

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Planeamento Estratégico na Administração Pública – Implementação
de um Plano Estratégico na Direção Geral de Energia e Geologia,
segundo a metodologia *Balanced Scorecard***

António José Fontinha Vasconcelos

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor Juan Mozzicafreddo; Professor Catedrático (Jubilado)
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Licenciado Jorge Caldeira; Especialista; Diretor Geral
Estratégia Elementar, Unipessoal Lda.

Setembro, 2016

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Planeamento Estratégico na Administração Pública – Implementação
de um Plano Estratégico na Direção Geral de Energia e Geologia,
segundo a metodologia *Balanced Scorecard***

António José Fontinha Vasconcelos

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor Juan Mozzicafreddo; Professor Catedrático (Jubilado)
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Licenciado Jorge Caldeira; Especialista; Diretor Geral
Estratégia Elementar, Unipessoal Lda.

Setembro, 2016

AGRADECIMENTOS

A elaboração do presente trabalho de projeto em muito se deve ao contributo dos que me acompanharam no processo de elaboração do presente trabalho de projeto, nomeadamente a equipa de orientação deste trabalho, a família, os amigos, os colegas de trabalho e funcionários do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, a quem gostaria de expressar os meus reconhecidos agradecimentos:

Em especial ao Doutor Juan Mozzicafreddo, cuja disponibilidade, incentivo e apoio na qualidade de orientador foram determinantes para a elaboração do presente trabalho de projeto. Reconheço igualmente a importância do apoio prestado pelo Licenciado Jorge Caldeira, na qualidade de coorientador (especialista) com os seus conhecimentos específicos.

À minha família e amigos, cujo carinho e capacidade de encaixe às minhas manifestações de impaciência e cansaço, merecem destaque no processo de elaboração do presente trabalho de projeto.

Aos meus colegas de trabalho, das demais direções de serviço, cuja facultação de dados e testemunhos se revelou de especial importância neste processo.

Por fim, não sendo de menor importância, um agradecimento aos funcionários do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, pelo apoio logístico e administrativo em todo o processo.

RESUMO

O presente trabalho, no âmbito do Mestrado em Administração Pública, visa apresentar uma reflexão acerca da evolução dos modelos de gestão da administração pública e dos modelos de funcionamento do Estado, e uma análise acerca dos conceitos de planeamento e estratégica e sua aplicação no setor público, no sentido da melhoria da performance organizacional. Tal é pretendido com a apresentação do plano estratégico para a Direção Geral de Energia Geologia.

A administração pública tem evoluído mediante as alterações da conjuntura política, económica e social, bem como se adapta à modernização e ao efeito da globalização. Os Estados também têm apresentado evoluções no seu papel e funções, para atingir os seus objetivos de controlo/regulação e garantia de uma sociedade pacífica com as suas necessidades satisfeitas. Nesta linha, os conceitos de estratégia e planeamento permitem antecipar cenários e definir soluções para responder a desafios atuais e assim potenciar as capacidades e posição das organizações, também no setor público.

De facto, verifica-se que os modelos da administração pública e os modelos de Estado são influenciados pelo meio político, económico e social que os rodeiam, conduzindo a reformas administrativas, e à adaptação do Estado, na tentativa da continuidade das respostas numa ótica de eficiência/eficácia orçamental. Para tal, as organizações públicas devem definir uma estratégia que permita responder e influenciar a envolvente em constante mutação, geradora de novos desafios e de necessidades cada vez mais prementes, Este é também o objetivo da Direção Geral de Energia e Geologia com a estratégia definida no plano estratégico.

Palavras-Chave: Administração Pública, *Balanced Scorecard*; Estado, Estratégia; Organização; Planeamento.

ABSTRACT

The present document, inserted in the Public Administration Master Degree, intends to present a reflection about the evolution of the public administration management models and State models, and an analysis of the planning and strategy concepts and its application to the public sector, in order to enhance the organizational performance. This is intended with the presentation of a strategic plan for “Direção Geral de Energia e Geologia”.

Public administration has been evolving according to the political, economic and social conjuncture, and it adapts to the modernization and globalization effect. The States have been presenting evolutions in its role and functioning mode as well, to achieve its objectives of control/regulation and assurance of a pacific society with its needs satisfied. In this way, the concepts of strategy and planning, allows to anticipate scenarios and define solutions to respond to current challenges and so potentiate the capabilities and position of the organizations, also in the public sector.

In fact, the public administration models and the state models are influenced by the political, economic and social environment that surrounds them, leading to administrative reforms, and to the adaptation of the State, in the attempt to give continuity to the answers in a way of budget efficiency/efficacy. To achieve this, public organizations must define a strategy that allows giving an answer and influencing the surrounding environment in constant evolution, creator of new challenges and more pressing needs. This is also the objective of “Direção Geral da Energia e Geologia” with the defined strategy in the strategic plan.

Key-words: Public Administration; Balanced Scorecard; State; Strategy; Organization; Planning.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
1. Evolução dos Modelos da Administração Pública	3
2. O papel do Estado e a relação com a Administração Pública	18
3. Planeamento na Administração Pública	26
CAPÍTULO 2: PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
1. Estratégia e Planeamento.....	30
2. A Gestão e o Planeamento Estratégico.....	32
3. Aplicação da Gestão e Planeamento Estratégico.....	35
4. Aplicação do Planeamento Estratégico na Administração Pública	47
CAPÍTULO 3: PLANO ESTRATÉGICO DA DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA	49
1. Apresentação e caracterização da Direção Geral de Energia e Geologia	49
2. Diagnóstico Estratégico.....	54
3. Formulação Estratégica e Monitorização da Performance	59
CONCLUSÕES	71
BIBLIOGRAFIA	73
FONTES	75
ANEXO 1: ORGANOGRAMA DA DGEG	I
ANEXO 2: APRESENTAÇÃO DESCRITIVA DA ANÁLISE SWOT À DGEG.....	II
ANEXO 3: CURRICULUM VITAE	VII

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2. 1: Grelha da Análise de <i>Stakeholders</i>	37
Quadro 2. 2: Matriz SWOT.....	38
Quadro 2. 3: Análise PESTLA.....	39
Quadro 2. 4: <i>Balanced Scorecard</i> (perspetivas) no setor privado e no setor publico	46
Quadro 3. 1: Análise <i>Stakeholders</i>	55
Quadro 3. 2: Matriz SWOT relativa à DGEG	57
Quadro 3. 3: Análise PESTLA.....	59
Quadro 3. 4: Desenvolvimento do objetivo estratégico 1 (OE1)	61
Quadro 3. 5: Desenvolvimento do objetivo estratégico 2 (OE2)	62
Quadro 3. 6: Desenvolvimento do objetivo estratégico 3 (OE3)	64
Quadro 3. 7: Mapa estratégico da DGEG	66
Quadro 3. 8: Relação entre as componentes do mapa estratego e a estratégias a dotar pela DGEG.....	67
Quadro 3. 9: Layout da ferramenta de monitorização da execução do plano estratégico	69

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2. 1: Ciclo estratégico na administração pública.....	34
Figura 2. 2: Matriz de <i>Stakeholders</i>	37
Figura 3. 1: Matriz de <i>stakeholders</i>	56

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CAF: *Common Assessment Framework*

CEE: Comunidade Económica Europeia

DGEG: Direção Geral de Energia e Geologia

GOP: Grandes opções do Plano

DRE: Direção Regional de Economia

KPI: *Key Performance Indicator*

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE: Objetivo Estratégico

PEST: Político-Legal, Económico, Social e Tecnológico

PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC: Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

QUAR: Quadro de Avaliação e Responsabilização

SIADAP: Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

SIMPLEX: Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de projeto, no âmbito do Mestrado em Administração Pública, é uma oportunidade para os alunos desenvolverem, de forma analítica e através de uma reflexão, as temáticas e conteúdos apreendidos nas unidades curriculares do mestrado, considerando a bibliografia de referência, e apresentar uma proposta de melhoria ao serviço da administração pública onde exercem funções. Este trabalho vai apresentar, por um lado, uma reflexão acerca da evolução dos modelos de gestão da administração pública e respetivas reformas administrativas, que evidenciam a sua evolução, e por outro, uma análise acerca dos conceitos de planeamento e estratégia/gestão estratégica e a sua aplicação no setor público, no sentido da melhoria do desempenho/performance organizacional. Isto é o que é pretendido com a análise subsequente e apresentação do plano estratégico para a Direção Geral de Energia Geologia, para o triénio 2016-2018.

Este trabalho aborda duas temáticas, dividindo-se em três partes principais: a primeira parte do trabalho (capítulo 1) aborda duas temáticas que estão intrinsecamente relacionadas, a evolução dos modelos da administração pública (e respetivas reformas administrativas) e a evolução do conceito de Estado (o seu papel, as suas funções e o seu crescimento); a segunda parte do trabalho (capítulo 2) versa sobre os conceitos de planeamento e estratégia/gestão estratégica (planeamento estratégico) e respetivas metodologias, e a sua aplicação ao setor público; e a terceira parte (capítulo 3) corresponde ao plano estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia, usando-se os conceitos e metodologias definidas no capítulo 2.

Para a análise e reflexão atrás descrita é utilizada como metodologia a pesquisa bibliográfica (tendo por base os textos de referência para as temáticas envolvidas e outros textos e documentos complementares resultado da especificidade de alguns temas abordados), de forma a serem retirados os principais conceitos das matérias abordados, para permitir a sua caracterização e relação entre eles com vista à abordagem atrás descrita.

No presente trabalho propõe-se então apresentar uma caracterização e reflexão acerca dos modelos de gestão da administração pública, nomeadamente o Modelo da Administração Pública Clássica, Modelo do *New Public Management* e o Modelo do *New Public Service*, considerando-se que estes foram aqueles que entretanto ganharam maior expressão em Portugal. É ainda abordado um modelo, considerado híbrido, de cariz circunstancial, o Modelo Neo-Burocrático. Associada à análise da evolução destes modelos, são ainda abordadas as reformas administrativas, em especial as ocorridas em Portugal. No que se refere ao conceito de Estado procura-se identificar o seu papel como controlador/regulador de uma sociedade por garantia da paz social. Relativamente à abordagem efetuada para os conceitos de planeamento e estratégia/gestão estratégica, foi considerada a necessidade da sua adoção no setor público. Para tal foram abordados os instrumentos usados na aplicação da gestão e planeamento estratégico, pelo que foram identificados e analisados os principais instrumentos para a definição de uma estratégia e consequentemente de um plano estratégico, que

correspondem às análises de diagnóstico estratégico que conduz à formulação de uma estratégia, que é posteriormente monitorizada para atestar o desempenho e performance organizacional. A formulação desta estratégia, bem como a monitorização do desempenho organizacional pode ser assegurado pela metodologia *Balanced Scorecard*, a usada no presente trabalho, por evidenciar um bom nível de versatilidade. Estes foram os conceitos e instrumentos utilizados para a definição de plano estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia.

A administração pública ao longo do século XX e XXI, como órgão executivo das políticas definidas pelos governos tem evoluído neste período mediante as alterações de conjunturas políticas, institucionais, económicas e sociais, bem como paralelamente se adapta à modernização e ao efeito da globalização. Paralelamente os Estados também têm apresentado evoluções no seu papel e funções, de forma a conseguir atingir os seus objetivos primordiais: a garantia de um controlo/regulação que pode não ser explícito, mas é implícito; e a garantia de uma sociedade pacífica com as suas necessidades satisfeitas. O conceito de estratégia permite a antecipação de cenários e definição de soluções para fazer face a desafios atuais e futuros com a finalidade de potenciar as capacidades e posição de uma organização. Este conceito aparece normalmente associado ao setor privado, devido ao ambiente concorrencial e de competição aí vivido, que potencia a adoção de uma gestão estratégica, no entanto, mais recentemente foi feita a extensão da sua aplicação ao setor pública numa ótica de melhoria de eficácia, eficiência, qualidade e economia. Para o desenvolvimento de uma gestão estratégica, e consequente definição de planos estratégicos, são usadas metodologias, entre elas, o *Balanced Scorecard*, que se revela versátil e de aplicação ao setor privado e público, permitindo também a monitorização e avaliação do desempenho organizacional. O uso de planos estratégicos, sendo recente no setor público, é ainda a mais recente nas organizações da administração direta do Estado, aquelas com menor grau de autonomia, podendo ser entendida como uma abordagem inovadora.

De facto, verifica-se que os modelos de gestão da administração pública são influenciados pelo meio político, económico e social que os rodeiam, conduzindo a reformas administrativas, e que paralelamente os Estados, que também são afetados por estes fatores, não deverão deixar de dar respostas às necessidades da (“sua”) sociedade, procurando por um lado evitar as assimetrias sociais e ao mesmo tempo evitar um aumento desmesurado da despesa pública. Dentro do Estado, numa ótica organizacional, considera-se que este meio envolvente em constante mutação, gerador de novas necessidades e cada vez mais prementes, torna-se um desafio para as organizações do setor público, pelo que estas têm de adotar um planeamento com base numa estratégia, de forma a vincar a sua posição e o seu papel na sociedade, promovendo uma prestação de serviços cada vez mais eficaz, eficiente e económica. Isto é o que se pretende para a Direção Geral de Energia e Geologia, em que a sua estratégia passa pela promoção da sua imagem junto dos seus *stakeholders*, otimizar a sua estrutura organizacional e desenvolver a sua capacidade funcional, e ainda reforçar o seu papel de autoridade competente nas suas áreas de atuação.

CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo pretende-se apresentar uma análise e uma reflexão acerca da evolução dos modelos de gestão da administração pública e as perspetivas das reformas administrativas que marcam essa evolução, nomeadamente no caso português. Pretende-se ainda estudar o papel do Estado consoante os modelos existentes e estabelecer uma relação com os modelos de administração pública, considerando entre outros contextos, a realidade vivida em Portugal. Neste capítulo é ainda realizada uma breve reflexão acerca da adoção dos princípios de planeamento e de desempenho organizacional na administração pública e como se relaciona com as reformas da administração pública, em específico no caso português (relação e conceitos que serão desenvolvidos no capítulo 2 deste trabalho).

A administração pública, ao longo do século XX e XXI, como órgão executivo das políticas definidas pelos governos tem evoluído neste período mediante as alterações dos contextos políticos, institucionais, económicos e sociais, bem como se adapta à modernização e ao efeito da globalização. Paralelamente os Estados também tem apresentado evoluções no seu papel e funções, de forma a conseguir atingir os seus objetivos primordiais: a garantia de um controlo/regulação que pode não ser explícito, mas é implícito; e a garantia de uma sociedade pacífica, com as suas necessidades satisfeitas.

De facto, os modelos da administração pública e os modelos de Estado são influenciados pelo meio político, económico e social que os rodeiam, conduzindo a reformas administrativas, e à adaptação do Estado, na tentativa de melhoria do nível de resposta, num contexto cada vez mais exigente, numa ótica de maior eficiência e eficácia, também ao nível orçamental (Stiglitz, 2011).

Face a um contexto cada vez mais exigentes, para se ter uma administração pública cada vez mais económica, eficaz e principalmente mais eficiente, os princípios e conceitos de planeamento e avaliação de performance/desempenho organizacional herdadas da gestão privada aparecem como um instrumento passível de ser usado pelo setor público, para melhoria destes índices.

1. Evolução dos Modelos da Administração Pública

Ao longo do século XX e agora no século XXI é clara a evolução dos modelos da administração pública, levando à ocorrência de reformas administrativas. Esta evolução é evidente, em especial no mundo ocidental, nos países desenvolvidos, incluindo em Portugal. Esta evolução é resultado da administração pública, como órgão executivo das políticas públicas, ter que se adaptar aos novos desafios decorrentes da alteração do contexto político, económico e social, bem como a nível institucional e em resposta a um mundo cada vez mais global e moderno.

Assim, importa apresentar uma análise com base numa reflexão acerca dos modelos de administração pública mais marcantes, nomeadamente em Portugal, e perceber quais os desafios a que se propuseram, as dificuldades que enfrentaram, bem como as fragilidades que apresentaram, que conduziram a reformas administrativas, também vividas em Portugal. É ainda abordada a adoção de modelos/outras formas de atuação na administração pública, que se apresentam distintos dos modelos

clássicos, tendo um papel mais circunstancial, com vista a ser dada resposta a uma alteração de contexto político, económico e social, conduzindo ao aparecimento e desenvolvimento de modelos “híbridos” (Emery e Giauaque, 2014).

Com vista à reflexão pretendida, nomeadamente para a realidade nacional, são analisados os modelos de administração pública que se consideram de maior expressão na realidade e ação da administração pública portuguesa, pelo que serão abordados: o Modelo da Administração Pública Clássica, o Modelo do *New Public Management*, o Modelo do *New Public Service* e ainda será abordado o Modelo Neo-Burocrático (Neo-Weberiano), como modelo “híbrido”.

Modelo da Administração Pública Clássica

No início do século XX, surgiu a necessidade da criação de um modelo de administração pública em contraponto ao modelo em vigência, onde a administração pública aparecia como um instrumento subjugado ao poder do rei, numa ótica monárquica, resultado das monarquias que ainda persistiam, na Europa, no final do século XIX¹ (existência de uma administração pública mais artesanal, com processos e procedimentos mais rudimentares, menos profissional, atuando num Estado de direito ainda não consolidado). De um modo tradicional pode afirmar-se que a função essencial da administração pública consiste na implementação formal da lei através de procedimentos administrativos apropriados. Num sentido lato do conceito de burocracia, tal como Max Weber o teorizava² (Weber, 1932, in Rosenbloom, Rosenbloom e Ingraham 1994), as estruturas da administração pública tornaram-se racionais, com procedimentos e requisitos detalhados, assentes em documentos escritos e na nomeação de funcionários públicos ao longo da vida sujeitos a controlos internos e externos (Pitschas, 1993). Max Weber, em 1911, identificou este padrão e conceptualizou um tipo ideal de burocracia, o Modelo Weberiano/Burocrático, que preconizou a Administração Pública Clássica (Modelo da Administração Pública Clássica), assente numa organização funcional e operacional, designada por organização profissional Weberiana.

O Modelo da Administração Pública Clássica corresponde à necessidade de se pretender estruturar e desenvolver a administração pública de uma forma mais científica, com uma maior cientificidade nos procedimentos, uma maior neutralidade e independência política e procedimentos mais estandardizados, implementados por funcionários profissionalizados. Um dos principais objetivos deste modelo era então garantir uma separação entre o poder político e a administração pública, com vista à diminuição da arbitrariedade na prossecução do interesse público.

Associado aos ideais do Modelo da Administração Pública Clássica estava implícito a necessidade de ter funcionários na administração pública com um maior grau de independência, neutralidade e

¹ Na Europa as monarquias absolutistas acabaram no século XVI e XVII e as monarquias constitucionais persistiram até ao século XVIII e XIX.

² Por exemplo no seu texto *The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal Type Construction*

mais profissionalizados de forma a estes atingirem o objetivo de prestar serviço ao Estado e defender o interesse público. O Modelo da Administração Pública Clássica é portanto um modelo que defende uma maior organização nas estruturas da administração pública, bem como do trabalho que é desenvolvido nestas, possuindo características específicas na organização profissional (Weberiana). Daí que a este modelo de administração pública, estão associados os seguintes princípios: organização fundada em normas e procedimentos estritos; hierarquia de autoridade; impessoalidade das relações; carácter formal das comunicações; separação entre propriedade e administração; recrutamento baseado no mérito através de concursos públicos; profissionalização dos funcionários (especialização); carácter racional e divisão de trabalho; e rotinas e procedimentos estandardizados (Pitschas, 1993).

Na teoria burocrática o funcionário tem um papel fundamental, sendo nomeado pelo seu mérito, *the right people for the right place*, e não por outras razões (riqueza, posição social, influências, etc.). A progressão na hierarquia é de igual modo baseada no mérito (qualificações, nível de desempenho), sendo que o nível remuneratório e a autoridade aumentam com a subida na hierarquia. Segundo Weber a superioridade deste modelo face aos restantes advém principalmente na especialização e conhecimento técnico dos funcionários.

O facto do Modelo da Administração Pública Clássica assentar em formalismos e legalismos, assim como em documentação e regras, tem por objetivo garantir a equidade e neutralidade política, assim como a previsibilidade, tanto para os funcionários como para os clientes. Desta forma consegue-se também limitar a discricionariedade por parte dos decisores administrativos (Peters, 2009). A nível organizacional, os serviços da administração pública, à luz deste modelo adotam estruturas organizacionais piramidais, altamente hierarquizadas, orientadas para o cumprimento de normas, processos e procedimentos estandardizados.

A eficiência deste modelo deve-se às características intrínsecas deste, como a especialização, a unidade de comando, da estruturação por objetivos, os processos e a clientela (Rocha, 2001). São ainda reconhecidos a este modelo os seguintes pontos fortes (Pitschas, 1993):

- Comando e controlo na administração pública para garantia do sucesso;
- Organização de estruturas para maior controlo e uniformidade;
- Especialização funcional para aumento da eficiência e produtividade das organizações;
- Relacionamento impessoal entre administração pública e cidadão para garantia de imparcialidade e objetividade

Ao nível internacional, o auge da aplicação deste modelo foi na década de 50/60, do século XX, no pós-2ª Guerra Mundial, por razões de índole essencialmente social, estando diretamente associado ao aparecimento do Estado-providência. Nesta fase o Modelo da Administração Pública Clássica defendia a necessidade do Estado, que através da administração pública prestasse os serviços e bens necessários para satisfação das necessidades coletivas (saúde, educação, apoios sociais, ...). Posteriormente, a partir da década de 70, este modelo tornou-se alvo de crítica, sendo a administração

pública considerada responsável pela inércia ao nível do desenvolvimento socioeconómico e da baixa competitividade dos países.

Alguns críticos do Modelo da Administração Pública Clássica, tais como Norton Long, Carl Friedrich e Michael Crozie, citados por Rocha (2001), apontaram várias limitações, falhas no seu funcionamento e das organizações que o adotam, tendo assim sido identificadas as disfunções burocráticas. São exemplo de disfunções burocráticas (Pitschas, 1993; Rocha, 2001):

- Excessiva rigidez da aplicação das regras: gera comportamentos rígidos, de rotina, que conduzem ao afastamento das organizações dos seus objetivos, revelando uma incapacidade de adaptação à mudança e o crescimento excessivo das organizações, gerando ineficiências;
- Dificuldade de iniciativa dos funcionários e da iniciativa privada: existe uma força de bloqueio que dificulta a participação dos cidadãos nos processos e decisões administrativas;
- Excessiva especialização de funcionários: criadora de dificuldades ao nível da comunicação e relação entre entidades e no relacionamento interpessoal, que se pode tornar impessoal;
- Inexistência de uma separação efetiva entre a política e administração pública: ausência de neutralidade por parte da administração pública, existindo uma estratégia de poder na administração pública além da prossecução dos interesses políticos.

