



**Departamento de Gestão**

Mestrado em Gestão de Empresas

Área de Especialização – Finanças Empresariais

**Os Sistemas Integrados de Gestão na Administração Pública**

**Estratégias de Desenvolvimento e Reorientação Organizacional**

**Estudo de um Caso**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção  
do grau de Mestre em Gestão de Empresas.

**Por:**

José Manuel Pinto Cano

**Orientação:**

Prof. Doutor Rui Filipe Cerqueira Quaresma

**Évora, Janeiro de 2010**





**Departamento de Gestão**

Mestrado em Gestão de Empresas

Área de Especialização – Finanças Empresariais

## **Os Sistemas Integrados de Gestão na Administração Pública**

**Estratégias de Desenvolvimento e Reorientação Organizacional**

Estudo de um Caso

Dissertação apresentada como requisito para obtenção  
do grau de Mestre em Gestão de Empresas.

**Por:**

José Manuel Pinto Cano



170 359

**Orientação:**

Prof. Doutor Rui Filipe Cerqueira Quaresma

**Évora, Janeiro de 2010**

## RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Os Organismos públicos encontram-se, actualmente, a desenvolver estudos a nível dos Sistemas Integrados de Gestão, motivados pela necessidade que existe em adoptar novas técnicas de Gestão capazes de responder às novas exigências de informação.

Em termos gerais, os Organismos públicos encontram-se numa fase de viragem na sua actuação, em que surge a necessidade de dispor de novos sistemas de informação capazes de dar resposta às exigências da Nova Gestão Pública.

É certo que a Nova Gestão Pública conduz a uma maior motivação, proporcionando uma melhoria na obtenção dos resultados e modernizando a relação entre o controlo das despesas públicas e a prestação de contas a nível dos órgãos do Estado, e onde a uniformização de critérios se apresenta como um dos principais requisitos para criar condições de implementação de uma contabilidade pública que funcione como instrumento de apoio aos utilizadores da informação e, em particular, aos Órgãos de Chefia e Direcção.

Este trabalho analisa o caso do Exército Português, como exemplo de um Organismo público que aproveitou a obrigatoriedade de adesão ao novo Regime de Administração Financeira do Estado, para promover a implementação de um Sistema Integrado de Gestão capaz de responder às novas exigências de informação.

Analisa-se também as estratégias de actuação e reorientação organizacional utilizadas pelo Exército Português, de modo a permitir o desenvolvimento e implementação do sistema baseado na uniformização de critérios que garanta os requisitos e as técnicas de Gestão capazes de criar condições para desenvolver uma contabilidade pública que funcione como instrumento de apoio à decisão.

**Palavras-chave:** Sistema Integrado de Gestão, Regime de Administração Financeira do Estado, Organismos Públicos, Estratégias de Actuação e Reorientação Organizacional.



## INTEGRATED MANAGEMENT SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE STRATEGIES AND ORGANIZATIONAL REFOCUS (CASE STUDY)

### ABSTRACT AND KEYWORDS

At present, government entities are developing studies at an Integrated Management System level, impelled by the actual need of adopting new Management techniques capable of responding to the new demands regarding Information.

In global terms, government entities are reaching a turning point in its way of acting, due to the arising need of settling new information systems which provide an answer to the demands of the New Public Management.

It is assured that the New Public Management leads to a higher motivation, providing an improvement in accomplishing results and modernizing the link between the control of public expenditure and presenting accounts of State Organs. It also presents the criteria standards as one of the main requirements to create implementation conditions of a public accounting which operates as a support mean to the information users and, more specifically, to the Command and Boarding Bodies.

This study analyses the Portuguese Army, an example of a government entity which seized the obligation of joining the New Public Financial Management Regime to promote the implementation of an Integrated Management System capable of responding to the new Information demands.

The performing strategies and organizational refocus used by the Portuguese Army are also analysed in order to allow the development and implementation of the system. It is based in the standard criteria that secure the requirements and Management techniques which enable the progress of a public accounting acting as a support resource in decision-making.

**Keywords:** Integrated Management System; Public Financial Management Regime, Government Entities, Performance Strategies and Organizational Refocus.

## AGRADECIMENTOS

Terminado o trabalho, é o momento de lembrar todos aqueles que contribuíram para que tal fosse possível. A todos deixo aqui os meus sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço ao senhor Prof. Doutor Rui Filipe Cerqueira Quaresma a forma como orientou o meu trabalho, demonstrando em todos os momentos total interesse e empenhamento. As indicações dadas ao longo da sua orientação foram de extrema pertinência para a consecução dos objectivos propostos.

Gostaria ainda de agradecer a todas as chefias do serviço onde desempenho funções, pelo tempo disponibilizado para desenvolver este trabalho, permitindo-me, assim, aprofundar os conhecimentos numa área tão do meu agrado.

Também, a toda a minha família pelo apoio e incentivo dado, ao longo deste tempo, agradecendo reconhecido pela colaboração e compreensão sempre demonstradas nos momentos em que não pude estar com ela.

E à Célia, minha mulher, que mesmo em situações difíceis, me apoiou de forma dedicada. Sei que é impossível expressar aqui a ajuda que sempre me dedicou, mas o mínimo que posso fazer é reconhecer a enorme paciência que teve comigo, o incentivo que me deu e as palavras de coragem, em todos os momentos. Sem o seu apoio, dificilmente teria conseguido o empenhamento que pus na feitura deste trabalho. Para a Célia, o meu profundo sentir e gratidão!

## ÍNDICE

<b>RESUMO E PALAVRAS-CHAVE .....</b>	<b>I</b>
<b>ABSTRACT AND KEYWORDS.....</b>	<b>II</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>III</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>IV</b>
<b>LISTA DE QUADROS E FIGURAS .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>VIII</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Enquadramento do trabalho.....	1
1.2. Problemática .....	1
1.3. Motivações .....	2
1.4. Objectivos.....	3
1.5. Metodologia de investigação.....	4
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>7</b>
<b>2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>7</b>
2.1. O Sector Público em Portugal .....	7
2.2. O Conceito de Sistema Integrado de Gestão e a sua emergência na Administração Pública .....	11
2.3. As vertentes da Gestão (económica, financeira, recursos humanos e patrimonial) como suporte para potenciar o Sistema Integrado de Gestão.....	17
2.4. Vias estratégicas de desenvolvimento .....	21

2.4.1. Motivações para a implementação de um novo Sistema de Informação Financeiro .....	21
2.4.2. Estratégias de actuação .....	24
2.4.3. A Nova Gestão Pública .....	31
2.5. A vertente organizacional como suporte para consolidar e desenvolver o potencial instalado pelo Sistema Integrado de Gestão .....	35
2.5.1. Teorias organizacionais, caracterização genérica e sua evolução .....	35
2.5.2. Estrutura das organizações, da simplicidade informal à complexidade formal	41
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>51</b>
<b>3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO SIG NO EXÉRCITO PORTUGUÊS .....</b>	<b>51</b>
3.1. Envolvente do Sector Público: das regras e normas Europeias às Nacionais .....	51
3.2. Envolvente do Exército Português .....	53
3.2.1. Referencial do Sector Público e das Forças Armadas Portuguesas.....	53
3.2.2. Factores caracterizadores da implementação do Sistema Integrado de Gestão no Exército Português.....	55
3.2.3. As potencialidades do Sistema Integrado de Gestão na dinamização da informação no Exército Português .....	59
3.2.4. A implementação do POCP no Exército Português .....	61
3.2.5. As potencialidades do POCP na dinamização da informação de Gestão no Exército Português.....	64
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>68</b>
<b>4. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO.....</b>	<b>68</b>
4.1. Delimitação do objecto de análise .....	68
4.2. Fases do processo de investigação .....	69
4.3. Instrumentos de análise .....	71

<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>76</b>
<b>5. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS .....</b>	<b>76</b>
5.1. Considerações prévias .....	76
5.2. Caracterização dos dados recolhidos .....	79
5.3. Apresentação e análise dos resultados .....	82
<b>CAPÍTULO VI .....</b>	<b>98</b>
<b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>98</b>
6.1. Conclusões e limitações do trabalho .....	98
6.2. Recomendações e propostas de investigação futuras .....	103
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXO A – Guião da Entrevista .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO B – Estrutura Organizacional do Exército Português .....</b>	<b>117</b>

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

### QUADROS

Quadro n.º 1 – Características das estruturas organizacionais.....	50
Quadro n.º 2 – Entrevista por órgão.....	81

### FIGURAS

Figura n.º 1 – Estrutura do SP.....	8
Figura n.º 2 – Estrutura típica de um Sistema ERP.....	15
Figura n.º 3 – Integração horizontal.....	58
Figura n.º 4 – Integração vertical.....	60
Figura n.º 5 – A unigrafia Vs POCP.....	63
Figura n.º 6 – Modelo interactivo da análise de dados.....	73
Figura n.º 7 – Entrevista por cargo ou função.....	82

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AP	Administração Pública
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CFin	Centro de Finanças
CGE	Conta Geral do Estado
CMSM	Campo Militar de Santa Margarida
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
COSFN	Componente Operacional do Sistema de Forças Nacional
CTAT	Comando das Tropas Aerotransportadas
DFin	Direcção de Finanças
DGO	Direcção Geral do Orçamento
ERP	Enterprise Resource Planning
FAP	Forças Armadas Portuguesas
FECE	Fédération dês Experts Comptables Européens
GML	Governo Militar de Lisboa
GPT	Gestão Pública Tradicional
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IFAC	International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
IGDN	Inspeção Geral de Defesa Nacional
IGE	Inspeção Geral do Exército
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
NRAFE	Novo Regime da Administração Financeira do Estado
OC	Órgãos de Conselho
OCAD	Órgãos Centrais de Administração e Direcção
OCI	Órgãos de Conselho e Inspeção

OE	Orçamento do Estado
OIT	Órgãos de Implantação Territorial
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RMN	Região Militar do Norte
RMS	Região Militar do Sul
SEE	Sector Empresarial do Estado
SI	Sistema de Informação
SIF	Sistema de Informação Financeiro
SIFE	Sistema de Informação Financeiro do Exército
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SP	Sector Público
SPA	Sector Público Administrativo
TC	Tribunal de Contas
TI	Tecnologias de Informação
UE	União Europeia
UEO	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos
VCEME	Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército
ZMA	Zona Militar dos Açores
ZMM	Zona Militar da Madeira



## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Enquadramento do trabalho

As alterações efectuadas recentemente nos Organismos da AP, essencialmente em torno dos actuais sistemas de apoio à decisão, e especificamente no que diz respeito ao SIG, área onde é bem patente a necessidade de desenvolver modernas técnicas de Gestão capazes de responder às novas exigências de informação, constituem o ponto de partida para a presente investigação.

Partindo da ideia base de que os sistemas integrados são hoje um factor crítico de sucesso para as organizações e que facilitam os Organismos da AP a adoptar novas técnicas de Gestão, procurámos desenvolver um trabalho que permita perceber de que forma a implementação do SIG possibilita um tratamento eficiente da informação utilizada na tomada de decisão.

Assim, este trabalho tem como base as recentes mudanças efectuadas nas FAP, concretamente no Exército Português, dado tratar-se de um Organismo público que, obrigado a aderir ao NRAFE, utilizou esse facto para implementar um SIG capaz de responder a novas exigências.

#### 1.2. Problemática

A realização deste trabalho tem como linhas de orientação as reorganizações efectuadas, e a efectuar, no Exército Português, como Organismo público que aderiu ao NRAFE, isto é, enquadra-se ao nível das estratégias de actuação e reorientação organizacional utilizadas pelo Exército Português, de modo a permitir o desenvolvimento e implementação de um SIG baseado na uniformização de critérios.

Esta uniformização de critérios é importante para garantir os requisitos e as técnicas de Gestão capazes de criar condições para a implementação de uma contabilidade pública que funcione como um instrumento de apoio aos utilizadores da informação e, em particular,

aos Órgãos de Chefia e Direcção, quer em termos internos quer mesmo a um nível externo. Face ao mencionado, apresenta-se como problema base deste trabalho identificar a capacidade do Exército Português em se reorganizar estruturalmente, de acordo com as estratégias de actuação, para que o seu SIG se enquadre na RAFE, complementando as suas actividades base<sup>1</sup>, e a forma como estas estratégias poderão incentivar a adopção de novas técnicas de Gestão de apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção.

### 1.3. Motivações

A obrigatoriedade de responder às questões técnicas derivadas do enquadramento político e legal da UE, em que Portugal se insere, levou a que os Organismos da AP aderissem rapidamente à implementação de novas tecnologias e, por conseguinte, adquirissem a capacidade de introduzir novas técnicas de Gestão que permitam desde logo responder aos requisitos legalmente exigidos, bem como adoptar procedimentos para melhorar o apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção.

Adoptados que estão os procedimentos legalmente exigidos pelas normativas comunitárias e nacionais, e tendo por base o conhecimento adquirido na fase inicial do processo, surge a possibilidade de adoptar técnicas de Gestão nunca antes utilizadas na AP e que trazem, por certo, uma mais-valia em termos de produção e recolha de informação necessárias ao apoio à tomada de decisão.

Surge nesta fase uma janela de oportunidades para desenvolver uma análise e identificar novas estratégias que poderão incentivar a criação de condições para a integração de novos aspectos que complementem as diferentes componentes<sup>2</sup> de Gestão no Exército Português, contribuindo assim para o cumprimento dos objectivos propostos para as diferentes actividades e projectos.

É certo que o ambiente de competitividade em que hoje actuam as organizações, privadas ou públicas, se torna propício a aumentar a preocupação com a informação, nomeadamente a nível dos comportamentos organizacionais e de Gestão. A informação afigura-se, sem sombra de dúvida, como sendo um factor de grande relevo para aumentar a

---

<sup>1</sup> Componente operacional e componente administrativo-logística.

<sup>2</sup> Económica, Financeira, Recursos Humanos e Patrimonial.

competitividade, bem como para proporcionar um maior conhecimento que poderá garantir o suporte de novas políticas atinentes a desencadear actividades da organização na persecução de objectivos.

Conforme refere [OLIVEIRA, 2003a], não restam quaisquer dúvidas de que a informação tem que ser produzida, não havendo, portanto, actualmente nenhuma razão para que a informação não deva merecer os devidos cuidados por parte das organizações, a ponto de a sua produção poder ser considerada uma actividade primordial.

A escassez de recursos, as constantes alterações a que estão submetidas e a contingência na utilização dos meios postos à disposição são características que têm vindo a emergir nas organizações públicas, condicionando todas as actividades relacionadas com a Gestão onde, por certo, cada vez mais se realça a importância dos SI. Acresce ainda relevar que o valor potencial de uma boa informação, bem como os novos sistemas baseados em TI, assumem um papel preponderante no apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção, na medida em que influenciam a eficiência, a eficácia e a potencialidade das organizações.

O estudo sobre o processo de implementação do SIG no Exército Português surge como uma possibilidade de poder contribuir com soluções válidas para as questões que existem em torno da preocupação que a organização possui com a racionalização e utilização dos seus recursos e, por conseguinte, com os seus actos de Gestão.

Refira-se ainda que, face à realidade anteriormente apontada, bem como pela inexistência de trabalhos de investigação sobre este tema específico, surge a necessidade de estudar um novo conceito de SIFE, nomeadamente a sua emergência como actividade essencial de apoio à decisão para os Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português.

#### **1.4. Objectivos**

O presente trabalho procurará demonstrar como o uso do SIG no Exército Português facilita o tratamento e a utilização rápida e eficiente da informação necessária à tomada de decisão. Procurará também analisar e identificar novas estratégias de actuação que poderão incentivar a criação de condições para a integração de novos aspectos que complementem as diferentes componentes de Gestão no Exército Português e contribuir com soluções válidas para as questões que existem em torno da preocupação que a organização possui com a racionalização e utilização dos seus recursos. Assim, com a realização deste trabalho

de investigação deverão ser atingidos os seguintes objectivos:

- Identificar as estratégias de actuação do Exército Português para aderir ao NRAFE.
- Identificar as reformulações na estrutura de base do Exército Português que resultaram da adesão à RAFE.
- Verificar de que forma o SIG permite conciliar as novas exigências de controlo de Gestão com a actividade base do Exército Português.
- Identificar as alterações no SIFE que incentivaram a adopção de novas técnicas de Gestão.
- Perspectivar a amplitude das reestruturações necessárias.

### 1.5. Metodologia de investigação

Considerando que os objectivos a alcançar implicam o acesso e a consulta de uma ampla variedade de fontes de informação, tais como entrevistas, observações e documentos necessários para avaliar a implementação do SIG no Exército Português e quais os seus efeitos na vida real, e no sentido de obter informação essencialmente de natureza qualitativa, o instrumento metodológico central utilizado para desenvolver este trabalho foi o *Estudo de Caso*.

A história da utilização do *Estudo de Caso*, como metodologia de investigação, está marcada por períodos de uso intenso e por períodos de não utilização, tendo-se iniciado o seu uso em França, entre 1900 e 1935, data a partir da qual foi alvo de inúmeras críticas associadas à sustentabilidade das metodologias qualitativas. Os anos 60 levaram ao reposicionamento destas metodologias, face às preocupações emergentes com as metodologias quantitativas, existindo ainda hoje, no entanto, algum cepticismo assente no que é considerado as fraquezas destas metodologias, em particular, da utilização do *Estudo de Caso*.

Um *Estudo de Caso* representa a busca pela verdade através de uma análise profunda de um objecto de estudo, estando a decisão pela utilização deste método dependente do que será investigado e definido *a priori*. A utilização do *Estudo de Caso* é condicionada: (a) pela questão de pesquisa que é colocada, (b) pelo grau de controlo que um investigador tem sobre os eventos, (c) pela contemporaneidade do estudo [YIN, 1994].

O *Estudo de Caso* propõe-se assim investigar um fenómeno contemporâneo, em que os limites entre o fenómeno e o seu contexto não se encontram claramente definidos. Utiliza-se para auxílio na elaboração ou no aperfeiçoamento de teorias. São três as razões que justificam a utilização do *Estudo de Caso*, como sendo uma estratégia apropriada, em dado contexto de uma pesquisa [RÉVILLION, 2003]:

- Possibilita o estudo de determinado assunto no seio do seu contexto natural;
- Permite responder a perguntas do tipo *como?* e *porquê?*, o que torna possível a compreensão da natureza e da complexidade dos processos em análise;
- Possibilita a pesquisa numa área onde tenham sido efectuados ainda poucos estudos.

O *Estudo de Caso* é importante quando se pretende resolver problemas de pesquisa na qual existem interrelações entre factores envolvidos, e para o qual é necessário compreender a relação entre eles. É especialmente importante para estudar em pormenor fenómenos complexos que envolvem perguntas que levam à compreensão do modo como se desenvolvem determinados processos, quais as causas e motivos desses processos, sintetizadas nas perguntas do tipo *como?* e *porquê?*.

Desta forma, ao contrário das pesquisas com experiências controladas, no *Estudo de Caso* não se pode separar o fenómeno do seu contexto real e dificilmente se poderão tratar as variáveis como independentes e controladas, pois serão interdependentes.

Como refere [PORTELA, 2003], o *Estudo de Caso* é o estudo de uma entidade que se encontra bem definida, como um programa, uma instituição ou um projecto. Trata-se, pois, de uma investigação que estuda deliberadamente uma situação específica e que se prevê ser única em muitos aspectos, pelo que se vai procurar descobrir nela o que há de mais essencial e característico.

A metodologia utilizada nesta pesquisa é uma metodologia qualitativa. Como referem [LESSARD-HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1994], a metodologia qualitativa é essencialmente uma investigação interpretativa que engloba um conjunto de diversas abordagens, desde a observação participante até ao *Estudo de Casos*. Interessa, pois, reter que numa investigação em que se utiliza este tipo de metodologia existe, por parte do investigador, um interesse fulcral pelo significado conferido às acções nas quais se empenha, isto é, neste tipo de investigação não são importantes os procedimentos e

---

técnicas utilizadas, mas sim o objecto da análise.

Numa fase inicial de recolha dos dados foi utilizada a recolha documental, desenvolvida através de uma pesquisa bibliográfica: revistas e trabalhos publicados relacionados com a NGP e a vertente organizacional e, mais especificamente, o SIG e a sua emergência no Exército Português.

Outra técnica utilizada foi o *Estudo de Caso*, de maneira a fornecer uma descrição de todos os factos que constituem os objectivos de estudo do trabalho, em que se procurou identificar as estratégias de actuação do Exército Português, para aderir ao NRAFE, e analisar que reformulações na estrutura de base do Exército Português resultaram da adesão à RAPE. A observação foi o instrumento utilizado no *Estudo de Caso*, através da participação no processo de implementação do SIG.

Face à complexidade da situação e à crescente necessidade de informação qualitativa para os Órgãos de Chefia e Direcção, o *Estudo de Caso* foi também utilizado como instrumento para verificar de que forma o SIG permite conciliar as novas exigências de controlo de Gestão com a actividade base do Exército Português.

Finalmente, foram efectuadas entrevistas semi-estruturadas a responsáveis por Órgãos do SP e, em particular, aos responsáveis pelos Órgãos Financeiros do Exército Português, de modo a complementar as questões levantadas pelo *Estudo de Caso*. Esta última fase permitiu-nos identificar as alterações no SIFE que incentivaram a adopção de novas técnicas de Gestão e ter uma perspectiva da amplitude das reestruturações necessárias.

As fontes de dados utilizadas foram os Órgãos Financeiros do Exército Português responsáveis pela implementação do SIG, que implementaram ou se proponham implementar estratégias de actuação para desenvolver e consolidar o potencial instalado com a implementação do novo sistema.

## CAPÍTULO II

### 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

#### 2.1. O Sector Público em Portugal

Diversos conceitos são utilizados para definir o SP em Portugal, ajustando-se a definição consoante o contexto em que trabalhamos. De uma forma simples, pode definir-se SP como o conjunto de actividades económicas que são exercidas por uma qualquer entidade pública, quer seja ela o próprio Estado ou outra associação ou instituição pública [CAIADO e PINTO, 2002].

Importa efectuar uma análise estrutural do SP em Portugal, no sentido de clarificar os conceitos utilizados no trabalho. Encontram-se duas ópticas de análise, uma na perspectiva económica e financeira, outra na óptica doutrinária, à luz do Direito Administrativo<sup>3</sup>.

Face ao trabalho a desenvolver, analisa-se apenas a óptica económica e financeira, em que o SP é abordado através de duas grandes áreas. De um lado o SPA, em que se enquadra a Administração Central, a Administração Local, a Administração Regional, a Segurança Social e os Serviços ou Organismos públicos, quer sejam integrados ou simples; do outro, o SEE, constituído por Instituições ou Organismos que têm como objectivo produzir bens e serviços e possuem plena autonomia financeira, estão reguladas pelo Direito Privado e têm fins lucrativos [BARBOSA, 2005; CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

O SPA é mais que a AP, pois cobre outros aspectos que a AP não sustenta, como sendo os aspectos materiais, judiciais, políticos e de Gestão. No entanto, pode considerar-se a AP como o núcleo principal do SPA, em que se inserem todas as Instituições ou Organismos cuja actividade essencial é a AP, no sentido de visar a realização dos interesses colectivos da sociedade como um todo, mediante a criação de bens e serviços sujeitos a critérios de racionalidade económica, isto é, disponibilizados ao consumidor final a preço de custo e não a preço de mercado [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986; TAVARES, 2000].

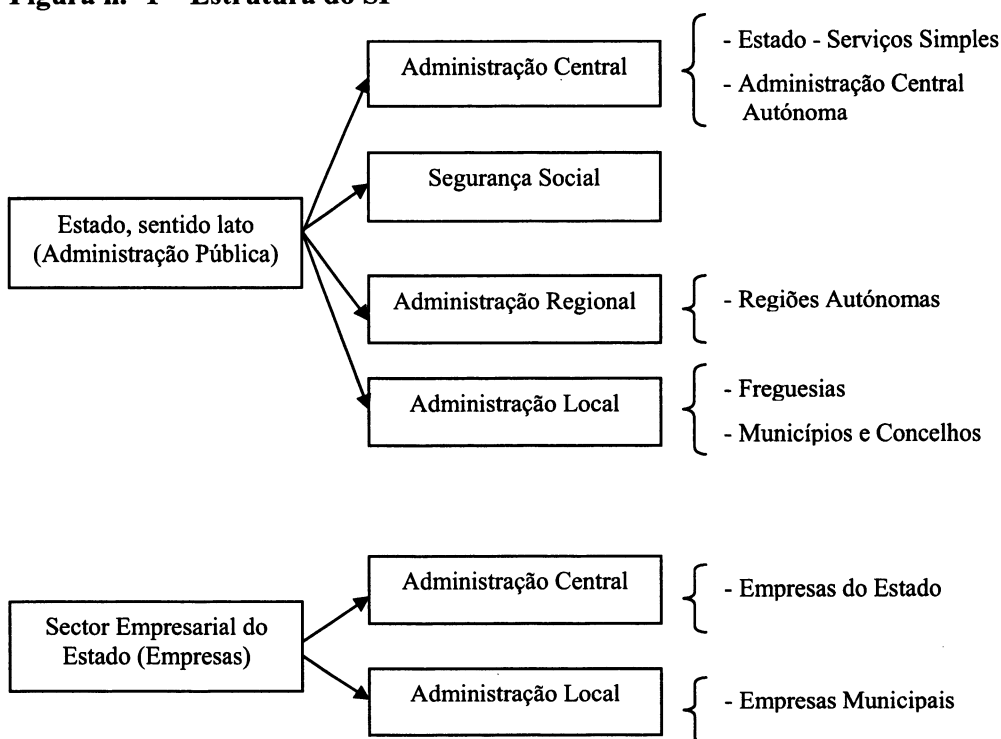
---

<sup>3</sup> Óptica fundamentada em termos de Direito Constitucional, sem relevância para este trabalho.

De uma forma mais ou menos completa, define-se AP como o conjunto de pessoas, na sua maioria colectivas públicas<sup>4</sup>, os seus serviços e Órgãos que desenvolvem uma actividade ou função administrativa, isto é, que desenvolvem um conjunto de actos, tendo em vista a satisfação das demais necessidades públicas inerentes à vida em sociedade, como sendo necessidades de Educação, Saúde, Segurança, Economia e muitas outras relacionadas com o bem-estar da população em geral [TAVARES, 2000].

A figura seguinte mostra a estrutura do SP em Portugal:

**Figura n.º 1 – Estrutura do SP**



**Fonte: Adaptada de Barbosa (2005)**

Em termos gerais, o SPA compreende os Organismos públicos que têm por finalidade prestar serviços a preço de custo. A sua actividade tem uma actuação económica não lucrativa e desenvolve-se segundo critérios não empresariais.

Destacam-se, desde logo, na AP, os serviços integrados ou simples, apenas detentores de autonomia administrativa, que se encontram subordinados ao OE e estão abrangidos pela

<sup>4</sup> A actividade ou função administrativa também pode ser exercida por pessoas colectivas privadas.



CGE e onde se inserem também as FAP, através do MDN, e por conseguinte, o Exército Português.

Associada à importância da definição e composição do SP, encontra-se também a forma de descentralização dos poderes, denominada autonomia, que resulta da configuração que assume a descentralização política e administrativa dos demais Órgãos públicos. Assim, a descentralização pode assumir-se numa óptica política ou administrativa.

A autonomia pode ter carácter meramente administrativo ou administrativo e financeiro, e cada tipo de autonomia deve ser sempre caracterizada em concreto e apenas poderá ser concebida através de Lei própria. Importa, então, debruçarmo-nos um pouco sobre ambos os tipos de autonomia referenciados, visto tratar-se de uma característica importante para definir o tipo de Gestão pública a adoptar nos Organismos ou serviços do SP [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986; CAIADO e PINTO, 2002].

A autonomia financeira utilizada pelos demais Órgãos ou serviços públicos é definida pela liberdade e pelos poderes financeiros delegados nas entidades públicas e apresenta-se como sendo um atributo dessas mesmas entidades relativamente ao Estado. Este tipo de autonomia pode assumir-se sob a forma de quatro modalidades [CAIADO e PINTO, 2002]:

- Autonomia patrimonial – através da qual os Organismos têm poder de ser detentores de património e de tomar decisões sobre património público.
- Autonomia orçamental – através da qual os Organismos têm poder de ter orçamento próprio e capacidade para gerir as suas receitas e despesas, bem como decidir o que fazer em relação a elas.
- Autonomia de tesouraria, – através da qual os Organismos têm poder para gerir de forma autónoma os seus próprios recursos monetários, quer derivem ou não da execução do orçamento. Este tipo de autonomia é hoje em dia muito raro, pois a generalidade das entidades já estão dependentes do Tesouro Público.
- Autonomia creditícia – através da qual é concedido poder aos Organismos para contrair dívidas. Este tipo de autonomia está directamente relacionado com a autonomia patrimonial, e só é atribuída a entidades com essa autonomia.

De entre as modalidades de autonomia mencionadas, a que maior liberdade apresenta é a de autonomia orçamental, pois permite aos órgãos que a detêm preparar e decidir sobre o conteúdo do seu próprio orçamento, escolher que receitas e que despesas desejam efectuar, a forma como desenvolvem a execução do seu orçamento e, por último, definir os sistemas de responsabilização e controlo a utilizar no Organismo.

Parte dos Organismos existentes no SPA são serviços integrados ou serviços simples, que se encontram subordinados ao OE e, por conseguinte, também abrangidos pela CGE. Também aqui é importante analisar a modalidade de autonomia assumida, existindo três tipos de situações [Lei de Enquadramento Orçamental, 2001; CAIADO e PINTO, 2002]:

- Serviços simples – são serviços integrados no OE e não têm orçamento próprio. Não têm qualquer tipo de autonomia, o que implica uma autorização prévia para realizar a maior parte das suas despesas.
- Serviços autónomos – são serviços com estrutura e organização próprias, capazes de gerir as verbas que estão à sua disposição e que foram previamente inscritas no OE. São serviços com autonomia meramente administrativa, com capacidade para realizar despesas e efectuar pagamentos e que dispõem de serviços de finanças, com capacidade para efectuar contabilidade e realizar o controlo das despesas e pagamentos, com base nas requisições mensais de fundos ao Tesouro Público, por conta das verbas então inscritas no OE.
- Serviços e fundos autónomos – são serviços com maior autonomia que os serviços autónomos, pois para além de possuírem autonomia administrativa, comportam também autonomia financeira. Têm um orçamento privativo, publicado conjuntamente com o OE, mas não possuem total independência orçamental, porque estão previstas transferências do OE para estes Organismos. O principal requisito para assumir uma autonomia administrativa e financeira é ter receitas próprias, obrigatoriamente entregues no Tesouro Público.

