as características próprias do departamento, serviço ou secção onde exerce pessoalmente a sua actividade;
- as balizas da sua função, designadamente as atribuições e competências que lhe estão cometidas formal e/ou informalmente;
- os traços essenciais da sua personalidade, maneira de ser e forma de actuar.

Queira fazer o favor de expressar os seus pontos de vista sobre as seguintes questões:

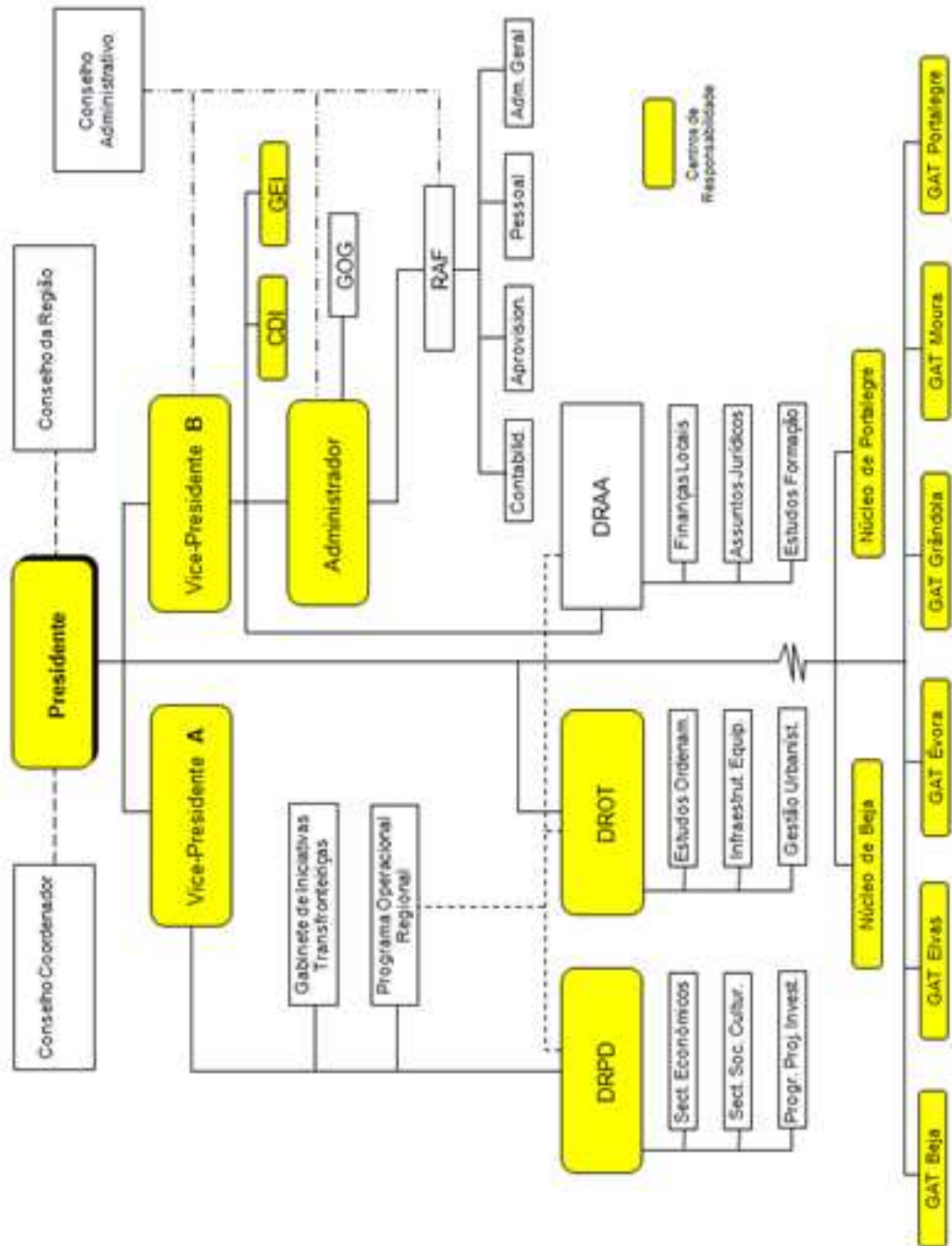
1. Existe gestão por objectivos na Administração Pública Portuguesa ? E na CCR Alentejo ? E no seu departamento ?
2. Há descentralização efectiva de poderes de decisão da Administração Central para a CCR Alentejo ?
E, internamente na CCRA, as responsabilidades estão de facto descentralizadas ?
3. Em geral, os vários departamentos da CCRA têm poderes delegados por parte do Presidente ou dos Vice-Presidentes ?
E no seu departamento existe realmente delegação de responsabilidades para os níveis hierárquicos inferiores ?

Anexo 4
(cont.)

4. Como responsável pelo seu departamento, conhece claramente a visão, a missão e os valores que presidem à actuação da CCR Alentejo ?
Tente escrever uma pequena frase sobre o assunto.
5. Sabe quais são os objectivos globais de médio prazo da CCRA ?
Tente enumerar os que considera mais importantes.
6. Independentemente das tarefas concretas que ocupam quotidianamente as pessoas do seu departamento, sabe o que os seus superiores hierárquicos esperam dele ?
As respectivas metas de curto prazo estão definidas com clareza e são bem conhecidas por todos os seus colaboradores ? É capaz de identificar três dessas metas, quantificando-as, se possível ?
Qual foi a sua participação no processo de elaboração do último Plano de Actividades Anual ?
7. Que meios e recursos considera ter realmente à sua disposição para tentar alcançar os objectivos definidos para o seu departamento ? Parecem-lhe suficientes e adequados ? Participou activamente na sua definição ?
Indique outras variáveis que gostaria de manusear para incrementar a *performance* do seu departamento.
8. Existe avaliação de desempenhos individuais na CCRA ? E quanto aos desempenhos sectoriais ?
Em caso afirmativo, descreva sucintamente os respectivos processos, destacando os seus aspectos positivos e negativos.
9. No desempenho das suas funções, utiliza alguma forma de planeamento ?
Em caso afirmativo, trata-se de um procedimento imposto superiormente ou de sua iniciativa ? Descreva-o de modo sucinto.
10. Que instrumentos de acompanhamento da actividade são utilizados na CCRA, em geral ? E no seu departamento, em particular ?
Distinga aqueles que, do seu ponto de vista, são uma mera formalidade (burocracia) a eliminar; dos outros que constituem verdadeiros instrumentos de pilotagem, orientação e/ou diálogo, que devem ser preservados e melhorados.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO

Organograma de gestão - Setembro / 95



Anexo 6

Decreto-Lei n.º 494/79
de 21 de Dezembro

Anexo 6
(cont.)

Anexo 6
(cont.)

Anexo 6
(cont.)

Anexo 6
(cont.)

Anexo 7

Decreto-Lei n.º 260/89
de 17 de Agosto

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)

Anexo 7
(cont.)