A administração pública em Portugal apresenta uma coesa organização estrutural (centralizada e concentrada), com uma forte tradição legal, mesmo no que se refere ao relacionamento com os cidadãos. A atuação da administração pública é pautada pela aplicação da lei, existindo regras formais e processuais revestidas de rigidez, podendo-se afirmar que se trata de uma administração pública de cariz burocrático por natureza. Em síntese, pode dizer-se que em Portugal, a tradição administrativa se caracteriza por um peso considerável do Estado na sociedade e pelo centralismo na função administrativa, assistindo-se a um crescimento do peso do Estado na economia, uma matriz proveniente do período do Estado-providência, na década de 70 do século XX, sendo uma referência para a estrutura burocrática da administração pública portuguesa (Tavares e Alves, 2006), temática que será abordada e desenvolvida no ponto 2 deste capítulo.

É reconhecido que esta forte tradição legal na administração pública tipicamente burocrática, tem relevantes benefícios, nomeadamente: promove a sua estabilidade, mesmo em períodos de crise política/económica/social; assegura um grau considerável de coesão dos requisitos formais; proporciona aos cidadãos instrumentos legais e uniformes para que possam defender os seus direitos perante a administração pública. No entanto, a referida estrutura também promove alguns problemas, nomeadamente no que se refere ao excesso de burocracia, falta de flexibilidade e atenção insuficiente dedicada a questões de comportamento organizacional. A nível organizacional, em Portugal, os serviços da administração pública apresentam uma matriz tipicamente burocrática, adotando, de um modo generalizado, uma estrutura organizacional piramidal, hierarquizadas, orientadas para o cumprimento de normas, processos e procedimentos standardizados.

Esta coesa estrutura burocrática sob o risco de se tornar obsoleta, apesar de pouco permeável à introdução de novos conceitos administrativos, tem vindo a ser moldada gradualmente com a instituição dos conceitos/realidade da mercantilização e da globalização económica, adquirindo o Modelo do *New Public Management*. Para tal também contribuiu a alteração da conjuntura (política, económica e social) nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE)³.

Modelo do New Public Management

Em alternativa ao Modelo da Administração Pública Clássica, procurando apresentar uma resposta às suas disfuncionalidades e fraquezas, o Modelo do *New Public Management*⁴ procura aproximar o conceito de gestão pública ao conceito de gestão privada, assente num conjunto de ideias baseado em três princípios fundamentais para a administração pública: a descentralização; a desregulação; e a delegação das competências. Este modelo teve como principal influência a escola *manageralista*, que defendia que o sector público e o sector privado devem ser geridos por princípios similares, apesar das suas diferenças, em particular no que respeita aos seus objetivos últimos: ao contrário das organizações privadas que procuram satisfazer necessidades e interesses particulares, as organizações públicas procuram satisfazer os interesses socialmente globais e são controladas pelo poder político e tem como objetivo a prossecução do interesse público (Madureira e Ferraz, 2010).

De facto, a partir das últimas décadas do século XX, começou a difundir-se a ideia de que os poderes políticos não conseguiam gerir de forma eficaz determinados serviços, pelo que se começou a distinguir um movimento de reforma administrativa que tinha por objetivo tornar a administração pública mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados. Neste contexto, a reforma administrativa envolve, essencialmente, a mudança das estruturas administrativas (destacam-se a desconcentração e a descentralização), a redução do sector público e da intervenção do Estado, a flexibilidade de gestão e alteração de processos e o novo relacionamento entre a administração pública e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos, nomeadamente (Rocha, 2001):

- *Mudança de estruturas*: São conhecidos determinados processos de mudanças estruturais, dos quais se destacam a desconcentração e a descentralização. A desconcentração consiste na regionalização dos serviços, enquanto a descentralização, introduz no sistema maior flexibilidade e maior adaptação das políticas às pressões e necessidades locais. A descentralização não significa inovação ou melhoria dos serviços, mas pode criar condições de

³ Portugal foi um dos 16 fundadores da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 1948, que deu origem, em 1960, à OCDE e aderiu à CEE em 1986 (assinatura formal da adesão em 12 de junho de 1985).

⁴ Com génese no Reino Unido, aplicado por Margaret Thatcher no início dos anos 80.

mudança cultural, na medida em que responsabiliza o poder político local ou regional perante os seus eleitores diretos (a relação administração - cidadãos torna-se mais direta e transparente);

- *Desregulação, “Desintervenção” e Privatização*: instrumentos utilizados, na medida em que se entendeu que tudo o que é público é ineficiente e ineficaz, fruto de uma gestão inadequada, que se deve entregar à iniciativa privada para uma melhor gestão. O objetivo seria introduzir o conceito de mercado, promovendo a concorrência na produção e distribuição de bens e serviços públicos, de forma a aumentar a qualidade, a diminuição dos preços e um tratamento mais personalizado.
- *Flexibilidade e alteração dos Processos de Gestão*: a adoção de métodos e técnicas de gestão empresarial, tanto a nível de processos, como na gestão de recursos humanos e ainda nas questões económico-financeiras;
- *Novo relacionamento entre a administração pública e os Cidadãos*: Assegurar critérios de eficiência e rentabilidade, impor novas técnicas de gestão, reestruturar, são apenas meios, pois o objetivo deverá ser prestar cada vez mais um melhor serviço aos cidadãos, clientes e donos dos serviços. São exemplos: Dinamização da informação; Simplificação administrativa dos processos, formulários e procedimentos; Simplificação terminológica; e Estímulo da participação dos cidadãos no processo de decisão das políticas em geral e dos procedimentos em particular.

As reformas administrativas podem ainda ser agrupadas de uma forma genérica, em categorias, que evidenciam os vários momentos e dimensões associadas a estas (Mozzicafreddo e Gomes, 2011): reorganização da administração pública e do Estado; gestão e avaliação dos recursos humanos; e simplificação administrativa e desburocratização. Estes momentos e a expressão das reformas dependem ainda, por um lado do contexto temporal, político e orçamental, e por outro lado, a oportunidade com que o poder político considera possível atuar no conceito de relação de forças. Não pode ainda ser esquecida a dimensão social e cultural, onde a administração pública se insere, na procura do objetivo da prossecução do interesse público.

Daí que existem algumas explicações para o facto de as décadas de 80 e de 90 terem sido períodos de excelência para ocorrência reformas administrativas. Em primeiro lugar, pode relevar-se a crise económica dos anos 70 que colocou em causa a viabilidade do Estado-providência, e de onde resultaram défices consideráveis para os orçamentos públicos. Em segundo lugar, assistiu-se a uma mudança da conceção do Estado, este e as burocracias começaram a ser vistas como a origem de todos os males de que padecia a sociedade. Simultaneamente a revolução *managerial* criticou todas as organizações burocráticas, consideradas ineficientes. Segundo a nova conceção da gestão, a eficiência reside em unidades mais pequenas, em hierarquias menos demarcadas, estruturas mais horizontais e achatadas mais descentralizadas, mais flexíveis, mais especializadas, mais autónomas (Rocha, 2001).

Esta nova gestão assente nas considerações do Modelo do *New Public Management* e de acordo com Carvalho (2007), é caracterizada da seguinte forma:

- Avaliação de desempenho em função da prossecução de objetivos (serviços e funcionários);
- Defesa de uma maior autonomia de decisão para os dirigentes públicos e de uma crescente flexibilidade nos instrumentos de gestão (financeira e de recursos humanos);
- “Agencificação” do aparelho administrativo, com a transformação de organismos da administração direta do Estado em organismos com autonomia administrativa e financeira;
- Procura da qualidade nos serviços, orientando os seus processos e procedimentos para a satisfação das necessidades dos “clientes”, tentando aumentar eficiência, e eficácia e produtividade;
- Privatização, sendo a transferência de empresas ou bens públicos para entidades privadas;
- Imagem de um Estado que deve tendencialmente condicionar minimamente a atividade económica dos agentes, com um papel de regulador;
- Tecnologias da informação e comunicação encaradas como um instrumento multifacetado da administração pública.

De facto, a influência do *New Public Management* nas reformas administrativas foi evidente e ocorreu de forma célere, com diferentes expressões, consoante os governos dos países que adotaram este modelo de administração pública. Para que se possa compreender a profundidade da implementação do *New Public Management* em Portugal e respetivas reformas administrativas, importa analisar alguns traços dos Programas de Governo, desde o regime do Estado Novo até à atualidade. O período do regime do Estado Novo caracterizou-se por um forte autoritarismo e coesão da administração pública, típico das estruturas burocráticas, sendo esta ainda a matriz de base da administração pública em Portugal. Isso foi visível, logo nos anos seguintes ao término do Estado Novo, onde ainda foram mantidos os princípios burocráticos na administração pública, pois estes eram considerados como compatíveis para o desenvolvimento de um Estado-providência, necessário nessa época (final da década de 70).

No entanto, existia mesmo assim a necessidade de alterar o referido modelo de gestão administrativa que teve por base a revolução de 1974, e com isso a necessidade de ruptura com as ideologias ligadas ao anterior regime, e com isso libertar a administração pública da censura, do poder de determinados grupos económicos, e ao mesmo tempo contribuir para a construção/solidificação de um Estado cada vez mais ao serviço da sociedade, um verdadeiro Estado-providência/social. Tal como veremos no ponto 2 deste capítulo, com o crescimento do Estado (através do modelo de Estado-providência), o endividamento do Estado aumenta e, conseqüentemente a sua necessidade de financiamento também e tal realidade também deveria ser alterada. Ainda nesta época, existia o reconhecimento das falhas/disfuncionalidades já discutidas do modelo da Administração Pública Clássica, acrescidas ainda à constatação de que na administração pública portuguesa eram claros os

sinais da atuação por parte dos funcionários e dirigentes para obtenção de vantagens para si próprios, ao invés da maximização do interesse público, sendo essas vantagens consequência da posição que ocupam (Teoria da Escolha Pública, “*The Public Choice*”) (Ferraz, 2012).

A introdução de práticas que se enquadram nas teorias do *New Public Management* começou a ganhar relevância no final dos anos 80, com maior visibilidade no período 1985-1995. Considera-se que a introdução destas práticas coincidem, e estão em parte relacionadas, com a adesão de Portugal à CEE, em 1986. Assim, as práticas e princípios gerenciais que já se encontravam implementados ou em implementação nos países da CEE (ex: Reino Unido, Alemanha, França, ..), passaram também a ser aplicados aos novos países aderentes. De facto, os países mais desenvolvidos iniciaram a adoção do modelo gerencial no início da década de 80 e transferiram os conceitos e práticas associadas a este para a CEE. Assim, os países que iam chegando à CEE eram automaticamente influenciados por esta nova forma de atuar e pensar na administração pública.

A unidade governamental que impulsionou as reformas administrativas em Portugal foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 pelo X Governo Constitucional, uma estrutura flexível que tinha por missão a promoção da inovação e modernização na administração pública. Sendo este facto, um dos exemplos que levam a considerar que foi o X Governo Constitucional, aquele que foi o ponto de partida para as reformas administrativas/adoção do modelo gerencial, no entanto é o XI Governo Constitucional aquele que mais concretizou essas mesmas reformas (Carvalho, 2007).

A análise das medidas tomadas permite dividir o processo em duas fases: a primeira fase do projeto de modernização começado em 1986 entroncou numa perspectiva que passava pela redução de custos, designadamente através da implementação de várias medidas de “desintervenção” e, por outro lado, através da desburocratização de serviços e procedimentos conducentes a uma melhor relação com os utentes da administração (por exemplo a publicação do Código do Procedimento Administrativo); a segunda fase do processo iniciada em 1992 visou melhorar a qualidade e conseguir a confiança das instituições públicas. De facto, o projeto de reforma ganha novo impulso pela adoção do “Programa da Qualidade”. Este programa foi concebido de forma a colmatar a falta de empenho e a elevada resistência à mudança dos funcionários da administração pública, impondo-se que os cidadãos se tornassem mais exigentes. Procurou-se então mobilizar a sociedade, através da divulgação do tema da qualidade, incutindo na mente dos consumidores a ideia de que têm direito a exigir sempre mais e melhor da administração pública (Rocha 2001),

Após o ano de 1995 o processo de reforma administrativa sofreu alterações significativas, adotando-se uma postura mais eclética, mais virada para a questão da Qualidade e a criação de uma “cultura de cidadania”, atribuindo um papel mais ativo aos cidadãos. São exemplos: o Livro de Reclamações com carácter obrigatório nos serviços e organismos da administração pública; a Loja do

Cidadão, criada em 1997/1998; o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos⁵, implementando a certificação da qualidade dos serviços públicos; e a Inspeção Geral da Administração Pública, criada em 1999 (Rocha, 2001).

É, no entanto a partir de 2002 que se verifica a reforma estruturante da administração pública, através de uma busca dos conceitos de eficiência, eficácia e economia⁶, também característicos do *New Public Management*, tal como referido anteriormente (Rocha e Araújo, 2008). De facto, entre 1995 e 2001, o emprego no sector público cresceu significativamente, pelo que foi necessário uma aposta dirigida para a racionalização das estruturas da administração pública e para a reorganização interna dos serviços. Neste sentido, promoveu-se, além da já iniciada desconcentração e descentralização, a extinção de alguns organismos cuja utilidade não se justificasse, de forma a diminuir a despesa pública. Da mesma forma, verificou-se uma aposta na orientação para os resultados e na cultura do mérito. São exemplos de medidas (Carvalho, 2007): os diplomas sobre normas e princípios da administração direta do Estado e dos institutos públicos⁷; o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)⁸; e o novo estatuto do pessoal dirigente da administração pública⁹.

Em 2005, com o XVII Governo Constitucional, surgiram vários processos com a finalidade de diagnosticar e elaborar medidas, verificando-se a tentativa de desburocratização e simplificação de processos, a contínua modernização da gestão e a flexibilização dos modos de funcionamento. São exemplos de medidas: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), para reorganização do aparelho administrativo (Carvalho, 2008 e Governo de Portugal, 2006); o SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa; a Empresa na Hora; e o Cartão do Cidadão.

É importante referir que as reformas administrativas além da tentativa de correção/alteração e tentativa de ultrapassar as disfuncionalidades do modelo da Administração Pública Clássica, aplicado até então, estas também evidenciam uma evolução (natural) da administração pública entendida enquanto conceito e estrutura de gestão da sociedade como uma instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução do conjunto da sociedade e suas instituições e por outro lado, é uma entidade com uma relação estrita com o Estado e com a evolução dos modelos de Estado, coexistindo com este. De referir que a relação com a sociedade é de extrema importância, uma vez que a legitimidade e necessidade do serviço público em muito depende do reconhecimento que este serviço esteja a ser

⁵ Criado pelo Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio.

⁶ Conceitos inscritos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2004, de 21 de abril

⁷ Criados, respetivamente, pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro e Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

⁸ Criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março

⁹ Publicado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro

prestado de forma eficiente, com menos custos, e com mais neutralidade no tratamento do cidadão, contribuinte, beneficiário e eleitor (Mozzicafreddo, 2011).

Apesar de a avaliação das mudanças verificadas com as reformas administrativas desenvolvidas em Portugal não poder ser efetuada de forma minuciosa, podem no entanto, ser aferidas algumas conclusões (Rocha e Araújo, 2008). Pode-se afirmar que o contributo das reformas de cada Governo acima referidas teve como consequência a aproximação teórica da administração pública portuguesa àqueles que eram os princípios originais do *New Public Management*, resultando, no final do XVIII Governo, a sua conclusão. De facto, é possível (em traços gerais) apontar algumas mudanças na administração pública (Peters e Wright, 2000, Walsh e Stewart, 1992, in Carvalho 2007): recurso crescente à subcontratação, privatização e competição, entre organizações; introdução do conceito de *empowerment*, dos membros da organização e dos seus “clientes”, adotando-se modelos participativos de gestão e de políticas públicas; maior defesa e aplicação da descentralização e da desconcentração; modelos de gestão que dão maior autonomia aos dirigentes (apresentados como gestores), com liberdade de ação e uma responsabilidade acrescida (comprometimento das decisões e das consequências); maior participação ativa dos membros da administração pública no processo de políticas públicas, promovendo o empreendedorismo, a criatividade e a livre iniciativa. Segundo Mozzicafreddo (2001), identifica-se a possibilidade de agrupar (de forma genérica) as reformas administrativas em categorias, estando as novas medidas e políticas associadas a estas agrupadas em: reorganização da administração pública e do Estado; gestão e avaliação dos recursos humanos; e simplificação administrativa e desburocratização. Estas reformas, para resolução dos problemas do funcionamento da administração pública foram orientadas no sentido de perspectivas: de continuidade (processo de reformas por etapas), do incremento (aumento e melhoria das diferentes especificidades, incrementando o valor das medidas); da convergência (de factores externos à administração – economia, e factores internos à administração – complexidade das funções).

Por fim torna-se ainda importante identificar alguns traços de reformas ou que ficaram muitos esbatidos/pouco visíveis, ou que nem chegaram a ocorrer e que poderiam ser equacionadas, segundo os ideais reformistas: maior controlo na contratação de recursos humanos para garantia de melhor qualidade nos mesmos; aposta nas competências técnicas e desenvolvimento de postos de trabalho e áreas de responsabilidade específicas para serem ocupados por trabalhadores especializados; melhor identificação e desenvolvimento de indicadores de execução e avaliação de resultados para mensuração da eficiência e comparabilidade; e qualificação e formação dos recursos humanos para melhor adaptação e desempenho nos respetivos postos de trabalho (Mozzicafreddo, 2011).

No entanto, para lá das reformas administrativas, verificaram-se dificuldades na implementação do Modelo do *New Public Management* na administração pública portuguesa. Importa identificar essas dificuldades, pois estas conduziram a uma não implementação integral do referido modelo de administração pública, bem como entender que apesar destes novos princípios e conceitos terem contribuído para o desenvolvimento e modernização da administração pública, acabam por não ser

completamente compatíveis com o contexto e envolvente da administração pública, bem como com a sua matriz tipicamente burocrática. As dificuldades evidenciadas foram (Rocha e Araújo, 2008):

- A privatização dos serviços públicos pode levar a situações de abuso excessivo, por exemplo a existência de autonomia sem controlo das agências/institutos públicos;
- Não é clara uma alteração cultural na administração pública, que tenha afastado os traços característicos da administração pública burocrática, tais como o patrimonialíssimo, o corporativismo, ou o clientelismo;
- Um dos pressupostos do Modelo do *New Public Management*, a profissionalização da gestão, não foi completamente alcançada, uma vez que se verifica que a maioria dos dirigentes públicos ainda é nomeada politicamente, o que promove uma partidarização na administração pública;
- Apesar de uma maior relação e proximidade entre a administração pública e o utente dos serviços públicos, considera-se que o grau de envolvimento poderia ser superior, nomeadamente na promoção de uma cidadania ativa, valorizando o papel do cidadão.

De facto estas dificuldades e limitações conduziram a algumas críticas, tal como identificado por Carvalho (2001) e Giauque (2003), nomeadamente no que se refere à incapacidade dos governos controlarem e coordenarem as estruturas criadas no âmbito do *New Public Management*, às quais havia sido dada autonomia. Esta incapacidade de coordenação e controlo das estruturas criadas, aliada à grave crise financeira, leva conseqüentemente a um aumento da despesa do Estado, tornando-o, ao contrário do preconizado pelo *New Public Management*, pouco eficiente. Como tal, considera-se que o principal objetivo deste modelo de administração pública não foi concretizado. De referir que, com a grave crise económico-financeira vivida em Portugal a partir de 2009 que conduziu à necessidade de um resgate financeiro, a implementação do Modelo do *New Public Management* começou a esbater-se um pouco, dando lugar a uma nova centralização da decisão e, em certa medida, a promoção das estruturas (neo)burocráticas (Ferraz, 2012).

Assim, torna-se pertinente uma análise e reflexão acerca de modelos/outras formas de atuar na administração pública, que pelas suas características, são considerados como circunstâncias, procurando responder a um contexto, social, político e económico em constante mutação, usando para tal as características dos modelos clássicos (a Administração Pública Clássica e o *New Public Management*) que melhor respondem aos desafios colocados pelos diferentes contextos, daí serem definidos como modelos “híbridos” (Emery e Giauque, 2014). Estes modelos procuram também colmatar as fragilidades identificadas nos modelos clássicos da administração pública.

Tal como referido anteriormente, verificou-se que no início de século XXI, um pouco por todo o mundo desenvolvido, a incapacidade de controlo e coordenação na administração pública, somada a fenómenos de desorçamentação e crescimento de endividamento, levando a um aumento da despesa e dívida pública, situação nada em linha com os princípios de eficiência, eficácia e economia preconizados pelo modelo do *New Public Management*. Face a esta realidade, surgiu a necessidade do

desenvolvimento de novas práticas administrativas e políticas, em alternativa aquelas desenvolvidas até então segundo os princípios do *New Public Management*, constituindo uma nova corrente de pensamento e ação na administração pública, que visa primordialmente a contenção da despesa e dívida dos Estados, surgindo assim um modelo designado de Neo-Burocrático (Neo-Weberiano). Este modelo, face às circunstâncias que levaram o seu aparecimento, pode ser considerado como um modelo de origem europeia, tendo sido a sua aplicação recomendada aos países do sul da Europa, caracterizados por um nível elevado de despesa e dívida no setor público (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsler, 2008). Tornando-se necessária a adoção de organizações administrativas alternativas nas quais os governos retomam o controlo de instituições públicas que tinham ganho maior autonomia devido à aplicação dos princípios do *New Public Management*, para que a despesa pública seja sujeita a uma tutela governamental mais restrita.

As estruturas neo-burocráticas estão orientadas para o cumprimento de procedimentos, normas, orientações e objetivos no âmbito de uma tutela que promove um maior controlo, coordenação e centralização da decisão, existindo assim o aparecimento de estruturas tipicamente burocráticas num novo contexto social, económico, tecnológico e global. Este modelo conserva os princípios de base do modelo da Administração Pública Clássica, adaptados a este novo contexto, pelo que corresponde a uma versão modernizada do modelo da Administração Pública Clássica (“neo”). Este modelo possui uma matriz tipicamente burocrática à qual foram adicionados elementos do *New Public Management* e não o contrário. O aparecimento deste modelo consiste num retrocesso na consolidação do modelo do *New Public Management*, no entanto constitui um retrocesso necessário face à conjuntura económico-financeira entretanto vivida, daí ser considerado como circunstancial (a burocracia implica uma maior sustentabilidade económica).

É defendido que as reformas associadas ao *New Public Management* apenas terão o sucesso pretendido numa administração pública que possua uma base burocrática forte, existindo assim uma complementaridade entre os ideais gestionários e as ideais burocráticas, sendo este o “motor” da neo-burocracia (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsler, 2008). Ou seja, o *New Public Management per se* não consegue obter sucesso a não ser que esteja associado a uma estrutura tradicional, sólida, estável e neutra como são as estruturas burocráticas, daí uma eventual explicação para que, no caso português não terem sido muito eficazes as reformas administrativas baseadas nos ideais gestionários.