Com a RAFE, os serviços que não disponham de autonomia administrativa e financeira passam a ser designados por serviços integrados, isto é, serviços que apenas dispõem de autonomia administrativa e dos quais fazem parte as FAP e, por conseguinte, o Exército Português [Lei de Enquadramento Orçamental, 2001].

Assim sendo, no contexto do Exército Português, como serviço que dispõe de autonomia administrativa, importa aprofundar as características dos serviços inseridos no regime normal e o que se entende por autonomia administrativa.

Os Organismos dotados de autonomia administrativa deverão respeitar os princípios essenciais de uniformidade, de modo a assegurarem uma visão de conjunto da AP e permitirem um eficaz controlo da Gestão, principalmente por parte dos Órgãos responsáveis<sup>5</sup>. No entanto, a organização deste tipo de serviços deverá ser flexível, no sentido de se adaptar às necessidades de cada sector em que se enquadra o respectivo serviço ou Organismo [Lei de Bases da Contabilidade Pública, 1990].

A autonomia administrativa não é mais que o poder de praticar actos administrativos próprios dentro de uma Gestão corrente, e que consiste na competência dos dirigentes para autorizar e proceder ao pagamento das suas próprias despesas, ainda que esses pagamentos tenham sustentação nos créditos financeiros requisitados mensalmente ao Tesouro Público e nas verbas inscritas no OE, e para praticar dentro do mesmo âmbito actos administrativos definitivos e executórios.

Os serviços consideram-se dotados de autonomia administrativa quando, cumulativamente, são possuidores de uma administração financeira própria e distinta da administração financeira do Estado e não possuem receitas próprias suficientes para cobrir parte das suas despesas [Lei de Enquadramento Orçamental, 2001; CAIADO e PINTO, 2002].

## **2.2. O Conceito de Sistema Integrado de Gestão e a sua emergência na Administração Pública**

Para uma melhor percepção do conceito de SIG, vamos começar pelo conceito de SI. Segundo [REZENDE e ABREU, 2001], se um sistema é um conjunto de partes coordenadas que concorrem para a realização de um conjunto de objectivos, então, a própria empresa, por si só, já constitui um sistema e, em consequência disso, um SI, pois trata-se de um conjunto de componentes inter-relacionados que, para concretizar os seus objectivos, necessita de recolher, processar, armazenar e distribuir informação que facilite o processo de planeamento, controlo, coordenação, análise e decisão. Assim, um SI é um

---

<sup>5</sup> Tribunal de Contas e Inspecção Geral do Ministério das Finanças.

conjunto de elementos inter-relacionados que recolhem, manipulam e armazenam e, por fim, disseminam toda a informação trabalhada.

Lidar com a incerteza e tomar decisões na base do conhecimento empírico são atitudes que fazem, de todo, parte do passado. Os sistemas integrados facilitam a selecção dos dados e processam a informação de forma estruturada, para apoiar decisões racionais independentemente da sua natureza, bem como efectuar simulações, comparações e avaliações de desempenho, permitindo identificar o que é importante e facilitando aos Gestores a informação mais completa e consolidada, para agir em tempo real [SILVA, 1994; OLIVEIRA, 2003a].

Até ao início dos anos 90, as TI eram apenas utilizadas para automatizar as actividades específicas de determinados departamentos. A falta de visão e a necessidade de rápidas soluções para os problemas existentes levaram as organizações a desenvolver um elevado número de sistemas isolados, sem terem consciência da necessidade de conceber sistemas que abrangessem os processos como um todo e que fossem capazes de fornecer informação sobre a situação global da organização. É neste contexto de individualismo que, no início da década de 90, se percebe a necessidade de implementar novos sistemas capazes de integrar, se não todas, a grande maioria das áreas de uma organização, de forma a facilitar os seus processos. As organizações passam a ser vistas como um conjunto de processos e não como um conjunto de departamentos isolados.

Surge, assim, com maior incidência no início da década de 90, a moda da implementação dos SIG's, os tão famosos ERP's. A principal característica dos sistemas ERP's prende-se com o facto de serem integrados, constituídos por vários módulos que pretendem cobrir e dar resposta às necessidades de variadíssimas áreas de uma organização, altamente configuráveis e com a finalidade de uma integração total dos principais processos. O seu sucesso baseia-se fundamentalmente nos seguintes factores [OLIVEIRA, 2003b; CUNHA, 2005; BARNABÉ, 2007]:

- A natureza comercial dos pacotes implementados, em que se inserem os custos inferiores comparados com outro tipo de soluções, o menor risco em relação aos recursos aplicados e a facilidade de instalação;
- O desenvolvimento, a partir de modelos padrão por empresas com uma vasta experiência adquirida ao longo do tempo nos diversos processos de implementação;

- A rapidez e facilidade de implementação, pois são previamente desenvolvidos para clientes específicos e comercializados em pacotes aplicáveis a diversos tipos de organizações;
- A integração (sistemas totalmente integrados), em que os lançamentos em determinados módulos ou sectores actuam de imediato nos restantes, colocando num eixo principal do sistema toda a informação necessária para o gestor decidir em tempo real. A informação que é gerada num determinado sector estará automaticamente disponível em todos os níveis da organização;
- A abrangência funcional, já que se trata de um sistema que permite abarcar um grande número de funções desempenhadas pela organização;
- O funcionamento numa base única, utilizando uma tecnologia de base de dados, com toda a segurança desejada, permitindo eliminar a redundância de informação e diminuindo a possibilidade de distorção da informação, gerada nos diversos sectores da organização;
- A criação das organizações voltada para os chamados processos continuados que obriga, na maior parte dos casos, a reorientações organizacionais, eliminando falhas e departamentos.

Considera-se, hoje em dia, que um sistema integrado é um factor crítico de sucesso para a organização. Estes sistemas possuem uma série de características que, consideradas em conjunto, claramente os distinguem dos sistemas desenvolvidos internamente nas organizações e de outros tipos de opções comerciais.

Um bom sistema integrado deve atender a um conjunto de características, nomeadamente [OLIVEIRA, 2003a; BARNABÉ, 2007]:

- Conformidade – pensado para a realidade e respeitando na íntegra a conformidade legal aplicável a cada processo das organizações onde vai ser implementado;
- Modular – permitindo uma implementação por módulos ou por fases, de acordo com as necessidades e prioridades de cada organização;
- Independência – proporcionando a adaptação a diferentes plataformas e a diferentes bases de dados;

- Flexibilidade – facilitando o ajustamento a novas realidades e estratégias, permitindo alterar processos e adaptar-se a modificações na organização;
- Integridade e consistência – eliminando possíveis redundâncias e garantindo coerência ao nível do interface com o utilizador, permitindo a este um funcionamento idêntico com todos os módulos do sistema;
- Segurança – garantindo o acesso à informação, aos módulos e às funcionalidades, apenas a utilizadores previamente autorizados, através de um sistema de privilégios;
- Parametrização – adaptando-se a qualquer organização através de parametrizações específicas;
- Eficiência e eficácia – automatizando as tarefas e controlos para melhorar a utilização dos recursos disponíveis na organização, disponibilizando aos utilizadores, em tempo real, toda a informação necessária aos actos de Gestão;
- Abertura – utilizando instrumentos que permitam explorar toda a informação através da geração de mapas e gráficos personalizados, bem como admitindo a exportação da informação para outras aplicações;
- Complementaridade – abarcando de forma completa as diferentes áreas de funcionamento das organizações e incluindo todas as actividades da sua cadeia de valores, quer de apoio, quer operacionais.

O sistema de uma organização é composto por vários subsistemas coordenados e pode pertencer a três categorias distintas, a nível estratégico, a nível tático ou a nível operacional. É neste último nível que podemos encontrar os SIG's que, pela sua natureza, também são considerados SI.

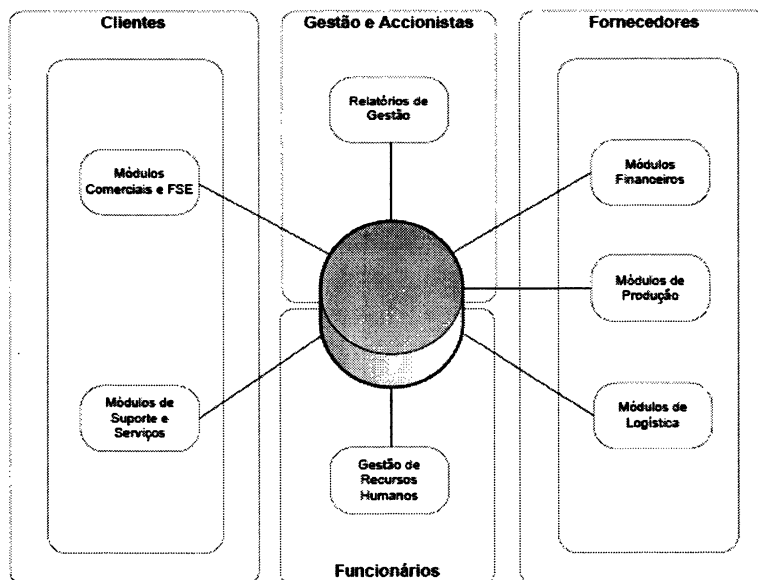
Para [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999], SIG's são sistemas compostos por vários módulos integrados que atravessam todas as áreas de responsabilidade de uma organização, de forma a fazer com que um único evento, que tenha desencadeado um processo, seja trabalhado nos seus diversos aspectos, por todas as áreas com responsabilidades sobre ele. Este é o modo da organização ter acesso à informação de forma integrada, através de uma única ferramenta e com o mesmo padrão de apresentação.

Um SIG é um SI que tem por principal pretensão suportar as necessidades de informação que proporcione uma correcta tomada de decisão de modo global, e a sua denominação deriva actualmente da capacidade de integrar todos os dados que percorrem qualquer organização [AFONSO e VICENTE, 2002; CARDOSO, NETO e SOUZA, 1999].

Como referem [CARDOSO, NETO e SOUZA, 1999; OLIVEIRA, 2003b], os SIG's ou ERP's surgem, como uma abordagem estruturada para poder organizar, codificar e padronizar os processos e negócios de uma organização, transformando os dados operacionais em informações úteis. Apresentam uma tecnologia de suporte formada por um conjunto de módulos integrados que registam e processam todas as transacções das organizações, fornecendo dados de suporte à decisão.

Podemos, então, descrever o conceito de SIG como um conjunto de sistemas que tem por objectivo agregar e promover relações de comunicação de dados entre os vários sectores de uma organização. De uma forma comercial, podemos afirmar que é um pacote de *software* com a finalidade de organizar, padronizar e integrar numa só base de dados toda a informação que circula na organização.

**Figura n.º 2 – Estrutura típica de um sistema ERP**



**Fonte: Adaptada de Gomes (2007)**

Estes sistemas possuem uma estrutura modular com as melhores práticas de mercado a aplicar a todos os níveis<sup>6</sup> no negócio das organizações. Surgiram como uma solução para ajudar a melhorar a produtividade através da utilização das TI ou de suporte, tendo por finalidade integrar e controlar toda a informação que circula no seio de uma organização.

Temos vindo a assistir, em muitos países desenvolvidos, a uma transformação nos sistemas de Gestão que, inicialmente orientados para a verificação do controlo da legalidade, começam agora a direccionar-se para a prestação de informação sobre o uso e utilização eficiente dos recursos públicos. Este facto permitiu, nos últimos anos, modernizar e normalizar os sistemas contabilísticos públicos, no sentido de estabelecer uma contabilidade pública capaz de responder às necessidades exigidas para alcançar uma Gestão eficaz da afectação dos recursos públicos [BARBOSA, 2005].

É certo que também o consumo de informação no processo de tomada de decisões racionais na AP tem aumentado de forma exponencial a necessidade de recorrer a novas TI, como importantes instrumentos para recolher, tratar, armazenar e difundir toda a informação, pelos diferentes agentes participativos do processo.

A AP é muitas vezes caracterizada pela ineficácia e ineficiência no desenvolvimento dos processos e na tomada de decisão, pelo que surge a necessidade de introduzir modernos sistemas que permitam a adaptação da AP aos novos tempos [CERETTA, 2004].

A principal orientação e a base de uma reforma é a modernização nas áreas organizacionais, administrativas e financeiras, independentemente dos sectores públicos ou privados em que essa modernização seja aplicada [OLIVEIRA, 2003a].

Também a reforma da AP teve por base a modernização da área administrativa e financeira, no sentido de otimizar todos os serviços, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos, permitindo que fossem adoptados, a nível da AP, os métodos já então utilizados na administração privada.

A AP encontra-se actualmente em fase de mudança, tornando-se necessário dispor de SI's capazes de responder às crescentes exigências da sociedade moderna, o que obriga a uma reformulação dos actuais processos de Gestão.

---

<sup>6</sup> Contabilístico, Financeiro, Planeamento, Recursos Humanos e Outros.



Face à necessidade de inovar na Gestão dos serviços e Organismos públicos, surge uma nova geração de *software*, denominado Sistema Integrado de Apoio à Gestão para a AP e que, no seio das FAP e, por conseguinte, no Exército Português, se designa por SIG.

Estes sistemas surgem após várias experiências e tentativas de construção de soluções para as diversas áreas de Gestão e significam um enorme desafio para enfrentar a nova era baseada no conhecimento. Sem dúvida que a informação se tornou um dos recursos mais importantes para todas as organizações, privadas ou públicas, pois possui a capacidade de afectar o seu funcionamento.

Só os Sistemas Integrados com estas características conseguem incorporar tecnologia sofisticada para suportar a inovação que emerge, de forma cada vez mais célere, ao nível dos processos, dos produtos e dos serviços, com os respectivos impactos a nível da Gestão de todas as estruturas organizacionais.

Assim, a inovação da Gestão na AP é uma necessidade que se traduz também na Reforma da AP e no surgimento de um NRAFE, que vê como um dos seus produtos finais a aplicação do POCP, assumindo-se este também como um importante SI integrado, e que poderá ser considerado como a sua coluna base.

Na área da Gestão, um dos grandes, se não o principal desafio que se tem colocado à AP, é a necessidade de preparar a mudança para um novo sistema de contabilidade pública e, por conseguinte, uma evolução para novas formas de Gestão, em que, por força da pressão a que as organizações estão sujeitas, se obrigam os Gestores públicos a encontrar nas TI a fórmula mágica para os vários problemas de competitividade e produtividade, em que gerir a informação a nível de todas as dimensões pode fazer a diferença entre a capacidade de prestar um bom ou mau serviço ao cliente [MARQUES, 2000; GOMES, 2007].

### **2.3. As vertentes da Gestão (económica, financeira, recursos humanos e patrimonial) como suporte para potenciar o Sistema Integrado de Gestão**

Conforme refere [MARQUES, 2000], a eficiência na Gestão resulta da afectação de recursos, comparando os resultados obtidos com os custos suportados em cada uma das alternativas.

Nos Organismos públicos, a necessidade de escolha deriva principalmente da limitação dos recursos postos à disposição do Gestor e da necessidade de afectar esses recursos face às várias possibilidades de actividade existentes.

Existem certas condições que permitem à Gestão pública uma certa autonomia no desempenho das suas actividades, no entanto, a Gestão orçamental tem papel importante como delimitadora dos recursos financeiros postos à disposição das organizações [MARQUES, 2000].

Muitos dos esforços desenvolvidos para minimizar o efeito da limitação dos recursos postos à disposição dos Gestores relacionam-se com aspectos que pretendem introduzir melhorias na Gestão pública, permitindo um aumento da produtividade e da eficiência, um aumento na flexibilidade e na capacidade de adaptação à procura, um aumento no controlo da despesa e por último, mas não menos importante, a modernização nas relações entre o controlo e a prestação de contas na hierarquia do Estado.

As alterações preconizadas com a implementação do SIG tiveram como preocupação fundamental procurar que as várias vertentes da Gestão (económica, financeira, recursos humanos e patrimonial), potenciasses o desenvolvimento do SIFE [Circular do MFAP N.º 1225, 1994].

A vertente da Gestão económica potencia o SIG através da relação entre as actividades e os programas, quer em termos de custos e de despesas efectuadas quer em termos de objectivos a atingir. Na área económica, também a contabilidade analítica de Gestão permite potenciar o SIG, através de um adequado conhecimento da incidência da despesa e da receita, bem como dos resultados que se pretendem atingir.

Os programas definidos na Gestão económica são um conjunto bem definido de actividades, caracterizadas por uma certa função de produção, em que os recursos são conhecidos e os objectivos são identificados através de um conjunto de indicadores de diversos tipos que permitem aos Gestores medir o desempenho das actividades através da economia, da eficiência e da eficácia. As actividades que concorrem para definir os programas podem agrupar vários tipos de despesas, sendo assim possível obter informação da despesa. São essas actividades que constituem a base de elaboração e execução do orçamento e o instrumento de Gestão que permite identificar a função de produção do

serviço, na medida em que se tem conhecimento dos recursos que geraram e para que fins foram utilizados [CAIADO e PINTO, 2002].

A vertente económica tem, na implementação do SIG, uma ênfase especial. O controlo do orçamento representa uma importante vertente, em termos de contas públicas, pois é necessário não esquecer que, no tocante ao SP, o orçamento é o documento fundamental de qualquer Governo. Como refere [BARBOSA, 2005], a vertente económica é, de certo, a que mais condiciona a vida económica das entidades públicas.

A vertente da Gestão financeira possibilita uma Gestão orçamental e financeira otimizada e adequada às mudanças estruturais a implementar, através de um adequado controlo de todas as despesas realizadas e de todas as receitas cobradas, juntamente com a possibilidade de efectuar previsões de tesouraria pelos diferentes Organismos.

As despesas e receitas orçamentais são conceitos tipicamente financeiros, relacionados com as entradas e saídas de recursos financeiros da organização [BARBOSA, 2005].

As despesas públicas são dispêndios dos meios monetários realizados por entidades públicas e subordinadas ao regime financeiro no exercício de uma necessidade pública, pelo que estão sujeitas à comprovação da sua legitimidade, tanto em termos jurídicos como em termos económicos.

O controlo da despesa desenvolvido pela vertente da Gestão financeira potencia o SIG através da capacidade de estruturar, de forma organizada, todas as fases da despesa a seguir consideradas [CAIADO e PINTO, 2002]:

- Proposta de aquisição;
- Cabimento;
- Autorização da proposta;
- Compromisso ou requisição externa;
- Processamento ou registo da factura;
- Liquidação da despesa;
- Autorização de pagamento;
- Pagamento.

Quanto ao controlo da receita, apresenta-se de forma mais simplificada e resume-se às três fases a seguir mencionadas [CAIADO e PINTO, 2002]:

- Emissão da receita;
- Liquidação da receita;
- Cobrança ou arrecadação da receita.

A vertente da Gestão de recursos humanos possibilita a construção de uma base de dados e de indicadores com as necessárias características para uma adequada Gestão dos meios humanos. Esta vertente permite aos Organismos um conhecimento atempado de todos os factores necessários a uma boa Gestão dos recursos humanos colocados à disposição das organizações.

É importante que a vertente ligada aos recursos humanos permita ao SIG aplicar em pleno a RAPE, numa óptica financeira da Gestão dos recursos humanos, e deverá abordar duas áreas de extrema importância: uma primeira relacionada com a Gestão de funcionários, na qual se inserem todos os elementos respeitantes à situação funcional dos trabalhadores da organização e outra vocacionada para o processamento de abonos e descontos, que engloba o processamento mensal das remunerações pagas aos elementos da organização [CAIADO e PINTO, 2002].

Por último, mas não menos importante, surge a vertente da Gestão patrimonial, através da qual se introduzem melhorias no desempenho do SIG, conduzindo a um elevado grau de desburocratização e normalização de procedimentos. Esta vertente introduz nos Organismos públicos, entre outras, a possibilidade dos Gestores conhecerem os bens inventariáveis, gerirem o aprovisionamento e desenvolverem acções de controlo na posição exercida com terceiros.

A disponibilização de informação sobre a situação patrimonial de cada organização em conjunto com a vertente analítica é, sem dúvida, um importante instrumento de apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção, permitindo analisar a eficiência e eficácia da despesa pública. Desta forma é possível fazer a correspondência entre os meios utilizados e os objectivos realizados [CAIADO e PINTO, 2002].

## 2.4. Vias estratégicas de desenvolvimento

### 2.4.1. Motivações para a implementação de um novo Sistema de Informação Financeiro

O surgimento de novas TI fez com que o fluxo de informação se tornasse ainda mais complexo e de enorme importância para qualquer organização. As organizações não podem limitar-se apenas a obter e trocar informação, torna-se importante e fundamental que também a saibam tratar e utilizar de maneira rápida e eficiente [AFONSO e VICENTE, 2002].

Como consequência destas alterações, tornou-se também importante a implementação de um novo SIFE, capaz de gerir todo o fluxo de informação de forma integrada, evitando o processamento redundante de informação nos vários níveis da organização<sup>7</sup>.

Todo o SP em Portugal se depara com um crescente número de atribuições, tornando-se difícil e complexo efectuar um controlo das actividades desenvolvidas pelo SP, nomeadamente ao nível das funções relacionadas com a área financeira [SERRA, CARVALHO e COSTA, 2007].

Torna-se essencial que todas as organizações possuam cada vez mais uma visão total do sistema, isto é, que se considerem parte de um todo, no sentido de repensarem as suas operações, visando não a sua hierarquia, mas sim os seus processos, em que cada elemento constituinte da organização consiga compreendê-los, possibilitando assim que cada um possa reconhecer a repercussão dos resultados do seu trabalho na organização [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999].

As constantes alterações de utilização dos meios postos à disposição dos Gestores públicos e a própria escassez de recursos são características que têm vindo a surgir com frequência nas organizações públicas, condicionando as actividades de Gestão, em que cada vez mais se realça a importância dos SI.

O aparecimento no Exército Português de um novo SIF e de novas tecnologias permite uma reapreciação interna dos procedimentos organizacionais a nível da Gestão financeira, e uma reavaliação das práticas e metodologias geradoras de informação e da forma de actuar das pessoas que trabalham com essa informação. Importa referir que uma boa

---

<sup>7</sup> No Exército Português existem três níveis: Unidade, Centro Finanças e Direcção de Finanças.

informação bem como os novos sistemas baseados em TI assumem um importante papel no apoio à decisão, na medida em que influenciam a eficiência, a eficácia e a potencialidade da organização.

Desde sempre que as organizações se preocupam com a racionalização e utilização dos seus recursos, no entanto, o ambiente de competitividade em que hoje actuam as organizações torna-se propício a um aumento da preocupação com a informação, nomeadamente ao nível dos comportamentos organizacionais e de Gestão.

Entre os maiores desafios que actualmente se colocam à Gestão, está a capacidade de gerir toda a envolvente organizacional orientada para as estratégias traçadas. Para isso, recorre-se a novos SIF's, baseados em soluções tecnológicas com capacidade para filtrar a boa informação e transformá-la num recurso fundamental [GOMES, 2007].

A AP encontra-se actualmente em fase de mudança e enfrenta um número variado de desafios que a obrigam a adoptar novas formas organizacionais, capazes de responder às exigências da sociedade actual. Neste contexto, pensamos que uma melhor capacidade de Gestão pública trará um SP mais eficiente.

Como referenciado por [MARQUES, 2000], o novo movimento da reforma administrativa (*new public management* ou modelo de AP empresarial) vê no mercado o princípio que deve guiar toda a sociedade onde, não sendo possível privatizar todas as actividades do Estado, devem importar-se práticas de Gestão empresarial.

A ideia apresentada por [MARQUES, 2000] terá que ser abordada com cuidado, pois uma organização do Estado possui determinadas características distintas, materializadas por poderes e possibilidades que as organizações privadas não têm. Como refere [MINTZBERG, 1995], não é possível importar a Gestão empresarial para os Organismos públicos, pois a Gestão pública deve afirmar-se através de uma doutrina própria, diferenciada da Gestão praticada nas organizações privadas.

Certo é que, com o decorrer dos tempos, tem-se verificado uma aproximação entre as organizações privadas e as públicas, obrigando, de certa forma, a que também na AP ocorressem profundas alterações que tiveram início em 1990, com a aprovação da Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, *Lei de Bases da Contabilidade Pública*. Com este documento são determinadas as normas e os princípios a que deve obedecer o Regime Financeiro dos

Serviços e Organismos da AP, referidos na Lei como *Serviços e Organismos da Administração Central*.

No entanto, como refere o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, o principal objectivo da informação prestada pela contabilidade orçamental até aí utilizada era apenas a demonstração de que os Organismos públicos aplicam os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes. Este objectivo não pode deixar de ser importante para qualquer Organismo público, no entanto o desenvolvimento de novas técnicas de Gestão impôs outras realidades e outras exigências, em termos de informação, essencialmente contabilística e, por conseguinte, o despertar de muitos Organismos para a implementação de novos SI.

A contabilidade pública tradicional, elaborada apenas numa óptica dos recebimentos e pagamentos (Caixa), não permite responder às actuais exigências, o que motiva o aparecimento de uma reforma na AP, corporizada pelo aparecimento do POCP que, por sua vez, motivou a implementação de um novo SIF.

A enorme pressão sobre os níveis de qualidade da Gestão impulsiona os serviços para uma melhoria, de que resulta a necessidade de avaliar a qualidade da Gestão e das decisões adoptadas. Para que essa avaliação seja possível, é necessário recorrer a instrumentos capazes de confrontar os resultados obtidos com as expectativas inicialmente criadas, identificando os desvios ocorridos e as causas desses desvios, no sentido de se adoptarem medidas correctivas [BARBOSA, 2005].

É neste contexto que emerge a importância de implementar um SIF capaz de disponibilizar informação financeira que sirva de instrumento de avaliação da qualidade de Gestão e para suporte ao processo de tomada de decisão.

Assim, torna-se necessário dar continuidade à reforma da contabilidade pública que pressupõe a uniformização dos critérios contabilísticos e consagra, como requisitos gerais, a verificação de economia, eficiência e eficácia, para além da conformidade legal e regularidade financeira. A uniformização de critérios surge, de forma clara, com a obrigatoriedade de todos os Organismos da AP estarem sujeitos ao POCP [Regime de Administração Financeira do Estado, 1992; Lei de Enquadramento Orçamental, 2001].

Também no Exército Português se torna importante dispor de um SIF que permita aperfeiçoar as decisões tomadas e possa auxiliar os Órgãos de Chefia e Direcção.

Com o aparecimento de novas exigências na qualidade da Gestão, surge a necessidade do Exército Português estudar e implementar um novo conceito de Gestão que permita acompanhar as mudanças e adaptar-se a essa realidade, motivando o aparecimento no Exército Português de um novo SIFE, com a implementação do SIG.

Esta necessidade surge não só pela mudança de actuação dos elementos participantes na Gestão da organização e pela alteração cultural da própria organização, com enfoque nos sistemas de apoio à decisão, mas principalmente pela necessidade de demonstrar à sociedade em geral que o permanente desafio da Gestão pública em Portugal, de minimizar os meios postos à disposição e maximizar os resultados obtidos, também está patente no seio das FAP.

A tudo o que foi exposto acresce o facto de, nos Organismos da AP, se pretender adoptar gradualmente o conceito de Gestão pública, em substituição do simples conceito de administração, considerando-se como principal desafio a necessidade de preparar os Organismos para o novo sistema de Contabilidade Pública.

A contabilidade até agora utilizada no seio do Exército Português tem orientado a sua actividade fundamentalmente para um controlo orçamental, pelo que surge a necessidade de inverter esta tradição, efectuando esforços no sentido de permitir a existência de uma análise da situação financeira e patrimonial do Exército Português, perspectivando um novo SIF que se aproxime das definições e terminologias contabilísticas de uso geral, completando a contabilidade orçamental com a contabilidade patrimonial.

A principal motivação para adoptar um novo SIFE passa por poder dotar os elementos da organização da informação necessária para melhorar a qualidade do seu trabalho, bem como gerar de forma rápida e consistente toda a informação necessária que permita à área operacional actuar de acordo com o determinado.

#### **2.4.2. Estratégias de actuação**

A Reforma da AP baseia-se na modernização do Regime Administrativo e Financeiro, permitindo a adopção no SP de métodos utilizados nas organizações privadas. Não podemos falar de implementação de SIG na AP, sem antes falar nas necessárias reorientações organizacionais e nas estratégias de actuação.



Desta forma, em qualquer organização da AP é importante definir qual a missão, quais os objectivos e quais as estratégias de actuação a traçar. Há que ter em consideração que a actuação das organizações públicas nem sempre é clara, pelo que a estratégia de actuação está por vezes relacionada com a arte de utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista diminuir os problemas e maximizar as oportunidades de mudança.

A missão de uma organização deve servir de inspiração para todos os seus colaboradores, tendo um papel primordial na motivação que permite aos colaboradores da organização tirar o máximo partido das suas capacidades. Trata-se, assim, de definir um conjunto de ideias e orientações globais para o futuro da organização, difundindo o espírito da organização por todos os seus membros, e concentrar esforços no sentido de atingir os seus objectivos que devem ser capazes de nortear as actividades a desenvolver pela organização [FREIRE, 1999].

Perante a conjuntura actual de aproximação entre o SP e o sector privado, a AP terá que pensar o posicionamento das suas organizações. Este processo, e como referem [NOGUEIRA, TOBELEM e GERRY, 2000], requer o prévio conhecimento da dimensão da organização, bem como a resposta a diversas questões: Quem somos e qual a nossa missão? Quais as nossas fronteiras de actuação e qual a estratégia para concretizar a nossa missão? Quais as necessidades de informação e formação relacionadas com a aplicação da estratégia? Quais as implicações de tal estratégia no processo de decisão da organização?