Este modelo apesar de poder ser interpretado como uma resposta a determinado contexto, é visto acima de tudo como uma orientação política, com objetivos bem definido, entre eles o fortalecimento dos Estados face à globalização (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsler, 2008; Peters, 2008). De referir ainda que este modelo e a sua aplicação, de acordo com as suas características, apresenta-se dependente do contexto político, económico e social de cada país, pelo que a sua aplicação não é universal, nem intemporal, podendo até nem ser aplicável em determinados países, ou pode ser aplicado de diferentes formas e com expressão variável.

Em Portugal, devido à crise económico-financeira vivida desde 2009, existiram algumas decisões governamentais, em especial as tomadas pelo XIX Governo Constitucional¹⁰, que evidenciam a adoção dos ideais do modelo Neo-Burocrático. De facto, verificou-se uma redução no número de estruturas, assistindo-se a uma maior centralização, verificou-se uma menor delegação de poderes e competências e ainda foi verificado um controlo mais estrito por parte do Governo, nomeadamente no que se refere à despesa, existindo um maior controlo financeiro e orçamental nas estruturas administrativas. Estas decisões e mudanças de paradigma na gestão da administração pública deveram-se, em muito, ao facto do país ter estado sob um Programa de Assistência Económico-financeira¹¹, decorrente da assinatura de um memorando de entendimento entre o Governo e a Troika¹², que impôs medidas para o equilíbrio económico-financeiro do país, visando o controlo de despesa e de maior racionalização e eficiência no uso de recursos, sendo exemplo dessas medidas/decisões: o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), que visou a redução das estruturas administrativas e maior racionalização e eficiência na utilização de recursos da administração pública (Carvalho, 2008 e Governo de Portugal, 2012); e a Portaria n.º 9/2012, de 10 de janeiro, que visou um controlo mais estrito da despesa na administração pública por parte do Governo, através da necessidade de autorizações expressas do Ministro das Finanças ou do Secretário de Estado da Administração Pública em determinadas despesas.

Por fim, importa ainda referir que, paralelamente ao desenvolvimento do *New Public Management*, em Portugal e em outros países, outros modelos de administração pública foram desenvolvidos e que procuraram dar resposta a necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente, informada e ativa. É exemplo disso o aparecimento do Modelo do *New Public Service*, que por um lado utiliza as mais-valias reconhecidas do modelo do *New Public Management* e por outro responde a algumas das lacunas identificadas neste modelo ou áreas onde teve uma ação muito significativa.

Modelo do New Public Service

O *New Public Service* surgiu no final da década de 80 do século XX e constituiu uma nova realidade da administração pública que aproveita as virtuosidades dos modelos da Administração Pública Clássica e do *New Public Management*, contudo vai para além destes, na medida que a este modelo está subjacente o conceito de “alta cidadania”, ou seja, uma cidadania ativa e comprometida com a

¹⁰ Com mandato entre 2011 e 2015

¹¹ Iniciado em abril de 2011.

¹² Vulgo Troika, estrutura tripartida: Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional.

sociedade¹³ e os valores da democracia e interesse público, tal como apresentado por Denhardt e Denhardt (2003).

Apesar de serem consideradas as virtuosidades dos modelos clássicos da administração pública, o *New Public Service*, não se apresenta como um modelo híbrido, ou circunstancial, como por exemplo o modelo neo-burocrático. Este apresenta-se como uma alternativa aos modelos clássicos, com base numa nova realidade na administração pública, a participação ativa dos cidadãos. De referir que este defendia a existência de uma Estado forte com uma maior abertura à sociedade e a atribuição de um papel mais ativo aos cidadãos na prossecução do interesse público. No entanto, agora com o *New Public Service*, a administração pública, como órgão executivo das políticas públicas, irá permitir e incentivar essa cidadania ativa.

Segundo a teoria do *New Public Service*, o cidadão constitui o ponto nevrálgico do serviço público, devendo a democracia e a política ser prioritárias face ao mercado e à economia. Na medida que, segundo este modelo, o processo de decisão deve ser partilhado entre o sector público e o sector privado e ao assentar na valorização da cidadania e no envolvimento dos cidadãos, considera que a intervenção dos mesmos se concretize em todas as fases de conceção das políticas públicas e na confiança comunitária pelo que, ao reunir um conjunto diversificado de fatores e de interesses contribui para alcançar melhores resultados nas organizações públicas (Ferraz, 2008).

Na perspectiva deste modelo, uma boa governação deve pautar-se pelos conceitos de eficiência, de eficácia e economia, conceitos estes subjacentes aos modelos gestionários mas respeitar, também, os valores públicos de equidade, responsabilidade, transparência, inclusão e participação. A este modelo estão também associadas a ideia de dignificação e valorização do serviço público, não podendo ser descurada a lei, os valores da comunidade e as normas políticas e profissionais (Denhardt, 2003). Na medida que o funcionamento das instituições democráticas é condicionado pelos valores e prioridades dos cidadãos e pelo uso que estes fazem das oportunidades de articulação e de participação disponibilizadas, o papel dos grupos de oposição organizados reveste-se de particular importância. Por outro lado, debates e discussões públicas podem desempenhar também um papel essencial na formulação de valores (Sen, 2003). Há que referir, ainda, que este modelo beneficia de uma série de condições associadas nomeadamente às novas tecnologias que fomentam o desenvolvimento de uma sociedade informada na qual o conhecimento constitui um recurso fundamental à cidadania ativa, permitindo que a literacia, em cidadania, se desenvolva de forma a fomentar uma maior e melhor participação (Ferraz, 2003).

No entanto, este modelo apresenta algumas limitações do ponto de vista normativo e orgânico, em resultado dos modelos burocráticos constituírem um forte entrave ao exercício de uma cidadania ativa

¹³ Nesta perspectiva, a participação do cidadão vai para além dos padrões tradicionais de participação, segundo os quais os cidadãos eram apenas chamados a participar em processos eleitorais e considerados como destinatários passivos de instruções ou de oferta de assistência.

e inclusiva. De forma a contornar esta questão, é necessário que a governação se pautar pelos tradicionais valores de equidade, igualdade, transparência e participação, fazendo uso da participação, do princípio da legalidade, efetividade e eficiência, prestação de contas, transparência, responsabilidade, equidade, inclusão e de uma orientação para o consenso (Ferraz, 2003). Por outro lado, este modelo é de difícil implementação em países caracterizados por uma fraca participação dos cidadãos, sendo dependente dos respetivos traços culturais e do contexto em que atua, pelo que deverá existir uma política de sensibilização e educação para a cidadania. A participação requer conhecimento e competências educacionais, pelo que uma aposta na educação propriamente dita constitui também um meio para alcançar uma cidadania ativa, daí que este modelo é visivelmente mais desenvolvido em países que na sua cultura estão incutidos estes valores, como é o caso dos países do norte da Europa. Outra questão que não deve ser descurada deverá ser a liberdade, já que existe uma forte correlação entre este conceito e a responsabilidade: sem a liberdade e a capacidade concreta de fazer qualquer coisa, um indivíduo não pode ser responsável por fazê-la, contudo, ter a liberdade e a capacidade de fazer qualquer coisa impõe, de facto, ao indivíduo o dever de ponderar se deve ou não deve fazê-la e isso implica uma efetiva responsabilidade individual.

É necessário, contudo, ter presente que esta questão não tem efeitos imediatos, pelo que podem ser desencadeadas medidas que permitam definir um equilíbrio entre o papel do governo representativo e o papel da participação do cidadão, nomeadamente: aumentar a abrangência dos processos consultivos (através de inquéritos, *workshops*, seminários e referendos locais); considerar e acompanhar os protestos públicos, pressões e ou debates e reclamações dos cidadãos; desafiar o governo eleito através de petições; participação ativa através da criação de comités ou associações),

É defendido que este modelo, que promove a abertura do sistema político e do Estado, poderá conduzir a uma maior permeabilidade a questões económicas e aos *lobbys*, pelo que esta democracia direta poderá conduzir a um processo de seleção em que só os indivíduos e grupos de interesse mais poderosos e ricos terão o verdadeiro poder de decisão. No entanto, cabe ao Estado optar por fazer uma leitura minimalista do seu novo papel ou proceder à institucionalização e avaliação dos cenários e processos de negociação, de forma a conferir legitimidade democrática e sentido estratégico ao funcionamento do sistema. A multiplicação de exigências populares pode criar um conjunto intrincado de leis, sem qualquer forma de debate, deliberação e compromisso que caracteriza o trabalho legislativo. Por outro lado, estas vagas de iniciativas populares podem quebrar a lógica de responsabilização dos políticos que, anteriormente, existia entre eles e as políticas públicas.

Tal como referido anteriormente, este modelo pode ver a sua aplicação limitada em resultado dos modelos burocráticos constituírem um forte entrave ao exercício de uma cidadania ativa, pode de iniciativa e liberdade, bem como é também dependente da cultura nacional em matéria de participação popular nos processos políticos/administrativos. De facto, em Portugal, tal como já referido, a administração pública possui uma matriz tipicamente burocrática e a participação ativa da sociedade não está enraizado na cultura nacional, bem como a burocracia também não promove essa cultura. No

entanto, em Portugal evidencia-se uma mudança significativa, desde início do século XXI, tanto no comportamento da sociedade, como também de uma maior abertura do sistema político e administrativo, face aos conceitos do *New Public Service*, sendo que para tal também contribuiu a adoção deste modelo a nível europeu, nomeadamente na União Europeia, com a definição de algumas políticas e regulamentos europeus que promovem a participação pública e a cidadania ativa.

Como exemplo da adoção dos pressupostos do *New Public Service* em Portugal, do ponto de vista regulamentar e normativo, considera-se: o aumento da abrangência e número de processos consultivos (ex: referendos locais e nacionais); o acompanhamento de protestos públicos pelos cidadãos (realização de consultas públicas); e ainda proposta ou contestação de legislação através de petições. Do ponto de vista administrativo também existem alguns exemplos da possibilidade de uma cidadania mais ativa e uma participação direta dos cidadãos nos processos de execução e decisão administrativa: orçamento participativos na administração local, onde os municípios podem propor novas rubricas orçamentais ou alteração das existentes; apresentar propostas de medidas ou regulamentos, a nível local e regional; apresentação e gestão de projetos de hortas e jardins comunitários em municípios.

Considera-se que na administração pública portuguesa a maioria dos casos de sucesso do *New Public Service* aparece a uma escala mais local e regional, pois é também nesses meios que existe uma menor distância entre o poder (local/regional) e o cidadão, em contraste com uma administração central, ou mesmo com o Governo/Parlamento, onde esse distanciamento é maior, ainda assim com alguns casos de sucesso, como já foi referido.

Por fim, importa referir que da reflexão apresentada sobre a evolução dos modelos de gestão da administração pública, no decurso do século XX e XXI, considera-se que esta evolução aparece como uma resposta a fatores de modernização, globalização e variações de contexto político, económico e social. Não se pode afirmar que um determinado modelo seja o melhor ou o pior, cada um deles tem as suas particularidades que podem funcionar de forma mais eficaz (ou não) mediante o contexto em que se inserem. Existem até situações circunstanciais, como os períodos de crise económico-financeira que devido ao seu cariz circunstancial obrigam a uma adaptação rápida por parte dos governos e suas administrações pública, assistindo-se a um hibridismo no seu funcionamento.

2. O papel do Estado e a relação com a Administração Pública

Após o estudo acerca da evolução dos modelos de gestão da administração pública e análise da evolução e principais traços da administração pública em Portugal, enquadrando-os nos respetivos modelos de gestão, revela-se pertinente apresentar uma análise e reflexão acerca do papel do Estado e como este se relaciona com a administração pública. Torna-se ainda necessário analisar a relação entre os processos de reformas administrativas e a evolução do papel e funcionamento do Estado, nomeadamente no caso português.

Para tal procura-se identificar o papel do Estado como agente regulador/controlador de uma sociedade para garantia da paz social, bem como verificar os impactes associados ao crescimento do Estado e como este se coaduna e relaciona com os modelos de gestão da administração pública.

O papel do Estado

A concepção inicial de Estado define que este apenas garantia as necessidades básicas de segurança e territoriais aos indivíduos, ou seja este conceito medieval, garantia apenas a defesa dos indivíduos que viviam no seu território, não existindo o conceito de sociedade. Daqui, o conceito e noção de Estado foi desenvolvido para o Estado de Direito, onde “reinavam” as normas, onde a lei era o instrumento base para as tomadas de decisão, políticas e administrativas. Os indivíduos, já como acontecia no conceito “territorial” de Estado, não tinham independência individual face ao Estado, não tinham liberdade individual, estando esta muito limitada pelas leis (Strayer, 1986; Pierson, 1996).

O Estado foi alterando as suas funções consoante a necessidade de dar resposta às exigências e necessidades da sociedade, sempre com o objetivo de manter um controlo intrínseco ao conceito de Estado, bem como a garantia de um pacifismo entre os indivíduos que compõem a sociedade. De facto, o processo de modernização do Estado é indissociável do desenvolvimento social, económico e político, quer interna, quer internacional. É esta flexibilidade que impulsiona o progresso da sociedade e do papel do Estado. Uma sociedade desenvolvida acentua as suas diferenças a nível estrutural, sendo necessário mecanismos de regulação, para que, apesar das diferenças, esteja integrada, uma vez que a regulação é o controlo constante dos conflitos (Giauque, 2003).

No entanto, o conceito de Estado evoluiu e começou a verificar-se uma alteração da postura do Estado face à sociedade. Começou a existir a necessidade de estabelecer uma relação entre os indivíduos e o Estado para que esta seja estável, para que os indivíduos vejam as suas necessidades satisfeitas e o Estado ao procurar satisfazê-las, tentar dessa forma controlar os indivíduos. Esta é um traço característico dos Estados Modernos, a procura de estabelecer uma relação com os seus indivíduos. Esta relação, segundo Silva (1997), pode estabelecer-se de três formas:

- Os indivíduos são os criadores e depositares da soberania do Estado, concedendo ao Estado os fundamentos e instrumentos de autoridade legítima, e através de um contrato social transferem parte da sua autonomia para o Estado que por sua vez assegura uma coexistência pacífica;
- A transferência da liberdade dos indivíduos para o Estado concede-lhe o poder de execução das leis, a legitimidade da violência e os indivíduos tornam-se potenciais alvos da coesão estatal, sendo que as liberdades e os direitos civis se encontram garantidos;
- Os indivíduos estarão dependentes de provisões organizadas pelo Estado, sob a forma de serviços e bens assegurados publicamente.

Existe a necessidade de um elemento agregador na sociedade, que, segundo T.H. Marshall, citado por Silva (1997), é o elemento da cidadania, um estatuto social que integra e iguala todos os cidadãos

em igualdade e direitos. Segundo esta perspectiva, distinguem-se três elementos da cidadania (Silva, 1997): o elemento civil, como o direito à liberdade; o elemento político, como o direito de participação no processo político, a democracia; e o elemento social, como o direito a um mínimo de bem-estar social, concretizado através da regulação e da criação de sistemas de segurança social. As três componentes da relação Estado/indivíduo, estão relacionadas com os conceitos, respetivamente: primado da lei, democracia representativa, e políticas sociais. Estas por sua vez correspondem à cidadania civil, política e social. Desta forma, considera-se um crescimento natural das funções a desempenhar pelo Estado, assumindo, desta forma, um papel não só de garantia do seu próprio funcionamento, mas também de (re)organizador (permanente) da sociedade.

O aparecimento de um Estado-providência foi resultado das exigências da sociedade, da própria política e da crescente complexidade do processo de modernização. Este processo implica a criação de estruturas de resposta às necessidades e problemas, consubstanciando-se numa série de funções que estruturam a matriz institucional do Estado-providência. O Estado assume funções de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição de rendimentos, através de estruturas de prestação de serviços sociais (segurança social, saúde, educação, ...), de estímulo à atividade económica e o mercado (incentivos, monitorização, regulação, compensação) e de equilíbrio sistémico, por forma a assegurar a sua estabilidade (Mozzicafreddo, 2000).

No entanto é inevitável a existência de um limite ao seu crescimento, verificando-se um recuo do Estado para uma reformulação das suas responsabilidades sociais. É claro que existem outras razões para que as atividades do Estado sejam reformuladas. As responsabilidades tradicionais do Estado e suas administrações podem condicionar economicamente a autonomia dos cidadãos e o desenvolvimento da sua liberdade individual, mais do que assegurarem as suas necessidades básicas. Também será necessário redefinir a distinção entre as atividades complementares do sector estatal e o sector privado. O Estado moderno está, assim, sujeito a um vasto imperativo de mudança, sendo incontestável que deve operar uma modernização de fundo (Pitschas, 2007).

A evolução do Estado não é um processo temporalmente estanque, o Estado continua em desenvolvimento e em crescimento, devido à necessidade de resposta a novos desafios, que levam a um (re)pensar das suas funções e a uma racionalização na sua ação, fruto da crescente globalização e complexidade da realidade social. Ao longo do tempo, o Estado deixou de ter um papel de distribuidor direto de bens e serviços, para passar a ter um papel de regulador, passando a estabelecer parcerias com o setor privado (parceiras publico-privadas), de forma a assegurar as necessidades da sociedade e conseguir manter a sua sustentabilidade, tendo sido criado o modelo de Estado Regulador.

O papel do Estado vai sendo influenciado e é resultado das necessidades da sociedade e circunstâncias sociais, económicas e políticas, existentes em cada país. O fenómeno de globalização, entendido como a integração dos mercados e a internacionalização dos produtos, levou a um (re)pensar das políticas públicas (Ferrera, 2008) e a administração pública não tem passado incólume a este processo, havendo a uma necessidade de estabelecimento de um modelo de governança, que

estabeleça uma rede de interação entre o sector público e privado visando a satisfação das necessidades de uma sociedade mais global, mais informada e automaticamente mais exigente. O papel do Estado está, assim, em constante mudança à medida que se avança para uma crescente globalização e modernização, com consequências ao nível da administração pública que tem necessidade de se ajustar às novas realidades sociais e económicas com que se depara.

Isto explica também o processo das reformas administrativas, anteriormente abordado, onde há uma evolução (natural) da administração pública entendida, por um lado como estrutura de gestão da sociedade como uma instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução da sociedade e suas instituições e por outro lado, é uma entidade com uma relação próxima com o Estado e com a evolução dos modelos de Estado, coexistindo com este. A relação da administração pública, e consequentemente do Estado, com a sociedade é de extrema importância, uma vez que a legitimidade e necessidade do serviço público em muito depende do reconhecimento que este serviço esteja a ser prestado de forma eficiente, com menos custos, e com mais neutralidade no tratamento do cidadão, contribuinte, beneficiário e eleitor (Mozzicafreddo, 2011).

Mas outros exemplos podem ser dados no que se refere à mutação/adaptação do papel do Estado como, de acordo com o referido no ponto anterior deste trabalho, a adoção de modelos de administração pública que procuram aproximar o Estado dos seus cidadãos, como é exemplo os ideais do *New Public Service*, que visa incentivar a cidadania ativa e a participação pública. No entanto, tal como já foi abordado neste trabalho, deve também existir cautela na adoção destes ideais e no papel a adotar pelo Estado face aos mesmos, uma vez que, a promoção da abertura do sistema político e do Estado, poderá conduzir a uma maior permeabilidade a questões económicas e aos *lobbys*, pelo que esta democracia direta poderá conduzir a um processo de seleção em que só os indivíduos e grupos de interesse mais poderosos e ricos terão o verdadeiro poder de decisão., pelo que cabe ao Estado optar por fazer uma leitura minimalista do seu papel ou proceder à institucionalização e avaliação dos cenários e processos de negociação, de forma a conferir legitimidade democrática e sentido estratégico ao funcionamento do sistema.

É ainda exemplo da capacidade de adaptação/mutação do papel do Estado, a resposta a circunstâncias adversas em matéria económico-financeira, como tem acontecido um pouco por toda Europa, onde houve a necessidade, numa lógica de redução de despesa e equilíbrio orçamental, os Estados, por intermédio de uma alteração/nova orientação política (com objetivos bem definidos), procuraram fortalecer-se voltando a centrar em si algum do poder entretanto partilhado/cedido. Há como que uma recuperação da legitimidade do Estado por oposição à ênfase nas questões económicas e financeiras que se vivia com aplicação dos ideais do *New Public Management*, existindo assim uma ênfase no valor público, com uma atuação mais controlada e centralizada, que se defende que esta alteração/mutação conduziu ao aparecimento de um Estado Neo-Burocrático (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsle, 2008).

No entanto a sua expressão depende e varia consoante o contexto político, económico e social de cada país, pelo que a sua existência não será universal, nem intemporal, podendo até nem existir em determinados países, ou existir de diferentes formas e com expressão variável. De ressaltar que esta configuração de Estado apresenta-se como uma modernização do papel do Estado fruto da conjugação entre os ideais da Administração Pública Clássica e os do *New Public Management*, mais concretamente a complementaridade entre os ideais gestionários e as estruturas burocráticas, sendo este o seu cariz inovador na procura de um Estado forte e modernizado. Este Estado forte para ser moderno, não se deve centrar nele próprio, mas também contemplar uma sociedade civil mais ativa, uma maior participação dos cidadãos na discussão política (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsler, 2008).

O Crescimento do Estado

De facto, o crescimento do Estado e consequentemente da administração pública está relacionado com as funções que este desempenha. O crescimento do Estado está também intrinsecamente relacionado com o modelo de organização do Estado, ao qual está associado o conceito da despesa pública, que aumenta consoante o aumento dos apoios através de uma postura mais interventiva, por exemplo, na área social. Os Estados tentam constantemente negociar com os diferentes agentes de forma a manter a estrutura estável e garantir um clima pacífico entre todos. O que acontece é que é frequente a existência de problemas de clientelismo e de corporativismo que levam a um constante crescimento do Estado (no perímetro de ação e respetiva despesa) face a um constante aumento dos benefícios, tornando-se um ciclo vicioso, ou seja, todos os que beneficiam da ação do Estado não querem abdicar dos benefícios entretanto adquiridos.

O crescimento do Estado está também relacionado com a complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades. Trata-se da relação entre o Estado, o mercado e o cidadão. De facto esta relação tripartida (Estado/Mercado/Democracia) implica: por um lado a tentativa de maximização da produtividade e rendimento dos investimentos realizados numa base de legalidade e inovação, tendo por base a desigualdade e a diferença como lógica do funcionamento (mercado); por outro lado uma ação coletiva para redução da incerteza e integração da sociedade, considerando a igualdade de direitos reconhecendo as diferenças de forma a garantir um mínimo de direitos para uma vida digna, com base na legalidade e igualdade de oportunidades e equilíbrio do sistema, considerando a igualdade do estatuto jurídico dos indivíduos como a lógica da sociedade (democracia); e por fim a tentativa de equilíbrio destas forças, pelo exercício da autoridade num clima de interdependência numa lógica de eficiência, eficácia e economia (Estado). No entanto aumentaram-se as funções de regulação indireta da administração pública e despesas públicas resultantes da complexidade social, económica e internacional (Stiglitz, 2001). De notar que qualquer que seja o governo que tenha chegado ao poder, não consegue diminuir a dimensão da administração pública e a despesa pública. Este facto não

depende apenas de ideologias mas essencialmente da lógica das funções que o Estado tem de regulação da complexidade de uma sociedade democrática (Mozzicafreddo, 2000).

A possibilidade do indivíduo assumir diferentes papéis (eleitor, beneficiário e contribuinte), provoca uma conflitualidade do ponto de vista orçamental, uma vez que parte dos seus benefícios são adquiridos por direito, podendo não existir uma contribuição direta para tal (não sendo direitos cívicos/políticos). Naturalmente que quando as receitas e as despesas estão desequilibradas, os direitos entram em conflito. São estes conflitos que estão por detrás das alterações da estrutura institucional do Estado e das mudanças das sociedades. O nível de desenvolvimento das sociedades também tem contribuído para o crescimento do Estado. Este factor tem levado a que as sociedades se vão fragmentando e diferenciando de forma divergente e seletiva. O Estado é chamado a intervir nestas questões adaptando o tipo de coordenação e regulação das suas competências de forma a poder responder adequadamente aos desafios apontados. As tendências demográficas e a diminuição da população ativa são outras das razões porque o Estado cresce. Hoje em dia as sociedades estão cada vez mais envelhecidas e inativas. O aumento da esperança média de vida e o conseqüente aumento dos cuidados com a população idosa, aliado ao crescente problema do desemprego e decrescente número de pessoas ativas capazes de gerar rendimentos e respectivas contribuições faz com que a sustentabilidade dos diversos modelos de segurança social esteja em causa.

Daí que os Estados têm procurado mudar a sua ação junto da sociedade, tentando reduzir o seu cariz de interventor, e incrementando o seu papel de regulador, na supervisão da prestação de serviços para satisfação das necessidades (crescentes) da sociedade, a prestar pelas entidades públicas e pelas entidades privadas, segundo as parcerias publico-privadas. Verifica-se assim, uma crescente defesa da necessidade de uma estabilização e eventual “redução” da dimensão do Estado, numa perspetiva de sustentabilidade económico-financeira, para serem evitados impactes negativos/disfuncionalidades na ação do Estado (Majone, 1994, e 1997; Braithwaite, 2006). No entanto, terá que existir cautela nos meios e procedimentos usados para a “redução” da dimensão do Estado, pois a delegação/contratação da prestação de serviços fora da “esfera” do Estado poderá ser uma solução questionável, por exemplo, do ponto de vista económico-financeiro. Veja-se os exemplos relativos a parcerias publico-privadas que conduziram a situações de perda de controlo por parte do Estado e que conduz a situações de despesas equivalentes ou mesmo superiores aquelas caso fosse o Estado a prestar serviço/atuar de forma direta. Daí que em alguns países, face a situações de falta de controlo na despesa pública conduziu a adoção de uma postura alternativa por parte de Estado, a adoção de uma concepção de Estado Neo-Burocrático, temática já abordada neste ponto do presente trabalho.

Por fim, importa referir que o Estado devido ao seu crescimento, na procura da satisfação das necessidades da "sua" sociedade, tem que procurar manter um equilíbrio entre a paz social (com a correção das assimetrias) e a eficiência (correta execução) orçamental, nunca perdendo a sua função de controlo e regulação, no entanto, este também se encontra sujeito às alterações dos contextos políticos, económicos e sociais.

O Estado e sua relação com os modelos de gestão da Administração Pública

Não se pode dizer que exista uma relação direta entre os modelos de Estado e os modelos de gestão de administração pública, no entanto existem traços/atuação dos modelos de Estado que melhor se adequam a determinadas formas de ação e gestão da administração pública. Se for tomado em consideração o período de análise dos modelos de gestão da administração pública usado neste capítulo (século XX até à atualidade) e os modelos de Estado mais característicos desse período (Estado-providência e Estado Regulador), podem ser estabelecidas algumas relações, como as que se passam a identificar e analisar.

Um Estado com maior grau de intervenção necessita de uma maior estabilidade de processos e procedimentos, bem como de uma prestação de serviços por parte dos trabalhadores do Estado que revelem uma maior isenção e discricionariedade no tratamento das situações em análise, questões que se apresentam sensíveis por se tratar de necessidades dos indivíduos de uma sociedade. Num Estado interventor, o exemplo do modelo de Estado-providência, torna-se necessário um processo de *desmercadorização*, tal como definido por Gosta Esping-Andersen, citado por Silva (1997), afastando os indivíduos do mercado, da esfera económica que os rodeia, sendo o Estado a prestar o serviço necessário, possibilitando aos indivíduos o acesso a um bem/serviço que de outra forma, recorrendo ao mercado, não o poderia obter. Verifica-se ainda que o Estado é detentor de grandes monopólios, pertencentes ao setor público que é responsável pela sua gestão e de fornecer os respetivos serviços à sociedade. Com base nestes traços característicos do modelo de Estado-providência, à partida é possível afirmar-se que apresenta uma melhor conjugação com a aplicação e funcionamento de um modelo de gestão da administração pública com as características da Administração Pública Clássica.

No entanto, tal como já foi identificado e mencionado, há uma tendência para um crescimento progressivo do Estado e suas funções, devido ao aumento das necessidades sociais e sendo o modelo da Administração Pública Clássica, um modelo que privilegia a coordenação e controlo, não será equacionada a hipótese de delegação de competências e funções do Estado nesta matéria, pelo que possivelmente através deste modelo dificilmente o Estado deixaria de crescer, daí se terem verificado valores muito elevados de despesa pública, um pouco por todo o mundo, no auge do Estado-providência, coincidente com os anos de maior predominância do modelo da Administração Pública Clássica¹⁴ (Mozzicafreddo, 2010).

No entanto, apesar do funcionamento do modelo da Administração Pública Clássica se apresentar como facilitador das funções do Estado-providência, também apresenta características que podem não ser facilitadoras. Este modelo de gestão de administração pública é caracterizado como demasiadamente procedimental e com uma ação com poderes muito concentrados e centralizados, o que garante um reduzido grau de flexibilidade e celeridade processual necessária para dar resposta à

¹⁴ No pós-2ª Guerra Mundial, até finais dos anos 70 do século XX

crescente solicitação de apoios sociais. A impessoalidade característica deste modelo também não é eficaz na relação entre a administração pública e o beneficiário, não facilitando o papel do Estado-providência, criando um distanciamento entre a sociedade e o Estado, quando se pretendia o contrário.

Para garantia de uma maior flexibilidade e celeridade processual em muito contribuiu a evolução e a modernização do Estado e modernização tecnológica no funcionamento da administração pública (por exemplo com o desenvolvimento de plataforma electrónicas de relação entre o cidadão e a administração pública), promovendo também uma maior proximidade entre administração pública e cidadão (chegando em alguns casos a existir transferência de responsabilidades da administração pública pra os cidadãos), sendo esse traço característico do *New Public Management*. De facto o *New Public Management* introduz novos conceitos na gestão da administração pública e conseqüentemente na ação do Estado que o torna menos interventor e mais regulador, sendo que para tal em muito contribuiu os conceitos herdados da gestão privada. Algumas das alterações ocorridas na administração pública promovem a transferência de algumas das responsabilidades da administração pública para o cidadão, nomeadamente no uso de plataformas electrónicas, promovendo uma maior eficiência e eficácia na ação da administração pública e conseqüentemente do Estado, passando este neste caso a funcionar, através da administração pública, como um “gestor de clientes”. Existe também uma maior aposta, por parte do Estado, em parcerias publico-privadas, também na prestação de apoios sociais, que conduz a uma ação mais indireta do Estado na área social. O Estado passa a ter uma postura mais próxima de gestor e não tanto de prestador de serviços, apostando numa postura de delegação de funções, de forma a garantir uma redução da despesa pública, na ótica da atuação do Estado como prestador de serviços.

No entanto, pode ocorrer um efeito contrário, pois uma maior delegação de funções e um Estado menos “controlador”, pode ter, pelo menos, dois efeitos negativos: por um lado as funções delegadas aos privados podem não estar a ser bem desempenhadas não garantindo a satisfação dos indivíduos, o que pode originar conflitos sociais e o descontrolo da sociedade; e por outro lado o estabelecimento destas parcerias publico-privadas pode conduzir a gastos adicionais e um aumento da despesa pública. Este último efeito pode parecer contraditório, mas de facto uma aposta desmesurada em parcerias publico-privadas, pode conduzir a despesas elevadas e com peso orçamental considerável, podendo chegar-se a situações em que a prestação de bens e serviços direta pelo Estado poderá ter menos repercussões orçamentais. Daí que, devido a este ultimo efeito, em muitos países assistiu-se a uma alteração na atuação do Estado, com uma maior centralização e controlo num contexto moderno, de forma a permitir uma redução na despesa pública, numa tentativa de recuperação da legitimidade do Estado por oposição à ênfase nas questões económicas e financeiras, dando-se ênfase ao valor público, sendo traços do já referido Estado Neo-Burocrático.

De facto, pode ser estabelecida uma relação entre os modelos de Estado e os modelos clássicos de gestão da administração pública, no entanto importa referir que as características destes últimos, além de facilitadoras da ação dos modelos de Estado, podem também conduzir ao aparecimento de algumas

fragilidades. Importa referir que da análise e reflexão apresentada sobre a evolução do papel do Estado e da relação com os modelos de gestão da administração pública, verifica-se que, de uma forma geral o Estado-providência tem o seu funcionamento associado a uma matriz administrativa clássica, enquanto um Estado Regulador é de melhor expressão num modelo gestor de administração pública, no entanto esta relação não é assim tão direta, existindo especificidades.

O caso de Portugal

De forma muito resumida, tendo por base as reformas administrativas ocorridas em Portugal e o descrito sobre o papel do Estado e o seu crescimento, verifica-se que no caso português o papel do Estado é marcadamente da “providência”, coincidente com a matriz típica da administração pública. Em termos históricos, o papel de Estado-providência, apesar de terem existido alguns sinais da sua ação durante o período do Estado Novo, deveu-se essencialmente ao período pós-25 de abril de 1974, onde houve a necessidade de prestar um apoio social que até então tinha sido pouco desenvolvido. Este modelo de Estado prevaleceu de forma clara até finais do século XX.

Essencialmente a partir do início do século XXI, entende-se uma alteração no funcionamento e modo de ação do Estado, com uma redução na prestação direta de serviços, com uma aposta em parcerias público-privadas, de forma reduzir a despesa pública, que mais tarde aparenta não ter esse efeito. Como analisado anteriormente, este traço da ação do Estado deve-se entre outros aspetos à aplicação de conceito dos modelos gestores, amplamente difundidos e aplicados, também em Portugal, no início do século XXI. Aqui nesta fase são visíveis alguns sinais de um Estado Regulador.

Entretanto com a crise económico-financeira, tal como se explicou no ponto anterior deste trabalho, onde se abordou o modelo neo-burocrático, o Estado teve de “chamar a si” algumas das funções delegadas, nomeadamente nos apoios sociais de forma a reduzir a despesa pública (sectores como a saúde, educação, ...). É necessário por razões circunstanciais ter um Estado mais forte, com maior grau de centralização e concentração de poderes para dar resposta às necessidades da sociedade (Pollitt, Bouckaert, Randma-Liiv e Drechsler, 2008; Pollit, 2011). Apesar desse esforço, verificou-se que devido a despesas elevadas em outras áreas, conduziu a que o Estado português procedesse à redução no acesso a determinados apoios sociais, para equilíbrio das finanças públicas, mas que conduziu a um desequilíbrio na paz social.

3. Planeamento na Administração Pública

Tal como referido anteriormente, face a uma envolvente cada vez mais exigente em termos sociais, económicos e tecnológicos, num contexto de globalização, a administração pública tem de fazer um esforço de adaptação, procurando dar resposta a essas exigências.

Para tal, desde a esfera política, até à esfera administrativa (executiva), é reconhecido que os resultados obtidos estão diretamente associados à forma como são pensadas e planeadas os meios, as ações e procedimentos a adotar. De facto, para se ter uma administração pública mais económica,

eficaz e principalmente mais eficiente, os princípios e conceitos de planeamento e avaliação de performance/desempenho organizacional herdadas da gestão privada/empresarial aparecem como um instrumento passível de ser usado pelo setor público, para melhoria destes índices.

Os conceitos de planeamento, nomeadamente o planeamento estratégico, são característicos da do setor privado, onde são usados vários instrumentos de gestão, numa vertente essencialmente, e de base, económica e financeira, procurando maximizar os níveis de eficiência e desempenho organizacional.

Apesar da matriz essencialmente de gestão empresarial, os conceitos de planeamento começaram a ser, gradualmente, introduzidos na gestão do setor público. Esta introdução coincidiu com a adoção dos princípios do modelo gestor da administração pública, pois estes têm na sua base os conceitos de gestão empresarial, que começam assim a ser considerados na atuação da administração pública. São exemplos disso, em vários países a consideração do conceito de planeamento na legislação nacional em várias áreas, a adoção de leis quadro do planeamento, desenvolvimento de sistema de avaliação de desempenho (organizacional e individual, adoção de planos estratégicos para entidades do setor público, ...).

Em Portugal, verificou-se a introdução dos conceitos e instrumentos de planeamento a partir do início da década de 90 do século XX. Desde logo com a aprovação da Lei-Quadro do Planeamento¹⁵, aprovada em 1991, que apesar de ser um ato legislativo de aprovação na Assembleia da República, tratou-se de uma iniciativa e é da responsabilidade do XI Governo Constitucional, que como já discutido neste capítulo, foi o Governo que cimentou/concretizou a adoção dos princípios gestor na ação política e administrativa nacional.

A Lei-Quadro do Planeamento serviu para a definição e aplicação dos conceitos de planeamento, numa ótica económico-financeira, essencialmente na esfera política, sendo este o documento que introduziu a prática da definição das Grandes Opções do Plano (GOP). As GOP são as linhas gerais/linhas orientadoras da ação política definidas anualmente pelo Governo, com os principais objetivos políticos para cada uma das áreas de atuação. As GOP são definidas em paralelo com a definição da Lei do Orçamento do Estado, daí a dimensão económica-financeira dado a este instrumento político. De referir que as GOP são definidas a nível geral, mas consequentemente dão origem às “opções” para cada uma das áreas de ação do Governo, ou seja, para cada um dos ministérios que compõem a estrutura governativa.

Consequentemente esta planeamento a nível governamental tem implicações na ação administrativa, que tenta operacionalizar e concretizar as opções tomadas a nível político. A nível organizacional, as entidades públicas também terão inscritas na sua missão/objetivos, atribuições e competências, as opções tomadas politicamente (essa inscrição é traduzida nas leis orgânicas das

¹⁵ Lei n.º 43/91, de 27 de julho.

entidades). Ou seja, a estratégia governamental tem implicações diretas na estratégia a adotar pelas entidades públicas.

Seguindo as linhas de orientação e estratégia política, as entidades públicas procuram melhorar o seu desempenho e performance, definindo a sua própria estratégia, daí a necessidade de um planeamento de cariz estratégico. Um dos seus principais objetivos, é a melhoria da qualidade da sua atuação e na prestação de serviços, num contexto de cada vez maior exigência.

De facto, a melhoria de qualidade tem sido um objetivo comum nas organizações que compõem a administração pública, sendo também um reflexo dos princípios e ideais gestionários na gestão da administração pública. No caso de Portugal, verifica-se que a cultura de qualidade nas organizações tem tido manifestações práticas, principalmente a partir da década de 90 do século XX.

Esta manifestação é consequência da adoção do modelo do *New Public Management* na administração pública e das consequentes reformas administrativas, tal como já foi referido neste capítulo. Recorde-se que na reforma administrativa ocorrida na década de 90 do século XX, foram tomadas medidas, tais como: o “Programa de Qualidade” definido em 1992 para melhoria do desempenho dos funcionários e entidades públicas; e o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos¹⁶, em 1999, implementando a certificação dos serviços públicos.

Esta temática será novamente abordada e desenvolvida no capítulo seguinte deste trabalho, onde será abordado em específico o Planeamento Estratégico na administração pública e os instrumentos e metodologias para a sua aplicação.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio.

CAPÍTULO 2: PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na sequência do capítulo anterior, pretende-se no presente capítulo apresentar uma explanação acerca do aparecimento dos conceitos de planeamento e de estratégia, numa primeira fase no setor privado e como estes foram aplicados, herdados e adaptados ao setor público. Associados a estes conceitos aparece a monitorização do desempenho e performance organizacional que pode ser aplicada, analisada e interpretada segundo várias metodologias que entretanto foram desenvolvidas, entre elas a metodologia *Balanced Scorecard*.

O conceito de estratégia¹⁷ é já uma formulação antiga, e teve a sua origem na área militar. Exemplo disso foram as formulações acerca deste conceito feitas por Sun Tzu, onde abordava de forma abrangente as estratégias militares¹⁸. A nível das organizações, este conceito começou a ter maior relevância no fim da década de 50 do século XX (Caldeira, 2010).

Face a um mundo cada vez mais global e onde a competitividade é cada vez maior, as organizações adotem planos a curto e médio prazo, mas também a longo prazo, para perspetivarem o seu posicionamento no futuro, bem como serem cada vez mais marcantes na sociedade e criarem uma cultura própria. Subjacente a este planeamento, tem de existir uma estratégia que caso não seja exequível poderá por em causa o planeamento efetuado e consequentemente a viabilidade da organização. No caso das organizações públicas, sendo organizações sem fins lucrativos, o planeamento e estratégias visa essencialmente garantir a prestação de um serviço eficaz, eficiente e com qualidade, na persecução do interesse pública, de forma a satisfazer as necessidades dos seus clientes (cidadãos/utente/beneficiários).

Apesar dos fins não lucrativos, as organizações do setor público, num contexto de uma sociedade cada vez mais global e complexa, também tem de lidar com a competitividade, com serviços prestados pelo setor privados, e até mesmo dentro do setor público, de forma a garantir a sua receita e não colocar em causa o seu orçamento. A evolução dos modelos de administração pública e de estado com a adoção por parte do setor público de algumas metodologias e instrumentos do setor privados, por influência da adoção de modelos gestionários, explica também o aparecimento dos conceitos do planeamento e estratégia, no setor público, nomeadamente nos anos 90 do século XX.

Dai que um bom exemplo dessa adoção é a elaboração de planos estratégicos no setor público, usando metodologias, como o *Balanced Scorecard*, para definição do plano e monitorização do desempenho e performance organizacional, com as respetivas adaptações à realidade das organizações do setor público.

¹⁷ Deriva do grego *trategos*, que significa a função do general do Exército, isto é, a definição da disposição das tropas e que batalhas travar para obter a vitória fina

¹⁸ Sun Tzu foi um general, estrategista e filósofo chinês que escreveu, em 500 a.c, a obra *A Arte da Guerra*.

1. Estratégia e Planeamento

Quando uma organização pretende aumentar os seus índices de eficiência, eficácia e qualidade¹⁹, normalmente define uma estratégia, que é o caminho a percorrer para atingir esse objetivo, que pode ser traduzida por (e através de) uma política de qualidade dentro da organização. De acordo com Caldeira (2010), a estratégia é a definição da direção que uma organização adota para se desenvolver, através da programação dos seus recursos, capacidades e competências, que permitam, face a uma envolvente externa em evolução permanente, ter um desempenho superior sustentado para atingir os objectivos traçados.

A definição de uma estratégia numa organização começa com a definição da sua visão, missão e dos valores da organização. Pela definição destes conceitos será de fácil entendimento que a sua identificação e definição numa organização corresponde ao início do processo do planeamento estratégico, muitas vezes referido como o processo de formulação da estratégia.

A visão dá início à construção de uma imagem futura da organização, definida e aplicada na atividade diária de todos os funcionários, apelando a um investimento emotivo das pessoas de modo a levar ao entusiasmo e adesão dos gestores e dos funcionários da organização.

A visão, como primeiro passo a ser tomado no melhoramento do desempenho organizacional, permite que as pessoas tenham em vista um objetivo comum e uma noção exata do que se pretende delas e, para isso, assenta em três elementos essenciais: as pessoas, a cultura da organização e o tipo de serviço prestado.

A necessidade de se determinar o que uma organização quer ser e o tipo de serviços futuros que se pretende prestar aos cidadãos²⁰, são ideias que devem ser do conhecimento de todas as partes interessadas, desde os gestores de topo, gestores intermédios e funcionários (a nível interno), aos cidadãos e fornecedores (a nível externo). A concretização da visão está assente na elaboração de um plano estratégico flexível, que será posteriormente desenvolvido em objetivos estratégicos e estratégias. De facto, a apresentação de uma visão torna-se importante para a definição e

¹⁹ São três objetivos básicos em permanente avaliação no desempenho da administração pública: a eficácia, eficiência e qualidade. A eficácia relaciona o resultado produzido pela organização com o objetivo previamente traçado, centrando-se no objetivo traçado para cada serviço. A eficiência relaciona o resultado produzido pela organização com os recursos utilizados, focando-se na rendibilidade do trabalho realizado, sendo este objetivo medido apenas após se ter determinado a eficácia dos resultados. Assinala-se no entanto que a eficiência pode ser de difícil mensurabilidade (ainda mais a médio/longo prazo), quanto maior a especificidade e complexidade dos trabalhos realizados, o que acontece em algumas das funções desempenhadas no setor público (por exemplo na área da saúde, educação e justiça). A qualidade relaciona o resultado produzido pela organização com as repercussões que tem no destinatário do serviço prestado (cliente/cidadão/utente/beneficiário). Sendo assim, a eficácia será tanto maior quanto mais o resultado se aproximar do objetivo; a eficiência será tanto maior quanto mais resultados se produzirem com os mesmos recursos (meios); e a qualidade será tanto maior quanto mais o resultado produzido for positivamente apreciado pelo destinatário do serviço prestado.

²⁰ Assumindo a sua vertente/papel de utente, cliente e contribuinte face ao setor público.

esclarecimento dos objetivos estratégicos. A Visão será assim o elo agregador dos objetivos estratégicos. A apresentação de objetivos estratégicos sem o enquadramento da visão poderá fazer com que os objetivos fiquem “perdidos”, fragilizando a identificação de um sentido/destino para a instituição. Este é o principal objetivo da visão, a par da identificação do “sonho” que a liderança tem para a instituição. A interpretação da visão é como se o gestor entrasse numa máquina do tempo, viajasse para o futuro e conseguisse visualizar a organização no momento final do seu mandato. A visão deve conseguir descrever a instituição nesse preciso momento, ou seja, deve identificar o seu destino estratégico. Para ser eficaz, a visão deve assimilar as ideias de toda a organização e de todas as pessoas que nela tenham interesse (*stakeholders*), tendo-se sempre o cuidado de consultar e envolver todos os funcionários. Este tipo de processo tem a vantagem de promover o alinhamento e comprometimento dos *stakeholders* com a estratégia, no entanto, constitui um processo longo na preparação do plano estratégico (Caldeira, 2015).