Nas últimas duas décadas, as estratégias de actuação, para proceder à reestruturação nos Organismos públicos caracterizaram-se principalmente pela redução de custos, através da implementação de várias medidas de desintervenção e desburocratização de serviços e procedimentos, bem como pela melhoria da qualidade dos serviços prestados e da confiança nas organizações. A qualidade é, neste contexto, um tema importante, pois transmite a todos os agentes a ideia da necessidade de exigir sempre mais e melhor, e que é necessária formação para se atingir essa qualidade [ARAÚJO, 2002].

Para [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999], a principal mudança situa-se a nível da tecnologia, pelo que as estratégias de actuação passam por adoptar novas ferramentas informáticas e alterar a forma como as organizações operam com essas ferramentas.

Tratando-se de alterações a nível tecnológico, acentua-se a importância das especificidades, notando-se nas organizações públicas uma maior dificuldade em adoptar novos processos de trabalho. Refira-se a presença de dois corpos funcionais com característica nitidamente distintas, um corpo permanente formado pelos colaboradores de carreira cujos objectivos e cultura foram formados no interior da organização, e o corpo não permanente, composto por administradores que seguem objectivos externos e mais amplos que os da própria organização [ROSSETTO, 1999].

Na realidade, a implementação de um SIG numa organização pública configura-se como uma inovação tecnológica que envolve factores de ordem técnica, organizacional e institucional.

Importa ter em conta as mudanças nos processos de trabalho e na qualificação dos recursos humanos que permitam implementar essas ferramentas informáticas. A alteração nos processos de trabalho de uma organização envolve uma reavaliação e reconstrução de todos os processos, tendo em vista a utilização das novas ferramentas informáticas. Outro aspecto a considerar tem a ver com o facto do aproveitamento dos novos SI's estar fundamentalmente na dependência da qualificação da mão-de-obra que os vai utilizar, pelo que uma das estratégias de actuação passa por considerar os novos conhecimentos necessários à utilização desses sistemas. Da mesma forma, é necessário avaliar as mudanças a nível das funções desempenhadas, criando novas funções, modificando as existentes ou até mesmo eliminando-as.

A implementação de novos SI's resulta de uma reforma baseada numa nova visão daquilo que se entende por Gestão pública. Esta reforma actua com o objectivo de melhorar a relação entre as organizações e os seus utilizadores (consumidores finais da actividade ou serviço), de reduzir os custos administrativos e de permitir melhorar os conhecimentos técnicos dos colaboradores da organização.

Nesta fase, podemos encontrar quatro características base de actuação estratégica por parte das organizações públicas: uma orientação para os resultados obtidos e para o consumidor final, um esforço para alterar os valores e atitudes, uma preocupação em melhorar o desempenho e em reduzir os custos das actividades desenvolvidas. Apesar de todas as indefinições, a principal estratégia das organizações públicas, a partir da década de 80, passa pela mudança centrada no paradigma gestor, optando pelo modelo de uma Gestão por objectivos [ARAÚJO, 2004].

---

Torna-se importante que as estratégias utilizadas para pôr em marcha os processos de implementação de um SIG numa organização pública tenham em consideração a estrutura organizacional e todos os seus elementos formais e informais, pois influenciam directamente os resultados que poderão ser alcançados.

As estratégias de actuação para tornar possível essa implementação em organizações públicas vão além de uma administração criativa. Não passam apenas pela aquisição do *know-how* e dos *equipamentos* necessários, passam também pelos processos, métodos, dispositivos, conhecimentos, configurações de comunicações, redes de autoridade, estilos de supervisão, Gestão de impactos e, principalmente, por um período de tempo experimental em que os recursos são utilizados para promover novos comportamentos e para dirimir forças resistentes. É, pois, um processo com muitas actividades, muitas decisões e muitas mudanças de comportamento, tanto individuais como colectivas, que nem sempre estão directamente relacionadas com ele [ROSSETTO, 1999].

Como referem [FILHO e FADUL, 2006; ALMEIDA e MARQUES, 2003], as organizações públicas devem traçar estratégias de actuação que permitam assegurar a economia, a eficiência e a eficácia dos meios financeiros utilizados na actividade operacional do Estado, elaborando, para isso, planos e relatórios de actividades, determinando objectivos e metas a alcançar, recursos a utilizar e programas a realizar. Só assim será possível aos Organismos públicos disporem de informação anual sobre a Gestão realizada, com a indicação dos objectivos alcançados, dos recursos utilizados e da evolução dos resultados pretendidos.

Esta metodologia foi definida por [ROCHA, 1999], como sendo o modelo que ficou conhecido de *New Public Management* ou Gestão profissional, profissionalizando-se a Gestão nas organizações públicas, em que aparece a explicitação das medidas de *performance*, em que os resultados passam a ter ênfase, em que se adoptam estilos de Gestão empresarial e, principalmente, em que se insiste em fazer mais com menos dinheiro, adoptando para isso duas estratégias: a primeira, actuando de forma selectiva sobre determinados objectivos considerados importantes, o que permite considerar recursos e aumentar as possibilidades de sucesso; a segunda, optando por mudanças graduais ou incrementais, permitindo que as alterações sejam assimiladas e aceites pelos participantes, partindo da ideia base de que os colaboradores se opõem a mudanças radicais.

As primeiras estratégias de actuação na AP passaram pela introdução de novos sistemas contabilísticos capazes de comparar, integrar e consolidar as contas dos Organismos públicos, através da implementação de modernos sistemas informáticos adequados às novas necessidades de informação. Surge também a necessidade de conhecer os valores que foram gastos, em quê e de que forma estão a ser aplicados, para, em função disso, se decidir pela continuidade ou extinção das decisões tomadas. Certo é que para a AP não se coloca em causa, se for de extrema necessidade a continuidade de algumas actividades, no entanto, estas novas estratégias de actuação não inibem o compromisso de se executarem essas tarefas com o menor custo possível [GAIOLA e MARIACA, 2003; FILHO e FADUL, 2006].

A atitude de instituir uma mudança de cultura de Gestão através de um SIG permite tornar as organizações mais flexíveis e adaptáveis à mudança, actualmente exigida pela grande dinâmica das organizações modernas.

Para [ROSSETTO, 1999; ALBERTIN, 2001], uma das estratégias de actuação mais utilizadas na implementação deste tipo de sistemas em organizações públicas, e que permite minimizar os impactos causados, passa por efectuar um planeamento rigoroso no sentido de prever futuros problemas e identificar possíveis soluções.

A organização precisa de saber onde quer chegar e como irá proceder, para estabelecer prioridades e decidir quais as tarefas importantes a realizar. É muito difícil ter sucesso, se a mudança não for percebida e considerada como importante e necessária pela organização. Assim, tendo por base o conhecimento da organização e os impactos futuros, podemos utilizar como estratégias de actuação a prevenção, o esclarecimento e o envolvimento [ALBERTIN, 2001].

Outras estratégias referidas por [ROSSETTO, 1999; PEREIRA, 2008], passam por proporcionar à organização a capacidade de adquirir conhecimento com a sua experiência e com a experiência de outras, modificando a sua forma de actuar, de acordo com esses conhecimentos.

Muitas barreiras organizacionais para implementar o SIG passam pela resistência dos recursos humanos envolvidos. Desta forma, uma importante arma que pode ser utilizada na implementação deste tipo de sistemas passa pela formação não só desses recursos que

directamente estão envolvidos na operacionalização do sistema, mas de todos os colaboradores da organização que o irão manusear.

Todavia, é sabido que para a maioria das organizações, a aplicação de novos sistemas constitui uma novidade, pelo que a sua implementação não está isenta de dificuldades e vicissitudes. Será necessário que todas as mudanças se façam num clima de segurança e com base em recursos adequados, sistemas informáticos compatíveis e pessoal dotado de conhecimentos técnicos [MARQUES, 2001].

Como vimos, um dos principais cuidados na mudança passa pela definição de estratégias de actuação na implementação de um SIG, no sentido de saber como devem as organizações actuar para substituírem os sistemas existentes. Face a esta necessidade, são apontadas por [ROCHA, 2001; ZIMATH, 2007], como mais comuns, as seguintes estratégias de actuação:

- Big Bang – conhecida também por *Conversão Directa*, em que os sistemas já existentes na organização são substituídos pelo novo sistema, apenas de uma só vez. Face aos erros que normalmente ocorrem na fase inicial de implementação de um sistema, esta estratégia não é de todo muito recomendada. É reconhecida como a estratégia mais arriscada, sendo-lhe atribuídos vários riscos associados à sua implementação, dos quais se realça a impossibilidade de todas as situações que ocorrem diariamente na organização estarem previstas na primeira configuração, sendo quase inevitável que vários problemas venham a ocorrer;
- Gradual ou Paralela – denominada também por *Passo a Passo*, trata-se de uma estratégia onde o novo sistema vai sendo implementado gradualmente, entrando em produção conjuntamente com os sistemas existentes na organização, até que se tenha plena confiança no novo sistema. Este tipo de estratégia implica que seja desenvolvido uma enorme quantidade de *software* para ser utilizado como interface entre o sistema já existente e os vários módulos que vão sendo implementados. Este tipo de estratégia de actuação é considerada segura, muito embora possa ser condenada por exigir elevados custos de desenvolvimento das interfaces, que depois são abandonadas;
- Roll-Out – é resultado da implementação de um sistema, tendo por base uma configuração já anteriormente desenvolvida. Este tipo de estratégia comporta duas

fases: a criação de uma base para o sistema e a implementação do sistema com as devidas adaptações à organização. A principal dificuldade neste tipo de estratégia é tentar perceber o que é comum a todas as instalações, para que se possa tirar o máximo partido da criação base do sistema;

- Conversão Piloto – tem como consequência a entrada em produção conjuntamente com o sistema já existente na organização, de uma versão piloto ou reduzida, do sistema que se pretende implementar. Desta forma, permite-se que quando todos os erros da versão piloto forem corrigidos, poderá ser implementada a versão definitiva, retirando-se então de produção o antigo sistema da organização.

A mudança para a Gestão privada levou [SANCHEZ, 2005; COSTA, PEREIRA e BLANCO, 2006; PEREIRA, 2008] a proporem outras estratégias de actuação para mudar os procedimentos utilizados:

- Redução do tamanho do SP, com a criação de novas entidades privadas que possam assumir a prestação dos serviços públicos;
- Maior autonomia e responsabilidade dos Gestores públicos;
- *Empowerment* (Delegação e Descentralização), criando condições para que a responsabilidade na satisfação das necessidades-base seja descentralizada em várias organizações, delegando-lhes competências nesse sentido;
- Ênfase nos resultados e na necessidade de serem medidos através de indicadores de avaliação;
- *Accountability* (transparência da informação), para o qual, em muito contribui a adopção de novos sistemas contabilísticos.

As estratégias de actuação devem permitir a escolha do espaço em que a organização pode desenvolver a sua actividade, bem como a forma como a deve desenvolver. Só assim, estará em condições de tirar o máximo partido de todos os recursos à sua disposição.

Consoante o propósito da organização, pode esta implementar as suas orientações estratégicas com recurso aos meios internos da organização ou então através da colaboração de empresas e organizações externas. As alternativas de desenvolvimento diferem essencialmente em dois pontos: o grau de controlo estratégico e o grau de integração estratégico, sendo que quanto maior for o grau de internalização, maior será a

integração das actividades e a capacidade de as controlar por parte da própria organização, influenciando desta forma a capacidade de Gestão na mudança [MARTINET, 1993; FREIRE, 1999].

#### **2.4.3. A Nova Gestão Pública**

Definida a estratégia de actuação da organização, é necessário estabelecer a forma de Gestão a adoptar perante as vias de desenvolvimento e mudança em curso. A organização deve identificar a melhor forma de gerir os seus recursos, para levar a cabo as medidas estratégicas adoptadas.

Com o desenvolvimento das organizações, a necessidade de adaptação à rápida mudança no mercado e às novas TI, surgem novas tendências de Gestão pública.

Podemos afirmar que a reforma da Gestão pública assenta em dois princípios básicos: tornar os administradores públicos mais autónomos e mais responsáveis. Para isso, será necessário aumentar a importância da responsabilização dada aos administradores.

O importante para a NGP é que o gestor público moderno não seja um mero aplicador das leis e políticas públicas definidas pelos Órgãos legisladores, mas alguém com autonomia e capacidade para tomar decisões, tendo em vista o valor fundamental que é o interesse público.

Sob o ponto de vista de [ANNENBERG, 2002; ARAÚJO, 2004], a NGP centra-se nos resultados, promovendo mecanismos de responsabilidade que estão atentos aos objectivos previamente traçados, em que se estabelecem expectativas e existe a necessidade de avaliar se essas expectativas foram ou não satisfeitas.

Aos poucos, a mudança na AP foi dando origem a pequenas unidades de Gestão, por troca com as grandes estruturas. Surgem as chamadas iniciativas de Gestão, que [PORTELA, 2003] designou por *Financial Management Initiative*. São iniciativas centradas numa melhoria das técnicas de contabilidade e Gestão e em SI's para os Gestores. A redução da estrutura permite um maior controlo e uma perfeita avaliação das actuações através do surgimento de indicadores de Gestão.

É importante verificar que, com a mudança, se caminha para uma sociedade do saber, em que a informação se torna mais importante que o capital da organização, em que a

informação e o conhecimento são toda a chave da produtividade e da competitividade, pois, como refere [BRAGA, 1996], a Gestão moderna exige que a tomada de decisão seja feita na posse da máxima informação.

As reformas na Gestão pública permitem adoptar, em relação aos métodos anteriores, uma exigência de maior produtividade, de melhor qualidade dos bens e serviços destinados aos consumidores finais, mas principalmente, permite, através do recurso às novas TI, um aumento na motivação e na qualificação dos colaboradores.

No entanto, há neste processo algum cuidado a ter, pois a Gestão pública encontra pelo caminho algumas dificuldades, muito embora esteja neste momento submetida, como o sector privado, a um quadro de eficácia, não poderá nunca esquecer os seus quadros jurídicos e os valores essenciais sobre os quais os Organismos públicos fundamentam a sua legitimidade, que não devem ser anulados.

Como refere [PORTELA, 2003], o SP continua a apresentar um conjunto de particularidades que proíbem uma assimilação completa com a Gestão privada, não só não tem a mesma finalidade, como não tem o mesmo universo de referência nem as mesmas limitações. O funcionamento das organizações públicas não está, pois, apenas baseado na ideia de eficácia económica, tem de responder em simultâneo a considerações do âmbito da justiça e da igualdade social. A diferença fundamental entre a Gestão pública e a Gestão privada situa-se a nível das finalidades atribuídas às organizações e às suas lógicas de acção. Enquanto as organizações privadas tentam promover os seus próprios interesses, as organizações do SP têm que satisfazer interesses que ultrapassam a própria organização.

De qualquer modo, face à crescente complexidade dos problemas a serem enfrentados e das novas abordagens de Gestão, será necessário existir no SP uma grande capacidade de adaptação e uma enorme vontade de inovar [ANNENBERG, 2002].

Esta concepção de NGP é bastante complexa e resulta de várias influências exercidas sobre o processo de reforma e tem como principal preocupação permitir que a AP convirja para um novo paradigma de *Management Público*, em que a sua principal missão passa por uma Gestão:

- Vocacionada para a produção dos distintos serviços públicos;
- Capacitada para incutir nos demais colaboradores das organizações públicas, um conhecimento generalizado dos novos sistemas;



- Que evite tomar decisões de forma rotineira, individualizando e flexibilizando os serviços.

Para [PORTELA, 2003], o *Management Público* caracteriza-se como:

- Uma Gestão com ênfase nos *outputs*, capaz de mudar a Gestão dos *inputs* e que obriga a delinear estratégias e objectivos passíveis de avaliação e responsabilização no final;
- Uma Gestão com ênfase na eficiência, mediante uma clara relação entre objectivos e recursos utilizados;
- Uma Gestão capaz de melhorar a determinação das responsabilidades, com base nas estratégias e objectivos delineados previamente;
- Uma Gestão capaz de reduzir o âmbito do SP;
- Uma Gestão capaz de abrir o mercado à prestação de serviços a quem esteja interessado e, com isso, descentralizar a prestação dos serviços para que o consumidor final possa escolher de forma livre, entre diferentes fornecedores;
- Uma Gestão capaz de apostar na introdução de estilos de Gestão privada;
- Uma Gestão capaz de colocar a ênfase na disciplina e na escassez dos recursos disponíveis.

Também, [ARAÚJO, 2003] refere que a preocupação económica influenciou a existência de uma nova abordagem aos problemas de Gestão nas organizações públicas, assumindo a ideia que as práticas utilizadas no sector privado serão sempre superiores às práticas da Gestão pública, o que o leva a caracterizar a NGP em harmonia com os seguintes elementos:

- Entrada de Gestores profissionais nas organizações públicas, procurando profissionalizar a Gestão, e uma orientação para as novas técnicas de Gestão;
- Definição de medidas e padrões de desempenho, com objectivos mensuráveis e claramente definidos;
- Preocupação com o controlo dos resultados, dando-lhes mais importância que aos processos em curso;

- Divisão de grandes estruturas em unidades mais pequenas;
- Introdução de factores que promovam a concorrência no SP, procurando baixar os custos e aumentar a qualidade na prestação dos serviços ao consumidor final;
- Flexibilização das técnicas de Gestão, de acordo com as metodologias já utilizadas na Gestão privada.

Partindo da caracterização efectuada por [PORTELA, 2003; ARAÚJO, 2003], é possível extrair a ideia base de que a NGP estabelece regras que impedem a actuação discricionária por parte dos Gestores públicos, mas que ao mesmo tempo se aproxima das regras utilizadas pelo sector privado.

Como já referido por vários autores, podemos então descrever que as principais práticas de Gestão em que a NGP se baseia são:

- A capacidade de introduzir instrumentos de Gestão privada nas organizações públicas, para flexibilizar a Gestão no SP;
- A capacidade de tornar mais transparente a relação custo/benefício através de mecanismos internos de contabilidade analítica, permitindo apurar o custo de cada actividade;
- A introdução de medidas de desempenho capazes de clarificar a missão de cada colaborador e um acréscimo na responsabilização.

Foi baseado na prática da maior transparência custo/benefício, que [ALMEIDA e MARQUES, 2003] referem que a contabilidade analítica se constitui como um importante instrumento da NGP, capaz de analisar e controlar custos e proveitos e de apresentar resultados por actividades.

A sobrevivência e o sucesso das organizações serão atingidos se estas tiverem a capacidade de se adaptar ao meio que as rodeia e conseguirem manter um equilíbrio com esse mesmo meio. Só através de uma Gestão proactiva é possível antecipar a evolução do meio envolvente e executar acções de correcção necessárias à organização, de forma a redefinir estratégias, políticas, competências e processos adequados ao enquadramento da organização no futuro.

As modalidades de desenvolvimento adoptadas pelas organizações não são nem devem ser estáticas, pelo contrário, devem ser geridas de forma dinâmica, no sentido de acompanhar

---

as alterações da organização e do seu meio envolvente.

O desenvolvimento das organizações obriga a uma constante inovação para competir, a novas ideias e a novas tecnologias. Assim, é necessário encorajar os colaboradores a tomar a iniciativa e a apresentar novas ideias. É necessário alterar a relação entre responsável e colaborador, permitindo a este uma maior criatividade.

Como refere [CARDOSO, 2003], a redução do número de níveis hierárquicos, vulgarmente designado por *downsizing*, é condição necessária à passagem de organizações pesadas a dinâmicas e flexíveis. No entanto, esta redução deve ser efectuada evitando que saiam da organização os colaboradores mais criativos, com iniciativa e que apresentam novas ideias.

No contexto organizacional, também a Gestão das pessoas, vulgarmente designada por Gestão de recursos humanos, tem conhecido uma notável evolução. O modelo de Gestão dos recursos humanos vem posicionar-se a um nível mais estratégico, assumindo-se definitivamente como um domínio da Gestão [STRATI e CUNHA, 1999].

Importa lembrar que, como refere [ULRICH, 1998], os factores tradicionais de competitividade, custo, tecnologia, distribuição, produção e inovação podem, mais tarde ou mais cedo, ser copiados, pelo que a única arma que resta às organizações é a forma como gerem as pessoas que com elas colaboram.

No contexto actual, a Gestão dos recursos humanos altera-se profundamente e as tarefas tradicionais perdem toda a influência. O trabalhador é visto como um colaborador da organização e um factor de sucesso, em que a formação e o desenvolvimento técnico têm significativo impacto no desempenho e na produtividade e aparecem como um factor de extrema importância na NGP.

## **2.5. A vertente organizacional como suporte para consolidar e desenvolver o potencial instalado pelo Sistema Integrado de Gestão**

### **2.5.1. Teorias organizacionais, caracterização genérica e sua evolução**

A ciência organizacional pode ser definida como a disciplina que estuda o comportamento das e nas organizações, e em que se adoptam dois domínios de âmbito mais restrito [STRATI e CUNHA, 1999]:

- Comportamento Organizacional – em que, de forma específica, se estudam os elementos da organização e os grupos num contexto organizacional, bem como o estudo da forma como os processos e as práticas internas afectam os indivíduos e os grupos;
- Teoria das organizações – em que se constrói e testa as teorias sobre as organizações, os seus membros e a sua Gestão, relações organização-ambiente e processos organizativos. Com os novos desafios surge o imperativo da qualidade, as alianças estratégicas, a implementação de novas tecnologias, os processos de governação e controlo, as reestruturações organizacionais e a diversidade estratégica global.

A teoria organizacional encontra-se sujeita a enormes mudanças. Sabemos também que o mundo organizacional se tem transformado, que são necessárias novas organizações para o século XXI.

A verdade é que a emergência de novas TI tem possibilitado o desenvolvimento de novas formas organizacionais e de novos tipos de relacionamento entre organizações. Entre muitos factores de sucesso das novas organizações, incluem-se a capacidade de renovação e criação de novas ferramentas que possibilitam o ataque a um planeamento estratégico e permitem substituí-lo por definições estratégicas em tempo real [STRATI e CUNHA, 1999].

Refira-se, também, que muitas mudanças vão ocorrendo e obrigam a dedicar uma grande atenção às modificações organizacionais necessárias para a adaptação a uma ambiente hipercompetitiva, principalmente no domínio das novas TI que começam a abrir o caminho para o aparecimento de organizações não sujeitas a princípios organizativos [MINTZBERG, 1995].

As constantes mudanças em termos económicos e financeiros, os avanços tecnológicos e os novos estilos de vida, impõem às organizações a necessidade de desenvolverem capacidades de adaptação e respostas rápidas a essas mudanças, onde o sucesso exige da organização a capacidade de detectar atempadamente as alterações e de tomar decisões rápidas. O desenvolvimento destas capacidades tem particular incidência sobre os aspectos organizativos e a Gestão de recursos humanos, considerados por alguns autores como o derradeiro factor da competitividade [STRATI e CUNHA, 1999; MINTZBERG, 1995].

A existência de princípios de organização remonta a épocas bastante recuadas, embora no início as organizações fossem em reduzido número e de pequena dimensão.

Para compreender como se estruturam as organizações, é necessário perceber primeiro como funcionam, conhecer as suas componentes e que funções desempenham e saber como essas funções se ligam entre si. Como refere [MINTZBERG, 1995], é necessário entender como os fluxos de trabalho, de autoridade, de informação e de decisão circulam nas organizações.

Para descrever uma organização, temos que analisar os mecanismos de coordenação que ela utiliza. As componentes da estrutura de uma organização encontram-se ligadas entre si por vários fluxos: de autoridade, de material, de trabalho, de informação e de processos de decisão.

Os primeiros princípios a que as organizações se devem submeter, no sentido de alcançar os objectivos traçados pelas estratégias implementadas, foram apresentados pela primeira vez por Henri Fayol, Frederick Taylor e Henry Ford [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

Fayol começou por agrupar as diversas actividades das organizações em operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, de contabilidade e administrativas, sendo o último grupo o que requereu por parte de Fayol maior empenho. Para ele, cabe a este tipo de operações coordenar todos os esforços e harmonizar todos os actos de uma organização.

Taylor estudou a metodologia e a forma como os trabalhadores poderiam modernizar o trabalho que desenvolviam, dando principal ênfase à investigação científica, à selecção e preparação dos trabalhadores consoante a sua aptidão e capacidade, à cooperação e colaboração na relação entre o trabalhador e a direcção e à distribuição do trabalho pelos vários serviços, tendo por base a especialização dos mesmos.

Por último, Ford estudou a possibilidade das tarefas de uma organização serem realizadas em cadeia, seguindo o princípio de uma produção em série, através do qual identificou nas organizações todas as operações que se repetem de forma a aglutiná-las, sempre que possível. Mas Ford não defendeu apenas o princípio de uma produção em série, também foi responsável por defender o princípio da máxima produtividade, da intensificação de fabrico e da economicidade.

Nas organizações, podemos encontrar três níveis de Gestão: operacional, tático e estratégico, que se reflectem em todas as funções organizacionais. Como exemplo, podemos apresentar a função financeira que se apresenta a nível operacional, tático e estratégico [GOMES, 2007].

Tal como no sector privado, também na AP o estudo das organizações adoptadas é importante pela necessidade de existir uma estrutura base de serviços que permita, através das funções desempenhadas, levar a cabo a realização dos objectivos traçados pelo próprio serviço ou permitir a realização de objectivos comuns a outros serviços.

Os princípios de uma organização devem ser capazes de assegurar, em todos os momentos, o bom funcionamento dos Organismos, sejam eles do sector privado ou público, permitindo a sua adaptação aos aspectos reais da sociedade actual, quer em termos sociais quer em termos económicos e considerar todas as circunstâncias que se prendem com o factor humano, material e financeiro, disponível em cada momento. Deste modo, podemos considerar que os princípios de uma organização são todos aqueles que permitem fortalecer essa organização e facilitar o seu funcionamento.

Uma mudança ou evolução organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto numa parte ou no todo da organização.

A mudança ou evolução organizacional gera impactos sobre as organizações e sobre os seus próprios elementos e é sempre baseada em alguns pontos críticos, como as mudanças estruturais na organização, as mudanças nas pessoas e nos seus comportamentos e as mudanças nos próprios processos pelos quais a mudança é implementada. Por isso se considera a mudança numa organização em dois grupos, o que envolve alterações na estrutura da organização e o que tenta mudar directamente os elementos de uma organização e o seu comportamento [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999].

Importa considerar de entre a estratégia, a estrutura, a tecnologia, os trabalhadores e os processos, quais os elementos fundamentais a ter em conta, ao pensar na alteração estrutural de uma organização, por forma a obter sinergias para enfrentar as alterações provocadas pela mudança e alcançar os objectivos organizacionais. A implementação de um novo sistema não deve ser desenvolvida nas condições organizacionais já existentes, especialmente em termos estruturais e de processos, envolvendo a adopção de alterações

na forma como a organização opera, pois de nada adianta investir em novas tecnologias sem considerar as necessárias mudanças organizacionais, para o correcto uso e aproveitamento de um novo sistema [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999].

Na teoria das organizações, a estrutura é uma das variáveis centrais, pois terá que ser considerada como o esqueleto da organização. Desta forma, considera-se que essa característica central é capaz de influenciar o comportamento da organização e na organização. A estrutura de uma organização existe para assegurar a coordenação das respectivas actividades. Como referia [MINTZBERG, 1988], a estrutura organizacional compreende fundamentalmente duas componentes: o modo como a organização divide o trabalho em várias tarefas e a forma como estabelece a coordenação entre elas.

Importa referir a importância que a estrutura desenvolve sobre uma organização, pelo facto de permitir definir a atribuição das suas tarefas, as relações de autoridade e os próprios mecanismos de coordenação formal de todas as actividades desenvolvidas. De acordo com [DAFT, 1998], a estrutura de uma organização serve para designar as relações de reporte formal, para identificar o conjunto de indivíduos por departamento e as relações entre esses departamentos e para definir o desenho dos sistemas que asseguram a comunicação, a coordenação e a integração do trabalho dos vários departamentos.

Há que realçar que o estudo de uma estrutura organizacional se tem baseado num conjunto de premissas que ajudam a perceber o conceito de estrutura e a forma como ele tem vindo a ser considerado [STRATI e CUNHA, 1999]:

- A estrutura de cada organização deve ser desenhada e implementada de forma a ajustar-se às características específicas dessa organização;
- A especialização facilita a obtenção de níveis elevados de desempenho;
- A eficácia não é possível sem a correcta coordenação e controlo das actividades individuais;
- As organizações existem para alcançar objectivos definidos;
- As organizações tendem a funcionar melhor quando a incerteza é controlada por um conjunto de normas elaboradas com a finalidade precisa de evitar a ambiguidade;

- Os problemas organizacionais resultam, muitas vezes, de estruturas pouco apropriadas às reais necessidades da organização.

Para caracterizar a estrutura de uma organização devem ser consideradas as seguintes dimensões estruturais [STRATI e CUNHA, 1999]:

- Amplitude de controlo – refere-se ao número de indivíduos supervisionados por uma chefia;
- Amplitude vertical – refere-se ao número de níveis hierárquicos existentes numa organização entre o topo e a base;
- Autonomia – refere-se à possibilidade dos diversos grupos e departamentos determinarem as suas próprias acções;
- Centralização – refere-se à característica que a organização detém para centralizar as suas decisões em poucos departamentos;
- Complexidade – refere-se ao grau de diferenciação de uma organização, pelo que uma organização com maior diferenciação se torna mais complexa. Trata-se de uma variável com enorme importância, pois encontram-se-lhe ligados processos relacionados com a comunicação, a coordenação e o controlo de uma organização;
- Componente administrativa – refere-se à proporção do número de supervisores, Gestores e elementos de apoio em relação ao número de trabalhadores;
- Delegação – refere-se ao acto de atribuir a capacidade do superior ao subordinado, permitindo a este aumentar a participação na organização;
- Diferenciação – refere-se à diferenciação de funções entre pessoas, para que do trabalho dos diversos especialistas resulte um único serviço ou produto;
- Integração – refere-se à colaboração entre os diversos departamentos da organização;
- Especialização – refere-se a um conjunto de actividades que um elemento da organização desenvolve no seu trabalho. Quanto maior for a especialização, maior será a complexidade de uma organização;
- Estandardização – refere-se ao desvio aceitável do que foi inicialmente planeado, tendo por objectivo diminuir a incerteza e evitar afastamentos;



- **Formalização** – refere-se à liberdade de execução que o funcionário dispõe na organização. Quando evita a formalização, a organização espera recolher benefícios das capacidades individuais, em termos de criatividade e flexibilidade;
- **Profissionalização** – refere-se à capacidade de conhecimento que os elementos da organização têm sobre a conduta que deles se espera. Por norma, quanto maior for a profissionalização numa organização, menor é o nível de formalização requerido.