Após a determinação da imagem futura de uma organização, surge a necessidade de se traçar a direção, o caminho e a forma como este se deve percorrer para a alcançar. Assim sendo, para uma organização alcançar a visão, é necessário estabelecer as finalidades que justificam a sua existência, os objetivos e as principais atividades para os alcançar, ou seja, é necessário estabelecer a missão. À semelhança da visão, a missão deve ser de fácil compreensão e concreta, para que seja entendida pelos dirigentes, funcionários e fornecedores. A missão de uma organização é estabelecida pelo poder legislativo que fica na esfera dos líderes políticos e, na esfera dos gestores da organização, fica o poder de tomar decisões concretas com vista a atingirem-se os objetivos. De referir que, no setor público, a missão está regulada na lei orgânica da organização., no entanto, cabe à organização saber reescrevê-la para que seja de facto compreendida por todos os colaboradores e, principalmente, por *stakeholders* externos, identificando claramente os aspetos centrais das suas atribuições. Não se pretende alterar o sentido da missão, pretende-se apenas simplificá-la, clarificá-la e dar-lhe relevância nas atribuições mais importantes no cenário atual (Caldeira, 2015).

Para a definição de uma estratégia e com isso a organização aumentar os seus índices de qualidade, falta um outro conjunto de fatores que também permitirá o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional, em que se basearão as políticas e os planos, os valores. Para se obterem comportamentos pautados por uma linha de conduta, há que cultivar crenças que influenciem as atitudes, as ações, as escolhas e as decisões a serem tomadas. Tendo em conta que os valores e a ética são estabelecidos no serviço público, existe um esforço/tentativa de melhoria da qualidade na prestação do serviço público, por parte da administração pública. A necessidade de implementação de comportamentos desejáveis, tendo como base os valores de referência, constituem o código de conduta ética da organização.

O modo de funcionamento das organizações públicas tem por base o desenvolvimento quotidiano de atividades e, por essa razão, a equipa de trabalho é considerada o elemento central das organizações, dado que é nela que estão integrados vários tipos de talentos, perspetivas, experiências e

competências, que virão a desenvolver componentes fundamentais para a dinâmica das organizações públicas e para a sua rápida adaptação às mudanças do ambiente externo e interno, de modo a favorecer a criatividade e a inovação futuras. Outro fator determinante para o bom funcionamento da organização é a liderança, que pretende implementar um modelo menos hierárquico e mais participativo, motivando as pessoas e desenvolvendo atitudes e comportamentos que se coadunem com a visão.

No ponto seguinte deste trabalho abordar-se-á a gestão e planeamento estratégico no setor público e no setor privado, identificando-se algumas das suas características, de forma a evidenciar as diferenças entre estas duas perspetivistas, devido à sua essência/ natureza.

2. A Gestão e o Planeamento Estratégico

Gerir estrategicamente significa orientar a ação no sentido de uma visão e no cumprimento de uma missão, estabelecendo-se a direção da organização no seu desenvolvimento, objetivos e metas, sendo esta a finalidade do plano de longo prazo, o dito plano estratégico. A avaliação de vários fatores, entre eles, as oportunidades, ameaças, fragilidades, forças, relação com *stakeholders*, conduz à escolha de objetivos de longo prazo (estratégicos) e estratégias²¹. Sendo assim, a gestão estratégica é o processo segundo o qual são geridos os objetivos de longo prazo e a sua implementação, através do planeamento e acompanhamento através da monitorização e avaliação do desempenho e performance. Pode ser então entendida como um conjunto de decisões e ações de gestão, intencionais ou emergentes, que determinam a evolução da estratégia de uma organização e, conseqüentemente, o seu desempenho a longo prazo (Caldeira, 2010).

O Planeamento Estratégico apresenta uma multiplicidade de abordagens ao processo de decisão organizacional, fundadas numa premissa básica, de que as ações guiadas por uma estratégia planeada, implementada e avaliada de forma cíclica, aproveitem as oportunidades que surgem para satisfazer os clientes da organização, registem resultados mensuráveis que conduzem a organização para os seus fins e produzam impactes mais satisfatórios (Carapeto e Fonseca, 2006), tornando-se a estratégia o motor da organização. Sendo assim, o planeamento estratégico é o processo pelo qual os acontecimentos futuros são antecipados, de modo a implementarem-se as ações estabelecidas, por forma a concretizar a visão, corrigir os eventuais desvios face ao planeado e a encontrar novas oportunidades, ou seja a melhor forma de preparar e munir a organização com as melhores ferramentas, para a potenciar e atingir os melhores resultados possíveis num futuro cada vez mais

²¹ Associados aos objetivos a longo prazo (estratégicos) estão os objetivos anuais e estratégias operacionais, que são definidos nos planos anuais de atividades das organizações. O grande objetivo do plano anual de atividades assenta na operacionalização do Plano Estratégico. Serão os sucessivos planos de atividade que, ao longo do horizonte temporal do Plano Estratégico, terão a responsabilidade de concretizar o sonho (visão) da instituição. Neste sentido, é importante que o Plano Estratégico tenha a capacidade de orientar os intervenientes nos contributos essenciais para a construção do plano de atividades. (Caldeira, 2015)

desafiante. É o processo formal de desenvolvimento do pensamento estratégico²² que procura dar objectividade e operacionalidade à organização (Caldeira, 2010).

O planeamento estratégico não assenta no hierarquizado planeamento tradicional que limita a criatividade, nem no planeamento formal que, seguindo um processo formal e metodológico, chega à estratégia. O planeamento estratégico difere deste planeamento, na medida em que desenvolve ações (estratégicas) que visam realizar uma visão, enquanto o planeamento tradicional apenas reagia às grandes tendências (sociais e económicas).

O planeamento, sendo um processo, está sempre suscetível a falhas, pelo que se estas ocorrerem podem conduzir ao fracasso e ao insucesso do planeamento estratégico, atribuindo-se assim alguma importância à fase prévia ao planeamento, a estratégia (a sua formulação). O planeamento inicia-se com a estratégia e não o oposto, e destina-se a operacionalizá-la, convertendo-a em objetivos e resultados orçamentais.

Planeamento estratégico no setor público e no setor privado

Assinala-se a importância de salientar a finalidade do planeamento estratégico, tanto no setor privado, como no setor público, e ao mesmo tempo fazer a distinção do papel e finalidade deste nestes dois setores. As empresas utilizam o planeamento estratégico para manter a sua vantagem competitiva sobre a concorrência, para aumentar os seus lucros e, por sua vez, as organizações públicas utilizam-no para melhorar a sua eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados, sendo crucial que os seus gestores estejam cientes da influência política sobre a gestão e a estratégia organizacional, dependendo isso do tipo de administração em que se enquadra a sua organização²³.

De facto, no setor público, o planeamento de atividades está sujeito a um enquadramento legal específico, que é necessário ter em conta também na formulação da estratégia das organizações, criando rigidez nas tarefas e responsabilidades e influenciando profundamente a cultura organizacional, de forma a respeitarem-se os procedimentos em detrimento da produção de resultados, dificultando a capacidade de inovação e de tomada de riscos. Esta influência depende ainda do grau de autonomia existente em cada um dos tipos/formas de administração pública, consoante o grau de autonomia face à tutela. Outras condicionantes da adaptação da gestão estratégica às organizações públicas são o facto de o planeamento público estar sujeito a um permanente escrutínio público e a pedidos de participação que podem diluir a atenção na estratégia, e o facto de as análises confiáveis serem frequentemente difíceis e caras, e de as limitações ao financiamento e as perspectivas de curto

²² Processo de reflexão e aprendizagem organizacional que permite agregar as visões, objetivos e caminhos concebidos pelos gestores de uma organização, que resulta na definição da sua estratégia. O pensamento estratégico deve ser dinâmico e requer que os gestores analisem possíveis reformulações do plano estratégico

²³ Administração Direta, Administração Indireta, Administração Autónoma e Administração Independente, cada uma delas com níveis distintos de autonomia face à tutela (numa razão decrescente de autonomia segundo a ordem anterior de identificação dos tipos de administração).

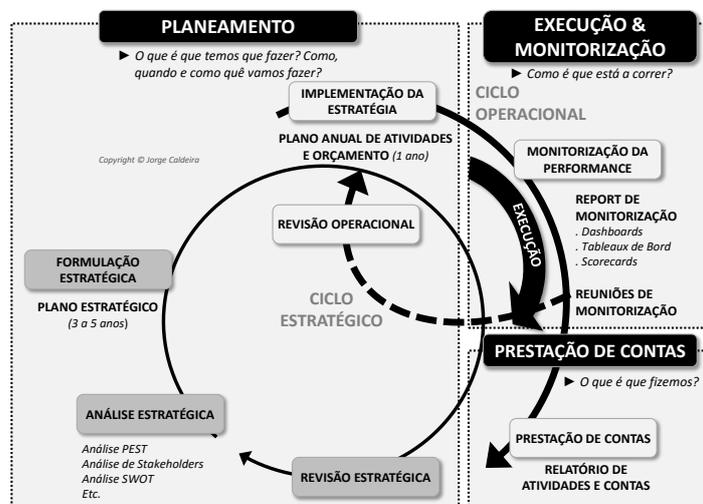
prazo tornarem difíceis de justificar a existência de peritos em planeamento estratégico nas organizações públicas.

Enquanto nas organizações privadas o planeamento assenta numa posição competitiva, nas organizações públicas o enfoque é dado à abertura e cooperação com as partes interessadas e organismos de supervisão, num processo de planeamento inclusivo e participado. O sucesso da gestão estratégica no setor público reside na atenção dada às expectativas e necessidades das partes interessadas. Sendo assim, o primeiro passo do planeamento estratégico é a identificação das partes interessadas e a ponderação dos seus interesses e da sua importância para o sucesso da organização. Para um maior conhecimento e para um maior nível qualitativo diferenciado sobre as necessidades, presentes e futuras, das partes interessadas, a organização pode ativar um fluxo de informações sobre o seu contexto envolvente, como os seus desenvolvimentos económicos, sociais, tecnológicos e legais, para que se analise o contexto mais amplo em que a organização opera, distinto do seu ambiente operacional.

A definição de objetivos e metas requer a concepção de um plano de ação para os alcançar, com um calendário de realização e os recursos necessários, bem como de padrões de desempenho para a avaliação do mesmo. A vantagem desta metodologia é permitir a medição periódica do progresso da organização, para além de clarificar as tarefas dos funcionários que passam a compreender os objetivos e os tomam como seus. As metodologias de definição do plano/planeamento estratégico serão abordadas mais a frente neste trabalho, bem como os mecanismos de acompanhamento do mesmo (ponto 3 deste capítulo).

Por fim, torna-se interessante evidenciar esquematicamente como a gestão e planeamento estratégico se relacionam, através da definição de um ciclo estratégico, neste caso aplicado ao setor público:

Figura 2.1: Ciclo estratégico na administração pública



Fonte: *Guidelines para a Elaboração de um Plano Estratégico (Caldeira, 2015)*

3. Aplicação da Gestão e Planeamento Estratégico

No desenvolvimento da gestão estratégica e respetivo planeamento, este processo pode ser dividido essencialmente em três fases, que correspondem à análise e diagnóstico estratégico, à formulação estratégica e à execução da estratégia, com a consequente monitorização e avaliação do desempenho/performance organizacional:

- Na *Análise/Diagnóstico Estratégico* procura-se avaliar o meio envolvente o meio interno da organização e perceber quais as principais oportunidades, obstáculos, ameaças que se colocam à organização bem como quais os principais interessados nesta e a forma como ela poderá satisfazer as suas pretensões. É ainda importante ter a noção do impacto de fatores externos e internos da organização no desempenho da mesma;
- Na *Formulação Estratégica*, já anteriormente abordada, de forma resumida, neste trabalho, é a fase em que numa organização se pretende decidir o caminho a trilhar, a forma como será trilhado e os objetivos a alcançar, tendo por base o “código genético” da organização, a sua cultura. Ou seja, é necessário definir respetivamente a sua missão, visão e os seus valores;
- *Execução da estratégia e sua monitorização*, que corresponde à operacionalização e concretização da estratégia formulada e consequentemente a avaliação dessa operacionalização e concluir acerca da performance, e o desempenho da organização.

É também considerada uma fase adicional que está relacionada com a prestação de contas, que é consequência da monitorização, onde se deve evidenciar os resultados dessa avaliação e concluiu acerca do desempenho/performance obtida. Esta fase não será desenvolvida no presente trabalho, pois está para lá do âmbito do capítulo 3, é posterior à definição de um plano estratégico.

Análise/Diagnóstico Estratégico

Para um correto planeamento estratégico, torna-se crucial fazer um correto diagnóstico, uma análise de cariz estratégico, envolvendo a identificação e análise das partes interessadas e afetadas pelas atividades da organização. O meio envolvente, o ambiente, no qual as organizações estão inseridas e do qual são parte integrante, tem impacto na própria organização, sendo também influenciado por esta. Interessa portanto proceder à análise da envolvente interna e externa para determinar a situação atual da organização e definir a estratégia a seguir. Na gestão estratégica devem registar-se as preocupações das partes interessadas, reconhecer as divergências entre elas e procurar um ponto de equilíbrio com benefícios para todas as partes.

Os fatores externos à organização estão, normalmente, fora do controlo das partes interessadas, podendo, assim, constituir ameaças. A análise deste ambiente leva a que a organização aproveite as oportunidades e minimize as ameaças, procedendo à determinação das suas competências, que se traduzem em pontos fortes e pontos fracos. Este tipo de análise deve ser feita não só no início, mas

também de forma contínua, alimentando todos os aspetos do planeamento. A análise sistemática dos pontos fortes e fracos internos pode ser feita através do diagnóstico de processos de gestão de qualidade ou da análise SWOT. O diagnóstico da gestão da qualidade pode ser feito através de modelos da qualidade, como por exemplo a metodologia CAF (*Common Assessment Framework*)²⁴. Neste trabalho foi dado especial relevo à utilização da análise SWOT, de aplicação mais comum em planeamento estratégico no setor público (enquanto a metodologia CAF é mais usada no setor privado).

É ainda importante no processo de gestão estratégica, na fase de diagnóstico, analisar a envolvente da organização com uma avaliação de impacto/risco da organização face a fatores de cariz político, económico, social, tecnológico, legal e ambiental (a análise ESTLA).

Neste trabalho, no Capítulo 3 onde será apresentado uma proposta de Plano Estratégico da Direção Geral de Energia e Geologia, na análise/diagnóstico estratégica serão usadas as três metodologias, explicadas acima de forma sintética, mas que importa definir com maior pormenor e discutir a sua aplicação, sendo elas: a Análise de Stakeholders, a Análise SWOT, e a Análise PEST.

Análise de Stakeholders

O estudo dos *stakeholders* considera a organização como pertencente a um sistema vasto, onde interage numa multiplicidade de relações e influências com outros atores. As relações dependem do nível de interesse entre os *stakeholders* e as influências dependem dos seus níveis de poder. Neste sentido, a estratégia de qualquer organização é influenciada pelos seus *stakeholders*. Desta forma, importa para a organização perceber quem são os seus *stakeholders*, qual o interesse e poder que existe de parte a parte (Caldeira, 2015).

Com a análise de *stakeholders* pretende-se essencialmente, neste trabalho: determinar os *stakeholders* com interesses conflitantes com os da organização, de forma a eliminar ou reduzir o impacto desses conflitos no desempenho da organização; e determinar *stakeholders* com interesses comuns aos da organização, de forma a fomentar parcerias capazes de potenciar o desempenho da organização (Caldeira, 2015).

²⁴ A CAF é uma ferramenta de Autoavaliação da Qualidade desenvolvida pela EFQM a pedido da Comunidade Europeia. É um modelo mais simplificado das exigentes normas EFQM e adequado às características e especificidades de um organismo público, e que tem como objetivo principal proceder ao diagnóstico do seu desempenho numa perspetiva de melhoria contínua. Com a sua implementação visa-se iniciar um processo de melhoria contínua que leve ao desenvolvimento de uma sustentada cultura de excelência. A CAF tem, por um lado, uma utilização interna, para a implementação de técnicas de gestão da qualidade e clarificação do conteúdo do conceito de qualidade, e uma utilização externa perante os cidadãos, políticos e organizações (Carapeto, 2006).

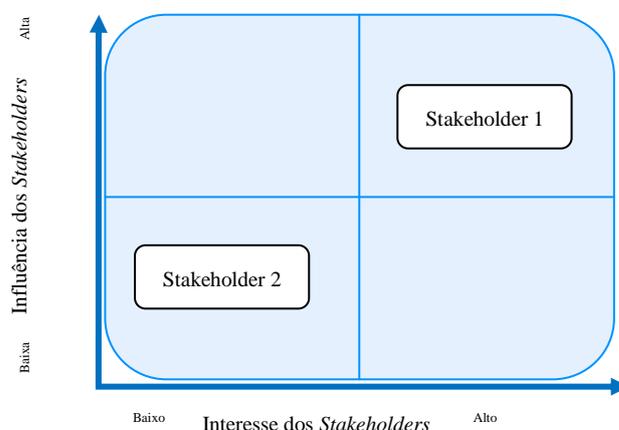
A análise de *stakeholders* pode ser representada por uma grelha/quadro e uma matriz de análise, que se representam de seguida, que são as representações mais comuns para evidenciar o grau de interesse e influência dos *stakeholders* numa organização e *vice-versa*:

Quadro 2.1: Grelha da Análise de Stakeholders

<i>Stakeholders</i>	O que é que os <i>Stakeholders</i> querem da organização?	O que é a organização quer dos <i>Stakeholders</i> ?
<i>Stakeholder 1</i>
<i>Stakeholder 2</i>
(...)

Fonte: *Monitorização da Performance Organizacional (Caldeira, 20114)*

Figura 2.2: Matriz de Stakeholders



Fonte: *Monitorização da Performance Organizacional (Caldeira, 20114)*

Com esta ultima representação consegue-se “posicionar” o *stakeholders* face à organização, com base no seu nível de interesse e influência, permitindo assim uma leitura rápida e simples desta informação.

Análise SWOT

A análise SWOT²⁵ é uma ferramenta/instrumento de análise muito popular devido à sua rapidez de aplicação e facilidade de compreensão, sendo utilizada no desenvolvimento de um plano estratégico, ou no planeamento de uma solução para um problema, depois de ser analisado o ambiente externo e interno. De facto o objetivo do planeamento estratégico é estabelecer uma direção para a organização, tendo em conta as condicionantes ambientais externas e internas, de modo a serem atingidos elevados níveis de desempenho, e o conseqüente sucesso.

²⁵ A génese desta ferramenta de análise não é unânime, assumindo-se que foi criada por professores da Harvard Business School, mas existem registos de que parte dos seus fundamentos, já tinha sido referidos no século IV a.c., por Sun Tzu, na sua obra *A Arte da Guerra*: “Concentre-se nos pontos fortes, reconheças as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças” (Caldeira, 2010).

A análise SWOT pretende basicamente, de forma sucinta, identificar as fraquezas, as forças, as ameaças e as oportunidades que se colocam à organização, tanto no meio envolvente (nível externo), como no seu interior (nível interno).

Esta análise estuda os fatores internos como forças (*strenghts*, “S”), pontos fortes que podem melhorar a situação da organização (algo que esta faz bem), ou fraquezas (*weaknesses*, “W”), pontos fracos em que a organização é vulnerável (algo que esta execute mal). Esta análise do ambiente interno da organização consiste na identificação dos aspetos mais importantes que a caracterizam e lhe conferem uma situação de vantagem ou de desvantagem para a implementação de uma estratégia. A análise do ambiente externo revela as oportunidades (*opportunities*, “O”), condições ambientais que podem melhorar o desempenho da organização e facilitar o cumprimento da sua missão e atingir/concretizar a sua visão, ou as ameaças (*threats*, “T”), condições ambientais que podem destabilizar a situação da organização.

De referir que os pontos fortes e fracos mostram a realidade atual da organização e relacionam-se, desta forma, com os fatores internos da mesma. Por outro lado, as ameaças e oportunidades são fatores externos e antecipações do futuro, que podem influenciar a organização. Do cruzamento de todos estes fatores, produziu-se a matriz SWOT (ver Quadro 2) que procura assim caracterizar e apresentar uma importante feramente de diagnóstico, onde se identifica a conjugação de fatores com impacte positivo (+) ou negativo (-) na organização.

O resultado desta análise são várias conclusões que devem ser usadas para definir prioridades de atuação e preparar opções estratégicas. De facto a análise SWOT revela-se como um instrumento que permite formular a estratégia, permitindo a formulação das ações que a organização vai seguir e a maneira como esta o vai fazer.

Quadro 2.2: Matriz SWOT

		Pontos Fracos					Pontos Fortes				
		Pf1	Pf2	Pf3	Pf4	Pf5	Pf1	Pf2	Pf3	Pf4	Pf5
Ameaças	Ameaça 1	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
	Ameaça 2	
	(...)	
Oportunidades	Oportunidade 1	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	
	Oportunidade 2	
	(...)	

Fonte: Monitorização da Performance Organizacional (Caldeira, 20114)

Análise PEST

A análise PEST tem por objetivo analisar a envolvente externa macroambiental da organização. A sua sigla corresponde às iniciais dos quatro grupos de fatores a serem analisados: Político-Legais,

Económicos, Sociais e Tecnológicos. Dentro de cada fator, são identificadas as principais tendências. Fatores Político-Legais: o nível de estabilidade governativa, a evolução da legislação e regulamentação, a evolução da política fiscal, a evolução da legislação laboral, etc. Fatores Económicos: evolução do produto, evolução das taxas de juros, evolução da taxa de inflação, nível de desemprego, níveis salariais, etc. Fatores Sociais: tendências demográficas, hábitos de consumo, estilos de vida, distribuição do rendimento, etc. Fatores Tecnológicos: evolução da tecnologia (Caldeira, 2015).

É usada uma metodologia probabilística com base em tendências, de forma a evidenciar o seu impacte na organização. Para representação desta metodologia, é usada uma matriz que cruza a informação da probabilidade (reduzida, média ou elevada) e do tipo de impacte (positivo ou negativo) de cada tendência associada aos fatores externos. É um tipo de matriz idêntica à usada quando se pretende realizar uma análise de risco, onde o risco é o resultado da relação entre a probabilidade e a severidade (neste caso impacte). Assume-se assim que a análise PEST corresponde a uma análise de risco dos fatores externos face à organização.

De facto o objetivo do planeamento estratégico é estabelecer uma direção, um rumo, para a organização, tendo em conta as condicionantes ambientais externas (e também internas), daí que a análise PEST ganha uma especial relevância, de modo a serem definidas as melhores soluções para fazer face às adversidades, com vista a serem atingidos elevados níveis de desempenho, e o conseqüente sucesso.

Quadro 2.3: Análise PEST

Fatores	Tendência	Probabilidade	Impacte
<i>Político-Legais</i>
<i>Económicos</i>
<i>Sociais</i>
<i>Tecnológicos</i>

Fonte: Monitorização da Performance Organizacional (Caldeira, 20114)

Por fim é importante referir e dar ênfase que associado à análise/diagnóstico estratégico existe ainda o conceito de Fatores Críticos de Sucesso (FCS). Os FCS são os fatores que definem o sucesso ou o fracasso da visão da organização e resultam da análise da envolvente efetuada anteriormente. Estes fatores devem ser considerados fundamentais e essenciais para um bom desempenho do organismo. Quando bem formulados e fundamentados, o cumprimento dos mesmos são considerados como pontos de referência para a atividade da organização.

Esta análise por FCS permite à organização um maior foco nas suas atividades fundamentais, para que esta promova a sua catividade de forma consistente e coerente de modo a não descurar qualquer área/sector de atividade. Não só este facto parece óbvio, como o assegurar de forma eficaz, eficiente e

com qualidade as mesmas, revela-se como o caminho certo para que a sua relação com os próprios *stakeholders*, seja um ponto de partida para um sucesso sustentável.

Formulação Estratégica

Uma vez realizada a análise/diagnóstico estratégico, é obtida informação muito importante acerca da envolvente e interna e externa da organização nomeadamente no que se refere à identificação dos *stakeholders* e sua influência, bem como das ameaças, oportunidades, pontos fracos e pontos fortes e ainda o impacte de fatores externos à organização.

Com base nesta informação é possível delinear entre outros aspetos, o papel da organização, a sua identidade e ação (a sua missão), o caminho a seguir e a marca a deixar (a sua visão), que cultura é seguida e o que é relevante (os valores institucionais) e as linhas de ação o rumo a tomar (os objetivos estratégicos). Assim, para melhor entendimento da formulação estratégica, são abordados os conceitos de missão, visão, valores e objetivos estratégicos. Nesta reflexão é também apresentada uma relação entre estes conceitos e a análise/diagnóstico estratégico.

A missão de uma organização tem em consideração o que esta se propõe fazer e para quem o faz, ou seja a razão da sua existência. Apesar de a missão apresentar-se como específica de cada organização, a sua definição deverá conter a resposta a questões comuns a todas as organizações, como é o caso do porquê da sua existência ou a própria razão de ser da organização (corresponde à resposta às questões: “Quem somos?” e o “O que fazemos?”). No caso das organizações públicas o conceito de missão é de fácil identificação e entendimento, uma vez que esta se encontra definida na lei orgânica destas organizações. É importante referir que quando se define a missão, a mesma deverá ficar minimamente interiorizada, para melhor aferição e percepção da atividade da própria organização. Quando na definição de uma missão, se esta for longa torna-se difícil de perceber a real atividade da organização e o que ela pretende atingir. Como tal, uma mensagem objetiva e concisa, será a melhor opção quando se define uma missão que deverá perdurar no tempo.

A visão refere-se aos objetivos de longo prazo (para um período de 3 a 5 anos, coincidente com o horizonte temporal normalmente usado num plano estratégico) que de forma geral, descreve as aspirações para o futuro, sem especificar os meios para as alcançar. As visões com mais efeito são aquelas que criam inspiração, fazer querer mais, maior e melhor, devendo ser o mais motivante e cativante possível, encontrando-se associada a uma boa liderança, uma boa mensagem do dirigente máximo, que mobilize os seus colaboradores, em que a visão corresponde à resposta às questões: ”Para onde vamos?” e “Como queremos ser reconhecidos?”). Esta mobilização pode traduzir-se, por exemplo, em prestar o melhor serviço ou desenvolver as melhores soluções, devendo este espírito ser imperativo. No que se refere a evidenciar a visão de uma organização, esta aparece muitas vezes espelhada no plano de atividades da mesma, pois esta vai comandar a forma de atuar da organização. Daí que é importante que uma visão traduza a maneira como um organismo quer ser visto/reconhecido e que marque o seu papel futuro na sociedade.

A formulação da visão na administração pública acaba por não ser um processo simples por duas razões: após ser elaborada pelos dirigentes de topo de uma organização, esta tem que ser aprovada pela tutela; e quando é estabelecida uma visão de longo prazo, deve-se ter em conta a duração do mandato dos seus dirigentes, para que não implique um período muito longo para além desse mandato. O tipo de serviços que uma organização pública irá prestar no futuro estará vinculado às orientações políticas e às necessidades dos cidadãos e interesses dos *stakeholders*, cuja satisfação cabe ao Estado assegurar e, sendo assim, é necessário que a visão esteja de acordo com a visão adotada, de uma forma mais vasta, para a administração pública. Assinale-se que esta dificuldade de definição e implementação da visão devido à dependência da tutela, será tanto maior quanto menor seja a autonomia da organização pública face à tutela (sendo as organizações da administração direta aquelas com menor autonomia). Sublinhe-se que existe, ainda, uma dificuldade adicional que se prende com os mandatos dos próprios governos, em que a visão a longo prazo, pode atravessar duas legislaturas, ficando dependente das opções políticas dos respetivos governos, podendo existir decisões políticas com influência direta, como por exemplo as fusões de organizações. Esta reflexão é de aplicação direta e válida para a implementação de um plano estratégico, que é também condicionado por estes fatores.

Embora não seja de aplicação geral e característico das organizações, o lema é grande parte das vezes, sinónimo de algo cativante que é bem acolhido pela generalidade dos *stakeholders*, dando imediatamente uma ideia favorável a qualquer tipo de organização. O lema poder-se-á definir como uma frase que serve de motivação ou de simbolismo de uma determinada organização. Este conceito tem por objetivo a união de um grupo em torno de uma ação comum, acabando por ser, de uma forma muito resumida, a fusão da missão com a visão.

Os valores correspondem a princípios que interiorizados na estrutura da organização por todas as pessoas, são o reflexo daquilo que deve ser a sua atividade. Contudo, por vezes verifica-se que alguns deles são princípios da própria organização, nos quais deveria existir uma clara distinção. Quando se fala dos valores de uma organização, estes pautam-se por conceitos culturais, éticos, sociais, comportamentais e humanísticos. Este conceito consiste na resposta às questões: “Que cultura respeitamos?” e “O que é importante para nós?”, ou seja são conceitos que identificam e definem a matriz da organização e que promove a construção da uma cultura, ou seja, aquilo que realmente é importante para a organização e sua estrutura

Depois de a visão e a missão sustentarem a ação estratégica da organização (e depois de ter sido analisado o ambiente externo e de envolvidas as partes interessadas), a organização começa a tomar um rumo e passa-se à fase de determinação dos objetivos estratégicos, definindo-se não apenas os resultados (*outputs*), mas também os impactes/efeitos (*outcomes*).

Na definição dos objetivos estratégicos encontram-se associados os, já atrás abordados, fatores críticos de sucessos, que são os fatores que definem o sucesso ou o fracasso da visão e resultam da análise da envolvente efetuada anteriormente. Estes fatores acabam por ser fundamentais para a definição das principais áreas e setores a atuar e fatores internos e externos a considerar, para a

definição dos objetivos que permitirão potenciar e projetar a organização, com vista à obtenção do sucesso, que no caso das organizações públicas será o elevado grau de eficiência, eficácia e qualidade na persecução do interesse público, na satisfação das necessidades dos cidadãos. Em linha com o que foi atrás referido, os objetivos estratégicos são um conceito que pretende dar resposta às questões: “Quais as nossas grandes linhas de ação?” e “Qual o caminho a seguir?”; daí que este conceito aparece na sequência da definição da missão e visão.

Para finalizar a reflexão acerca da formulação estratégica é importante identificar e destacar a importância de uma ferramenta/instrumento que fornece uma visualização simplificada da estratégia organizacional e ao mesmo tempo permite uma fácil percepção das relações causa-efeito, cuja implementação permite a obtenção dos resultados – o mapa estratégico (que será representado no Capítulo 3, na definição do plano estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia). Neste mapa pretende-se plasmar todos os objetivos e consequentes relações causa-efeito que os mesmos proporcionam no sentido de como as ações e recursos da organização, podem proporcionar resultados tangíveis. Existem vários modelos para construção do mapa estratégico e gestão da estratégia associada, entre eles está o modelo *Balanced Scorecard*²⁶, que se revela como um modelo versátil de aplicação a um leque alargado de organizações, nomeadamente às do setor público (modelo que será abordado e discutido no ponto seguinte deste trabalho, sobre monitorização e desempenho organizacional).

A utilização de mapas estratégicos deve garantir/permitir a melhor relação entre o grau de complexidade funcional e organizacional da organização e a tipologia de informação a apresentar pelos modelos de gestão da estratégia.

Monitorização e Desempenho/Performance Organizacional

Uma vez definidos os vários tipos de objetivos, procede-se à elaboração dos planos (estratégicos, atividades, ...) que cumprem duas funções cruciais: comunicar a direção pretendida (asseguram que todos trabalham para o mesmo conjunto de objetivos) e controlar o desempenho da organização (comparando os resultados alcançados com os resultados desejados). Tal como já foi referido, associado ao planeamento, está a sua respetiva monitorização e a avaliação dos respetivos planos, de forma a medir-se o grau de cumprimento dos objetivos e, se necessário, ajustar a estratégia e os planos associados. A avaliação do plano permite aferir o cumprimento dos objetivos e determina os impactos do plano na organização.

Efetivamente, a avaliação do desempenho da organização por fatores externos é, para muitos líderes, uma nova dimensão da gestão, dado que o desempenho deixa de estar dependente apenas das barreiras e constrangimentos organizacionais, mas também das expectativas do cidadão e das outras

²⁶ Além do *Balanced Scorecard*, existem ainda como modelos para mapas estratégicos, o modelo de *Tableau de Bord* e modelo de *Dashboards*.

partes interessadas, havendo a necessidade de se colocar ao dispor a informação adequada. Passa, assim, a ser fundamental estabelecer mecanismos de audição, comunicação e aprendizagem eficazes. Estes desígnios são típicos das organizações do setor público, principalmente naquelas administrações públicas que seguem modelos com influência da gestão tipicamente privada, como é exemplo o modelo da nova gestão pública (já abordada no Capítulo 1 deste trabalho)²⁷. Como exemplo de sistema de medição do desempenho e performance organizacional, tal como referido anteriormente, a metodologia *Balanced Scorecard*, tem ganho alguma preponderância devido às suas características que serão ainda abordadas neste trabalho.

Em alternativa existem outras metodologias de gestão e com a respetiva monitorização de desempenho e performance, sendo um exemplo a Gestão por Objetivos. É um processo ou técnica de gestão, caracterizado por garantir um papel participativo aos colaboradores no planeamento e avaliação da mesma, através do qual os gestores identificam em conjunto os resultados a serem alcançados num determinado horizonte temporal, quantificam as metas a atingir, clarificam as respetivas áreas de responsabilidade, adotam esses objetivos como guias orientadores da sua atuação futura e monitorizam sistematicamente o respetivo desempenho, em relação aos objetivos definidos, introduzindo as correções que se revelarem necessárias.

Alguns autores (entre eles Caldeira) distinguem três tipos de planeamento correspondentes aos níveis de gestão na organização: o planeamento estratégico, o planeamento tático e o planeamento operacional. Para cada tipo de planeamento, os objetivos, metas, indicadores e horizonte de monitorização são adaptados consoante a sua finalidade. O planeamento estratégico cabe aos gestores de topo e inclui a avaliação de oportunidades e ameaças, pontos fortes e pontos fracos, estabelecendo os objetivos (estratégicos) da organização, visando um horizonte temporal mais longo e os meios (estratégia) para os atingir. O planeamento tático visa a implementação e a afetação dos recursos às diversas atividades, consistindo no desdobramento do plano estratégico ao nível departamental, envolvendo um horizonte temporal mais curto, sendo realizado a um nível hierárquico intermédio (gestores intermédios). O planeamento operacional cabe aos gestores operacionais e é realizado ao nível das tarefas, ou seja, foca a tomada de decisão específica ao nível operacional, mais próximo de onde as ações/tarefas são realizadas, sendo este de curto prazo. Estes tipos de planeamento estão interligados com outros dois tipos de planeamento que aparecem como transversais a estes e que fazem parte do núcleo duro do planeamento numa organização: o plano financeiro e o plano de recursos humanos.

Segundo Santos (2008) os planos estratégicos, sendo o instrumento concretizador do planeamento estratégico, obedecem a uma formalidade e são completos que sintetizam a reflexão estratégica dos

²⁷ Que conduziu também à adoção de, por exemplo, sistemas de gestão de qualidade no setor público, com uma adaptação do modelo da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e do modelo da *Common Assessment Framework* (CAF) ou a adoção das normas ISO 9001:2008.

membros da organização, define com clareza onde a organização vai faturar (estratégia), que missão está subjacente, que objetivos pague, e como os poderá atingir (tática). Este documento, para além de estabelecer os principais objetivos da organização e a forma como devem ser atingidos de modo a orientar todos os esforços, assume também um papel importante na avaliação do desempenho individual e coletivo. O plano estratégico deve ser sujeito a revisões periódicas devido à necessidade de se ajustar ao meio envolvente e interno, proporcionando a sua correção que, ao nível da avaliação do desempenho organizacional, é conveniente.

A transparência da atividade da função pública é reforçada pela adoção de instrumentos que contribuem para a avaliação do desempenho da organização, consagrando como dois instrumentos fundamentais o plano e relatório de atividades, numa base anual. Em norma, o planeamento estratégico tem por base estes documentos de planeamento e demonstração de resultados. Esta necessidade de uma ação mais transparente no serviço público, na atuação da administração pública é também uma marca da adoção dos modelos gestores de administração pública, que adotaram algumas características da gestão privada. É ainda exemplo desta transparência a adoção de outro tipo de instrumentos de avaliação de desempenho, a nível individual e organizacional, sendo exemplos o QUAR²⁸ e o SIADAP²⁹.

Metodologia Balanced Scorecard

Importa agora dar algum destaque à metodologia de implementação e monitorização do desempenho e performance organizacional que se considera mais versátil e de aplicação muito eficaz e eficiente nas organizações do setor público. Esta será a metodologia que será também usada no capítulo seguinte deste trabalho.

²⁸ Quadro de Avaliação e Responsabilização no qual assenta a avaliação de desempenho das organizações da Administração Pública. O QUAR, instrumento de auxílio à gestão, concebido para analisar o desempenho, é um quadro referente à razão de ser dos serviços (missão), dos seus propósitos de ação (objetivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da análise dos desvios apurados no final do ciclo de gestão. O QUAR deve conter os meios disponíveis, tendo em conta a natureza e quantidade dos recursos (humanos e financeiros) planeados para o ciclo de gestão, e aqueles que realmente contribuíram para os resultados finais da organização, apurando-se o grau de realização dos resultados. Após o apuramento dos resultados, o QUAR vai também referir os desvios de cada um dos objetivos definidos, comparando os resultados planeados com os executados.

²⁹ Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública que é um sistema que se articula com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos, e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida dos resultados. O SIADAP integra três subsistemas/aplicável a: serviços/organizações (SIADAP 1); dirigentes (SIADAP 2); e trabalhadores (SIADAP 3). Nestes três subsistemas são vertidos consoante a sua aplicação, os objetivos estratégicos e operacionais, decorrente das várias vertentes de planeamento, podendo ser associado ao SIADAP 1 o planeamento e objetivo estratégico, ao SIADAP 2 o planeamento tático e ao SIADAP 3 o planeamento e objetivos operacionais.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta que, quando integrada no ciclo de gestão estratégica, permite a conversão da estratégia em objetivos e ações concretas, garantindo o alinhamento de toda a organização com a estratégia, proporcionando a medição do seu desempenho na prossecução dos objetivos estabelecidos. Estas características levam a que esta ferramenta passe a ser utilizada com alguma regularidade e bons resultados de aplicação em organizações públicas.

Importa referir que o modelo *Balanced Scorecard*³⁰ foi criado por David Norton e Robert Kaplan e, proporcionou logo desde início às organizações não apenas a avaliação, controlo e comunicação da sua estratégia, mas também a sua formulação e operacionalização. Apesar de ser importante que uma organização se encontre com uma boa situação económico-financeira (variáveis tangíveis), essa, apesar de necessária, não é suficiente para assegurar o seu sucesso a médio e longo prazo, principalmente quando nos situamos num meio envolvente em constante mutação. O sucesso da organização, para além das variáveis tangíveis e de curto prazo (variáveis de desempenho económico-financeiro), depende sobretudo de variáveis intangíveis (qualidade dos bens e serviços prestados taxa de satisfação do cliente, eficiência ao nível do desempenho de atividades e processos, competência e motivação dos recursos humanos, capacidade de inovação, e flexibilidade e capacidade de adaptação e resposta às constantes mutações do meio envolvente), as quais terão estado na base do aparecimento deste instrumento de avaliação.

Esta metodologia de avaliação do desempenho permite o equilíbrio entre os indicadores de desempenho financeiro e não financeiro, os de curto, médio, e longo prazo; os de ação e os de internos e externos de resultados, proporcionando uma avaliação multidimensional do desempenho da organização sob quatro perspetivas: perspetiva financeira, perspetiva dos clientes, perspetiva dos processos (internos), e perspetiva da aprendizagem e desenvolvimento.

Apesar de inicialmente ser encarado como instrumento de avaliação do desempenho organizacional, o *Balanced Scorecard* é atualmente reconhecido como um verdadeiro modelo integrado, dinâmico e interativo de gestão estratégica, assegurando a monitorização do desempenho e a formulação, implementação, avaliação, controlo e revisão da estratégia. Apesar do processo de formulação da estratégia assentar numa lógica de *top-down*, a sua implementação é feita numa lógica de *bottom-up*.

O modelo de gestão estratégica *Balanced Scorecard* assenta em processos de gestão integrados e interdependentes (tradução da visão, comunicação e alinhamento, planeamento e *feedback*) que asseguram o planeamento, organização, direção e controlo da organização, através da ligação e alinhamento das estratégias formuladas e dos objetivos definidos (para as quatro perspetivas) com as iniciativas e programas de ação concretos, destinados a assegurar a implementação prática da estratégia, a todos os níveis da organização.

³⁰ Publicado na Harvard Business Review, em 1992.

As características deste modelo podem inicialmente levar a pensar que o mesmo pode não ser de aplicação direta às organizações do setor público, uma vez que a sua génese teve por base as organizações do setor privado, no entanto a adoção de modelos gestionários na administração pública, levou a que esta alterasse a sua matriz e adotasse algumas características das organizações e formas de gestão do setor privado. Isto aliado a uma adaptação do modelo *Balanced Scorecard* ao tipo de organizações do setor público, às suas especificidades, permitiu que este instrumento fosse passível de ser usado nestas organizações e com um considerável grau de sucesso.

De facto, inicialmente constatou-se que as organizações do setor público (organizações sem fins lucrativos) evidenciam algumas dificuldades na aplicação da metodologia *Balanced Scorecard*, facto que levou Kaplan e Norton a procurarem uma solução alternativa que permitisse uma melhor adaptação destas organizações à metodologia *Balanced Scorecard*. Esta metodologia *Balanced Scorecard* adaptada às organizações do setor público pode ser explicada pelo quadro seguinte (Caldeira, 2010):

Quadro 2.4: Balanced Scorecard (perspetivas) no setor privado e no setor publico

Setor Privado (<i>Balanced Scorecard</i>)			Setor público (<i>Balanced Scorecard</i> adaptado)		
Perspetiva	Questão/Tarefa	Objetivo	Perspetiva	Questão/Tarefa	Objetivo
Financiador	Quais os objetivos a atingir para satisfazer o financiador?	Acionistas satisfeitos	Cliente	Como satisfazer o cliente, utente e cidadão?	Cientes encantados
Cliente	Como satisfazer o cliente e atingir os objetivos do financiador?	Cientes encantados	Financeira	Como reduzir custos e financiar a atividade?	Otimizar recursos
Processo	Quais processos devem ser excelentes para satisfazer os clientes e o financiador?	Processos eficientes e eficazes	Processo	Em que podemos ser excelentes de modo a otimizar os recursos e satisfazer os clientes?	Processos eficientes e eficazes
Aprendizagem	Como conseguir aprender e melhorar para executar em excelência os processos e satisfazer os clientes e o financiador?	Colaboradores motivados e preparados	Aprendizagem	Como podemos preparar e motivar os colaboradores para termos impacto nos processos?	Colaboradores motivados e preparados

Fonte: Implementação da Metodologia *Balanced Scorecard* no Estado (Caldeira, 20110)

Kaplan e Norrton ajustam a metodologia *Balanced Scorecard* essencialmente na perspetiva financeira/financiador, que no caso do setor público em que o seu objetivo não é o lucro, é mais importante a otimização de recursos para a redução da despesa (equilíbrio orçamental), enquanto no setor privado pretende-se satisfazer os acionistas e isso é conseguido acima de tudo com a maximização do lucro. De referir ainda que na perspetiva do cliente, no setor público existe a inclusão dos conceitos de cliente/cidadã/utente (onde se poderia ainda incluir o conceito de beneficiário) que

são as várias definições para o papel dos indivíduos face à sociedade e aos serviços a prestar pelo setor público.

Segundo Caldeira (2014), outra análise que pode ser feita é quando se compara o setor público e privado, por exemplo, quanto aos fatores críticos de sucesso e objetivos financeiros. No primeiro caso no setor público pretende-se que a organização se foque no cumprimento da sua missão, enquanto no setor privado se pretende acrescentar valor para satisfação dos respetivos acionistas. No segundo caso, no setor público é dada prioridade à produtividade, eficiência/eficácia e redução de custos, enquanto no setor privado é dada prioridade às vendas, rentabilidade e quota de mercado

Por fim importa referir que o modelo *Balanced Scorecard*, utilizado como ferramenta da monitorização de objetivos, permite evidenciar a informação sobre o desempenho da organização através de dados numéricos e ilustrativos (análise semafórica), permitindo uma leitura de informação mais simplificada, apesar de um eventual elevado grau de complexidade funcional e organizacional (mais comum no setor público). De acordo com o diagnóstico estratégico, já abordado e os objetivos estratégicos, a abordagem segundo as perspetivas do modelo *Balanced Scorecard* pode afigurar-se como a mais concretizadora da realidade e das áreas prioritárias de ação a desenvolver pela organização. É por estas três principais razões (versatilidade de aplicação, simplicidade de interpretação e concretização da realidade e áreas de ação) que no capítulo seguinte será usado o modelo *Balanced Scorecard* para construção do mapa estratégico e monitorização de desempenho da organização a estudar (a Direção Geral de Energia e Geologia). Também por essa razão no ponto seguinte, quando se aborda a monitorização e desempenho das organizações, será dado maior ênfase a este modelo.