As dimensões estruturais apresentadas para caracterizar a estrutura de uma organização só são passíveis de considerar, segundo [STRATI e CUNHA, 1999], se tivermos em consideração as variáveis que determinam o tipo de estrutura de uma organização, a saber:

- **Dimensão** – número de funcionários que constitui uma organização. O crescimento de uma organização implica o aumento dos níveis de formalização e complexidade;
- **Tecnologia** – estrutura da organização que depende da tecnologia que utiliza. De uma forma geral pode afirmar-se que quanto maior a complexidade tecnológica maior será a complexidade estrutural. A vertente tecnológica assume uma importância crucial no funcionamento das organizações e a sua evolução é sinónimo de desenvolvimento e sobrevivência das organizações;
- **Envolvente** – variável que interfere com o funcionamento de qualquer organização, pelo que organizações que se desenvolvem em ambientes instáveis deverão adoptar estruturas pouco rígidas;
- **Estratégia** – variável que interfere inevitavelmente com a estrutura de uma organização. Diferentes estratégias requerem diferentes estruturas para responder a diferentes necessidades.

### **2.5.2. Estrutura das organizações, da simplicidade informal à complexidade formal**

Para [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999], uma estrutura organizacional é "o conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização, o que inclui os relacionamentos de autoridade e subordinação, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adoptados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento, englobando tanto a organização formal quanto a informal".

---

Organizar ou estruturar uma organização consiste em definir que funções competem a cada colaborador e com quem e como se deve relacionar em termos horizontais e verticais. Mas as relações hierárquicas formalizadas no organigrama não são as únicas existentes numa organização, a sua estrutura cria linhas de comunicação e de relacionamento informal, que dão origem a uma outra organização a que chamamos de estrutura informal [CARDOSO, 2003; STRATI e CUNHA, 1999].

Já [MINTZBERG, 1995] define estrutura organizacional como sendo "a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas".

Não é possível falar de estratégia sem uma estrutura que suporte a implementação das opções delineadas. A estrutura ou vertente organizacional constitui-se como um laço de ligação entre as orientações estratégicas da organização e a sua actuação.

Numa envolvente de rápida mudança como a actual, as organizações vêem o meio em que se inserem alterado com frequência, pelo que a estrutura organizativa deve ter grande flexibilidade. É com frequência que as organizações introduzem novas actividades ou deixam de actuar em determinadas áreas, tendo como reflexo, no interior da organização, a necessidade de criar ou retirar departamento, adoptando uma nova estrutura organizativa [CARDOSO, 2003].

É a vertente organizacional que permite relacionar todos os recursos de uma organização e enquadrar os diferentes membros em várias funções, permitindo integrar os esforços globais e colocar em prática as estratégias delineadas. Assim, sempre que haja reformas, torna-se necessário proceder a reorientações organizacionais que melhor se adaptem aos novos objectivos da organização.

A estrutura organizacional não pode ser estática, pois corre o risco de se tornar inadequada à evolução da estratégia da organização e do meio em que esta se desenvolve. É essencial manter uma visão dinâmica das actividades, ajustando a estrutura da organização à medida das necessidades, permitindo acompanhar a evolução das orientações estratégicas da organização. A mudança das texturas ambientais, combinada com a evolução tecnológica e o desenvolvimento de novas realidades, tem obrigado as organizações a adaptar as suas estruturas às novas características do meio envolvente. A falta de decisão ou a sua má qualidade, a pouca inovação que existe nas organizações e os elevados níveis de

conflitualidade, levam muitas organizações a cometer erros na forma como se estruturam para atingir os seus objectivos [DAFT, 1998; STRATI e CUNHA, 1999].

A estrutura organizacional pode ser considerada em duas vertentes: a que engloba a organização no seu todo, a que chamamos macroestrutura da organização e a que se limita a definir as actividades dentro de uma parte da organização, designada microestrutura da organização [TEIXEIRA, 2005].

A estrutura organizacional vem sendo tema de vários estudos, em que surge a ideia de que não existe uma estrutura única adequada a todas as organizações, mas sim que diferentes estruturas que resultam de vários factores internos e externos à organização são as que mais se adaptam.

A configuração básica de uma organização deriva da combinação de vários factores interdependentes, de que se destaca as partes básicas de uma organização, os mecanismos de coordenação, os factores ou elementos situacionais e os parâmetros de desenho, descritos assim por [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999]:

- Partes básicas – formadas pelo núcleo operacional que inclui os trabalhadores e a produção central da organização, o núcleo estratégico formado pelos dirigentes de alto escalão, a linha intermédia composta por gerentes de médio escalão, a tecnoestrutura formada por analistas fora da linha hierárquica básica e a assessoria de apoio, formada pelos grupos de suporte indirecto à organização;
- Mecanismos de coordenação – contêm a supervisão directa, a padronização do processo de trabalho, a padronização das saídas, a padronização de habilidades e o ajustamento mútuo;
- Elementos situacionais – abarcam os factores que afectam o desenho da organização, como a idade, o tamanho, o sistema técnico e o ambiente em que se insere a organização;
- Parâmetros de desenho – são os mecanismos organizacionais utilizados para desenhar as estruturas, destacando-se a especialização do trabalho, a formalização do comportamento, o treino utilizado, os sistemas de planeamento e controlo, os instrumentos de interligação, a descentralização vertical e horizontal, o agrupamento em unidades e o tamanho da unidade.

Como referido anteriormente, foi com Henri Fayol, Frederick Taylor e Henry Ford que surgiram as primeiras opiniões devidamente estruturadas acerca dos princípios a que uma organização se deve submeter para alcançar os seus objectivos.

Fayol defende o princípio da unidade de comando, em que o trabalhador deve apenas receber ordens de um chefe. Para ele, ao violar a autoridade, também a ordem e a disciplina interna da organização se ressentem, podendo levar a uma situação de mal-estar interno.

Ao invés, Taylor defende que o princípio da unidade de comando obriga a uma enorme dispersão de conhecimento, colidindo com o princípio da especialização. Esta contradição levou a que Taylor introduzisse, como alternativa, o princípio da especialização por funções, na estrutura hierárquica.

Esta contradição tornou possível o estudo de dois tipos básicos de estrutura das organizações: a estrutura linear, defendida por Fayol, e a estrutura funcional, defendida por Taylor [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

Ao estudar as principais formas estruturais identificadas nas organizações, podemos analisar as suas características bem como as condições mais adequadas à sua implementação. No entanto, é necessário não esquecer que os objectivos das organizações são atingidos através de indivíduos em que a distribuição das responsabilidades e da autoridade poderá ser efectuada segundo vários critérios, consoante as condições mais adequadas à sua implementação [CARDOSO, 2003].

Desta forma, podemos apontar algumas estruturas consideradas relevantes para este trabalho:

### **Estrutura Informal**

É uma estrutura em que a Gestão é demasiada centralizada e corresponde, por norma, à fase inicial de uma organização. É um tipo de estrutura em que não existe afectação clara de responsabilidade e a relação de trabalho é estabelecida informalmente entre os níveis hierárquicos superiores e os inferiores.

A actividade desenvolve-se para além do sistema de autoridade formal e de todos os processos que são regulados. São centros que não se encontram oficialmente reconhecidos e que em muitos casos complementam e contornam os canais oficiais.

Esta estrutura corresponde ao lado não previsto nem planeado, mas tal não quer dizer que as actividades desenvolvidas pela estrutura informal sejam indesejadas na organização. Entra muitas vezes em acção para resolver problemas inesperados, para os quais a estrutura formal não tem uma resposta [MINTZBERG, 1995; STRATI e CUNHA, 1999].

### **Estrutura Linear**

É uma estrutura organizacional que tem por princípio base a unidade de comando ou de direcção. É também denominada por estrutura de tipo hierárquico e conhecida como a forma de estrutura mais antiga instalada nas organizações, tendo começado no seio das organizações militares.

Tem como característica o facto de, em todos os níveis hierárquicos, cada chefe responder perante o seu superior directo sobre todos os aspectos de Gestão do seu sector e ter o direito de dar ordens directas aos seus subordinados. Cada subordinado tem apenas como chefe um único indivíduo.

Os responsáveis por cada nível têm autoridade sobre os seus subordinados e essa autoridade exerce-se no sentido descendente, podendo o chefe delegar parte da sua autoridade [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

Alguns autores, incluindo Taylor, criticaram esta estrutura organizacional por não ir ao encontro de uma organização vocacionada para o princípio da especialização, o que pode provocar uma diminuição na produtividade. Esta ideia tem vindo a afirmar-se nas organizações que requerem uma função administrativa complexa. A necessidade de um só chefe coordenar várias áreas provoca uma elevada quebra na eficiência e dificilmente se poderá obter bons resultados numa organização em que o Director ou Chefe é desconhecedor de algumas áreas de actividade da organização e se vê obrigado a tomar decisões sobre diferentes matérias.

### **Estrutura Funcional**

Tem como característica principal introduzir em toda a sua estrutura hierárquica o princípio da especialização. Esta estrutura organizacional é composta por vários escalões, em que cada um possui especialização nos diferentes domínios da Gestão, permitindo que em cada escalão hierárquico existam vários Directores ou Chefes especializados, com poder para tomar decisões e transmitir ordens a todos os subordinados, desde que, no domínio da sua especialização.

As actividades são agrupadas em departamentos funcionais e os funcionários com a mesma actividade são colocados no mesmo departamento, em que todo o trabalho de um determinado tipo lhe é afecto, sob a orientação de um responsável. A estrutura funcional racionaliza o trabalho, dividindo tarefas e atribuindo a sua Gestão a especialistas na área. Desta forma, as diversas áreas funcionais são separadas e controladas centralmente por uma equipa de Gestão que articula todas as actividades no sentido de uma estratégia comum [STRATI e CUNHA, 1999].

A complexidade deste tipo de estrutura pode, em alguns momentos, trazer desvantagens ao funcionamento da organização. Este tipo de estrutura pode apresentar problemas na definição e clarificação das responsabilidades de cada interveniente, diminuindo a capacidade de coordenação e provocando conflitos de competências entre os vários níveis de decisão e execução [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

Esta estrutura adapta-se a envolventes estáveis e pressupõe que nas organizações exista centralização de processos de controlo e decisão e uma comunicação vertical. Trata-se de uma estrutura preparada para integrar níveis de elevada especialização técnica.

Para [CARDOSO, 2003], este tipo de estrutura só é aceitável em organizações de pequenas ou médias dimensões e com actividades pouco diversificadas, em que cada projecto vai ser tratado em vários departamentos, pelo que não permite uma boa coordenação horizontal.

### **Estrutura *Staff-Line***

A estrutura organizacional *Staff-Line* caracteriza-se por ser composta por órgãos consultivos, denominados Órgãos *Staff* e pelos restantes Órgãos da estrutura, a que chamamos *Line*.

Os Órgãos *Staff* têm por objectivo desenvolver tarefas na área da consultoria e da assessoria para aconselhamento dos Órgãos de Chefia e Direcção de uma organização, proporcionando-lhes serviços e pareceres em áreas muito específicas [CARVALHEDA e BELMIRO, 1986].

Este tipo de estrutura diferencia-se da estrutura linear e da estrutura funcional pela existência dos Órgãos de consultoria e assessoria que mantêm relação apenas com o órgão que aconselham, estando proibida a relação com outros níveis hierárquicos.

Não se pode falar de um tipo de estrutura base, pois estará sempre associada a outro tipo de

estrutura organizacional, a estrutura Linear ou a estrutura Funcional.

### **Estrutura Divisional**

Neste tipo de estrutura, os agrupamentos são efectuados tendo por base os resultados organizacionais. Trata-se de uma estrutura idêntica à estrutura funcional, mas no contexto de um grupo de produtos, em que cada grupo é dotado de uma estrutura funcional focalizada apenas nesse grupo de produto. É também possível apoiar-se na base de mercado para agrupar todas as suas unidades, criando divisões de acordo com os mercados que serve e comportando todas as funções operacionais necessárias para servir esses mercados.

Conforme refere [MINTZBERG, 1995], neste tipo de estrutura, cada divisão contém os seus próprios departamentos, minimizando a interdependência entre as divisões, funcionando cada uma delas quase como uma unidade autónoma. Esta forma de estrutura conduz naturalmente a uma descentralização importante, em que o topo da hierarquia delega em cada divisão os poderes necessários para a tomada das decisões das suas próprias operações.

Esta estrutura permite tomar decisões mais rápidas, num nível hierárquico inferior, no entanto, como refere [CARDOSO, 2003], a adopção desta estrutura deve ser devidamente cuidada, nomeadamente:

- Antecedida de uma cuidada selecção dos Gestores que vão assumir a Gestão ao nível das divisões;
- Acompanhada de um esforço de descentralização de autoridade a nível das decisões correntes, mantendo as decisões fundamentais ao nível central, principalmente a definição dos objectivos, da estratégia e da estrutura organizativa;
- Acompanhada de objectivos, estratégias e políticas globais que evitem a descoordenação entre as divisões;
- Acompanhada de uma boa orçamentação, uma boa avaliação do desempenho e interpretação dos resultados, de forma a assegurar um nível de controlo adequado à actividade da organização.

## **Estrutura Matricial**

A estrutura matricial permite às organizações combinar a eficiência com a capacidade de resposta, usando um sistema de comando múltiplo.

É uma estrutura que combina as estruturas funcional e divisional, exercendo funções que se complementam. Pretende conciliar a eficiência da estrutura funcional com a eficácia da estrutura divisional. Tem a vantagem de rentabilizar a utilização do pessoal, ser flexível e barata, no entanto, a quebra da regra da unidade de comando pode trazer alguns conflitos, já que a transmissão de ordens poderá decorrer de vários responsáveis, porventura contraditórias [CARDOSO, 2003].

É uma estrutura complexa e, segundo [STRATI e CUNHA, 1999], só deve ser usada se existirem condições favoráveis para ser implementada. A sua utilização assenta em dois princípios base: a autoridade dual através da qual os elementos da organização podem ter dois supervisores e o equilíbrio de poder entre esses supervisores.

Este tipo de estrutura, quando devidamente implementada na organização, permite obter níveis superiores ao da estrutura funcional e divisional, em termos de coordenação, integração, comunicação e circulação de informação.

## **Estrutura Horizontal**

A estrutura horizontal tem, na sua base de organização, um processo inverso ao das estruturas anteriores, em que a base passava pela função desempenhada pelo colaborador.

Como referem [STRATI e CUNHA, 1999], as organizações utilizam este tipo de estrutura para obter benefícios da especialização multifuncional, em que cada processo é desenvolvido por várias equipas em simultâneo.

É inegável que os novos sistemas tecnológicos têm um enorme impacto na evolução dos formatos estruturais de uma organização, uma vez que a coordenação de tarefas e de processos e a fluidez de informação são determinantes para a estrutura da organização. Da hierarquia de controlo passou-se à primazia do processo, pelo que as formas emergentes já não assentam na função, mas na criação de valor e na aproximação ao mercado [STRATI e CUNHA, 1999; ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999].

Recentemente surgiram novos tipos de organização, com novas tendências na estrutura das organizações, em que se destacam as organizações em rede.



## **Estrutura em Rede**

A estrutura em rede é utilizada nas entidades que englobam um conjunto de organizações ou unidades operacionais, com poucos níveis hierárquicos e grande recurso ao *outsourcing*.

Neste tipo de estrutura desaparece a lógica hierárquica tradicional. A organização deixa cair a execução de determinados serviços que podem ser assegurados no exterior, com menor custo, em menos tempo e melhor qualidade.

Desta forma, as organizações actuais passam a ser pequenos centros, ligadas a outras organizações através de sofisticados SI's, que permitem o planeamento, a produção e a divulgação dos produtos e serviços postos à disposição do cliente [CARDOSO, 2003].

A estrutura em rede adoptada por grandes organizações é consequência directa dos avanços tecnológicos na área dos SI e permite com facilidade dispersar o trabalho, centralizando numa só organização um conjunto de vantagens competitivas disseminadas por vários locais [STRATI e CUNHA, 1999].

Este tipo de estrutura permite uma grande flexibilidade e uma grande capacidade de adaptação das organizações ao meio envolvente e traz às actuais organizações uma profunda alteração face àquilo que eram os valores tradicionais de uma organização em que a lógica hierárquica é abandonada e substituída pela comunicação horizontal. Neste tipo de estrutura, privilegia-se a estratégia da comunicação e a colaboração entre as organizações.

**Quadro n.º 1 – Características das estruturas organizacionais**

	<b>Contexto</b>
<b>Estrutura Linear</b>	Envolvente estável e pouco incerta, tecnologias de rotina e baixo nível de interdependência.
<b>Estrutura Funcional</b>	Envolvente estável e pouco incerta, tecnologias de rotina, baixo nível de interdependência, ênfase na eficiência e na qualidade técnica.
<b>Estrutura Divisional</b>	Envolvente moderada ou incerta e mutável, tecnologia não rotineira, alto nível de interdependência, grande dimensão, muitos produtos, ênfase na eficácia e satisfação do cliente.
<b>Estrutura Matricial</b>	Envolvente muito incerta, tecnologia não rotineira, alto nível de interdependência, ênfase na especialização técnica, ênfase na inovação de produtos, dimensão moderada e poucas linhas de produtos.
<b>Estrutura Horizontal</b>	Envolvente incerta e instável, ênfase na rapidez, proximidade ao cliente e procura de vantagem competitiva em meios turbulentos.
<b>Estrutura em Rede</b>	Substituição do controlo hierárquico pelo de mercado, focalização nas competências nucleares da organização, utilização de TI sofisticadas e ajustadas à exploração do conceito de cadeia de valor.
<b>Sistemas Internos</b>	
<b>Estrutura Linear</b>	Pequena ou média dimensão e possibilidade de delegação de autoridade.
<b>Estrutura Funcional</b>	Ênfase operacional nos objectivos funcionais, pequena ou média dimensão e autoridade formal dos Gestores funcionais.
<b>Estrutura Divisional</b>	Ênfase operacional na linha de produtos, grande importância aos centros de custos e autoridade formal dos Gestores de produto.
<b>Estrutura Matricial</b>	Ênfase operacional na função e no produto, dois sistemas de planeamento e orçamentação (por função e por produto) e autoridade formal repartida entre os dois tipos de Gestores.
<b>Estrutura Horizontal</b>	Ênfase operacional no processo, constituição de equipas multifuncionais e delegação do trabalho ao mais baixo nível.
<b>Estrutura em Rede</b>	Ênfase nas competências nucleares, grande importância da rapidez e flexibilidade, recurso a parcerias e poder centrado no integrador da rede.
<b>Pontos Fortes</b>	
<b>Estrutura Linear</b>	Dependência hierárquica única, ênfase nos custos e adaptada a um ou poucos produtos.
<b>Estrutura Funcional</b>	Economias de escala nos departamentos, ênfase nos custos, facilita alcance dos objectivos funcionais e adaptada a um ou poucos produtos.
<b>Estrutura Divisional</b>	Adaptação à mudança, vários pontos de contacto e de responsabilidade para aumentar a satisfação do cliente, forte coordenação, adaptação a diferentes produtos, regiões e mercados e descentralização na tomada de decisão.
<b>Estrutura Matricial</b>	Níveis elevados de coordenação necessários para enfrentar exigências do meio envolvente, partilha flexível dos recursos humanos entre produtos, ajustada a decisões complexas e alterações frequentes do meio envolvente e permite o desenvolvimento funcional e por produto.
<b>Estrutura Horizontal</b>	Maior contacto pelo achatamento da hierarquia, melhorias na rapidez e eficiência, queda das barreiras interdepartamentais, fácil colaboração, grande exposição a terceiros e mais motivação.
<b>Estrutura em Rede</b>	Grande flexibilidade e rapidez de resposta, emagrecimento da organização, capacidade de reajustar e redistribuir os recursos organizacionais e evita perdas de tempo e dispêndio de recursos em actividades pouco relevantes.
<b>Pontos Fracos</b>	
<b>Estrutura Linear</b>	Pouca especialização e produtividade, falta de comunicação entre departamentos e pouca inovação.
<b>Estrutura Funcional</b>	Resposta lenta a mudanças, falta de comunicação entre departamentos, pouca inovação e visão restrita dos objectivos.
<b>Estrutura Divisional</b>	Ausência de economias de escala nos departamentos funcionais, pouca coordenação entre linhas de produtos, dificulta a especialização e o aprofundamento das competências e dificulta a integração e a standardização entre linhas de produto.
<b>Estrutura Matricial</b>	Autoridade dual, por vezes frustrante e confusa, exige boas competências interpessoais, pode tomar muito tempo na resolução de conflitos, necessita de ser pressionada para manter equilíbrio entre poderes e não funciona com mentalidade verticalista.
<b>Estrutura Horizontal</b>	Mudança na filosofia de Gestão, o processo de transição pode ser difícil e confuso, difícil papel dos supervisores e mudança nos sistemas de Gestão.
<b>Estrutura em Rede</b>	Perda de controlo de actividades não nucleares, maior dificuldade no controlo de qualidade nas operações não desenvolvidas na organização, maior instabilidade organizacional, derivada da possibilidade de mudança nos parceiros, dificuldade na criação de uma cultura organizacional, estimula comportamentos oportunistas e possibilidade de competição pelo papel de integrador da rede.

**Fonte: Adaptado de Carvalheda e Belmiro (1986); Strati e Cunha (1999)**

## CAPÍTULO III

### 3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO SIG NO EXÉRCITO PORTUGUÊS

#### 3.1. Envolve do Sector Público: das regras e normas Europeias às Nacionais

O SP em Portugal tem vindo, na última década, a centrar os seus objectivos na conformidade legal e no controlo da execução orçamental, no intuito de demonstrar que os seus Organismos aplicam os recursos segundo as regras determinadas.

Como na UE, também em Portugal se utilizava um variado conjunto de normas e práticas de base nacional, sujeitas a um grau limitado de harmonização. Essas práticas nacionais eram explicadas pela diferença no sistema de financiamento e no sistema legal adoptado em Portugal, com enorme influência no sistema fiscal [REIS et al., 2002].

O início da última década ficou marcado por importantes desenvolvimentos na UE, em matéria de normalização contabilística e relato financeiro. No seguimento da nova estratégia contabilística planeada pela Comissão Europeia, em 1995, foram desenvolvidas algumas acções, nomeadamente o acompanhamento dos trabalhos do IASB e a análise de conformidade entre as directivas contabilísticas e as NIC, tendo por objectivo a afirmação das posições e interesses da UE naquela organização e subsequente influência na produção de normas [CNC, 2000].

Foi em Março de 2000 que o Conselho Europeu determinou que o Plano de Acção para os Serviços Financeiros apresentado pela Comissão Europeia fosse implementado até 2005, tomando medidas para reforçar a comparabilidade das demonstrações financeiras elaboradas pelas organizações comunitárias. Ainda durante esse ano, a Comissão Europeia publicou a estratégia da UE para o futuro em matéria de informações financeiras a prestar pelas empresas, propondo que todas fossem obrigadas, até 2005, a elaborar as suas contas em conformidade com as NIC [CNC, 2000; DIRECTIVA 2003/51/CE, 2005].

Nesse sentido, através do Regulamento 1606/2002 do Parlamento Europeu e do seu Conselho, foi introduzido o requisito de que, a partir de 2005, todas as sociedades cotadas

elaborem as suas contas consolidadas em conformidade com as NIC. A adopção de uma NIC implica que a norma respeite as exigências mínimas da Directiva 78/660/CEE, de 25 de Julho de 1978 do Conselho Europeu, e da Directiva 83/349/CEE, de 13 de Junho de 1983 do Conselho Europeu, sendo desejável que as directivas comunitárias reflectam os desenvolvimentos da contabilidade internacional [DIRECTIVA 2003/51/CE, 2005].

Os países da UE, e por conseguinte Portugal, são levados a desenvolver esforços para manter a coerência entre as directivas comunitárias e a evolução das NIC [Directiva n.º 2003/51/CE, 2005].

São muitas as disparidades na elaboração e apresentação dos relatórios financeiros que dificultam a comparação e a compreensão da informação financeira, pelo que a análise dos relatórios financeiros das organizações sedeadas em diferentes países poderá conduzir a diferentes interpretações. Esta diversidade de relatórios é considerada uma barreira de acesso à informação [REIS et al., 2002].

Deve, pois, ser alcançada uma maior coerência, introduzindo alterações de acordo com as melhores práticas a nível internacional. Há que reforçar o facto dos relatórios de Gestão apresentarem uma exposição real da situação das organizações e promoverem uma maior coerência nas informações fornecidas.

Com o objectivo de criar um conjunto uniforme de regras de carácter obrigatório que permitam comparar os relatórios financeiros das diferentes organizações, foram emanados pelo IASB, os IAS [REIS et al., 2002].

Também as organizações do SP estão a ser confrontadas com novos desafios em matéria de finanças e contabilidade, no sentido de obter uma normalização em termos mundiais. Existe actualmente, através do Comité do SP da IFAC, um movimento internacional em curso, tendente a normalizar a contabilidade do SP [CAIADO, 2004].

Desde o ano de 2003 que o Comité do SP da IFAC vem debatendo alguns assuntos inerentes ao programa de normalização contabilística, desenvolvido desde 1986. Um dos aspectos mais focado neste programa é a adopção das normas por parte dos países, em especial os que integram a UE [CAIADO, 2004].

Importa referir que para apoiar a Comissão Europeia na tomada de decisões relacionadas com a introdução de normas contabilísticas, foi criado o Comité para o SP junto da FECE,

o qual integra Organismos dos respectivos membros. Portugal encontra-se representado pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

O Comité para o SP tem como objectivo elaborar um conjunto de normas para o SP, denominadas IPSAS, baseadas nas IFRS emitidas pelo IASB.

Uma das preocupações principais do Comité do SP da IFAC é a promoção de uma contabilidade elaborada na base de acréscimos por parte dos Organismos do SP e a elaboração de uma norma dos fluxos de caixa específica para o SP. Por princípio, as organizações do SP estão orientadas para a satisfação das necessidades de carácter colectivo, sem fins lucrativos. São organizações que praticam aspectos de ordem técnica, viradas para o consumo de recursos monetários, razão pela qual o aspecto monetário está normalmente presente nas preocupações destas organizações [CAIADO, 2004].

Das Directivas do Parlamento Europeu e do Conselho da UE resultaram várias formas de estabelecer relações entre as vertentes da Gestão. Este factor levou a que fosse criado em Portugal um sistema contabilístico em que a contabilidade orçamental e a financeira se encontram ligadas, transversalmente às várias vertentes da Gestão.

Foi, no entanto, com a publicação da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e a sua regulação através do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 Julho, que o NRAFE surge com o sentido de uniformizar todos os requisitos contabilísticos das entidades públicas em Portugal.

## **3.2. Envolvente do Exército Português**

### **3.2.1. Referencial do Sector Público e das Forças Armadas Portuguesas**

O maior número de atribuições e a maior dimensão estrutural têm vindo a provocar um sentimento interno da necessidade de controlo dos custos e dos meios, de forma a não existir perda de competitividade no SP. Desperta em Portugal um novo paradigma para a Gestão pública: O *New Public Management*, também denominado *managerialismo* [BARBOSA, 2005].

Este modelo assenta numa Gestão profissional, explicitando todas as medidas de *performance*, dando enorme ênfase aos resultados obtidos e, principalmente, insiste em fazer mais com menos recursos, ao estilo da Gestão empresarial.

A prestação de contas dos Organismos públicos em Portugal foi, até ao início da década de

90, efectuada na base de caixa. No início dos anos 90, começam a surgir problemas com a necessidade de normalizar as contas do Estado, substituindo a óptica de caixa pela óptica de acréscimo [CAIADO, 2004].

A solução encontrada foi adoptar um modelo semelhante ao de outros países da Europa, prevendo a aprovação do POCP. Neste modelo coexistem as duas ópticas de contabilidade, de caixa e de acréscimo e prevê-se a elaboração de contas idênticas às das organizações privadas, complementadas com a execução orçamental específica do SP.

As preocupações dos elementos que integram a estrutura encarregada de elaborar o Plano de Contas, levaram a que as divergências entre o POCP e o Plano das empresas tenham sido mínimas, até porque as orientações constantes das normas do IASB foram sistematicamente introduzidas no POC empresarial, logo as possíveis divergências entre o que consta do POCP e as IPSAS estão muito esbatidas [CAIADO e PINTO, 2002; CAIADO, 2004].

O Comité do SP da IFAC preconiza como características essenciais, a que os novos sistemas se encontram obrigados a responder em termos de informação contabilística pública: a compreensibilidade, a relevância, a fiabilidade e a comparabilidade, e considera-as como sendo constrangimentos à obtenção de informação relevante e fiável [BARBOSA, 2005].

Nos Organismos públicos foram então implementados novos sistemas que permitem não só o controlo do cumprimento da legalidade e o controlo orçamental, mas que têm a capacidade de produzir informação sobre a situação financeira, patrimonial e analítica das organizações.

As alterações em termos financeiros que decorrem em Portugal levaram à necessidade de dotar o MDN de um SI, com incidência na área financeira. Constituiu-se uma plataforma comum a todos os Órgãos do MDN que possibilitasse a normalização dos procedimentos até então desenvolvidos de forma descentralizada. Trata-se de um *software* que permite apoiar as acções de Gestão e é capaz de integrar vertical e transversalmente toda a estrutura nas funções de planeamento, execução e controlo [MATA, 2008].

A implementação do SIG surge com a necessidade de fomentar uma Gestão coordenada no MDN e de promover uma implementação de sistemas financeiros nos três Ramos das

FAP<sup>8</sup>, no Estado-Maior General das Forças Armadas e nos Órgãos e Serviços Centrais.

Realça-se o facto de, à data em que é determinado pela entidade competente dar-se início ao processo de implementação do SIG, o mesmo já se encontrar em produção na Marinha Portuguesa.