4. Aplicação do Planeamento Estratégico na Administração Pública

Tal como já foi discutido neste capítulo os conceitos e metodologias associadas ao planeamento estratégico foram introduzidas a nível internacional, nomeadamente na Europa, no final dos anos 80 do século XX, coincidindo com a adoção dos ideais gestionários na gestão da administração pública. Em Portugal, só após as reformas administrativas do final do século XX e início do século XXI, que permitiram a adoção do modelo gestionário na administração pública, é que começaram a tornar-se visíveis alguns traços da adoção do planeamento estratégico

Em Portugal, as preocupações crescentes, por exemplo, com o planeamento das políticas (definição da Lei de Bases do Planeamento), com a gestão da qualidade (implementação de sistemas de gestão da qualidade), bem como com a avaliação e monitorização do desempenho/performance organizacional (adoção dos respetivos instrumentos de avaliação e controlo. por exemplo o SIADAP e o QUAR), tornou evidente a adoção dos conceitos e pressupostos associados ao planeamento estratégico.

Olhando para as características dos tipos de administração existentes na estrutura administrativa portuguesa, já identificados neste capítulo (administração direta, administração indireta, administração autónoma e administração independente), a aplicação dos conceitos do planeamento estratégico torna-

se mais facilitada e simples quanto maior a autonomia face à tutela, pois existe maior flexibilidade e independência para a tomada de decisão/ação.

Os dois tipos de estrutura que mais organizações agregam, na estrutura administrativa nacional, são a administração direta e a administração indireta e será interessante olhar um pouco para as suas características básicas. Assim é simples de perceber o porquê de existir um maior número de organizações/entidades da administração indireta, essencialmente institutos públicos, a adoptar planos estratégicos, uma vez que estas organizações possuem não só autonomia administrativa, como autonomia financeira (e como é sabido a dimensão financeira é muito importante na definição do planeamento estratégico).

Esta dupla autonomia, permite uma maior flexibilidade de ação, nomeadamente numa das vertentes de maior relevo no funcionamento de uma organização, a vertente financeira. Recorde-se que esta vertente corresponde a uma das perspetivas de análise da metodologia aplicação do planeamento estratégico, a metodologia *Balanced Scorecard*, sendo que esta perspetiva sofreu alterações para garantia de uma melhor adaptação das organizações públicas a esta metodologia.

No entanto, é defendido que o planeamento estratégico é de aplicação ao setor público no geral, com as respetivas adaptações face à diferente realidade das organizações e estrutura administrativa onde se inserem. Veja-se que alguns instrumentos associados ao planeamento estratégico, nomeadamente aqueles associados a avaliação e monitorização do desempenho e performance são de aplicação transversal no setor público (ex: SIADAP e QUAR,), pelo que é evidenciada a possibilidade da adoção de conceitos associados ao planeamento estratégico, mesmo no caso de organizações que pertençam à administração direta, que apenas possuem autonomia administrativa, no entanto poderão ter algumas restrições, que impliquem adaptação da estratégia, nomeadamente na vertente/perspetiva financeira.

Alguns exemplos de organizações públicas da administração pública portuguesa com planos estratégicos são: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Sistema de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências e IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (administração indireta); e ANACOM – Autoridade Nacional da Comunicação, Instituto Superior Técnico e Câmara Municipal de Coimbra (administração autónoma).

No próximo capítulo será apresentada uma proposta de plano estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia, sendo esta uma organização/entidade pertencente à administração direta do Estado, pelo que esta proposta assume assim um cariz inovador, uma vez que a adoção destes planos em entidades da administração direta do Estado, não é muito comum em Portugal. No entanto, considera-se, tal como referido por Caldeira (2010) que os pressupostos da aplicação do planeamento estratégico, nomeadamente com a utilização da metodologia *Balanced Scorecard* são passíveis de aplicação ao setor público em geral.

CAPÍTULO 3: PLANO ESTRATÉGICO DA DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA

No presente capítulo pretende-se apresentar o Plano Estratégico da Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), para o horizonte temporal de 2016 a 2018, sendo esta uma entidade pertencente à administração direta do Estado. Este plano consubstancia uma proposta de melhoria no funcionamento da DGEG, uma vez que esta não possui um documento desta natureza, sendo um traço comum às entidades da administração direta do Estado, considerando-se que este poderá ser útil e relevante para potenciar as capacidades e papel desta entidade nos setores em que atua.

Este plano estratégico implicará, numa fase inicial, a apresentação e caracterização organizacional da DGEG com a apresentação de um enquadramento histórico, a identificação das atribuições, a definição da estrutura, a identificação da dimensão e caracterização, e ainda os 10 grandes números associados a esta entidade (como dados-chave, caracterizadores da entidade e dos setores em que atua, permitindo uma leitura rápida). Após a apresentação da entidade, e de acordo com o descrito no capítulo anterior deste trabalho, inicia-se o planeamento estratégico com a análise/diagnóstico estratégico, pelo que se considera necessário proceder à identificação e análise de todas as partes interessadas e afetadas pelas atividades da DGEG e respetivas influências/impactes. Desta forma, o diagnóstico a realizar assenta nas seguintes tipologias de análise: SWOT, *Stakeholders* e PEST.

Após a análise/diagnóstico é feita a respetiva formulação estratégica, determinando-se, de forma sumária, a missão, a visão, os valores, o lema, e por fim os objetivos estratégicos. Associada à formulação estratégica, foi adotada a metodologia *Balanced Scorecard*, na medida que esta metodologia, ao traduzir a estratégia em aspetos operacionalizáveis, torna-a mais perceptível, o que permite uma melhor comunicação organizacional e, portanto, um maior controlo ao nível da gestão. Pelo que que é usada esta metodologia para a definição do respetivo mapa estratégico da organização.

Por fim, foram ainda utilizadas as potencialidades da metodologia *Balanced Scorecard* para a monitorização do nível de implementação da estratégia e consequentemente da performance organizacional. Este sistema de monitorização terá por base a definição, além dos objetivos estratégicos (definidos *à priori*), a definição de objetivos operacionais, indicadores-chave, e respetivas metas e ainda os custos/impactes orçamentais associados a estas medidas. Assim, refira-se que o Plano Estratégico corresponde ao conteúdo dos pontos seguintes deste capítulo, que versam e contêm a informação atrás descrita.

1. Apresentação e caracterização da Direção Geral de Energia e Geologia

Para apresentação e caracterização da DGEG, é feito um enquadramento histórico desta entidade, são definidas as suas atribuições, é indicada a sua estrutura, é feita a sua caracterização funcional e organizacional, e de forma sintética são apresentados os seus 10 grandes números.

Enquadramento Histórico

De uma forma genérica, as direções gerais caracterizam-se por terem como atribuições a concepção, promoção, execução e avaliação das políticas de um determinado setor de atividade, de forma a garantir a satisfação das necessidades das partes interessadas, na prossecução do interesse público. Algumas dessas estruturas têm também funções de fiscalização e inspeção, decorrente das suas atribuições na área de licenciamento.

As direções gerais são serviços centrais que pertencem à administração direta do Estado, de cariz/matriz tipicamente burocrática que nasce da necessidade do Estado em manter um controlo de setores estratégicos e fundamentais da sociedade e da atividade económica. Exemplo disso são os setores da energia e dos recursos energéticos, que se apresentam como importantes, em qualquer sociedade, pelo que existe a necessidade da definição de políticas e instrumentos, numa orca de eficiência e de desenvolvimento sustentável.

Para este propósito, existiam inicialmente dois organismos distintos, a Direção Geral de Energia e o Instituto Geológico e Mineiro, que em 2004, numa ótica de integração de domínios e temáticas, deram origem à Direção Geral de Geologia e Energia, que assumiu a responsabilidade da definição, aplicação e gestão dos instrumentos legais nos setores dos recursos geológicos e da energia em Portugal. Mais tarde, em 2007, esta entidade foi renomeada, sendo criada a Direção Geral de Energia e Geologia, resultado de uma reestruturação e reformulação interna desta entidade³¹.

A DGEG, desde o início do século XXI tem passado por processos sucessivos de reestruturação, à imagem do ocorrido, em geral, na administração pública portuguesa. A primeira lei orgânica desta entidade, com a definição clara da sua missão, atribuições e competências, foi concretizada no Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de maio. Esta orgânica, surgiu na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e na sequência da modernização administrativa e melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos. Entretanto, foi adotada uma segunda lei orgânica para a DGEG, através do Decreto-Lei n.º 151/2012, de 12 de julho que revogou o Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de maio. Nesta lei orgânica a DGEG, na sequência da reestruturação de que é objeto, este serviço incorpora as atribuições da Comissão de Planeamento Energético de Emergência. Esta lei orgânica, surge na sequência do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central.

Mais recentemente, a DGEG teve a sua tutela associada a ministérios distintos, verificando-se que de 2007³² a 2014 esteve sob a tutela do Ministério da Economia, entretanto de 2014 a 2015 esteve sob a tutela do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, voltando em 2015 a estar sob a tutela do Ministério da Economia, resultado de alterações em matéria de opções e orientações políticas.

³¹ Na sequência da lei orgânica publicada no Decreto-Lei N.º 139/2007, de 27 de abril.

³² Considerando como ponto inicial a publicação da primeira lei orgânica com uma definição clara da sua missão e atribuições/competências.

Atribuições

Enquanto entidade responsável pela conceição, promoção e avaliação das políticas nos domínios da energia e dos recursos geológicos, a DGEG visa na sua essência estabelecer os instrumentos e procedimentos, bem como executá-los, numa ótica de sustentabilidade, eficiência e de segurança de abastecimento, de forma a garantir a satisfação das necessidades das partes interessadas nesses domínios.

Assim, de uma forma resumida, no âmbito das suas atribuições e competências, a DGEG visa (Diário da República, 2014)³³:

- Contribuir para a definição, realização e avaliação da execução das políticas energética e de identificação e exploração dos recursos geológicos, visando a sua valorização e utilização apropriada e acompanhando o funcionamento dos respetivos mercados, empresas e produtos;
- Promover e participar na elaboração do enquadramento legislativo e regulamentar adequado ao desenvolvimento dos sistemas, processos e equipamentos ligados à produção, transporte, distribuição e utilização da energia, em particular visando a segurança do abastecimento, diversificação das fontes energéticas, a eficiência energética e a preservação do ambiente;
- Promover e participar na elaboração do enquadramento legislativo e regulamentar, relativo ao desenvolvimento das políticas e medidas para a prospecção, aproveitamento, proteção e valorização dos recursos geológicos e o respetivo contexto empresarial e contratual;
- Apoiar a participação do MEI no domínio comunitário e internacional, na área da energia e dos recursos geológicos, bem como promover a transposição de diretivas comunitárias e acompanhar a implementação das mesmas;
- Proceder a ações de fiscalização nos domínios da energia e recursos geológicos, nos termos da legislação aplicável aos respetivos sectores;
- Apoiar o Governo na tomada de decisão em situações de crise ou de emergência, no âmbito da lei, e proporcionar os meios para o funcionamento permanente da Comissão de Planeamento Energético de Emergência.

Estrutura

A estrutura organizacional da DGEG compreende três eixos essenciais: a Direção (que tem à sua disposição o apoio de um órgão consultivo, o conselho científico), 10 unidades orgânicas nucleares e 19 unidades orgânicas flexíveis (em que parte destas correspondem a unidades descentralizadas, que

³³ De acordo com a lei orgânica publicada no Decreto-Lei N.º 130/2014, de 29 de agosto.

são partilhadas entre unidades orgânicas nucleares³⁴), conforme representado no organograma definido no Anexo I, do presente trabalho.

Como órgão máximo, cabe à Direção a definição da estratégia e da atuação da DGEG, bem como a direção das respetivas unidades orgânicas. O mesmo é atualmente dirigido pelo Eng.º Carlos Almeida, coadjuvado pela Subdiretora-geral Dr.ª Cristina Lourenço. A direção dispõe de um órgão consultivo, o conselho científico, que presta apoio na área científica ligada aos temas da energia e recursos geológicos, procurando auxiliar na definição das políticas e outros instrumentos, considerando novas tecnologias, novas correntes e ideais científicos, para garantir que as políticas e outros instrumentos se encontram atuais e que sejam sustentáveis.

No que se refere às unidades orgânicas nucleares que correspondem às direções de serviço, estes têm por função, entre outros aspetos, assegurar a valência económica/financeira, técnicas, jurídica nos diferentes setores dos domínios da energia, no domínio dos recursos geológicos e de regulação, e colaborar na monitorização das políticas e estratégias nacionais e promover a definição de nova legislação e regulamentação, proceder à monitorização legal e contratual dos promotores que operam nos setores dos domínios em que a DGEG atua. As unidades orgânicas flexíveis, que correspondem às divisões existentes na DGEG, são essencialmente de suporte técnico e de funcionamento transversal em toda a entidade, permitindo entre outros aspetos, uma maior abrangência e integração no funcionamento das direções de serviço e garantindo ainda uma determinada flexibilidade estrutural. Existe pelo menos uma divisão por cada direção de serviços, em que o seu funcionamento transversal permite, entre outros aspetos, uma maior abrangência e integração no funcionamento de cada direção de serviços. A existência destas unidades orgânicas/divisões permite ainda uma maior flexibilidade estrutural, uma vez que a sua transversalidade funcional promove a interação entre as direções de serviços.

Dimensão e caracterização funcional/organizacional

A DGEG, como direção geral, encontra-se na esfera da administração direta do Estado, sendo dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, não dispondo de autonomia financeira, nem património próprio. A DGEG é um organismo central com jurisdição sobre todo o território de Portugal Continental, passando a contar, desde 2015, com delegações regionais, na sequência de ter herdado as competências, em matéria de licenciamento de infraestruturas no setor energético que eram da responsabilidade/competência das, entretanto extintas, Direções Regionais de Economia (DRE)³⁵, e foram herdadas competências do Laboratório Nacional de energia e Geologia, que deu origem a uma unidade orgânica

³⁴ Consequência de terem sido herdadas, pela DGEG, parte das atribuições/competências das Direções Regionais de Economia

³⁵ A DGEG passou a ter delegações regionais no Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve..

No que se refere à dimensão dos recursos humanos, a DGEG é composta por 154 colaboradores: 2 membros da direção, 29 dirigentes intermédios (10 diretor de serviços e 19 chefes de divisão), 76 técnicos superiores, 40 assistentes técnicos e 7 assistentes operacionais. A distribuição dos colaboradores pelos grupos profissionais e habilitações literárias revela maioritariamente a prevalência de técnicos superiores e um índice de formação superior de cerca de 69,5%, confirmando-se assim elevados índices de tecnicidade e formação. No que se refere à distribuição em função do género e estrutura etária, verifica-se um certo equilíbrio. De referir que, a DGEG recorre ainda a vários consultores em diversas áreas de atuação, devido a protocolos existentes com a Agência para a Energia (ADENE). Tendo em conta os constrangimentos à contratação de pessoal que se verifica na administração pública, tornam-se uma fonte de preocupação para a direção da DGEG, na medida em que poderá ser posta em questão a sua capacidade para a prossecução das suas atribuições, que requer alguma especificidade nas competências/qualificação do seu quadro de pessoal.

No que se refere à dimensão financeira, a DGEG é financiada exclusivamente pelo orçamento do estado, apesar de esta entidade ter vários mecanismos geradores de receita, nomeadamente devido à cobrança de taxas de licenciamento e caucões dos contratos de concessão de infraestruturas energéticas, taxas associadas à exploração de recursos geológicos (minas e pedreiras) e pela eventual aplicação de contraordenações decorrentes de ações de fiscalização nas áreas de atuação (no entanto, estas receitas não podem ser usadas de forma direta pela DGEG, sendo estas entregues a serviços do Ministério das Finanças).

No que diz respeito aos recursos físicos (infraestruturais), estes integram instalações, veículos, servidores informáticos, central telefónica, mobiliário e outros equipamentos necessários ao seu bom funcionamento. A DGEG tem também disponível um sistema de videoconferência, de forma a tornar mais fácil e económico o contacto regular com entidades externas, evitando nomeadamente deslocações e os respetivos custos.

Em matéria de recursos tecnológicos e administrativos, para tratamento, análise e divulgação de informação com origem tão diversa, foram criados vários tipos de procedimentos e instrumentos para esses fins. Desde logo a criação de um sistema de gestão documental que permite a desmaterialização e gestão interna da documentação, e foram ainda criados mecanismos/instrumentos para reporte de dados à DGEG, tendo sido criados portais *online* e serviços de atendimento presencial e *online*. O desenvolvimento destes instrumentos permite à DGEG posicionar-se de modo mais próximo e responder de forma mais eficaz e eficiente aos seus *stakeholders*. São exemplos desses instrumentos: Portal de Serviços da DGEG (portal único que permite instruir e acompanhar processos das diferentes áreas de atividade e interagir com os respetivos serviços responsáveis) e Sistema de Gestão de Consumidores Intensivos de Energia (portal *online* para registo das instalações industriais identificadas como consumidoras intensivas de energia). São exemplo da proximidade com os cidadãos e outros *stakeholders*, os seguintes instrumentos de divulgação e interação, disponibilizados pela DGEG: Portal de Serviços da DGEG, Sistemas de atendimento presencial e *online* (pedidos de

informação e reclamações), Estatísticas periódicas sobre os setores da competência da DGEG e Documentação e publicações caracterizadoras dos setores de intervenção da DGEG.

Os 10 grandes números

Os elementos caracterizadores da DGEG podem resumir-se nos seus “10 grandes números”, que são:

- 10 Milhões de euros de orçamento anual,
- 154 Colaboradores;
- 2 Setores estratégicos da economia nacional sob tutela
- Dupla missão/papel, como autoridade licenciadora e fiscalizadora;
- 29 Unidades orgânicas (10 direções de serviço e 19 divisões);
- 4 Serviços descentralizados (na área do licenciamento no Norte, Centro, Alentejo e Algarve);
- 1000 reclamações recebidas e analisadas por ano;
- 99,9% da população servida com fornecimento de eletricidade;
- 60% da energia elétrica produzida é de origem renovável;
- 50% dos recursos geológicos produzidos são consumidos/vendidos em Portugal.

2. Diagnóstico Estratégico

Efetuada a apresentação da DGEG, torna-se crucial proceder à identificação e análise das partes interessadas e influenciadas pela sua atividade, bem como analisar o meio ambiente, no qual a organização está inserida e do qual é parte integrante, e como este tem impacto na própria organização, sendo também influenciado por esta. Interessa portanto proceder à análise da envolvente interna e externa para determinar a situação atual da organização e definir a estratégia a seguir. O diagnóstico realizado assentou nas seguintes tipologias

- Análise de *Stakeholders*;
- Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*);
- Análise PEST (Político-Legais, Económicos, Sociais e Tecnológicos).

Análise de Stakeholders

Tal como referido no capítulo 2 deste trabalho, com a análise de *stakeholders* pretende-se identificar os agentes sobre os quais existem relações de causa-efeito na atividade desenvolvida pela DGEG (agentes que têm impacto na DGEG e são influenciados pela atividade desta mesma organização) e, sobretudo, reunir as expectativas dos diferentes interessados em contraponto com aquilo que efetivamente obtêm. Esta análise permite assim definir um conjunto de ações a implementar de modo a corresponder e ir ao encontro das expectativas criadas pelos vários agentes envolvidos.

No quadro seguinte é apresentada a análise de *stakeholders* relativa à DGEG. Todos os intervenientes necessitam, em maior ou menor escala, de dispor de informação fiável sobre os sectores

envolvidos e a sua evolução, tanto para apoiar a definição de políticas ou de estratégias empresariais como para a avaliação do serviço que é efetivamente prestado à sociedade.

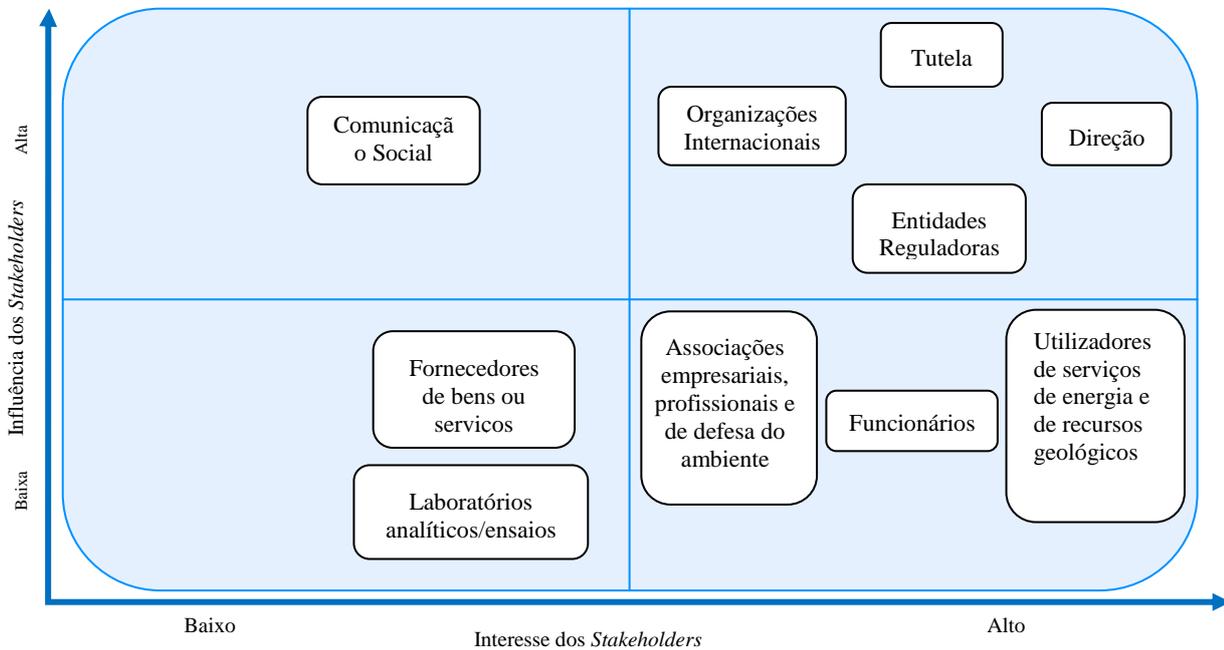
Quadro 3.1: Análise Stakeholders

<i>Stakeholders</i>	O que é que os Stakeholders querem da DGE?	O que é a DGE quer dos Stakeholders?
Associações empresariais, profissionais e de defesa do ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção dos interesses dos utilizadores e da economia e ambiente, através da promoção da qualidade de serviço prestado pelos industriais e comercializadores; - Analisar a qualidade de serviço prestado aos utilizadores e verificar o cumprimento legal por parte dos industriais e comercializadores; 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação em processo de tomada de decisão, e de recolha de informação relevante; - Divulgação de publicações e ações da DGE; - Elaboração de sugestões/críticas construtivas ao trabalho da DGE;
Comunicação Social	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação de ações relevantes previstas pela DGE; - Disponibilização de informações e esclarecimentos solicitados; 	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação de publicações e estudos da DGE;
Direção	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade e elevado nível do serviço prestado, qualidade crescente na informação disponibilizada - Cumprimento do plano de atividades e dos objetivos de desempenho - Serviço técnico altamente qualificado 	<ul style="list-style-type: none"> - Ponte de ligação com as orientações da tutela - Fonte de planeamento estratégico e liderança - Controlo da gestão eficaz, eficiente e económica dos recursos - Motivação dos colaboradores
Entidades Reguladoras	<ul style="list-style-type: none"> - Informação estatística sobre os setores da competência da DGE; - Informação técnica caracterizadora dos operadores que atuam nos setores da competência da DGE; - Articulação e trabalho conjunto na definição de novas políticas na área da energia e geologia; 	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes para novas imposições nos mercados; - Diretrizes sobre novas obrigações e/ou recomendações técnicas para os comercializadores e industriais; - Articulação e trabalho conjunto na definição de novas políticas na área da energia e geologia;
Fornecedores de bens ou serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Clareza nas especificações; - Cumprimento das obrigações contratuais e, celeridade e transparência no processo de contratação, simplificação dos procedimentos, e cumprimento dos prazos de pagamento; 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade dos produtos e serviços; - Boa relação qualidade/preço; - Cumprimento das obrigações contratuais e assistência técnica;
Funcionários	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de carreiras definido e possibilidade de progressão; - Atribuição de funções de acordo com o plano de atividades; - Reconhecimento do desempenho; - Condições adequadas e bom ambiente de trabalho; - Formação adequada; 	<ul style="list-style-type: none"> - Nível elevado do serviço prestado; - Bom desempenho e eficiência; - Espírito de missão; - Espírito de equipa;
Laboratórios analíticos e de ensaios	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilização de informação e orientações relativas às obrigações legais; - Receção, validação, processamento, interpretação, publicação e divulgação da indústria mineira; 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade e rigor no serviço prestado; - Disponibilização de toda a informação quando solicitada;
Tutela	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprimento das atribuições estabelecidas com eficácia e eficiência; - Alinhamento com os objetivos estratégicos do governo; - Apoio na definição de linhas estratégicas; - Uso adequado dos recursos financeiros; - Celeridade e rigor técnico na resposta às solicitações; 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos financeiros adequados à atividade desenvolvida; - Reforço dos recursos humanos; - Definição de políticas adequadas à atividade desenvolvida; - Coordenação dos processos de implementação de políticas comunitárias e coordenação interministerial; - Reconhecimento da sua ação;
Utilizadores dos serviços de energia e recursos geológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção do interesse dos utilizadores; - Promoção da qualidade do serviço prestado pelos comercializadores e industriais, e cumprimento da legislação nacional e comunitária aplicável; - Divulgação de informação, incluindo legislação, sobre os setores; 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação ativa nos processos de decisão; - Identificação e comunicação de problemas - Maior consciencialização face às questões ambientais e económicas;
Organizações Internacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Transposição e adoção dos regulamentos internacionais no âmbito da legislação nacional; - Reporte periódico de informação caracterizadora dos setores da competência da DGE; - Partilha de conhecimentos com a participação em fóruns e reuniões de peritos internacionais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio na transposição de regulamentação internacional; - Articulação e apoio técnico no desenvolvimento de novas políticas;

Fonte: Elaborado pelo próprio

A análise de *stakeholders* pode ser traduzida uma matriz, apresentada na figura seguinte, que ilustra o maior ou menor grau de interesse e influência dos *stakeholders* na DGEG.