### **3.2.2. Factores caracterizadores da implementação do Sistema Integrado de Gestão no Exército Português**

Numa organização em processo de mudança, desenvolvem-se simultaneamente dois sentidos comportamentais, por um lado o desejo de mudar, por outro o de continuar, a evitar a mudança.

Implementar um SIG requer disponibilidade para proceder a determinadas mudanças organizacionais e de negócio, não esquecendo por vezes a necessidade de mudar em termos culturais. Muitos dos sistemas desenvolvidos levaram organizações a redesenhar os seus processos e a eliminar tarefas que não produziam valor acrescentado.

As mudanças que o SIG provoca, associadas à crença de que será utilizado para reduzir custos com pessoal, levam os projectos da sua implementação a enfrentar, por vezes, uma enorme resistência no interior das organizações. É necessário que as organizações tenham um meio envolvente propício à implementação de um sistema deste tipo. A cultura organizacional sofre grande transformação com a implementação de um SIG e os seus elementos devem estar motivados e preparados para absorver essas inovações [AFONSO e VICENTE, 2002; OLIVEIRA, 2003b].

Importa considerar que a implementação de um SIG tem como objectivo interligar as diferentes áreas da organização e não pode ser separada dos factores humanos e do contexto organizacional, pois o facto de se considerar um produto previamente concebido e com formato *standard*, leva a que nalguns casos imponha a sua própria lógica à estratégia e cultura existentes na organização [ZANELA, MARCADAR e SOARES, 1999].

Antes da implementação do SIG no Exército Português, este utilizava uma enorme diversidade de aplicações direccionadas principalmente para a área da contabilidade,

---

<sup>8</sup> Marinha, Exército e Força Aérea.

tesouraria, vencimentos e Gestão financeira, o que originou o desenvolvimento sectorial de um elevado número de aplicações, situação que provocava constrangimentos na organização. A existência de plataformas tecnológicas heterogéneas, com baixo nível de standardização, promove uma crescente necessidade de diferentes tipos de manutenção, afectando a eficiência das próprias aplicações [MATA, 2008].

Durante a implementação do SIG, houve no Exército Português a necessidade de efectuar desenvolvimentos à medida da sua organização, o que poderá colocar em causa o valor acrescentado que um produto deste tipo pode trazer à organização. Para [GOMES, 2007], este tipo de sistemas tem associadas ideias menos correctas, por exemplo: se os clientes têm as mesmas necessidades, recursos, estrutura e políticas, então os ERP's não necessitam de ser completados com desenvolvimentos adicionais, não acrescentam valor à organização. Acreditar que o desenvolvimento à medida da organização não tem qualquer importância é uma ideia completamente errada, pois sem esses desenvolvimentos, que permitem um ajustamento à realidade das organizações, não serão resolvidos alguns problemas na fase de implementação do sistema.

Também no Exército Português houve a necessidade de redesenhar muitos dos processos até então utilizados e de eliminar tarefas que pela sua desactualização não se enquadravam com a entrada em produção do SIG.

A resistência interna aparece no início, promovida não só pela grande mudança em termos técnicos e estruturais, abrangendo normalmente muitas novas características, mas essencialmente pelo enorme desconhecimento do sistema por parte dos utilizadores.

Para [GOMES, 2007], a implementação de um ERP é bastante complexa, face à enorme multiplicidade de fenómenos que lhe estão associados, pelo que será necessário tempo até que todas as potencialidades fiquem claras para os utilizadores. Só através de uma constante utilização do sistema se detectam funcionalidades que não foram percebidas durante o processo inicial e se diminui a resistência à implementação. Este facto também é verdadeiro no caso em estudo, principalmente por se tratar de um processo de enorme dimensão. Um dos factores marcantes da implementação do sistema passa por, no início do projecto, se acreditar que o ERP seria capaz de satisfazer todos os requisitos organizacionais e que a simples parametrização permitiria adaptar o *software* a qualquer processo da organização.



Com o decorrer da implementação do SIG, foram surgindo dificuldades no Exército Português, das quais se realçam [MATA, 2008]:

- A falta de qualificação de um número elevado de utilizadores para trabalhar com o POCP;
- A dificuldade em gerir a mudança, existindo grande resistência das chefias intermédias e dos utilizadores, os quais ainda não perceberam as vantagens do novo sistema;
- A indefinição na inventariação do património inicial, com dificuldade na migração e tratamento do imobilizado;
- A inexperiência do fornecedor na implementação de ERP na AP. Trata-se de um projecto pioneiro e de grande dimensão, tendo sido feita uma subavaliação das diferenças entre a realidade do sector privado e da AP, em geral, e da Defesa, em particular;
- As estratégias de actuação tornaram-se demasiado ambiciosas, impossibilitando a estratégia do *Big Bang*, obrigando a uma inversão no sentido de aplicar uma estratégia de "Passo a Passo";
- As alterações organizacionais no ano de arranque, com a reestruturação orgânica do Exército Português, em Junho de 2006;
- As limitações da plataforma SAP, focada essencialmente para a realidade do sector privado e com dificuldades em responder a algumas das áreas mais sensíveis da organização, como a área logística de manutenção de equipamentos e a área de recursos humanos.

No Exército Português, o desenvolvimento e a entrada em produção do SIG causou impacto na estrutura Organizacional e nos modelos de Gestão e teve em conta alguns factores considerados de relevo, na entrada em produção do novo sistema: a necessidade de empenho de toda a estrutura de Comando, a grande implicação de pessoal especializado, um programa de formação intenso e uma enorme capacidade de gerir um processo que envolve a reestruturação de grande parte dos processos existentes na organização.

A essência de um bom planeamento e de uma boa capacidade para controlar uma organização passa pela capacidade que os Órgãos de Chefia e Direcção possuem na

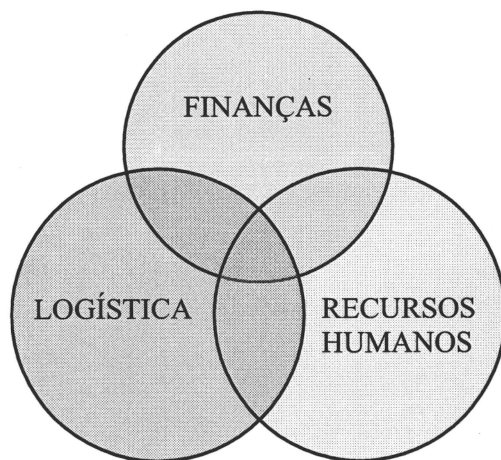
tomada de decisão. Também no Exército Português, a tomada de decisões na área operacional terá sempre de ser acompanhada e sustentada em informação oportuna e com conteúdo adequado e de base verdadeira [OLIVEIRA et al., 2006].

A premissa de que as decisões operacionais no Exército Português serão sempre acompanhadas de informação oportuna trouxe a necessidade de acompanhar a evolução tecnológica e de implementar um sistema que permitisse alinhar toda a informação dos processos decisórios.

A grande importância do SIG levou a que os órgãos responsáveis decidissem pela sua implementação no Exército Português, julgando tratar-se de uma solução simples e definitiva, capaz de resolver grande parte dos problemas até então existentes na organização. Verifica-se que a actual realidade é no entanto diferente do esperado, a experiência adquirida mostra-nos que a sua implementação tem sido uma actividade excessivamente complexa e delicada, a todos os níveis.

A crescente Gestão do conhecimento implica uma integração nos processos a nível das finanças, da logística e dos recursos humanos, de forma a permitir a recolha de dados de todas as fontes e transformá-los em informação importante para a actividade do Exército Português, conforme representado na figura seguinte [OLIVEIRA et al., 2006].

**Figura n.º 3 – Integração horizontal**



**Fonte: Adaptada de Mata (2008)**

A Reforma da Contabilidade Pública em Portugal e a adopção do NRAFE provocaram na organização alterações de ordem estrutural e de ordem técnica atinentes à utilização de procedimentos eficazes para acompanhar a área operacional. A implementação do SIG

permitiu uma análise detalhada de toda a estrutura da organização, produzindo uma ampla visão dos processos, para melhor entender os requisitos organizacionais que interferiram com a implementação do sistema e permitiu também perceber e identificar quais as alternativas a desenvolver para os vários processos em curso na organização.

Segundo [OLIVEIRA et al., 2006], os SIG's são conjuntos de sistemas que têm como objectivo agregar e estabelecer uma relação na informação obtida das diferentes áreas existentes nas organizações. Possuem uma estrutura modular, na qual estão desenvolvidas e aplicadas as melhores práticas de mercado para os diferentes processos de negócio. Também no Exército Português se adoptou a implementação de um SIG com a finalidade de organizar, integrar e uniformizar toda a informação produzida nas vertentes da Gestão económica, financeira, de recursos humanos e patrimonial.

### **3.2.3. As potencialidades do Sistema Integrado de Gestão na dinamização da informação no Exército Português**

O SIG é um sistema estruturado e completo, projectado para operar em vários níveis hierárquicos, dependendo apenas de uma única base de dados e mantendo todos os módulos integrados entre si. Permite gerar informação sob vários formatos, tabelas, gráficos, relatórios e outros, necessários às rotinas de serviço, eliminando a redundância de dados entrados, capaz de processar com maior velocidade todos os dados, produzindo e disponibilizando melhor informação, em tempo real, aos Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português [MATA, 2008].

Não menos importante é a forma de divulgação padronizada que o SIG permite, fazendo com que a informação disponível seja igual no momento da decisão para os três níveis do sistema financeiro<sup>9</sup> do Exército Português. Pela sua natureza integradora e pelas vantagens competitivas que apresenta, em relação aos sistemas até então utilizados, tem-se tornado numa ferramenta de extrema importância para a integração dos dados e informações em toda a organização, disponibilizando no nível superior do SIF do Exército Português<sup>10</sup> toda a informação recolhida nos vários pontos do nível inferior<sup>11</sup> da organização.

---

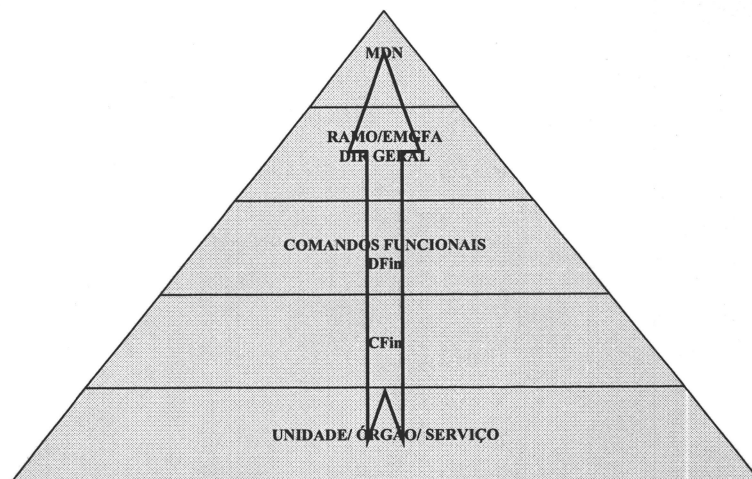
<sup>9</sup> Nível de Unidade, Centro de Finanças e Direcção de Finanças.

<sup>10</sup> Nível Direcção de Finanças.

<sup>11</sup> Nível Unidade.

Outro dos principais factores que caracterizam o SIG na dinamização da informação ao nível do Exército Português é a capacidade de integrar as várias áreas da Gestão<sup>12</sup>, numa única plataforma comum. Desta forma, consegue-se produzir informação agregada e de qualidade, a todos os níveis de responsabilidade e em tempo real.

**Figura n.º 4 – Integração vertical**



**Fonte: Adaptada de Mata (2008)**

Segundo [MATA, 2008], podemos afirmar que o SIG integra a informação em duas ópticas:

- Na óptica horizontal, em que as várias tarefas da área Logística, Financeira e Recursos Humanos se interligam, para disponibilizar a informação necessária de apoio à decisão, através das demonstrações financeiras e dos relatórios orçamentais;
- Na óptica vertical, em que a informação percorre os vários níveis da estrutura financeira com origem no nível inferior (Unidade Militar), passando pelo nível intermédio (Centro de Finanças) e terminando no nível superior (Direcção de Finanças do Exército). A circulação desta informação é suportada pelas demonstrações financeiras e pelos relatórios de execução orçamental.

Após estes quase três anos do sistema em produção, são várias as áreas em que a sua utilização tem sido um importante vector na melhoria e dinamização de algumas

---

<sup>12</sup> Finanças, Logística e Recursos Humanos.

reorganizações em termos processuais. Para isso, muito contribuem aquelas que, no seio da estrutura financeira do Exército, são consideradas as potencialidades deste sistema:

- A disponibilização da informação certa, na hora certa e aos Órgãos certos;
- A facilitação dos meios necessários para uma perfeita integração entre os vários sectores do SIFE, utilizando uma única base de dados;
- A substituição de um significativo número de aplicações utilizadas em termos sectoriais;
- A disponibilização de um planeamento operacional mais transparente, devidamente estruturado e com as responsabilidades mais definidas;
- O apoio à organização no sentido de melhorar o desempenho em termos operacionais, aumentando os níveis de operacionalidade, utilizando melhor os recursos postos à sua disposição e evitando a utilização redundante desses meios.

#### **3.2.4. A implementação do POCP no Exército Português**

A Reforma da Contabilidade Pública é iniciada com a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e complementada com outra legislação, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que estabelece normas e regras para o NRAFE. Como complemento à legislação referida, surge em Agosto de 2001, a Lei n.º 91/2001 que, de forma clara, estabelece que toda a AP fica sujeita ao POCP, podendo ainda dispor de outros elementos que lhe proporcionem um bom controlo de Gestão.

Surge pelo meio o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que esclarece a obrigatoriedade da aplicação do POCP a todos os serviços e Organismos do SP, que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública.

A RAFE vê como um dos seus produtos finais a aplicação do POCP, assumindo-se este como um importante SI que poderá ser considerado como a sua coluna base na inovação da Gestão na AP.

A exigência de uma contabilidade no Exército Português com capacidade para promover com transparência e rigor a eficiência e eficácia das suas contas tornou o método até então

utilizado desajustado. Assim, o novo sistema de contabilidade implementa a utilização do POCP, permitindo a utilização de novos procedimentos contabilísticos.

O sistema deixa de ser baseado numa contabilidade unigráfica, para passar, com a utilização do POCP, a basear-se numa contabilidade digráfica, em que qualquer movimento implica, em todas as situações, a movimentação de pelo menos duas ou mais contas.

Para [BARBOSA, 2005], a evolução da contabilidade pública no sentido de uma contabilidade empresarial, sem no entanto perder de vista a contabilidade orçamental, traduz-se na necessidade de introduzir na AP preocupações de eficiência, eficácia e economia de suporte à tomada de decisão, mas sempre com o respeito pela legalidade, motivo por que se mantém o controlo orçamental.

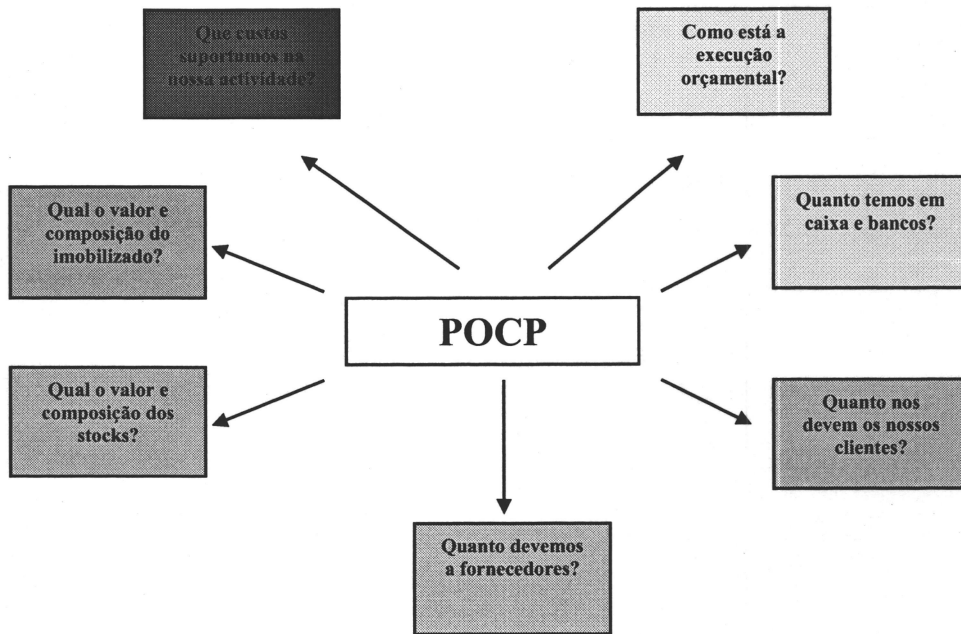
A implementação do POCP no Exército Português prevê a produção de informação organizada, materializada no mapa dos fluxos de caixa, ao mesmo tempo que possibilita a elaboração da demonstração de resultados de acordo com a óptica de acréscimos.

Há no entanto a referir que a implementação do POCP no Exército Português tem suscitado algumas dúvidas e problemas, de que se realça:

- A falta de experiência em contabilidade pública, tem dificultado a organização da informação contabilística para dar resposta aos relatos financeiros;
- A elaboração das demonstrações financeiras que pressupõe a existência de inventários do imobilizado que continuam no seio da organização a suscitar problemas de valorimetria;
- A dificuldade no aprovisionamento de materiais e na sua movimentação contabilística;
- O conceito de proveito ou rendimento quando falamos na óptica de acréscimos, pois estamos perante um Organismo sem qualquer finalidade lucrativa;
- O grande número de UEO e a sua dispersão em termos territoriais.

Os esquemas seguintes ilustram a mudança provocada pela implementação do POCP no Exército Português.

Figura n.º 5 – A unigrafia Vs POCP



Fonte: Adaptada de Mata (2008)

### **3.2.5. As potencialidades do POCP na dinamização da informação de Gestão no Exército Português**

A necessidade de prestar contas é um princípio devidamente assimilado, pelo que importa fundamentalmente ter a preocupação sobre a transparência e a qualidade da prestação de contas. Isso implica uma correcta apresentação das demonstrações financeiras transparentes e fiáveis, dentro de um sistema que previna e controle situações menos correctas.

A verdade é que uma organização que não presta contas, ou que mesmo prestando não consegue atingir o nível desejado, não consegue conhecer o estado da sua organização nem tem capacidade para poder projectar o futuro, tornando-se num caos, em termos operacionais. A qualidade na prestação de contas ocupa hoje em dia um lugar de destaque no Exército Português, pelo que, no futuro, essa prestação deve ser cada vez mais rigorosa, completa, acessível e de fácil consulta, requisitos que só poderão ser alcançados com a utilização de um bom Sistema de Gestão que compreenda [TAVARES, 2008]:

- Objectivos passíveis de quantificação e definidos de forma correcta;
- Aplicação de metodologias de orçamentação que permitam o acompanhamento da sua execução e avaliação dos resultados obtidos;
- Criação de indicadores que acompanhem e avaliem toda a execução orçamental da organização.

A implementação do POCP permite ao Exército Português prestar contas de forma organizada, tendo por base um instrumento de Gestão capaz de explicar os números em sentido amplo.

Com a introdução do POCP no Exército Português, surge um novo conceito de Gestão, em que termos como proveitos, custos, património, rentabilidade e indicadores de Gestão passam a fazer parte do vocabulário dos responsáveis pela área financeira. O POCP, utilizado em simultâneo com o SIG, permite maior visibilidade da situação financeira da organização e, principalmente, uma maior transparência nas contas apresentadas aos Órgãos responsáveis.



As implementações do SIG e do POCP obrigaram a uma mudança cultural e organizacional de todo o SIFE, bem como às necessárias adequações das atribuições e competências até então desenvolvidas [MATA, 2008].

A exigência de uma nova contabilidade pública, capaz de introduzir novos indicadores de Gestão com condições para apoiar os Órgãos de Chefia e Direcção na tomada de decisões, permitiu a introdução do POCP capaz de permitir a reunião de toda a informação contabilística necessária para, depois de compilada e processada, analisar e medir o desempenho das entidades constituintes do processo, bem como controlar toda a situação económica [SERRA, CARVALHO e COSTA, 2007].

O POCP permite-nos antever a emergência de novos procedimentos contabilísticos, fundamentais para a necessária abertura no Exército Português à introdução da chamada contabilidade de custos no SP, capaz de efectuar uma medição da *performance* da própria organização.

Só com a introdução do POCP se encontra forma de dinamizar a informação financeira e de proporcionar aos Órgãos Centrais de Chefia e Direcção a capacidade de avaliar o desempenho da organização e de aferir o valor acrescentado em cada actividade desenvolvida, bem como se encontra forma de otimizar cada uma das actividades e de eliminar todos os seus desperdícios.

O POCP apresenta-se como a porta de entrada de toda a informação que tem que ser processada em termos económicos, no sentido de produzir, através de diversos relatórios, os instrumentos capazes de reflectir com maior rigor a situação económica do Exército Português, projectando a decisão dos Comandantes, Directores e Chefes para a direcção correcta, na hora da tomada de decisões.

Só a corporização da contabilidade através do POCP permite recolher todo o conjunto de informação, passível de ser tratada através de uma contabilidade de custos que, por si só, permite apresentar todo o desempenho económico do Exército Português, disponibilizando ao decisor toda a informação sobre os custos assumidos, os proveitos verificados e a sua origem.

Todas as alterações provocadas pela introdução do POCP no Exército Português trouxeram, numa óptica de Gestão, a possibilidade de contabilizar os custos e proveitos de acordo com a sua natureza e funções desempenhadas. Deste modo, torna-se possível

realçar todos os custos e proveitos associados ao desempenho das várias unidades constituintes da organização.

A utilização do POCP permite criar condições para a utilização de novos procedimentos contabilísticos, capazes de mostrar a *performance* das organizações, factor de extrema importância para quem necessita de tomar decisões [SERRA, CARVALHO e COSTA, 2007].

Como já anteriormente mencionado neste trabalho, só a corporização da contabilidade, através do POCP, permite recolher a informação passível de ser tratada através de uma contabilidade de custos que constituirá, num futuro próximo, um enorme complemento de Gestão e um importante factor de análise de todas as receitas e despesas, para evidenciar de forma pormenorizada o conhecimento do SIFE.

Não obstante as potencialidades criadas com a implementação do POCP na dinamização da Gestão no seio militar, deve ter-se em conta que o objectivo do Exército Português não passa por maximizar lucros, como ocorre nas organizações privadas, mas contribuir para a segurança e o bem-estar da população em geral.

A implementação do POCP no Exército Português vem disponibilizar informação contabilística essencial para efectuar uma análise das despesas, segundo os critérios de legalidade, de economia, de eficiência e eficácia, permitindo em simultâneo um reforço da clareza e transparência da Gestão e das relações com os Órgãos de supervisão e controlo<sup>13</sup>.

Acresce ainda referir que o POCP permite, no seio da organização, criar condições para integrar os diferentes aspectos das vertentes de Gestão económica, financeira e patrimonial, nomeadamente [Plano Oficial de Contabilidade Pública, 1997; CAIADO e PINTO, 2002; MATA, 2008]:

- Aproveitar a utilização de novas TI, com a implementação do SIG;
- Tomar decisões estratégicas no domínio orçamental, principalmente no acompanhamento dos compromissos com reflexos em anos futuros;
- Disponibilizar informação de apoio a actividades de controlo e reforça a transparência da situação económica, financeira e patrimonial, permitindo a

---

<sup>13</sup> TC, IGF, DGO, IGDN, IGE.

elaboração de verdadeiros relatórios de Gestão, e não apenas a elaboração dos tradicionais relatórios orçamentais;

- Avaliar o desempenho de novas políticas relativamente a estimativas iniciais;
- Ligar a contabilidade orçamental e financeira num único sistema;
- Utilizar a base do acréscimo para o registo das transacções financeiras e uma base de caixa modificada para o orçamento;
- Divulgar a informação financeira à volta dos relatórios universais, balanços, demonstração de resultados, mapa de controlo orçamental da receita, mapa de controlo orçamental da despesa e mapa de fluxos de caixa;
- Obter elementos indispensáveis para aferir o cumprimento dos compromissos assumidos no planeamento das actividades e responsabilizar os decisores pela utilização dos recursos financeiros.

## CAPÍTULO IV

### 4. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

#### 4.1. Delimitação do objecto de análise

No sentido de não comprometer esta investigação, e tendo em conta que a escolha do objecto para análise consiste num dos elementos essenciais para a realização do trabalho, a delimitação do objecto foi efectuada com extremo cuidado.

A escolha e a identificação do objecto de análise estão associadas ao problema inicialmente definido neste trabalho, em que se pretende identificar a capacidade do Exército Português em se reorganizar estruturalmente de acordo com as estratégias de actuação, para que o SIG se enquadre no NRAFE, e a forma como estas estratégias poderão incentivar a adopção de novas técnicas de Gestão de apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção no Exército Português.

Como refere [WESTPHALEN, 2004], a escolha e a identificação da unidade de análise estão associadas ao problema e à questão previamente definidos pelo investigador, salientando que a escolha do objecto de análise é um ponto de extrema importância, pois uma escolha desajustada dificulta a reflexão e validação das respostas obtidas.

Dado tratar-se de uma pesquisa de carácter essencialmente qualitativo, não faria qualquer sentido efectuar uma pesquisa geral que cobrisse todos os sectores existentes em Portugal onde este tipo de sistema foi implementado, pois existe uma clara distinção no modo como esses sectores têm tratado este problema. Assim, procurou-se analisar o maior número de locais e indivíduos com aspectos específicos no contexto do estudo a realizar.

No início da investigação, analisou-se um vasto número de locais e indivíduos que pudessem ser objecto de estudo, em que a recolha de dados proporcionava informação capaz de responder às questões previamente formuladas, tendo sido efectuada uma análise a diversos Órgãos do Exército Português.

Com o decorrer da investigação, tomaram-se decisões no que diz respeito aos aspectos específicos do problema em estudo, bem como aos indivíduos e fontes a estudar

directamente relacionadas. A área de trabalho ficou delimitada à recolha de dados e à pesquisa de assuntos e temas que permitissem recolher informação sobre os objectivos a atingir com a realização deste trabalho.

Desta forma, delimitou-se a recolha de dados e todas as actividades de pesquisa a assuntos e temas essencialmente relacionados com os Órgãos do Exército Português que nos últimos quatro anos se envolveram na implementação do SIG.

O estudo concentrou-se em alterações efectuadas no Exército Português em torno dos sistemas de apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção e, principalmente, no que respeita à implementação do SIG como necessidade de desenvolver novas técnicas de Gestão capazes de responder às actuais exigências de informação. Em particular, dentro do tema, optou-se por estudar as estratégias de actuação que o Exército Português utilizou para aderir ao NRAFE e as reformulações efectuadas na estrutura de base do Exército Português, como consequência da adesão ao NRAFE. Em relação ao SIG, o enfoque foi posto na forma como o SIG permite conciliar as novas exigências de controlo de Gestão com a actividade base do Exército Português e de que forma permite o incremento de novas técnicas de Gestão.

O interesse por esta delimitação justifica-se pela mais-valia que as novas técnicas de Gestão introduzidas, resultantes da implementação do SIG, trouxeram aos Órgãos do Exército, em termos de produção de informação necessária ao apoio à tomada de decisão.

#### **4.2. Fases do processo de investigação**

Dada a complexidade da situação em estudo, foi adoptado como método de investigação o *Estudo de Caso*, que permite uma apresentação dos dados empíricos de forma rigorosa, baseada essencialmente em evidências qualitativas.

Como refere [BARAÑANO, 2004], uma investigação é uma sequência lógica que liga os dados empíricos às questões previamente formuladas e, no final, às conclusões alcançadas, pelo que o delineamento de uma investigação passa essencialmente por três fases:

- Planeamento da pesquisa em toda a sua dimensão;
- Preparação, recolha e análise dos dados recolhidos;
- Elaboração do relatório.

Desta forma, para desenvolver a presente investigação foram levadas a cabo as seguintes tarefas, que se inserem nas três fases anteriormente descritas.

Em primeiro lugar, foi elaborado um *planeamento de Estudo de Caso*, com o objectivo de evitar que as evidências não correspondam às questões inicialmente delineadas. Nesta fase, foram especificados os objectivos e as principais questões da investigação, no intuito de orientar todos os procedimentos metodológicos adoptados no trabalho.

Após a elaboração do planeamento, partiu-se para a fase mais complexa do trabalho, a *preparação, recolha e análise dos dados*. Foi desde logo elaborado um esquema de visitas e definidas as fontes de informação, em especial, os elementos a serem entrevistados bem como a enumeração das questões a abordar durante a recolha dos dados.

Posteriormente à preparação, avançou-se para a recolha dos dados, em que foram utilizadas em simultâneo várias fontes de evidências. A recolha bibliográfica, que permitiu definir os conceitos básicos e os referenciais dos temas a investigar, a observação directa e indirecta, que permitiu efectuar pesquisas de temas actuais e apreciar os factos no contexto real dos órgãos a estudar. Por último, mas igualmente importante, a realização de entrevistas dirigidas aos principais elementos com intervenção directa nos processos de implementação do SIG no Exército Português.

O recurso a várias fontes de evidência, durante a recolha de dados, apresentou-se como uma vantagem para a pesquisa, permitindo explorar ao mesmo tempo um maior número de informação.

Durante a investigação foram utilizados dois tipos de dados: os primários e os secundários.

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas e através da observação directa e indirecta. Como refere [NUNES, 2000], um dos principais meios que o investigador tem para realizar a recolha de dados é a entrevista em que, ao mesmo tempo que consegue valorizar a sua presença, consegue também oferecer todas as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade necessária e desta forma enriquecer a investigação. Assim, foi elaborado um roteiro de entrevista<sup>14</sup> que levou em consideração a complexidade do conteúdo a ser explorado, bem como a qualificação dos entrevistados envolvidos na investigação.

---

<sup>14</sup> Disponível no anexo A.

Foram realizadas vinte e cinco entrevistas, distribuídas da seguinte forma:

- Onze entrevistas a elementos que desempenham funções de Direcção ou Chefia em Órgãos cujo trabalho é diariamente apoiado pelo SIG;
- Onze entrevistas a elementos utilizadores do SIG;
- Três entrevistas a elementos do grupo responsável pela implementação do SIG nos três Ramos das FAP.

Para garantir a obtenção das respostas dentro do período determinado para a elaboração das entrevistas, o roteiro das mesmas foi fornecido aos entrevistados, com alguma antecedência, relativamente à sua realização. As entrevistas foram previamente agendadas e as declarações dos entrevistados foram registadas por meio áudio e escrito, com um tempo médio de duração de uma hora e trinta minutos, por entrevista. As declarações registadas por meio áudio foram posteriormente transcritas.

Os dados secundários foram extraídos de documentos internos dos Órgãos do Exército Português, que [NUNES, 2000] considera como sendo um meio que representam os sistemas e a estrutura da organização como um todo. A sua análise permite conceituar a organização internamente. Estes documentos abrangem relatórios, notas técnicas, instruções técnicas, manuais, circulares, normas de procedimentos, Leis e Decretos-Lei. Foram também utilizados documentos externos ao Exército Português, relacionados com a implementação do SIG ao nível dos outros Ramos das FAP.

Uma vez realizada a recolha dos dados, passou-se ao seu tratamento e análise, com o objectivo de descrever toda a pesquisa de campo realizada, desde a escolha dos Órgãos do Exército Português, até à apresentação, análise e interpretação dos dados recolhidos.

#### **4.3. Instrumentos de análise**

Para [BOGDAN e BIKLEN, 1994], a análise dos dados envolve o trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, a descoberta dos aspectos importantes e do que deve na realidade ser assimilado e transmitido aos outros.

Conforme propõe [YIN, 1994], os dados recolhidos através do *Estudo de Caso* podem ser analisados de acordo com as seguintes alternativas:

- Numa primeira alternativa, reflectir sobre o conjunto de questões de pesquisa, efectuar uma revisão da literatura e de novas descobertas de pesquisa, originadas a partir das preposições teóricas que orientam a recolha e a análise dos dados, contribuindo desta forma para o entendimento da realidade, permitindo assim uma análise a partir de um referencial teórico estabelecido;
- Numa segunda alternativa, elaborar um referencial descritivo voltado para a organização em estudo, em que o investigador pretende apenas descrever a realidade, ou então, quando não se encontra na posse de proposição teórica.

A primeira alternativa mostra-se mais adequada à presente investigação, pois foi elaborado um modelo conceptual teórico que serviu de base ao modelo referencial da pesquisa.

Com os dados gerais obtidos, através da observação directa e indirecta, bem como pela aplicação das entrevistas, foi possível elaborar uma análise qualitativa para detectar a correlação entre as questões levantadas e os dados recolhidos.

Por se tratar de um método de natureza qualitativa e descritiva que envolve reflexão e interpretação de análise do conteúdo, optou-se por empregar uma das técnicas mais utilizadas, segundo [NUNES, 2000], a análise por temas. De acordo com este critério, e na posse dos textos transcritos das entrevistas, separaram-se os dados recolhidos por tema ou assunto a tratar.

Embora exista uma clara distinção entre a recolha e a análise de dados, estas fases podem afectar-se mutuamente.

A análise de dados é considerada como uma etapa muito difícil da pesquisa qualitativa, ao ponto de muitos investigadores sugerirem que se o estudo for conduzido para uma análise estatística, o processo torna-se mais fácil e aceitável.

No entanto, a análise estatística exige quantificações e a quantificação de dados textuais é pouco recomendável, quando estamos perante estudos exploratórios, em que as variáveis ainda estão em processo de construção e o investigador pretende conhecer melhor o contexto em que podem ser operadas.

Conforme refere [DUARTE, 2005], a investigação qualitativa fornece dados muito significativos e densos, como tal difíceis de analisar. Após a recolha de dados, tem-se em mãos uma enorme quantidade de dados que necessitam de ser organizados e categorizados,



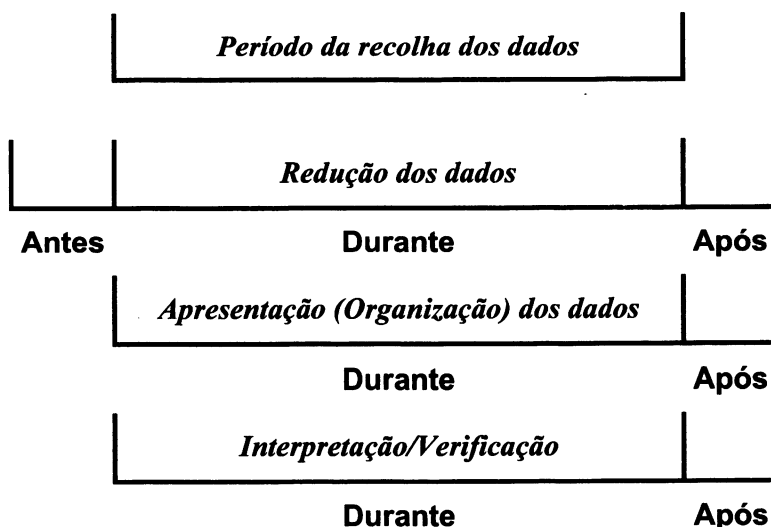
segundo o tema a que se referem e tendo em conta o objectivo da pesquisa efectuada.

Depois de organizado e classificado todo o material recolhido, foi efectuado um estudo analítico sobre a informação disponível, de forma a produzir interpretações e explicações que encontrem respostas para o problema e para as questões que motivaram a investigação.

Foram efectuadas leituras do material recolhido, cruzada informação, mesmo aquela que aparentemente se mostrava desnecessária, no sentido de interpretar as várias respostas, notas e textos, em torno dos quais se constituíram hipóteses e reflexões.

Para [LESSARD-HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1994], o conjunto do material compilado no campo não é, em si mesmo, um conjunto de dados, mas sim uma fonte de dados. Tudo isso é material documental a partir do qual os dados serão construídos graças aos meios formais que uma análise dos dados proporciona. Como referem [LESSARD-HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1994], Miles e Huberman utilizam na investigação qualitativa uma análise dos dados através de um modelo interactivo que consiste em três passos ou componentes: a redução dos dados, a sua organização e a interpretação/verificação das conclusões. Este modelo é encarado como sendo um processo cíclico interactivo.

**Figura n.º 6 – Modelo interactivo da análise de dados**



**Fonte:** Adaptada de Lessard-Hébert, Goyette e Boutin (1994)

Verifica-se que este processo decorre em função da fase de recolha dos dados. A redução dos dados decorre antes, durante e após a recolha, enquanto a apresentação/organização

dos dados e a interpretação/verificação decorrem apenas durante e após a recolha dos dados.

A redução dos dados é o processo de selecção, simplificação e transformação do material compilado e trata-se de uma operação contínua e de codificação necessária ao tratamento e organização dos dados, e posterior representação. Trata-se já, de uma primeira interpretação na investigação, sendo que o segundo momento ocorre após o tratamento, durante o passo da interpretação/verificação.

Desta forma, a interpretação começou com a recolha de dados, quando se tornou necessário sistematizar todos os dados recolhidos através das respostas dos entrevistados e das observações efectuadas, num formato que permitisse resumir e organizar esses dados de forma compreensível. É importante que durante este processo não se acrescentem significados nem comentários à mensagem original nem se altere o sentido da mensagem.

Como referem [LESSARD-HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1994], a componente relacionada com a organização e apresentação dos dados gira em torno do conceito de tratamento dos dados e tem por objectivo resumir, organizar, estruturar e apresentar as relações entre os dados recolhidos daí resultantes.

Esta fase corresponde a uma fase determinante da análise dos dados e permite estruturar a informação, para tirar conclusões e tomar decisões através da representação dos dados num espaço visual reduzido, bem como comparar os diferentes conjuntos de dados.

Na última fase deste modelo é efectuada a interpretação e a verificação das conclusões, em que são extraídos os significados dos dados reduzidos e organizados a partir da sua apresentação sintetizada, pondo em evidência ocorrências, explicações e tendências causais. Certo é que, desde o início da recolha dos dados, são tiradas conclusões, mesmo que provisórias, pois estão sujeitas ao longo do trabalho ao confronto com novas observações. As conclusões que resistem a este confronto tornam-se mais explícitas.

Durante a componente de interpretação, procurou respeitar-se os limites e as exigências contidas nos resultados, sem neles projectar desejos próprios do investigador, bem como manter sempre a correspondência dos planos, não introduzindo desvios que favoreçam o intérprete em detrimento das evidências dos dados recolhidos.

Para [LESSARD-HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1994], a interpretação e as conclusões devem ser alvo de uma verificação, para que a validade fique assegurada. Pode ser

utilizada uma série de estratégias, de que se realça, como de maior importância, o assegurar da qualidade de base dos dados, o verificar da validade das conclusões, submetendo-as a uma rigorosa crítica para ver se resistem ou através do *feedback* por parte dos entrevistados e informadores sobre elas.

Um paço crucial na análise dos dados diz respeito ao desenvolvimento de uma lista de categorias de codificação, depois de ter recolhido os dados, isto é, à separação do material recolhido por tópicos de análise.

## CAPÍTULO V

### 5. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS

#### 5.1. Considerações prévias

Antes da descrição dos dados recolhidos, importa apresentar como foi iniciado o processo de implementação do SIG e sobre que base estrutural. Esta descrição ajuda-nos a perceber melhor os dados analisados, assim como os resultados apresentados no final.

O processo de implementação do SIG teve o seu início no ano de 2002, através do Despacho 18.885/MEDN/2002, no qual é referida a necessidade de dotar todo o MDN de um SI com incidência financeira. Trata-se de uma plataforma comum a todo o MDN que imponha procedimentos normalizados e que integre vertical e transversalmente toda a estrutura nas funções de planeamento, execução e controlo.

Em 2004, e por imposição do MFAP, foi dado o primeiro passo para o Exército Português aderir à RAFE com a ligação ao SI Contabilístico do MFAP. Desta forma, estavam criadas as condições para o Exército Português implementar um novo SIFE [MATA, 2008].

A enorme heterogeneidade das várias plataformas tecnológicas existentes no seio do MDN e que provocava um baixo nível de standardização aplicacional entre os ramos das FAP, com a agravante de haver um enorme número de aplicações não integradas em diversas linguagens de programação, contribuiu em muito para o acelerar da implementação do SIG a nível do MDN. Tal facto impossibilitava a agregação em tempo real de toda a informação produzida pelos vários sectores.

Como factor influenciador para implementar o SIG, e que mereceu alguma atenção aquando da recolha de dados, foi a semelhança de processos apresentados, apesar dos desenhos de *negócio* dos vários sectores serem divergentes. Foi ainda considerado que no Exército Português, antes da implementação do SIG, prevalecia uma contabilidade puramente orçamental e, por isso, a adesão à RAFE estava por concluir.

Não sendo tarefa fácil implementar um novo sistema, realça-se o facto de em conjunto com a implementação do SIG, os Órgãos do MDN e, por conseguinte, o Exército Português,

terem sido obrigados a uma mudança radical do seu sistema contabilístico com a introdução do POCP que, naturalmente, obrigou a uma maior especialização e qualificação dos meios humanos.

O SIFE assentava numa estrutura baseada em três níveis de responsabilidades (ver ANEXO B):

- No nível mais elevado, a DFin, como órgão director e coordenador de todo o Sistema;
- No nível intermédio, os CFin, Órgãos responsáveis pelo apoio técnico, execução, coordenação e controlo no âmbito da Gestão financeira dos OCAD. Estes CFin apresentavam uma dupla dependência: i) tecnicamente do Comando da Logística do Exército Português, através da DFin, e tinham como principal tarefa superintender tecnicamente todos os actos financeiros das UEO do Exército Português; ii) hierarquicamente do OCAD onde se encontravam localizados;
- No nível mais baixo, as UEO que através das suas Secções Logísticas executam toda a Gestão financeira sob orientação do seu Comandante, Director ou Chefe. Também as UEO do Exército Português apresentavam dupla dependência, tecnicamente dos CFin e hierarquicamente do respectivo OCAD, onde se encontravam localizadas. Merece ainda destaque o elevado número de UEO com responsabilidade no âmbito da produção e consolidação de informação financeira, com implicações óbvias na celeridade com que a informação era produzida e disponibilizada aos Órgãos de Chefia e Direcção.

O sistema então implementado, bem como a organização e os processos utilizados, não respondiam às disposições legais impostas pelo NRAFE nem permitiam responder, em tempo real, com rigor e oportunidade, às diversas solicitações de apoio ao processo de tomada de decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção.

O sistema baseava-se numa contabilidade pública tradicional que não permitia a obtenção de informação detalhada sobre a situação financeira e económica consolidada, nem a integração das várias áreas da Gestão (Finanças, Logística e Pessoal), utilizando plataformas informáticas paralelas e bem diferenciadas.

O SIFE utilizado antes da implementação do SIG apenas permitia que a ligação entre os níveis do Exército Português se efectuasse com base nos fluxos de papel. Não promovia

qualquer relação de informação entre as UEO, os CFin e a DFin, e assentava na utilização de uma ferramenta informática por cada tipo de nível financeiro do Exército Português. Este sistema era considerado, por grande parte dos utilizadores, como sendo um sistema de elevado grau de burocratização nos procedimentos adoptados, não incentivando a utilização de novas técnicas de Gestão, com potencial para criar medidas de *performance* e de ênfase nos resultados obtidos.

À semelhança de outros Organismos do SP, apenas com autonomia administrativa, também o sistema de escrituração do Exército Português, e não obstante poder considerar-se como um sistema *Misto*, que utilizava simultaneamente o Sistema Unigráfico (contabilidade de *Caixa*) e o Sistema de Partidas Dobradas para auxílio interno, não permitia a obtenção de forma integrada da informação nas várias componentes de Gestão, tornando-se insuficiente para os Órgãos de Chefia e Direcção.

Face à análise que colocou a descoberto o incumprimento de alguns preceitos legais de base e a complexidade da estrutura e dos processos adoptados no âmbito da Gestão financeira do Exército Português, é certo que existia a necessidade de serem adoptadas novas medidas estruturais e adoptado um novo SIFE [DIRECÇÃO DE FINANÇAS DO EXÉRCITO, 2005].

Importa referir a necessidade que o Exército Português sentiu em criar uma estrutura para suportar a implementação das opções tomadas, de forma a poder ligar as estratégias de actuação com os objectivos traçados. Só com uma estrutura organizacional adequada, o Exército Português poderia relacionar os seus recursos e enquadrar os diversos membros nas novas funções a desempenhar, obrigando-se a uma reorientação organizacional que se adaptasse da melhor forma aos objectivos delineados com a implementação do sistema.

A introdução de novas tecnologias provocou no seio da Organização a necessidade de uma reestruturação organizacional e a implementação do SIG permitiu ao Exército Português adequar-se a novos procedimentos financeiros e de Gestão.

Diversos autores, como [STRATI e CUNHA, 1999], referiam que as estruturas não poderiam ser estáticas, pois poderiam tornar-se inadequadas para as organizações evoluírem no meio em que se desenvolvem. Face à característica da organização, durante largos anos a sua estrutura manteve-se fiel ao princípio base da unidade de comando, caracterizada como uma estrutura linear do tipo hierárquica.

É de tal modo evidente a caracterização da antiga estrutura do Exército Português como uma estrutura Linear, que a sua principal característica passava por, em todos os níveis hierárquicos, cada chefe responder apenas perante o seu superior directo, principalmente em aspectos ligados com a área operacional da organização, o que em parte também acontecia com os aspectos relacionados com a Gestão. Outra das principais características referia-se ao facto dos responsáveis de cada nível hierárquico terem autoridade sobre os seus subordinados que tinham como chefe uma única pessoa.

A estrutura organizacional Linear associava-se, em termos operacionais, a uma estrutura organizacional divisional geográfica, em que cada divisão geográfica possuía os seus próprios serviços administrativos e financeiros que permitiam à organização uma descentralização importante, em cada região, dos poderes necessários para a tomada de decisão.

Enquadravam-se nesta estrutura organizacional, nos níveis hierárquicos e nas divisões geográficas, os Órgãos financeiros do Exército Português, responsáveis por desenvolver tarefas na área da Gestão e aconselhar os vários Órgãos de Chefia e Direcção da organização. Estes Órgãos *consultivos* de apoio aos vários níveis de chefia, denominados Órgãos de *Staff*, associados aos Órgãos da estrutura organizacional, a que chamamos *Line*, permitem-nos afirmar que, em termos de estrutura organizacional até então adoptada pelo Exército Português, *estariamos perante um misto de estrutura organizacional Linear, Divisional e Staff-Line.*

## **5.2. Caracterização dos dados recolhidos**

Os dados recolhidos pretendem responder ao problema inicial, identificando a capacidade que o Exército Português teve de se reorganizar estruturalmente, de acordo com as estratégias de actuação implementadas ou a implementar, para que o SIG se enquadre no NRAFE, e a forma como essas estratégias poderão incentivar a adopção de novas técnicas de Gestão de apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção.

A complexidade do processo de adesão do Exército Português ao NRAFE, a dificuldade na implementação do SIG e as profundas alterações assumidas pela organização, obrigaram a uma recolha junto de fontes conhecedoras de todo o processo. Todos os entrevistados

tiveram intervenção directa na implementação do sistema e desses, apenas 20% já não desempenham funções relacionadas com a implementação do SIG.

Os dados apresentados são transversais a toda a organização e dão uma visão total das áreas do Exército Português. Foi necessário recorrer, na maioria dos casos, a elementos relacionados com o sector financeiro e logístico do Exército Português e a elementos da Força Aérea e da Marinha Portuguesa, pois apenas os elementos ligados a estes sectores se encontram com capacidade de resposta às questões apresentadas sobre o tema.

De forma a obter uma visão externa, e para não correr o risco de obter informação que, naturalmente, poderá conter *vícios* que derivam da utilização diária do sistema, foram também recolhidos dados através de entrevistas a elementos não pertencentes à organização, que denominámos por *consultores*. Em termos de elementos internos à organização, foi efectuada uma separação entre *utilizadores* e *coordenadores*. Esta separação permitiu recolher opiniões de elementos com responsabilidade nas actividades de rotina, bem como de elementos com responsabilidade no planeamento e coordenação dessas actividades.

Importa referir que não obstante os dados analisados terem origem em vários tipos de Órgãos, Cargos e Funções desempenhadas, demonstram um sentimento de total igualdade sobre as ideias bases na forma como decorreu a mudança no Exército Português e, por conseguinte, a implementação do SIG.

Os dados foram recolhidos através da análise de documentos dos Órgãos do Exército Português, de observações directas e indirectas e de entrevistas semi-estruturadas a elementos com intervenção directa na implementação do sistema, tendo por base os anos de implementação do SIG nas UEO do Exército Português.

A complexidade do assunto e o pouco conhecimento do sistema em muitos dos sectores do Exército Português, levaram a que a recolha dos dados fosse preparada de forma cuidada, face ao reduzido número de elementos da organização com relativo à-vontade para falar sobre a implementação do SIG.

A recolha foi efectuada a nível das estruturas superiores dos Órgãos Financeiros do Exército e a nível do grupo responsável pela implementação do sistema no MDN. Optou-se por efectuar uma recolha dos dados a nível das áreas financeira, logística e de pessoal, dado tratar-se de uma implementação transversal.



A grande diversidade de UEO do Exército Português, obrigou-nos a seleccionar uma amostra representativa de todas as áreas, permitindo dar resposta ao trabalho de investigação. Assim, foram entrevistados:

- O Grupo SIG/MDN;
- A Direcção de Finanças do Exército Português;
- As Direcções Logísticas do Exército Português;
- Os Centros de Finanças do Exército Português;
- As Unidades de Saúde do Exército Português;
- Os Estabelecimentos Militares de Ensino do Exército Português.

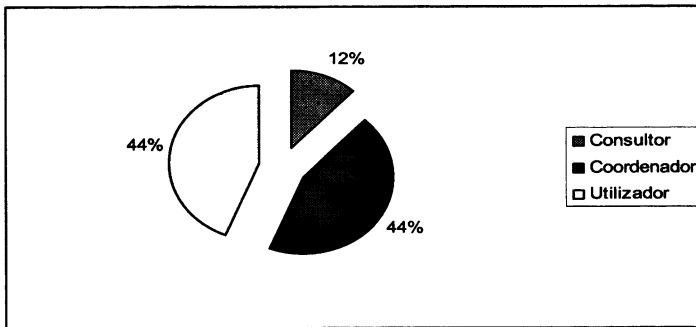
Nos Órgãos mencionados, foram criteriosamente seleccionados os elementos que mais têm contribuído para a implementação do SIG no Exército Português, distribuídos da seguinte forma por órgão e por função:

**Quadro n.º 2 – Entrevista por órgão**

Órgão	N.º de Entrevistados	Cargo ou Função
Grupo SIG/MDN	6	3 Coordenadores
		3 Consultores
Direcções (Finanças e Logísticas)	7	4 Coordenadores
		3 Utilizadores
Centros de Finanças	6	4 Coordenadores
		2 Utilizadores
Unidades de Saúde	3	3 Utilizadores
Estabelecimentos Militares de Ensino	3	3 Utilizadores

A escolha dos órgãos para realizar as entrevistas e recolher os dados foi criteriosamente efectuada de forma equilibrada. Há, no entanto, a salientar que o principal cuidado foi a nível do Cargo ou Função que o entrevistado desempenha no processo de implementação do SIG. Para não correremos o risco dos dados recolhidos serem influenciados pelos níveis hierárquicos ou pelo Cargo ou Função desempenhada, a amostra escolhida teve em conta uma distribuição mais ou menos equilibrada entre coordenadores e utilizadores.

**Figura n.º 7 – Entrevista por cargo ou função**



Dos vinte e cinco elementos entrevistados, vinte e dois conheciam em concreto o projecto de implementação do sistema no Exército Português. Os restantes três elementos apenas acompanharam o projecto no Exército Português como consultores externos. Dos vinte e dois elementos conhecedores da implementação do SIG no Exército Português, dois não conheciam os projectos nem da Marinha Portuguesa nem da Força Aérea Portuguesa.

### **5.3. Apresentação e análise dos resultados**

Apresentamos neste ponto os dados recolhidos na investigação através de cinco tópicos considerados essenciais e que nos permitiram dar resposta aos objectivos inicialmente propostos. São eles:

- Identificar as estratégias de actuação do Exército Português para aderir ao NRAFE.
- Identificar as reformulações na estrutura de base do Exército Português que resultaram da adesão à RAFE.
- Verificar de que forma o SIG permite conciliar as novas exigências de controlo de Gestão com a actividade base do Exército Português.
- Identificar as alterações no SIFE que incentivaram a adopção de novas técnicas de Gestão.
- Perspectivar a amplitude das reestruturações necessárias.

A necessidade de aderir ao NRAFE trouxe ao Exército Português a corporização da contabilidade através do POCP, assumindo-se este como um importante pilar na inovação da sua Gestão. Em simultâneo, surge a implementação do SIG com a necessidade de

adoptar novas ferramentas que permitam trabalhar os novos conceitos de Gestão e que tragam uma maior visibilidade da situação financeira da organização.

O processo de implementação do SIG não foi um processo isolado e com consequência num levantamento de uma necessidade interna do Exército Português. Foi, sim, um processo necessário à organização, por determinações externas que resultaram da necessidade do MDN se dotar de um SI, baseado numa plataforma que imponha procedimentos normalizados e de forma integrada, comum a todos os seus Órgãos, deixando de utilizar as várias plataformas existentes no seio do Ministério, que impossibilitavam a agregação em tempo real de toda a informação nos vários Organismos.

O processo surge, então, de forma global e por imposição legal para aderir à RAFE. Essa imposição inicia-se no ano de 2004, com a obrigatoriedade do Exército Português se ligar ao SI do MFAP. Motivado pelas obrigações legais, surgem várias oportunidades a considerar que poderiam introduzir na organização novas técnicas de Gestão mais perto da NGP, nomeadamente a implementação do SIG e a adopção do POCP.

Numa primeira fase, a implementação do SIG não foi fácil e a sua má utilização veio complicar alguns processos que poderiam ter sido simplificados, embora tenha permitido ao Exército Português uma uniformização dos critérios adoptados, facilitando os fluxos de informação.

Actualmente, e de acordo com as observações efectuadas e os dados recolhidos nas entrevistas, verifica-se a existência de algum receio do Exército Português não se encontrar totalmente disponível para utilizar o sistema na sua globalidade. Assim, e dado que a implementação ainda não está concluída, também as medidas de desburocratização e de desintervenção nos procedimentos estão a ser reajustadas.

### **Estratégias de actuação**

Face a todas as alterações mencionadas, o Exército Português desenvolveu estratégias de actuação que permitiram a sua adesão ao NRAFE.

As plataformas informáticas, até então utilizadas de forma separada para trabalhar as várias áreas da Gestão e que não permitiam a integração dos dados, obrigando à utilização de um sistema descontínuo, foram em *parte* substituídas pela implementação do SIG. Diga-se em *parte*, pois, como poderemos verificar mais à frente, existem alguns factores que ainda não permitem a utilização do SIG na sua plenitude.

Para tornar possível a implementação do SIG, foi necessário o Exército Português adquirir novos conhecimentos, novos equipamentos e também utilizar processos com muitas actividades e muitas mudanças comportamentais, tanto a nível individual como colectivo. A implementação do novo sistema resultou de uma mudança baseada numa nova visão daquilo que se entende por NGP e que tem por objectivo melhorar a relação entre a organização e os seus utilizadores.

Para permitir a mudança, foi inevitável desenvolver várias estratégias de actuação que permitiram ao Exército Português aderir ao NRAFE, e que foram a:

- Implementação de medidas de desintervenção e desburocratização de serviços e procedimentos;
- Implementação do SIG utilizando uma estratégia de tipo *Big Bang*;
- Alteração nos processos de trabalho e na qualificação dos recursos humanos, que permitissem implementar o SIG;
- Reavaliação e reconstrução de todos os processos tendo em vista a utilização do SIG;
- Avaliação das mudanças ao nível das funções desempenhadas, criando, modificando ou eliminando funções;
- Implementação de um modelo de Gestão por objectivos;
- Actuação sobre os objectivos considerados importantes para a mudança;
- Adopção de um sistema contabilístico, capaz de comparar, integrar e consolidar contas através do SIG;
- Elaboração de um planeamento rigoroso que identificasse problemas na implementação do SIG e do novo sistema contabilístico, de forma a prever futuros problemas e identificar possíveis soluções;
- Aquisição de conhecimento com a experiência de outras organizações;
- Implementação de acções de formação a todos os recursos envolvidos na operacionalização do SIG.

Os dados recolhidos dizem-nos, no entanto, que a implementação do SIG foi efectuada de forma repentina, obrigando a que a formação inicial se realizasse sob um sistema de

---

autoformação dos formadores e numa plataforma não parametrizada com processos ainda incompletos.

É opinião de um número considerado de intervenientes que o apoio na área da qualificação e formação tem sido insuficiente, reinando o espírito de que os utilizadores do sistema vão adquirindo qualificação à medida das exigências e possibilidades de cada um.

A inadequada formação e qualificação dos intervenientes na implementação do SIG, conjugada com uma rápida substituição das aplicações informáticas, provocou alterações demasiado repentinas. Estas mudanças na organização não foram inicialmente aceites nem assimiladas por alguns intervenientes.

Acresce ainda a falta de estabilidade dos meios humanos alocados ao processo de implementação do SIG e o facto de não terem sido verificadas as funções desempenhadas pelos coordenadores do projecto e pelos utilizadores do SIG, obrigando os colaboradores da organização a adaptarem-se às novas tarefas, por imposição dos acontecimentos.

A componente de formação e a estabilidade no desempenho de funções são dois factores que com a evolução do processo têm sido corrigidos através de uma política de Gestão dos meios humanos e que tem permitido, actualmente, colocar os elementos certos na função correcta, fazendo uma análise das funções a exercer e da formação e qualificação necessária para o seu desempenho. É caso para dizer que começa aos poucos a existir a noção do *Gestor Profissional*.

Em termos de experiência de outras organizações, o Exército Português conseguiu, em parte, aproveitar a experiência da empresa fornecedora do sistema, bem como as configurações já existentes na Marinha Portuguesa. Há quem considere que, face a um planeamento menos rigoroso do que seria exigível, a implementação do SIG só foi possível face à experiência da empresa fornecedora e às configurações já existentes a nível da Marinha Portuguesa. No entanto, as especificidades dos processos na organização obrigaram a mudanças radicais que, associadas à dificuldade na formação e qualificação dos elementos do Exército Português e à desconfiança na sua utilização, não permitiram um devido acompanhamento da mudança.

Quanto ao planeamento da metodologia utilizada na adesão do Exército Português ao NRAFE e à implementação do SIG, vários são os dados indicadores de que, em determinadas ocasiões, poderia ter havido um pouco mais de rigor. É certo que nalguns

casos foram considerados os elementos formais e informais da estrutura financeira da organização, no entanto, o levantamento de possíveis problemas poderia ter sido efectuado de forma um pouco mais exaustiva, prevendo possíveis soluções. No decorrer do projecto tem havido melhorias a nível do planeamento, embora ainda consideradas insuficientes.

Alguns dados recolhidos revelam que nem só a falta de rigor no planeamento inicial provocou dificuldades na mudança. Existem mesmo alguns intervenientes no processo que classificam o planeamento inicial, não como tendo falta de rigor, mas como sendo um planeamento que deu a entender expectativas superiores à realidade. Também a este nível, com o evoluir do projecto, têm existido melhorias que permitem identificar quer os possíveis problemas quer as respectivas soluções.

A *Gestão da mudança* foi também considerada como um factor a alterar, repensando o planeamento inicial de uma implementação em dois anos para uma implementação através de um planeamento mais real, de forma progressiva e por fases, em tempos mais alargados, capaz de acomodar todos os intervenientes no processo, dando maior estabilidade ao que em termos conceptuais se chama sistema integrado e integrável.

É certo que a imposição inicial para a implementação do sistema não deveria ter acontecido, no entanto há quem considere que face ao enquadramento político e à complexidade da estrutura do Exército Português, seria muito difícil efectuar alguma alteração, a não ser em termos de uma melhor formação e de um reforço da mentalidade dos utilizadores. A necessidade de utilização e a envolvente dos utilizadores vão possibilitar o crescimento do sistema e uma alteração na taxa de integração.

Podemos afirmar que as estratégias de actuação se caracterizam por estar orientadas para os resultados obtidos, existindo uma preocupação em melhorar o desempenho e reduzir os custos das actividades desenvolvidas. Apesar das indefinições que ainda surgem, podemos dizer que a principal estratégia passa por introduzir na organização um modelo de Gestão por objectivos.

Importa verificar que, embora falte adoptar algumas medidas de aproximação à NGP, a adopção do POCP e a implementação do SIG permitiram, em parte, alterar a cultura de Gestão, incentivando a adopção de novas técnicas de Gestão. Foram dados alguns passos de aproximação a um modelo de Gestão por objectivos, em que algumas das estratégias de actuação permitem que em tempo real se esteja na posse de mais e melhor informação. Os

Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português poderão, assim, determinar responsabilidades, com base nos objectivos delineados, controlar os resultados e não tomar decisões de forma rotineira.

De entre os factores que impedem uma melhor aproximação da Gestão praticada no Exército Português às técnicas da NGP, encontra-se a falta de conhecimento de alguns intervenientes no processo de mudança, a pouca sensibilidade e o desconhecimento do sistema por parte de alguns Órgãos de Chefia e Direcção. Será necessário actuar no sentido de sensibilizar esses Órgãos para as potencialidades do SIG.

A dificuldade inicial na mudança é considerada, por muitos, como sendo o resultado das alterações provocadas pela adopção em simultâneo de um novo plano de contabilidade com a implementação do SIG, mas também como resultado de algumas estratégias de actuação menos conseguidas. Existe mesmo a ideia, na maioria dos intervenientes no processo, que a mudança não se encontra numa fase mais avançada em resultado dessas estratégias menos conseguidas, nomeadamente:

- Desconsideração pelas tarefas desempenhadas pelos coordenadores do projecto e utilizadores do SIG, obrigando os colaboradores da organização a adaptarem-se por imposição dos acontecimentos;
- Formação deficiente e má qualificação, aliadas à falta de estabilidade dos meios humanos alocados ao processo;
- Implementação repentina do sistema que criou a muitos intervenientes dificuldades em assimilar e, por conseguinte, aceitar as alterações em curso;
- Planeamento menos rigoroso que o exigido, descorando nalguns casos, o levantamento dos possíveis problemas e consequentes soluções.

Considerado por muitos como importante, é a mudança da ideia de que o sistema não se deve adaptar a nós, mas sim ao que na realidade deve ser realizado, procurando disciplinar a sua utilização. É necessário alterar a cultura da organização e a nossa maneira de actuar.

### **Reformulações na estrutura de base do Exército Português**

À adesão ao NRAFE, e a consequente implementação do SIG no Exército Português, teve o seu início conceptual assente num misto de estrutura organizacional Linear, Divisional e *Staff-Line*.

Quase em simultâneo com a adopção do POCP e a implementação do SIG, foi efectuada uma alteração na estrutura organizacional do Exército Português, passando esta a ser sustentada teoricamente numa estrutura organizacional Funcional, caracterizada principalmente por introduzir em toda a estrutura hierárquica o princípio da especialização, composto essencialmente por quatro Funções: Operacional, Logística, Pessoal e a Instrução (ver ANEXO B).

Com esta alteração, passa a haver em cada escalão hierárquico do Exército Português um responsável por transmitir ordens a todos os subordinados, desde que dentro do domínio da sua especialização. Esta foi a estrutura encontrada para estabelecer relações funcionais entre os diferentes níveis e possibilitar a transmissão de indicações técnicas, de forma rápida e correcta.

Este tipo de estrutura adapta-se perfeitamente à envolvente estável em que se enquadra a organização, tendo como vantagem o facto de no Exército Português prevalecer uma centralização nos processos de controlo e de decisão, em que a Gestão tende a ser personalizada e a tomada de decisão muito centralizada.

A estrutura organizacional por funções é, para a maioria dos entrevistados, apenas no campo teórico, pois os dados recolhidos mostram que em termos práticos e por razões operacionais, a estrutura actual em que se enquadra o SIFE se aproxima de uma estrutura organizacional Matricial. Actualmente, ao nível dos aspectos de Gestão, existe no Exército Português um sistema de comando múltiplo, em que se realça a existência de diferentes Gestores conjuntamente responsáveis pelas decisões, obrigados a resolver entre si os diversos problemas que possam surgir.

O principal factor que, na prática, nos indica que a estrutura onde se sustenta o SIFE é uma estrutura Matricial, advém da integração dos Órgãos constituintes do SIFE na Função Logística. Esta integração implica uma dupla dependência, muitas vezes motivadora de problemas.

É certo que a mudança promovida na organização teve o seu início conceptual assente num misto de estrutura organizacional Linear, Divisional e *Staff-Line*, passando mais tarde a ser sustentada pela teoria de uma estrutura organizacional por Funções, no entanto a reformulação efectuada no SIFE para aderir ao NRAFE não foi significativa. Os dados



analisados mostram que em termos da estrutura financeira, foi dada continuidade ao que vinha sendo utilizado.

O facto da estrutura do SIFE não sofrer modificações com a alteração organizacional só foi possível porque o SIG está desenvolvido em termos conceptuais para se adaptar a qualquer tipo de estrutura financeira, promovendo como principal preocupação do Exército Português a adaptação do SIG aos processos da organização.

Mesmo com a adopção da nova estrutura organizacional por Funções, o SIFE continua assente nos seguintes órgãos:

- A DFin como Órgão máximo do Exército Português na área das finanças, e com responsabilidades acrescidas pela necessidade de adoptar novas técnicas de Gestão, continua localizada ao nível do Comando da Logística;
- Os CFin estão localizados no respectivo Comando Funcional e com dupla dependência. Em termos técnicos dependem do Comando da Logística através da DFin e hierarquicamente do Comando Funcional onde se encontram localizados;
- As UEO do Exército Português, localizadas a nível dos vários Comandos Funcionais, também com dupla dependência, tecnicamente dependem do Comando da Logística através da DFin e do CFin, localizado no respectivo Comando Funcional, enquanto que em termos hierárquicos dependem do Comando Funcional.

Merece destaque, nesta óptica da continuidade, a dupla dependência do nível superior e do nível intermédio do SIFE, bem como a continuidade de um elevado número de UEO que pertence ao nível inferior, com responsabilidades de produção e consolidação de informação financeira, o que tem implicações negativas na celeridade com que é produzida a informação de apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção.

### **O SIG e as novas exigências de controlo de Gestão**

No sentido de perceber as vantagens da mudança provocada pela adopção do POCP e pela implementação do SIG, foram levantados os dados que nos permitem avaliar se a informação disponibilizada pelo novo sistema responde, nas diferentes componentes da Gestão, às necessidades de apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção, e de que forma a

informação disponibilizada pelo SIG permite conciliar as técnicas da NGP com a actividade operacional do Exército Português.

A integração das componentes da Gestão sobre as quais recai a sustentação do SIG ainda não é total, embora os dados recolhidos nos mostrem alguns avanços que permitem vislumbrar uma capacidade de utilização das novas técnicas da Gestão na actividade base da organização.

É preciso não esquecer que a eficiência na Gestão resulta da afectação de recursos, comparando os resultados obtidos com os custos suportados em cada uma das alternativas, e que muitos dos esforços desenvolvidos se relacionam com aspectos que pretendem introduzir melhorias na Gestão, modernizando as relações entre o controlo e a actividade operacional do Exército Português.

Verifica-se, pois, que na *componente Económica*, o SIG permite conjugar o planeamento das actividades operacionais com o planeamento, execução e controlo orçamental, embora com algumas dificuldades que têm vindo a ser colmatadas com a prática na elaboração do mesmo. Há que referir, no entanto, que na prática não existe, na maior parte dos elementos do Exército Português, uma grande experiência em planeamento de actividades, na óptica da Gestão, nomeadamente a nível dos Estados-Maiores das Unidades operacionais. O SIG também permite efectuar a execução e o controlo orçamental, de forma muito completa.

Já em termos analíticos, pela incidência da despesa e da receita, verifica-se que o SIG está preparado e dá resposta às necessidades que, por desconhecimento dos utilizadores e conseqüente falta de alimentação do sistema, apenas está em produção em duas áreas (Missões de Paz e Humanitárias). É opinião geral que esta componente é de extrema importância para o Exército Português, pois trata-se de uma ferramenta capaz de mudar as práticas da Gestão, em consonância com as da NGP.

Falta aproveitar as capacidades do SIG para trabalhar, em termos analíticos, a incidência da despesa e da receita e controlar os resultados em termos económicos. Essa articulação poderá ser conseguida com formação e qualificação dos vários utilizadores do sistema.

A nível da *componente Financeira*, é visível que o SIG permite identificar e controlar todas as fases da realização da despesa e da arrecadação da receita e efectuar uma previsão real de tesouraria, desde que revelados todos os movimentos. Relativamente às Demonstrações Financeiras e respectivos anexos, o sistema permite a sua elaboração, no

entanto não se encontra a produzir toda a documentação, essencialmente por falta de alimentação do sistema, consequência do desconhecimento a nível dos utilizadores.

Realça-se ainda, na *componente Financeira*, que alguns problemas em termos do módulo logístico colidem com a possibilidade de serem apresentados todos os documentos contabilísticos necessários, nomeadamente a nível do imobilizado.

Face a esta situação, o Exército Português tem produzido apenas as Demonstrações Financeiras exigidas por lei, e não aquelas que por adopção do POCP e implementação do SIG devem ser elaboradas para adoptar técnicas utilizadas pela NGP. Só agora se começa a dar os primeiros passos, com novas acções de formação que colocam à disposição dos utilizadores o conhecimento que permite utilizar o SIG em pleno.

Em termos da *componente de Recursos Humanos*, existe a falta de uniformização nos procedimentos adoptados pelos Órgãos do MDN, o que dificulta a adopção de um processo em termos de sistema que responda a todos os objectivos solicitados. Tal facto tem dificultado a entrada em produção do módulo destinado a esta componente, não obstante já se encontrar desenvolvido em termos conceptuais.

Esta componente é aquela sobre a qual o SIG menos informação disponibiliza. Actualmente, apenas os aspectos da *componente de Recursos Humanos*, ligados à execução orçamental e ao controlo e identificação da despesa estão em produção, pelo que ainda existem interrogações se o sistema actual será o mais indicado para o MDN e, por conseguinte, para o Exército Português.

A *componente Patrimonial* é aquela que, em conjunto com a *componente Económica*, mais poderá contribuir para que o Exército Português possa introduzir novas técnicas de Gestão em consonância com as utilizadas na NGP. Através dela, é possível medir a *performance* e os resultados obtidos, controlando os objectivos delineados pela área operacional da organização.

O SIG está desenvolvido em termos conceptuais de forma a permitir conhecer os bens inventariáveis e gerir o aprovisionamento. No entanto, até à data e por desconhecimento dos utilizadores, o sistema não está a ser alimentado a este nível.

Quanto à capacidade de controlo da posição exercida com terceiros, as opiniões recolhidas são unânimes em considerar que se trata de uma das vertentes do SIG mais bem

conseguidas e em plena produção. Esta capacidade de controlo resulta da possibilidade do SIG poder verificar, através da vertente Financeira, as fases da despesa e da receita.

A vertente analítica, também denominada por contabilidade de custos, está desenvolvida em termos conceptuais para responder às necessidades da organização e encontra-se actualmente na fase inicial de entrada em produção. Esta vertente é de extrema importância para o Exército Português, pois está desenvolvida de forma a dotar os Órgãos de Chefia e Direcção da necessária informação para tomar decisões, individualizando e responsabilizando cada serviço pelas decisões que toma, e controlando e comparando os resultados obtidos com os objectivos inicialmente traçados.

Verifica-se que o SIG, conjuntamente com a adopção do POCP, permite estar na posse de mais informação, dar relevo aos relatórios finais, determinar responsabilidades e controlar resultados com base nos objectivos previamente delineados, e que aparece sustentado na integração das várias componentes da Gestão para disponibilizar informação aos Órgãos de Chefia e Direcção, através da entrada já em produção das seguintes funcionalidades em cada uma das componentes da Gestão:

#### ***Componente Económica***

- Planeamento das actividades e orçamental;
- Execução orçamental;
- Controlo orçamental.

#### ***Componente Financeira***

- Controlo das fases de realização da despesa e da arrecadação da receita;
- Previsão em termos de tesouraria;
- Elaboração das Demonstrações Financeiras legalmente exigidas.

#### ***Componente de Recursos Humanos***

- Planeamento, execução e controlo orçamental (através da *componente Económica*);
- Controlo e identificação da despesa (através da *componente Financeira*).

#### ***Componente Patrimonial***

- Pleno controlo da posição com terceiros;

- Alimentação do sistema, facilitando a elaboração das Demonstrações Financeiras necessárias para controlar os objectivos delineados pela componente Operacional.

Através dos dados apresentados, verifica-se que a integração das componentes da Gestão é total apenas em termos conceptuais. A falta de conhecimento dos utilizadores tem impossibilitado a entrada em produção de algumas funcionalidades do SIG, das quais se destaca:

#### ***Componente Económica***

- A vertente analítica na incidência da despesa e da receita para controlar os resultados em termos económicos.

#### ***Componente Financeira***

- A elaboração de algumas Demonstrações Financeiras e respectivos anexos, documentos que podem proporcionar a adopção de técnicas exigidas na NGP.

#### ***Componente de Recursos Humanos***

- A construção de uma base de dados e de indicadores, para uma adequada Gestão dos meios humanos, que permita ao Exército Português um conhecimento atempado de todos os factores necessários a essa Gestão;
- O processamento mensal das remunerações pagas aos elementos da organização.

#### ***Componente Patrimonial***

- A capacidade em conhecer os bens inventariáveis;
- A Gestão de aprovisionamento;
- A Contabilidade analítica.

A vertente analítica, apesar de desenvolvida em termos conceptuais, só agora começou a entrar em produção. Esta vertente pode ser a principal responsável por mudar as práticas de Gestão utilizadas no Exército Português, de forma a individualizar e responsabilizar cada serviço pelas decisões que toma.

A última consideração vai para o esforço técnico efectuado pelos elementos intervenientes no processo, no sentido de conseguirem acompanhar a mudança. Verifica-se que com o decorrer do tempo de utilização do SIG, a questão da necessidade de utilização e a

obrigatoriedade dos utilizadores se envolverem, têm possibilitado um crescimento na taxa de integração das várias componentes da Gestão em que o sistema se baseia.

### **Alterações no SIFE**

Se importa conhecer as estratégias de actuação levadas a cabo pelo Exército Português para aderir ao NRAFE, também importa verificar as alterações no SIFE que incentivaram a adopção de novas técnicas de Gestão no apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção.

Face à necessidade de mudar, os Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português decidiram que seria, em simultâneo com a implementação do SIG, a altura certa para adoptar novos procedimentos contabilísticos, em substituição da contabilidade puramente orçamental que vinha sendo adoptada, bem como para proceder às alterações organizacionais e estruturais do SIFE. A mudança em simultâneo nos vários sectores implicou, para a organização, um esforço suplementar no processo de mudança, para o qual alguns elementos não se encontravam ainda preparados.

A contabilidade pública tradicional, com a adopção do POCP, deu lugar a uma contabilidade na óptica de acréscimos, sem porém perder de vista a contabilidade orçamental. O actual sistema permite ao Exército Português obter informação detalhada sobre a situação financeira e económica e integrar todas as vertentes da Gestão necessárias ao apoio dos Órgãos de Chefia e Direcção. A adopção do POCP, em simultâneo com a implementação do SIG, criou as condições necessárias para integrar a informação das várias componentes da Gestão, possibilitando a elaboração das demonstrações financeiras imprescindíveis para introduzir as técnicas de Gestão tão reclamadas na NGP

A alteração nos procedimentos levados a cabo no SIFE foi particularmente motivada pela alteração no sistema contabilístico através da adopção do POCP e pela implementação do SIG, os quais permitiram alterar a cultura de Gestão vigente, embora falte ainda adoptar alguns passos que possam introduzir técnicas que aproximem a Gestão praticada no Exército Português à NGP.

Na realidade, as estratégias adoptadas pelo Exército Português permitiram operar algumas alterações no SIFE que possibilitaram uma aproximação às novas técnicas utilizadas pela NGP. Foram elas:

- Alteração do sistema contabilístico Unigráfico para Digráfico;

- Aumento na especialização;
- Integração de todas as vertentes da Gestão;
- Estar na posse de mais informação e em tempo real;
- Dar maior importância aos *outputs*;
- Determinar responsabilidades com base nos objectivos delineados;
- Controlar resultados;
- Individualizar os serviços.

A imposição da mudança permitiu adoptar ao nível do SIFE novos procedimentos contabilísticos, ao mesmo tempo que possibilitava reorientações na estrutura organizacional. No entanto, as alterações em termos de reorganização estrutural do SIFE ficaram aquém do esperado e são consideradas, por muitos dos intervenientes no processo, como inexistentes. As alterações encontradas ficaram tão-só a nível dos procedimentos e regras de escrituração contabilística.

#### **Reestruturações necessárias**

A actual estrutura organizacional do SIFE é composta pelos três níveis, com funções que se repetem em determinadas áreas, com relevo para o nível dos CFin e DFin. Este facto conduz à ideia de que esta estrutura poderá ser adaptada às novas realidades e tirar um melhor partido do SIG. É possível passar a estrutura organizacional do SIFE de três para dois níveis, considerando os CFin como primeiro nível e a DFin como segundo, reforçando o nível CFin com capacidade técnica e humana, por forma a ser considerado na realidade como primeiro nível da estrutura financeira.

Para a maioria dos elementos entrevistados, retirar maior partido do sistema na tomada de decisão significa mesmo mudar a estrutura organizacional actual do SIFE, de três níveis (UEO, CFin e DFin), para uma estrutura baseada em dois níveis (DFin e outra que englobe as funções actualmente desempenhadas pelo nível CFin e UEO). A esta mudança na estrutura, associa-se uma aposta na melhor formação e qualificação dos utilizadores e coordenadores do projecto, criando conhecimento que permita explorar as potencialidades do sistema.

De acordo com a estrutura actual, a DFin localiza-se no Comando da Logística e não a nível do Órgão máximo do Exército Português. Esta situação deixa, desde logo, uma interrogação sobre a existência de dois Órgãos no mesmo Comando Funcional, com missões perfeitamente diferenciadas, mas que na prática desempenham funções muito idênticas. A DFin desempenha tarefas à escala global da organização, enquanto o CFin do Comando da Logística apenas desempenha tarefas na óptica da componente Logística.

Os dados recolhidos evidenciam a opinião generalizada de que a DFin deveria sair do Comando Funcional em que se enquadra e passar a depender directamente do Órgão máximo do Exército Português.

Não obstante a existência de grandes dificuldades, face à utilização de estratégias de actuação menos conseguidas e à incompleta integração das várias vertentes da Gestão para responder às novas exigências de controlo, o SIG é capaz de gerar informação em tempo real para apoiar as decisões dos Órgãos de Chefia e Direcção e não obriga a manter a estrutura do SIFE dependente da estrutura Funcional. Essa estrutura deve ser independente da estrutura operacional, permitindo que os CFin efectuem um apoio por área geográfica e não em termos funcionais. Esta ideia surge sustentada pelo facto do Exército Português assentar, em termos práticos, entre uma estrutura organizacional Funcional e uma estrutura organizacional Matricial.

A estrutura financeira do Exército Português está demasiado dependente da estrutura organizacional Funcional e foi estruturada para acompanhar as necessidades da componente Operacional, o que tem causado alguns conflitos de decisão entre as várias componentes funcionais. No entanto, a implementação do SIG não obriga a manter a estrutura organizacional actual e permite que o Exército Português se possa reorganizar em termos de estrutura financeira, sem ter necessidade de alterar os processos já implementados.

A análise dos dados recolhidos permite propor uma alternativa organizacional que facilita a utilização de novas técnicas de Gestão e considerar no SIFE apenas dois níveis em substituição dos três níveis actuais, de forma a adaptar a estrutura às novas realidades do Exército e às potencialidades já demonstradas pelo SIG. Os CFin passariam a ser considerados o primeiro nível e a desempenhar as tarefas comuns entre as UEO e CFin e entre CFin e o Comando Funcional. A DFin seria considerada como segundo nível e passaria a desempenhar todas as tarefas comuns entre CFin e DFin.

---



Também a dupla dependência dos Órgãos financeiros deveria ser corrigida, separando as *tarefas* financeiras da Função Logística, passando esta a constituir-se como uma *Função* independente na estrutura e localizada na directa dependência do Órgão máximo do Exército Português.

## CAPÍTULO VI

### 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### 6.1. Conclusões e limitações do trabalho

Utilizando como *Estudo de Caso* a implementação do SIG no Exército Português, partimos de uma análise empírica de todos os factores directamente relacionados com o processo de implementação do SIG, recorrendo a dados com origens muito diversas, como as entrevistas semi-estruturadas, a documentação disponível, a experiência profissional e o nosso percurso de vida no seio da organização.

A nossa apreciação dos factos relatados resultou da percepção que todos os intervenientes no processo de mudança em curso no Exército Português nos transmitiram pelas respostas facultadas ao longo da investigação.

As alterações a que estão actualmente sujeitos os Organismos da AP em torno dos sistemas de apoio à decisão trouxeram também às FAP e, por conseguinte, ao Exército Português, a necessidade de desenvolver um sistema integrado e novas técnicas de Gestão capazes de responder às actuais exigências de informação.

A implementação de um sistema desta natureza é um processo complicado e envolve várias etapas. As alterações introduzidas, quer por motivos da própria organização quer por motivos externos à organização, influenciaram nalguns momentos os resultados finais que, na sua maioria, foram provocados não pela falha do próprio sistema, mas sim pela incapacidade de adaptação da organização e da capacidade técnica dos utilizadores.

Verifica-se mesmo que muitos elementos da organização esperavam um desempenho do SIG muito mais eficiente do que aquele até então alcançado, pois estamos perante um sistema que, ao contrário daquilo que era inicialmente o principal objectivo, o de cobrir todos os processos internos, necessita de se preocupar com toda a envolvente externa do Exército Português e que, por conseguinte, sairá fora dos limites da organização.

Poderemos falar num sistema aberto, com responsabilidades crescentes no relacionamento e na comunicação com o exterior da organização, que vai forçosamente ter que

acompanhar a operacionalidade de outros sistemas e de dotar o Exército Português de mecanismos de ajustamento ao meio envolvente.

A adopção do SIG facilitou a selecção da informação para apoiar decisões racionais, permitindo identificar o que é importante para que a actuação dos decisores possa ser efectuada em tempo real.

Tem sido um processo de grande complexidade que permite ao Exército Português, através das suas *estratégias de actuação*, reorganizar-se para se enquadrar na RAFE, ao mesmo tempo que tem vindo a melhorar a capacidade de produzir informação para apoio à tomada de decisão pelos Órgãos que desempenham tarefas na componente Operacional.

O processo teve como base de actuação, uma estratégia do tipo *Big Bang*, complementada com a avaliação e reconstrução de todo o processo, tendo em vista a utilização do SIG e elaborado um planeamento rigoroso que identificasse problemas na implementação do SIG e do novo sistema contabilístico, de forma a prever futuros problemas e identificar possíveis soluções. Em simultâneo, foram avaliadas mudanças ao nível das funções já desempenhadas, criando, modificando ou eliminando essas funções, assim como foram alterados os processos de trabalho, de qualificação e de formação dos recursos humanos envolvidos na operacionalização do SIG, de forma a implementar medidas de desintervenção e desburocratização de serviços e procedimentos.

Não menos importante, como estratégia de actuação base do Exército Português, foi a adopção de um sistema contabilístico capaz de comparar, integrar e consolidar contas através do SIG, implementando um modelo de gestão por objectivos.

No presente, a principal estratégia de actuação passa por corrigir todas as tarefas identificadas como menos conseguidas, de forma a consolidar a implementação do SIG e a introdução de um modelo de Gestão que incentive a utilização de novas técnicas de Gestão.

Considera-se ainda essencial mudar a estratégia de autoformação dos formadores inicialmente utilizada, permitindo que esta seja desenvolvida sobre um sistema devidamente parametrizado para a formação e com processos completos.

Da adesão ao NRAFE, e para que fosse possível corporizar a adopção do POCP com a implementação do SIG, houve a necessidade de proceder a *reformulações na estrutura* de base do Exército Português.

A sua estrutura organizacional passou de um misto de estrutura Linear, Divisional e *Staff-Line*, para uma estrutura organizacional Funcional, caracterizada principalmente por introduzir em toda a estrutura hierárquica o princípio da especialização, composto essencialmente pela Função Operacional, Logística, Pessoal e Instrução.

Na prática, e por razões operacionais, a estrutura actual de base do Exército Português, e na qual se enquadra o SIFE, aproxima-se de uma estrutura organizacional Matricial. Este facto sustenta-se no sistema de comando múltiplo que existe no Exército Português a nível dos aspectos de Gestão, e na integração dos Órgãos constituintes do SIFE na Função Logística.

Não obstante as reformulações levadas a cabo na estrutura de base do Exército Português, o SIFE apenas sofreu ligeiras modificações em termos processuais no sentido de se adaptar à nova estrutura operacional. A estrutura organizacional do SIFE continua a ser composta por três níveis, onde subsistem tarefas e funções em determinadas áreas que se repetem, com impacto na relação das UEO com os CFin, dos CFin com a DFin e por vezes entre os CFin dos diferentes Comandos Funcionais. Como referem [OLIVEIRA, 2003b; CUNHA, 2005; GOMES, 2007], não foi aproveitada a mudança para proceder a reorientações organizacionais que permitissem eliminar falhas nos processos. Pelo contrário, procurou-se adaptar o novo sistema à organização estrutural já existente no SIFE.

Para *conciliar as actuais exigências de Gestão com a actividade base* do Exército Português, o SIG suportou-se na integração das várias vertentes da Gestão, adoptando em simultâneo um sistema contabilístico suportado no POCP. Este facto, permitiu aos Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português estar na posse de mais informação, dar relevo aos relatórios finais, determinar responsabilidades e controlar resultados com base nos objectivos previamente delineados.

A integração das várias vertentes da Gestão só foi possível com a entrada em produção de várias funcionalidades do SIG nas diferentes componentes da Gestão. O planeamento de actividades, o planeamento orçamental, a execução e controlo orçamental, surgem na *componente Económica*, como funcionalidades essenciais para o bom desempenho orçamental do Exército Português, e permitem que ao nível da *componente Financeira*, sejam controladas as fases de realização da despesa e da arrecadação da receita. Esta componente, em simultâneo com a *componente Patrimonial*, habilita o Exército Português para executar uma previsão de tesouraria, controlar a posição com terceiros e elaborar

Demonstrações Financeiras necessárias para controlar os objectivos planeados pela vertente Operacional.

A *componente de Recursos Humanos* é, actualmente, a que menos contribui para a integração das várias vertentes. A este nível, apenas é possível planear, executar e controlar em termos orçamentais a despesa com pessoal, e através da *componente Financeira*, controlar e identificar as respectivas fases da despesa.

Importa também referir que a vertente analítica iniciou agora a sua entrada em produção, e poderá ser a principal responsável por mudar as práticas de Gestão utilizadas no Exército Português, de forma a individualizar e responsabilizar cada serviço pelas decisões que toma.

As novas técnicas de Gestão no apoio à decisão dos Órgãos de Chefia e Direcção foram também incentivadas por *alterações no SIFE*. Em simultâneo com a implementação do SIG, adoptaram-se novos procedimentos contabilísticos, substituindo-se a contabilidade puramente orçamental que vinha sendo utilizada, pela contabilidade na óptica de acréscimos. Esta alteração permite ao Exército Português obter informação detalhada sobre a situação financeira e económica e criou as condições necessárias para integrar a informação das várias componentes da Gestão, possibilitando a elaboração das demonstrações financeiras imprescindíveis para introduzir as técnicas de Gestão tão reclamadas na NGP.

Na realidade, as alterações no SIFE que permitiram uma aproximação às novas técnicas utilizadas pela NGP foram apenas a nível processual. O sistema contabilístico passou de um sistema Unigráfico para Digráfico, foram integradas todas as vertentes da Gestão, foi dada uma maior importância aos *outputs*, aumentada a especialização dos elementos intervenientes no SIFE e passou a determinar-se responsabilidades com base nos objectivos delineados, a controlar resultados e a individualizar os serviços.

As alterações em termos de reorganização estrutural do SIFE foram consideradas pelos intervenientes no processo como inexistentes.

As reformulações na estrutura de base do Exército Português e as alterações no SIFE ficaram aquém do esperado pelos vários intervenientes. Este facto leva-nos a concluir da necessidade em promover as seguintes *reestruturações*:

- A actual estrutura organizacional do SIFE, composta pelos três níveis e com



funções que se repetem em determinadas áreas, com relevo para o nível dos CFin e DFin, deve passar para uma estrutura de dois níveis, considerando os CFin como primeiro nível e a DFin como segundo;

- A dupla dependência dos Órgãos financeiros deverá ser corrigida, separando as tarefas financeiras da Função Logística e constituída uma Função independente, localizada na directa dependência do órgão máximo do Exército Português. A DFin deverá sair do Comando Funcional onde se encontra actualmente, passando a depender directamente do órgão máximo do Exército Português;
- A estrutura do SIFE deverá ser independente da estrutura operacional, o que permite aos CFin efectuarem um apoio por área geográfica e não em termos funcionais.

A redução na estrutura organizacional do SIFE de três para dois níveis, associada a uma alteração em termos de dependência dos Órgãos Financeiros, poderá possibilitar ao Exército Português encurtar a cadeia de informação, concentrar os meios humanos, apostar em mais e melhor formação dos utilizadores e coordenadores de projecto, por forma a dotar os meios humanos com capacidade técnica, conhecimento e qualificação, e alimentar melhor o SIG, para retirar maior partido das suas potencialidades.

Parece-nos a nós que, de entre os factores que impedem uma melhor aproximação da Gestão praticada no Exército Português às técnicas da NGP, se encontra a falta de conhecimento dos intervenientes no processo de mudança e o desconhecimento das potencialidades do SIG. Será necessário sensibilizar os vários Órgãos de Chefia e Direcção para as potencialidades do SIG na aproximação à NGP, condição essencial para que o Exército Português promova a reorganização estrutural, de forma a responder aos novos desafios.

As limitações deste trabalho prendem-se sobretudo com a dificuldade de extrapolação dos resultados, por se tratar de um *Estudo de Caso*, bem como por não ter sido possível utilizar um conjunto de informação considerada *reservada* pela organização.

Considerando a metodologia utilizada, as limitações são coerentes com essa mesma metodologia, pois, se por um lado, permite um aprofundamento do estudo das questões de interesse, levando ao conhecimento e à análise intensiva do tema abordado, por outro lado, impede que as conclusões obtidas sejam generalizadas para outros objectos de estudo. No

entanto, espera-se que os dados e as conclusões apresentados possam ser utilizados para análise de outras organizações com características semelhantes.

Há ainda a considerar que a análise dos dados não permitiu estabelecer uma importância relativa dos dados identificados, tendo sido baseada apenas na interpretação subjectiva dos mesmos, o que impossibilitou a realização de testes estatísticos.

Por outro lado, a coincidência de à data da elaboração do trabalho se operarem alterações na estrutura organizacional, a enorme distribuição geográfica das UEO e a especificidade da organização inviabilizou a obtenção de um maior número de respostas, por parte de todos os Directores, Comandantes e Chefes dos Órgãos do Exército Português.

Também a experiência limitada do investigador enquanto tal, nomeadamente na utilização da metodologia adoptada é em si mesma uma limitação, tendo por certo condicionado o aproveitamento e análise da riqueza dos dados recolhidos, quer nas observações quer nas entrevistas, ainda mais, quando estamos a referir-nos a uma metodologia em que o investigador tem um papel activo, sendo inclusive um dos seus instrumentos.

## **6.2. Recomendações e propostas de investigação futuras**

Na sequência da elaboração do presente trabalho, e como complementaridade às acções já desenvolvidas, para levar a cabo a mudança no seio do Exército Português, recomenda-se:

- A formação de uma equipa interna que permita suportar todo o sistema implementado, como forma de garantir a sua qualidade e manter uma continuidade. Essa equipa será responsável pela manutenção do sistema, pela actualização das versões e pelo suporte técnico aos utilizadores. Assim, o Exército Português contaria com profissionais totalmente dedicados, com profundo conhecimento do funcionamento do sistema, economizando gastos de suporte e reduzindo a sua dependência de elementos externos à organização.
- A implementação de uma bateria de indicadores focados nas necessidades dos Órgãos de Gestão, para disponibilizar a melhor informação aos Órgãos de Chefia e Direcção.

- A redução para dois níveis na estrutura financeira do Exército Português, separando os Órgãos do SIFE da componente logística, passando-os para a dependência directa do órgão decisor.
- O recomeço da implementação do SIG na área dos recursos humanos, bem como na área da contabilidade de custos (vertente analítica). Sem dúvida que para uma organização desta complexidade, importa aprofundar a implementação em termos de indicadores de Gestão.

Como possibilidade para investigações futuras, pensamos que, e até como forma de complementar a presente investigação a nível da percepção entre utilizadores e coordenadores de outras organizações, poderão ser realizados outros trabalhos na área da Defesa Nacional, com recurso a outro *Estudo de Caso*.

Por outro lado, pensamos que seria bastante interessante a utilização dos projectos na área da Administração Interna, Saúde e Educação, como *Estudos de Caso* comparativos com a implementação do SIG no Exército Português, dado que são áreas transversais à organização, através dos seus Estabelecimentos Militares de Ensino e dos Hospitais Militares.



## BIBLIOGRAFIA

ALBERTIN, Alberto Luiz – Valor estratégico dos projectos de tecnologia de informação. "Revista de Administração de Empresas". São Paulo. (Jul. /Set. 2001) p. 42-50

ANNENBERG, Daniel – **Directrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: a experiência paulista do poupa tempo.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal: Lisboa. 8-11 Oct., 2002.

ARAÚJO, Joaquim Filipe de – **Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional.** Coimbra: Quarteto, 2002. 278 p. ISBN 972-8717-21-0

ARAÚJO, Joaquim Filipe de – A reforma do serviço nacional de saúde: o novo contexto de gestão pública. Braga: Universidade do Minho, 2003.

ARAÚJO, Joaquim Filipe de – A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. Coimbra, 2004.

AFONSO, Fernanda Chalhoub e VICENTE, Leonardo Silva Sciammarella – Sistemas integrados de gestão e o papel da ergonomia no processo de implementação. Rio de Janeiro: COPPE – Grupo de Produção Integrada, 2002.

ALMEIDA, Marques de e MARQUES, Maria da Conceição da Costa – A contabilidade pública e o sector da educação em Portugal: do pressuposto legal à economia, eficiência e eficácia. "EPAA". Rio de Janeiro. (Nov. 2003) p. 3-18

BARAÑANO, Ana Maria – **Métodos e técnicas de investigação em gestão: manual de apoio à realização de trabalhos de investigação.** Lisboa: Sílabo, 2004. 170 p. ISBN 972-618-312-X

BARBOSA, Cristina Maria Oliveira – **A contabilidade pública: os seus destinatários e as suas necessidades de informação.** Braga: Universidade do Minho. 2005. 157 p. Tese de mestrado.

BARNABÉ, Fernando Jorge Eduardo Fialho – **A implementação de um Enterprise Resource Planning no sector público português e a mudança organizacional:**

---

**oportunidades e condicionamentos.** Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. 2007. 128 p. Tese de mestrado.

BRAGA, Ascensão – A gestão da informação. Guarda: Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico da Guarda / Universidade da Beira Interior, 1996.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari – **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: Porto Editora, 1994. 336 p. ISBN 972-0-34112-2

CAIADO, António C. Pires – A Contabilidade pública em Portugal e as normas da International Federation of Accountants. Lisboa: I.S.E.G, 2004.

CARDOSO, Luís – **Gestão estratégica das organizações: como vencer nos negócios do século XXI.** 6ª ed. Lisboa: Editorial Verbo, 2003. 227 p. ISBN 972-22-1680-5

CERETTA, Paulo Sérgio – Implantação de sistemas de informação na administração municipal: Uma análise empírica. *Estudo de Caso*, métodos quantitativos e informática. Santa Maria: VII SEMEAD, 2004.

Circular N.º 1225/94, de 04 de Março (Novo Regime de Administração Financeira do Estado). Série A, MFAP, Lisboa, 1994.

CNC, Comissão de Normalização Contabilística – Relatório de actividades do ano de 2000. CNC. (2000) 19 p.

CUNHA, Artur Manuel Barros da – **Factores de sucesso com a adopção de sistemas ERP – Enterprise Resource Planning:** Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão. 2005. 136 p. Tese de mestrado.

CAIADO, António C. Pires e PINTO, Ana Calado – **Manual do plano oficial de contabilidade pública.** 2ª ed. Lisboa: Áreas Editora, 2002. 485 p. ISBN 972-8472-16-1

CARVALHEDA, Luís e BELMIRO, Gil Cabrito – **Noções de administração pública.** Lisboa: Texto Editora, Lda., 1986. 158 p.

CARDOSO, Douglas; NETO, Manuel Carvalho da Silva e SOUZA, António Artur de – Administração da produção através do sistema de gestão integrada - SAP R/3: O caso da Siderúrgica Belgo Mineira. Belo Horizonte: Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração – UFMG, 1999.

COSTA, Armindo Fernandes da; PEREIRA, José Manuel e BLANCO, Silvia Ruiz – Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública. "Revista de Estudos Politécnicos". (2006) p. 201 - 225

DAFT, Richard L. – **Organization theory and design**. 6ª ed. St. Paul: Cincinnati: South-Western, 1998. 699 p. ISBN 0-538-87902-5

Decreto-Lei N.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de Administração Financeira do Estado). Diário da República n.º 172, I Série, MFAP, Lisboa, 1992.

Decreto-Lei N.º 50/93, de 26 de Fevereiro (Lei Orgânica do Exército). Diário da República N.º 48, I série, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 1993.

Decreto-Lei N.º 232/97, de 3 de Setembro (Plano Oficial de Contabilidade Pública). Diário da República N.º 203, I Série, MFAP, Lisboa, 1997.

Decreto-lei N.º 35/05, de 17 de Fevereiro (Transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/51/CE). Diário da República N.º 34, I Série, Assembleia da República, Lisboa, 2005.

Decreto-Lei N.º 61/06, de 21 de Março (Lei Orgânica do Exército). Diário da República N.º 57, I série, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2006.

Directiva n.º 78/660/CEE do Conselho, 25 de Julho 1978.

Directiva n.º 83/349/CEE do Conselho, 13 de Junho 1983.

Directiva n.º 2003/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 18 de Junho 2003.

DIRECÇÃO FINANÇAS DO EXÉRCITO – **Manual de procedimentos contabilísticos**. Lisboa, 2005.

DUARTE, Rosália – Pesquisa qualitativa: reflexão sobre trabalho de campo. Rio de Janeiro: Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

FREIRE, Adriano – **Estratégia: sucesso em Portugal**. 1ª ed. Lisboa: Verbo, 1999. 624 p. ISBN 972-22-1829-8

FILHO, José Alceu de Oliveira e FADUL, Élvia – Flexibilização da gestão pública com um modelo híbrido de administração gerencial: O contrato de autonomia de gestão na Marinha do Brasil. "Revista Gestão e Planejamento". UNIFACCS. (jul. /dez. 2006) p. 31-42

GOMES, José Luís Fernandes – **Processo de implementação de ERPs: um método para o ajuste de requisitos e otimização de funcionalidades**. Braga: Universidade do Minho. 2007. 112 p. Tese de mestrado.

GAIOLA, António José F. e MARIACA, Rene – La contabilidad pública en Bolivia, España y Portugal: una descripción comparada. La Paz, Bolivia: Universidad Católica Boliviana San Pablo, 2003.

Lei N.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Bases da Contabilidade Pública). Diário da República N.º 43, I Série, Assembleia da República, Lisboa, 1990.

Lei N.º 91/01, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental). Diário da República N.º 192, I Série, Assembleia da República, Lisboa, 2001.

LESSARD-HÉBERT, Michelle; GOYETTE, Gabriel e BOUTIN, Gérald – **Investigação qualitativa: fundamentos e práticas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. 184 p. ISBN 972-9295-75-1

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Alguns aspectos da gestão pública na administração central em Portugal**. Contabilidad de Gestión. Valencia: I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión. 2000.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa – Reforçar a eficiência das políticas educativas: o contributo do plano oficial de contabilidade pública para o sector da educação. Coimbra: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, 2001.

MATA, João – **Sistema Integrado de Gestão: resultados conseguidos e desafios futuros**. Jornadas Defesa Nacional 2008. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, IESM. 08-03-26, 2008.

MINTZBERG, H. – **La estructuración de las organizaciones**. Barcelona: Editorial Ariel, 1988. 561 p. ISBN 84-344-6102-1

MARTINET, A. Ch. – **Estratégia**. Lisboa: Edições Sílabo, 1993. 322 p.

MINTZBERG, H. – **Estrutura e dinâmica das organizações**. 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995. 537 p. ISBN 972-20-1147-2

NUNES, Marly Fonseca – **Relações entre estratégias e estrutura organizacional: um Estudo de Caso na empresa de pesquisa, assistência técnica e extensão rural do Estado de Mato Grosso do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000. 194 p. Tese de mestrado.

NOGUEIRA, Fernanda; TOBELEM, Alain e GERRY, Chris – **Poder decisório e capacidade de decisão na gestão pública: uma primeira abordagem**. Vila Real: UTAD – Departamento de Economia e Sociologia, 2000.

OLIVEIRA, Almiro de – **Seminário sobre informação e gestão: uma perspectiva de top management**. Informação e Gestão. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, Direcção de Finanças do Exército. 03-02-19, 2003a.

OLIVEIRA, Denise Maria da Costa – **Os impactos da implementação de um sistema de gestão integrado na Prodabel**. Estudo de Caso. Belo Horizonte: Prodabel, 2003b.

OLIVEIRA, Cleber de Carvalho; RODRIGUES, Clever Lopes; CAMPOS, Leandro Silva; VERÔNICA, Liliane; SAINÇA, ichelle Gomes e RIBEIRO, Marcos Wagner de Sousa – **A construção interdisciplinar dos sistemas ERP**. "Práxis". Itumbiara. (jul./dez. 2006) p. 47-54

PEREIRA, José Matias – **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. "Revista de Administração Pública". Rio de Janeiro. (Jan./Fev.2008) p. 61-82

PORTELA, Irene Maria – **Um novo paradigma de gestão pública: administração em colaboração através de parcerias**. Porto: Universidade do Minho. 2003. 272 p. Tese de mestrado.

Regulamento n.º 1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho (Aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade). Jornal Oficial da União Europeia, Parlamento Europeu, 2002.

Rectificação ao Regulamento n.º 1606/2002, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, 26 de Fevereiro, Parlamento Europeu, 2003.

RÉVILLION, Anya Sartori Piatnicki – A utilização de pesquisas exploratórias na área de Marketing. "RIMAR – Revista Interdisciplinar de Marketing". São Leopoldo. (Jul. /Dez. 2003) p. 21-32

ROCHA, J. A. Oliveira – **Reformar a administração pública, é possível. Renovar a Administração**. Lisboa: Calouste Gulbenkian. 14 / 15 Junho, 1999.

ROCHA, J. A. Oliveira – **Gestão pública e modernização administrativa**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2001. 203 p. ISBN 972-9222-26-6

ROSSETTO, Adriana Marques – **Estrutura organizacional pública como entrave à adopção de inovações em tecnologia de informações**. Encontro nacional de programas pós-graduação em administração. Foz do Iguaçu: XXIII ENANPAD. 1999.

REZENDE, D.A. e ABREU, A. F. – **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REIS, M. dos Santos; DOWNIE, Mary Lou; FISHER, Peter e FERNANDES, António – **Harmonização contabilística e avaliação de activos imobiliários de empresas: situação portuguesa**. XXI Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica. Universidade da Beira Interior – Covilhã. 02-04-10, 2002.

SANCHEZ, Oscar Adolfo – **Os controlos internos na administração pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2005. 170 p. Tese de doutoramento.

SILVA, Barbosa da - **Management público: reforma da administração financeira do estado**. Lisboa: Rei dos Livros, 1994. 350 p. ISBN 972-51-0110-3

STRATI, António e CUNHA, Miguel Pina e – **Teoria organizacional: perspectivas e prospectivas**. Lisboa: Dom Quixote, 1999. 473 p. ISBN 972-20-1644-X

SERRA, Sara Alexandra Eira; CARVALHO, João Baptista da Costa e COSTA, Armindo Fernandes da – A demonstração dos resultados por funções no sector público em Portugal. "Revista Universo Contábil". Blumenau. (Maio/Ago. 2007) 87-100 p.

TAVARES, José F. F. – **Administração pública e direito administrativo: guia de estudo**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2000. 195 p.

TAVARES, José F. F. **Os desafios da modernização económica e financeira: as contas como elemento essencial da gestão financeira pública**. Jornadas Defesa Nacional 2008. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, IESM. 08-03-26, 2008.

TEIXEIRA, Sebastião – **Gestão das organizações**. 2ª ed. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 2005. 314 p. ISBN 84-481-4617-4

ULRICH, D. – **A new mandate for human resources**. Harvard Business Review, 1998.

WESTPHALEN, Frederico – O Estudo de Caso como estratégia de pesquisas científicas em administração: um roteiro para o estudo metodológico. "Revista de Administração". (AGO 2004) p. 93 - 114

YIN, Robert K. – **Case study research: design and methods**. 2ª ed. Thousand Oaks: Sage Publishing, 1994. 170 p. ISBN 0-8039-5663-0

ZIMATH, Patrícia Mascarenhas Bonina – **Factores críticos de sucesso na implementação de sistemas de gestão empresarial**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2007. 207 p. Tese doutoramento.

ZANELA, Amarolinda Costa; MARCADAR, Marie Anne e SOARES, Rodrigo Oliveira – **Mudança organizacional provocada pela utilização de sistemas integrados de gestão empresarial**. Rio Grande do Sul: Anais do 23º ENANPAD – UNISINOS, 1999.

## ANEXO A – Guião da Entrevista



DEPARTAMENTO DE GESTÃO

**Mestrado em Gestão**

**ASSUNTO**

**Os Sistemas Integrados de Gestão na Administração Pública:  
Estratégias de desenvolvimento e reorientação organizacional  
(Estudo de um Caso)**

**Aluno**

José Manuel Pinto Cano

**Orientador**

Prof. Doutor Rui Filipe Cerqueira Quaresma



## Introdução

O *Estudo de Caso* é uma estratégia utilizada quando não possuímos controlo sobre alguns factores e quando o interesse recai sobre fenómenos actuais que apenas podem ser analisados dentro de um contexto real, tendo por objectivo responder às questões de *como* e *porquê* certos fenómenos ocorrem.

Face à enorme variedade de dados e de informação disponível, optou-se também por adoptar como técnica de recolha de dados, uma entrevista, com o objectivo de construir um conhecimento científico na área dos Sistemas Integrados de Gestão na Administração Pública, área em que é bem patente a necessidade de desenvolver novas técnicas de Gestão capazes de responder às novas exigências de informação de apoio à decisão.

A entrevista consiste numa técnica de investigação em que o entrevistador interage com o entrevistado. A entrevista pode ser livre ou não estruturada (perguntas não são formuladas, tomando-se como guia apenas um tópico da investigação); pode ser semi-estruturada, roteiro de pesquisa previamente desenvolvido, com tópicos que devem ser abordados, mas prevendo-se sempre a liberdade de alterar a ordem dos tópicos ou acrescentar perguntas complementares durante o seu desenrolar; pode ser estruturada (elaborada mediante guiões totalmente estruturados, em que as perguntas são previamente formuladas).

A *entrevista será efectuada sob o tipo de entrevista semi-estruturada*, na qual o entrevistador apresenta as áreas a abordar pelo entrevistado, e este terá a liberdade, quanto à forma e à ordem, de escolher o modo como irá desenvolver as respostas. A intervenção do entrevistador só está prevista no sentido de reorientar a entrevista nos casos em que o entrevistado se desvie do tema ou para lhe lembrar áreas ainda não abordadas.

A estrutura do guião da entrevista teve em conta os seguintes factores na formulação das perguntas, nomeadamente:

- Obter respostas que contribuam efectivamente para os objectivos do trabalho;
- Obter o máximo de informação com o mínimo de perguntas, face ao tempo disponível para a entrevista;
- Evitar ao máximo qualquer indício de uma possível resposta;
- Verificar se as questões são concisas e claras;

- Formular questões, tendo em consideração os níveis de conhecimento do universo onde vão ser colocadas;
- Realizar um pré-teste com possíveis entrevistados para verificar a compreensão do guião de entrevista.

Assim, a entrevista permitirá recolher dados, de forma detalhada, relacionados com as estratégias de desenvolvimento e reorientação organizacional utilizada pelo Exército Português, de modo a verificar e aprofundar o desenvolvimento e implementação de um Sistema Integrado de Gestão baseado na uniformização de critérios que garanta os requisitos e as técnicas de Gestão capazes de criar condições para a implementação de uma contabilidade pública que funcione como um instrumento de apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção.

Sabendo que os resultados da pesquisa dependem substancialmente do poder de integração do entrevistador e do local onde são recolhidos os dados, optou-se por dirigir a entrevista a entidades que ocupam actualmente cargos ou funções na estrutura financeira, com especial incidência no Exército Português. A selecção dos entrevistados é primordial para a qualidade da informação recolhida a partir da qual será possível construir uma análise e chegar à compreensão do problema delineado inicialmente.

O tempo previsto para a sua elaboração é de aproximadamente sessenta minutos.

É de salientar que todos os dados obtidos através desta entrevista serão tratados e sintetizados de forma estritamente confidencial (o manuseamento dos dados será restrito ao autor da entrevista).

As conclusões finais do estudo científico serão disponibilizadas a todos os interessados, logo que concluído o processo.

*Fica desde já expresso o meu reconhecimento, pela disponibilidade apresentada.*

## IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- a. Nome:
- b. Órgão ou Serviço:
- c. Cargo ou Função:
- d. Posto ou Categoria:
- e. Grau de escolaridade:
- f. Área de formação:
- g. Tempo em funções relacionadas com a área financeira:
- h. Tempo ligado ao projecto SIG, em que funções e nível do SIFE:

## QUESTÕES

- a. Já esteve ligado a projectos semelhantes ao SIG/MDN em produção noutros Organismos Públicos?
- b. (Esta questão será colocada tão-somente apenas aos entrevistados com esta característica confirmada através do ponto 1). Como Comandante, Director ou Chefe e estando hoje na posse de conhecimentos que não existiam no início do projecto, que alterações aconselharia a serem efectuadas no sentido de tirar maior partido do SIG em aspectos relacionados com a Gestão?
- c. Considera que a informação disponibilizada pelo SIG/MDN actualmente em produção responde de forma preponderante às necessidades de apoio aos Órgãos de Chefia e Direcção do Exército Português, nas diferentes componentes de Gestão do Exército Português (Económica, Financeira, Recursos Humanos e Patrimonial)?
- d. Quais as estratégias de actuação desenvolvidas pelo “Exército Português” para aderir ao Novo Regime da Administração Financeira do Estado? Como poderão estas estratégias incentivar a adopção de novas técnicas de Gestão de apoio à decisão dos

Órgãos de Chefia e Direcção?

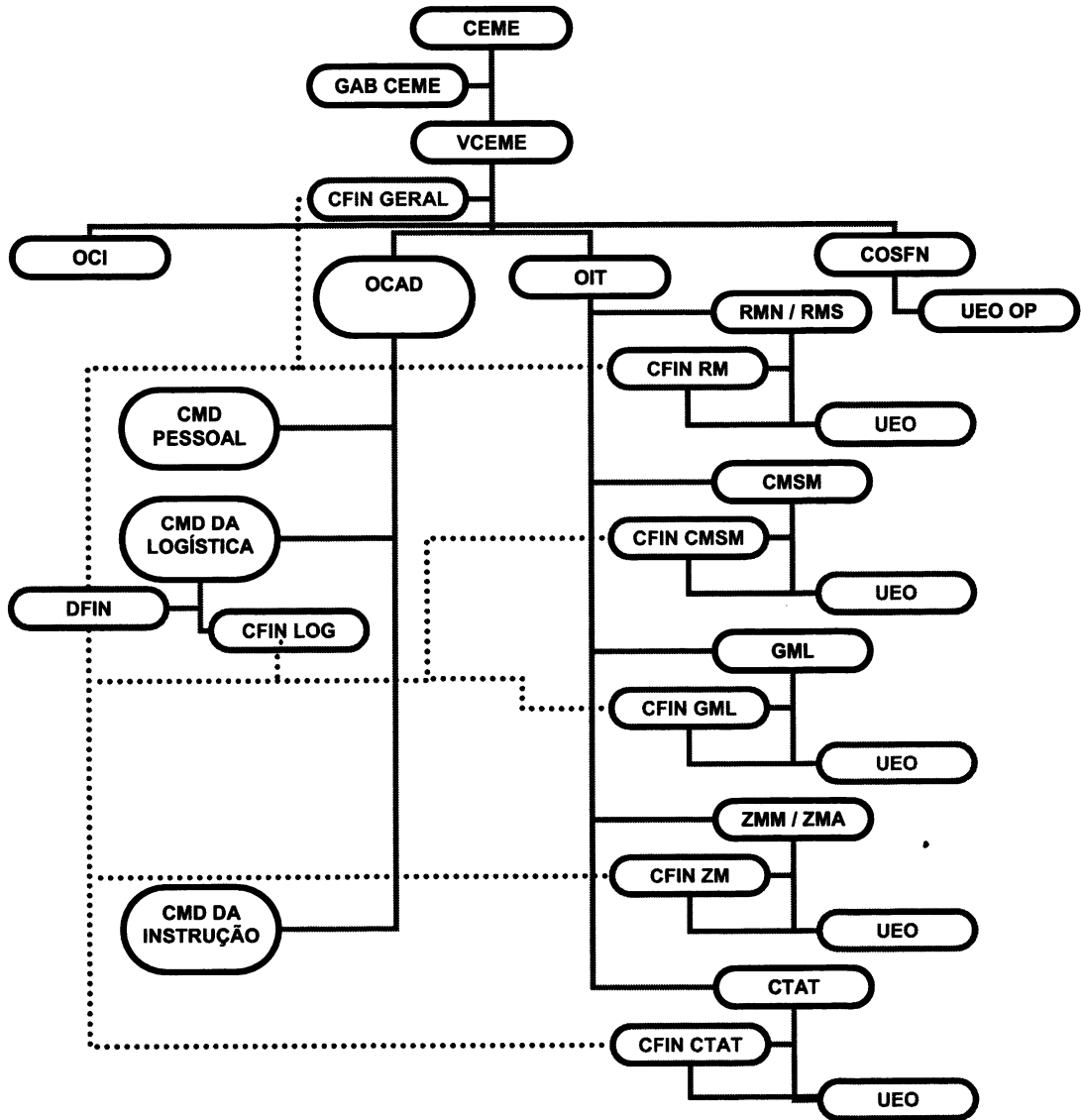
- e. Quais as reformulações efectuadas ou a efectuar na estrutura do Exército Português, nomeadamente ao nível do SIFE, no sentido de permitir uma adesão ao NRAFE?

Que alternativas organizacionais propõe para utilizar novas técnicas de Gestão de apoio à decisão?

- f. De acordo com as estratégias mencionadas, e numa óptica financeira, foi ou será o Exército capaz de reorganizar estruturalmente o SIFE, de forma a responder aos novos desafios?

**ANEXO B – Estrutura Organizacional do Exército Português**

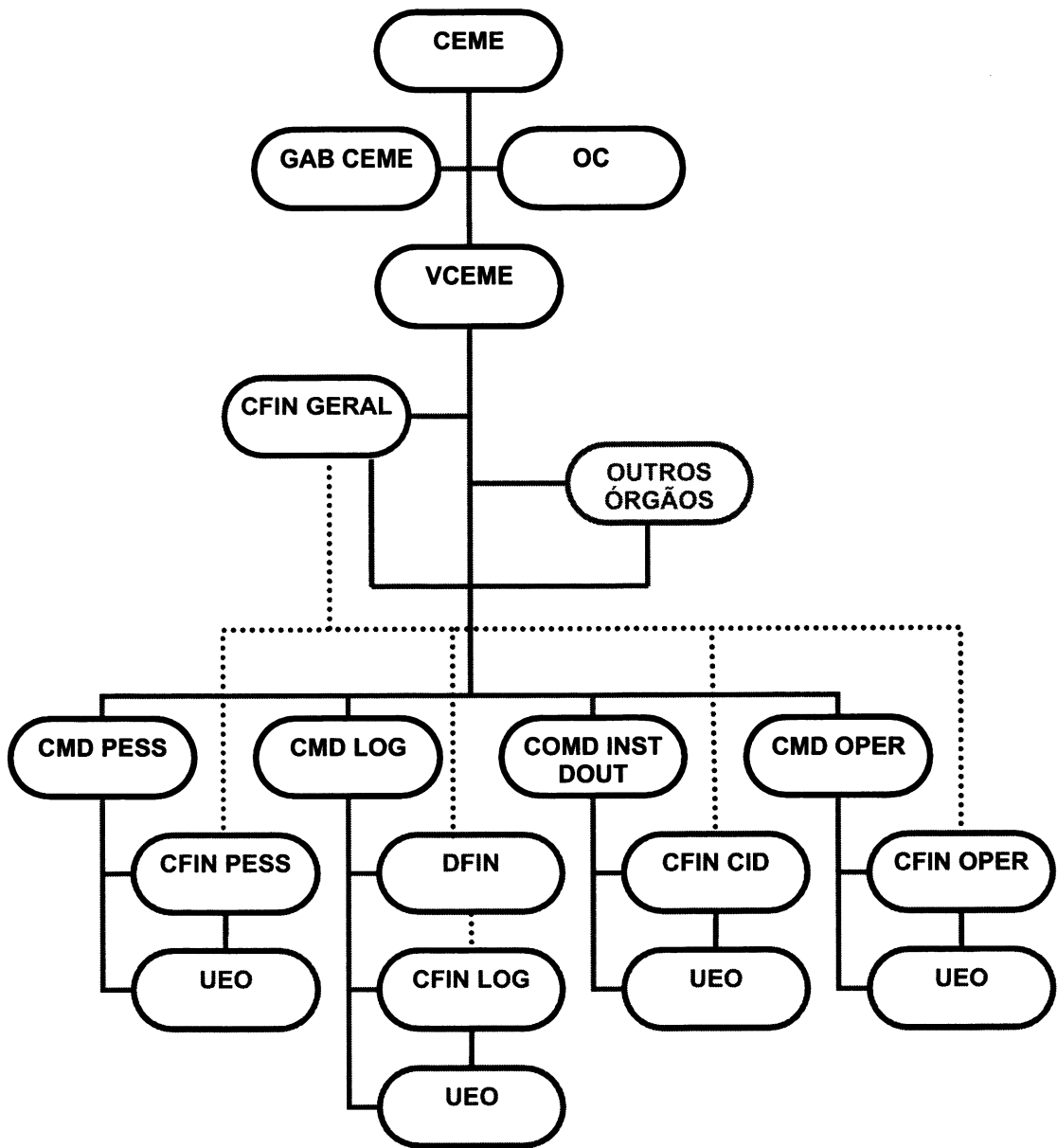
**ANTIGA ESTRUTURA**



**LEGENDA:**

- Dependência Hierárquica
  - Dependência Técnica das UEO na *componente Financeira*
  - ..... Dependência Técnica dos CFin na *componente Financeira*
- UEO – 1º Nível CFin – 2º Nível DFin – 3º Nível

## NOVA ESTRUTURA



### LEGENDA:

- Dependência Hierárquica
  - Dependência Técnica das UEO na *componente Financeira*
  - ..... Dependência Técnica dos CFin na *componente Financeira*
- UEO – 1º Nível CFin – 2º Nível DFin – 3º Nível