Figura 3.1: Matriz de stakeholders



Fonte: Elaborado pelo próprio

Análise SWOT

Com a análise SWOT pretende-se identificar as fraquezas, as forças, as ameaças e as oportunidades que se colocam à DGEG. Os pontos fortes e fracos mostram a realidade atual da DGEG e relacionam-se, desta forma, com os fatores internos da mesma. Por outro lado, as ameaças e oportunidades são fatores externos e antecipações do futuro, que podem influenciar a DGEG. Do cruzamento de todos estes fatores, produz-se a uma matriz SWOT que se evidencia de seguida:

Quadro 3.2: Matriz SWOT relativa à DGEG

		Pontos Fracos					Pontos Fortes				
		Recursos Humanos (RH) insuficientes	Recursos financeiros limitados	Fraca coordenação interna	Pouca comunicação externa aos cidadãos	Atrasos nos licenciamentos e emissão de pareceres	Elevada qualificação dos recursos humanos	Bons recursos tecnológicos e infraestruturas	Elevada credibilidade	Espírito inovador	Poder fiscalizador
Ameaças	Dependência da Tutela	-	-								+
	Falta de pagamento de serviços pelos operadores/promotores de projetos										+
	Aumento do n.º de operadores e promotores licenciados pela DGEG						+	+			
	Assimetria da informação entre entidade licenciadora e operadores	-		-			+	+			+
	Desconhecimento da DGEG por parte dos cidadãos/consumidores		-		-			+		+	
	Existência de agentes com influência nas áreas de atuação da DGEG	-	-	-		-	+	+	+		+
Oportunidades	Criação de fórum internacional de acompanhamento das áreas de atuação	-	-				+	+	+		+
	Crescimento da consciencialização e preocupações sustentáveis (no uso de energia e de recursos geológicos)				-			+	+	+	
	Fortalecimento de parcerias com instituições de investigação		-				+	+	+	+	

Legenda: (+) interação positiva: ameaça combatida ou aproveitamento de oportunidade; (-) interação negativa: ameaça potenciada ou oportunidade desperdiçada

Fonte: Elaborado pelo próprio

Seguidamente elencam-se as principais conclusões resultantes da análise da matriz SWOT:

- Os recursos limitados (humanos e financeiros) têm como consequência a falha na comunicação interna que, por sua vez, potencia a assimetria de informação existente entre a DGEG e os promotores/operadores e incrementa os problemas resultantes de coexistirem outros atores com poderes idênticos aos da DGEG. Estes pontos fracos desperdiçam também oportunidades, nomeadamente a possibilidade de participação em fóruns internacionais e o desenvolvimento de parcerias com instituições de investigação e desenvolvimento que podiam contribuir para um melhor acompanhamento da DGEG em matérias ao nível da tutela dos setores em causa, e, por outro lado, um incremento da inovação;
- A reduzida projeção das suas atividades junto do público em geral e o facto de o seu poder não ser pleno na vertente da tutela dos setores em causa, são pontos fracos da DGEG que potenciam ameaças, nomeadamente o desconhecimento da instituição pelo público e a dificuldade de

coordenação com os outros atores com poderes análogos aos da DGEG. A fraca comunicação externa desperdiça ainda a oportunidade que nasce com o aumento da consciencialização de sustentabilidade da população, na medida que o potencial de uma entidade enquanto entidade licenciadora e de concepção de políticas/estratégias está diretamente associada ao nível de exigência do público para com os agentes tutelados que lhes prestam serviços;

- A boa qualificação e os bons recursos tecnológicos e infraestruturas constituem pontos fortes que defendem esta entidade de ameaças externas (aumento do número de agentes a tutelar, a assimetria de informação existente entre a entidade tutelada e a DGEG) e a existência de diferentes entidades/agentes com poderes nas áreas de atuação da DGEG, permitindo à DGEG aproveitar as várias oportunidades identificadas.
- A credibilidade e a inovação na DGEG, características desta entidade, poderão contrariar o desconhecimento do público sobre a sua atuação e a competição existente entre outros atores com competências análogas às da DGEG. Por outro lado, a credibilidade da DGEG, reconhecida pelos seus pares, poderá contribuir para a proeminência do seu papel em fóruns internacionais sobre as áreas de atuação. O seu espírito inovador contribuirá, adicionalmente, para o desenvolvimento de parcerias, fundamentais à promoção de tecnologias sustentáveis.
- O papel da DGEG, enquanto autoridade competente nos setores tutelados constitui um dos pontos mais fortes, na medida que os poderes de fiscalização lhe permitem uma maior independência da tutela e, por outro lado, uma redução da assimetria de informação entre a DGEG e os operadores dos setores. A DGEG, na medida que pode efetuar vistorias e, caso aplicável, impor contraordenações, apresenta, em comparação com outros atores com competências nestas matérias, um papel proeminente o que lhe permitirá aproveitar a oportunidade de maior visibilidade e influência a nível internacional.

Torna-se interessante fazer um breve reflexão acerca dos resultados desta análise e o contexto em que se insere a DGEG como entidade da administração pública. De facto as ameaças e pontos fracos atrás indicados são reveladores da natureza desta entidade e do contexto onde se insere. A limitação de recursos humanos e financeiros e mais concretamente a reduzida flexibilidade na aquisição e disponibilização desses recursos é um traço comum na administração pública, portuguesa. Os procedimentos concursais com base numa matriz legal, rígida, limitam a referida flexibilidade, o mesmo acontecendo com a disponibilidade orçamental, com base no orçamento do Estado e que carece de autorizações da tutela. A reduzida projeção da sua imagem e algum desconhecimento dos cidadãos quanto ao seu papel e ações desenvolvidas, revela algum distanciamento entre a DGEG/administração pública e o cidadão, que é um traço comum à Administração Pública Clássica. Daí que o presente diagnóstico fará com que seja evidenciada uma realidade que possa ser alterada, caminhando a DGEG para uma ação mais próxima dos ideais gestores, mais simples de ocorrer na aproximação aos cidadãos, uma vez que as limitações de recursos humanos e financeiros poderão ser mais difíceis de ultrapassar, pois não dependem só da DGEG, mas também da sua tutela, No que s

refere aos pontos fortes acima identificados estes revelam que a DGEG possui uma boa qualificação e especialização dos seus recursos humanos, que é um traço comum das ideais da Administração Pública Clássica, mas ao mesmo tempo revela um bom grau de inovação e meios tecnológicos, próximo de uma organização do setor privado, evidenciando aqui traços dos modelos gestionários da administração pública. Deve ainda ser destacado o papel da DGEG como autoridade competente e fiscalizadora nas suas áreas de atuação, sendo setores estratégicos da economia nacional, onde o Estado necessita de exercer as suas unções de controlo/regulação, sendo a DGEG responsável por essa função, ao serviço do Estado.

Análise PEST

Esta análise é um modelo de diagnóstico estratégico que pretende analisar a envolvente externa da DGEG (considerando fatores político-legais, económicos, sociais e tecnológicos) e a sua influência nesta. É usada uma metodologia probabilística com base em tendências de forma a evidenciar o seu impacte na DGEG.

Quadro 3.3: Análise PEST

Fatores	Tendência	Probabilidade	Impactes na organização
Político-Legais	Aumento da estabilidade política	Média	Positivo
	Reforma da administração pública	Reduzida	Positivo
	Aumento da diversidade de legislação	Média	Positivo
Económicos	Aumento da estabilidade económica do país	Reduzida	Positivo
	Manutenção da sustentabilidade dos operadores e agentes dos setores envolvidos	Media	Positivo
	Aumentar a dimensão económica dos setores de atuação	Media	Positivo
Sociais	Mudança de hábitos de vida e padrões de consumo	Média	Positivo
	Alteração da estrutura demográfica	Elevada	Negativo
	Fomentar a mudança de comportamentos	Reduzida	Positivo
Tecnológicos	Maior desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação	Média	Positivo
	Manter o Investimento em inovação tecnológica	Média	Positivo
	Aumento da utilização da internet na interface com os agentes do setor	Média	Positivo

Fonte: Elaborado pelo próprio

3. Formulação Estratégica e Monitorização da Performance

Em resultado do diagnóstico estratégico, e nos seus resultados, procedeu-se à definição da estratégia da DGEG para o triénio 2016-2018. Foram definidos a missão, visão, valores e lema, bem como os objetivos estratégicos a alcançar. Foram definidos 3 objetivos estratégicos, que se desenvolvem em 19 objetivos operacionais, encontrando-se sistematizados por perspetivas. A sistematização da estratégia,

segundo perspetivas, foi efetuada através de um mapa estratégico baseado na metodologia de *Balanced Scorecard*.

Missão

Tutelar, na qualidade de autoridade competente, os setores da energia e dos recursos geológicos, contribuindo para a concepção, promoção, execução e avaliação das respetivas políticas públicas numa ótica do desenvolvimento sustentável e de garantia da segurança do abastecimento.

Visão

Uma tutela, coordenação, e fiscalização eficientes, de encontro aos interesses dos agentes sectoriais, promovendo o desenvolvimento económico e tecnológico, para garantia de acesso a fontes de energia e recursos geológicos, de forma ambientalmente e economicamente sustentável, assegurando assim o reconhecimento dos agentes sectoriais, cidadãos, entidades congéneres e organizações internacionais.

Valores

Os valores da DGEG são:

- *Responsabilidade*, no sentido de se desenvolver no quadro das suas atribuições e da missão, e em articulação com o Governo e os agentes e outras entidades dos setores envolvidos, uma atuação em estrito cumprimento das normas legais aplicáveis;
- *Isenção*, a atividade da DGEG realiza-se com total imparcialidade relativamente aos interesses das diferentes partes envolvidas, de forma justa e equitativa, não tomando partido em qualquer situação, seja para si ou para com terceiros;
- *Compromisso*, no sentido de vincar o espírito colaborativo que a organização pretende cultivar e dinamizar na interação com os *stakeholders*. Assumir as obrigações inerentes à sua atividade, fomentando o diálogo com os seus parceiros (nacionais e internacionais), num espírito cooperativo, no sentido de um conhecimento e crescimento mútuo;
- *Transparência*, através da promoção do envolvimento dos *stakeholders* nos processos de concepção e execução das políticas públicas sectoriais, sendo todas as ações, medidas e decisões justificadas e divulgadas publicamente, o que permite não só conhecer as decisões finais, como também o trabalho desenvolvido para o seu alcance.

Lema

Por uma energia e recursos geológicos de qualidade e sustentáveis, em Portugal e na Europa.

Objetivos Estratégicos

Na sequência da análise à organização, através dos modelos de diagnóstico estratégico (ponto 2 deste capítulo), identificaram-se as áreas prioritárias de ação para a organização, tais como: promoção de

imagem da DGEG; maior proximidade entre a DGEG, os agentes sectoriais e cidadãos, na ótica da concepção e execução das políticas públicas nestes setores e respetiva fiscalização; reforço do quadro de recursos humanos (e sua especialização) e financeiros; e otimização da estrutura organizacional, de modo a potenciar todos os recursos e maximizar a produtividade e performance dos principais processos organizacionais. Assim, os objetivos estratégicos delineados para o período 2016-2018 são:

- Objetivo Estratégico 1 (OE1): Promover a imagem da DGEG junto dos agentes nacionais e internacionais;
- Objetivo Estratégico 2 (OE2): Otimização da estrutura organizacional e capacidade funcional;
- Objetivo Estratégico 3 (OE3): Reforçar o papel da DGEG enquanto autoridade competente.

Cada objetivo estratégico encontra-se desagregado em objetivos operacionais, com as respetivas estratégias (iniciativas) a implementar para a sua prossecução, e as metas a atingir acompanhadas dos respetivos indicadores-chave de performance para a respetiva avaliação (*Key Performance Indicators*). O desenvolvimento de cada objetivo estratégico encontra-se nos quadros seguintes.

Quadro 3.4: Desenvolvimento do objetivo estratégico 1 (OE1)

Objetivo Estratégico 1	Promover a imagem da DGEG junto dos agentes nacionais e internacionais			
Enquadramento	A obtenção de maior visibilidade trará uma maior consciencialização da atividade, importância e maior influência sobre a sociedade. A comunicabilidade é fundamental, pois pode mudar a maneira como as pessoas encaram a organização, ajudando a conquistar a confiança dos agentes sectoriais (operadores, promotores, cidadãos/consumidores). Promover uma imagem mais visível e transmissível dos seus comportamentos e atividades, é importante para que a DGEG espelhe o seu estatuto nível nacional e internacional			
Objetivo operacional 1	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Promover o conhecimento dos cidadãos/consumidores sobre os setores	Grau de satisfação médio relativo à imagem da DGEG (escala: 1 a 5)	4,0	4,1	4,2
	N.º de campanhas promotoras realizadas	2	4	6
	N.º de presenças/referências à DGEG na comunicação social	6	9	12
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento
Reformulação e melhoria do site e portais da DGEG	DSAGR	6 meses		2.000 €
Execução e divulgação de publicações e folhetos relativas à atividade da DGEG direcionadas para o público	DSPEE, DSMP, DSAGR, DSRIM	6 meses		2.000 €
Publicação de artigos e/ou realização de entrevistas na comunicação social	DSAGR e DSRIM	1 ano		1.000 €
Objetivo operacional 2	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Aumentar a divulgação do serviço	N.º de participações em encontros técnicos, fóruns e conferências nacionais	24	30	36
	N.º de participações em encontros técnicos, fóruns e conferências internacionais	24	30	36
	N.º de ações de formação junto de outras entidades	2	4	6
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento
Promover a participação da DGEG em fóruns nacionais e internacionais	Secretariados	3 meses		2.000 €
Organização de conferências na DGEG	Secretariados	3 meses		2.000 €
Realização de ações de formação com outras entidades	Secretariados e DSRIM	3 meses		5.000 €

Objetivo operacional 3	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Reforçar as competências dos colaboradores	% de colaboradores que frequentaram ações de formação em área específica	75	80	85
	N.º de horas de formação por formando	20	25	30
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento
Aquisição de serviços para realização de ações de formação em: comunicação e relacionamento com os agentes sectoriais e línguas estrangeiras	DSAGR	3 meses		5.000 €
Avaliação da eficácia das ações de formação.	DSAGR	3 meses		2.000 €
Objetivo operacional 4	Indicador (KPI)	Metas		
Aumentar as receitas	% aumento de receitas geradas face ao ano anterior	5	5	5
	Nível de pagamento anual de taxas das entidades (em %)	100	100	100
	N.º de protocolos/parcerias nacionais e internacionais com entidades	6	9	12
Estratégia	Responsável	Prazos		Orçamento
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano		10.000 €
Melhoria dos processos de cobrança e pagamentos (cobrança e pagamento <i>online</i>)	DSAGR	1 ano		100.000 €
Objetivo operacional 5	Indicador (KPI)	Metas		
Aumentar a satisfação dos agentes setoriais	Grau de satisfação médio dos agentes setoriais (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
Estratégia	Responsável	Prazos		Orçamento
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano		10.000 €

Legenda: DSAGR: Direção de Serviços de Apoio e Gestão de Recursos, DSPEE: Direção de Serviços de Planeamento Energético e Estatística, DSMP: Direção de Serviços de Minas e Pedreiras, DSRIM: Direção de Serviços de Relações Institucionais e Mercados

Fonte: Elaborado pelo próprio

Quadro 3.5: Desenvolvimento do objetivo estratégico 2 (OE2)

Objetivo Estratégico 2	Otimização da estrutura organizacional e capacidade funcional;			
Enquadramento	Potenciar a estrutura e a capacidade funcional da DGEG na vertente de recursos humanos, processual, procedimental e tecnológica, levando à otimização da sua atividade, com o objetivo de elevar os níveis de eficácia, eficiência e económico-financeiros.			
Objetivo operacional 1	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Aumentar a produtividade	% de pareceres emitidos no prazo legal	60	70	80
	% de redução do tempo das fiscalizações	10	15	20
	Tempo médio de resposta às reclamações (em dias)	5	4	3
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento
Contratação de novos colaboradores	DSAGR	6 meses		10.000 €
Aquisição de serviços para melhoria do portal <i>online</i> para receção/resposta a reclamações	DSAGR	1 ano		100.000 €
Objetivo operacional 2	Indicador (KPI)	Metas		
Melhorar a agilização e articulação interna dos processos	N.º de processos simplificados e implementados com sucesso	9	12	15
	Grau de coordenação e articulação entre direções de serviço (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
	% de redução do tempo de resposta a solicitações entre direções de serviço	5	10	15
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento
Aquisição de serviços para otimização do sistema de gestão documental	DSAGR	6 meses		50.000 €

Mapeamento de processos e avaliação de potencial de melhoria	DSAGR	6 meses	5.000 €	
Otimização do sistema de gestão documental (sistemas de monitorização de tempo)	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Desenvolvimento de uma base de dados	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Realização de inquéritos aos colaboradores para avaliação do grau de coordenação	Secretariados	1 ano	1.000 €	
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano	10.000 €	
Objetivo operacional 3	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Reforçar os meios tecnológicos	% de processos internos abrangidos pelas tecnologias de informação	80	85	90
	N.º de melhorias introduzidas e implementadas com sucesso	5	10	15
Estratégia	Responsável	Prazo	Orçamento	
Aquisição de <i>software</i> e <i>hardware</i>	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Aquisição de serviços para desenvolvimento do Sistema de Informação de Gestão (SIG)	DSAGR, DSEE, DSC e DSMP	6 meses	10.000 €	
Objetivo operacional 4	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Otimizar os recursos financeiros	% de redução dos custos organizacionais face ao ano anterior	10	10	10
	Nível de eficiência organizacional (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano	10.000 €	
Otimização do sistema de registo de pagamentos a fornecedores	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Objetivo operacional 5	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Aumentar a satisfação dos agentes sectoriais	Grau de satisfação médio dos agentes setoriais (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano	10.000 €	
Objetivo operacional 6	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Reforçar as competências dos colaboradores	N.º de horas de formação por formando	20	25	30
	% de colaboradores que frequentam ações de formação	75	80	85
	Nível de motivação (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
	% de participação de colaboradores em “concursos de ideias”	20	30	40
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Aquisição de serviços para ações de formação	DSAGR	6 meses	5.000 €	
Realização de ações de formação e avaliação da sua eficácia	DSAGR	6 meses	5.000 €	
Objetivo operacional 7	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Reforçar a motivação dos colaboradores	Nível de motivação (escala: 1 a 5)	4,1	4,2	4,3
	% de participação de colaboradores em “concursos de ideias”	20	30	40
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Promoção de “concursos de ideias”	DSAGR	1 mês	1.000 €	
Realização de inquéritos aos colaboradores	DSAGR	1 mês	1.000 €	
Objetivo operacional 8	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Aumentar as receitas	% aumento de receitas geradas face ao ano anterior	5	5	5
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	

Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano	10.000 €
Melhoria dos processos de cobrança e pagamentos (cobrança e pagamento <i>online</i>)	DSAGR	6 meses	10.000 €

Legenda: DSAGR: Direção de Serviços de Apoio e Gestão de Recursos, DSMP: Direção de Serviços de Minas e Pedreira, DSEE: Direção de Serviços de Energia Elétrica, DSC: Direção de Serviços dos Combustíveis

Fonte: Elaborado pelo próprio

Quadro 3.6: Desenvolvimento do objetivo estratégico 3 (OE3)

Objetivo Estratégico 3		Reforçar o papel da DGEG enquanto autoridade competente			
Enquadramento	Aposta no reforço da atividade como tutela/autoridade competente nas suas áreas de atuação e ao nível das competências da DGEG				
Objetivo operacional 1	Indicador (KPI)	Metas			
		2016	2017	2018	
Aumentar a proteção dos consumidores e a sustentabilidade económica e ambiental	Nº de fiscalizações realizadas	369	370	380	
	Nº de ações de apoio técnico de acordo com as necessidades do setor e de sensibilização dos agentes	15	20	25	
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento	
Contratação de novos colaboradores	DSAGR	6 meses		10.000 €	
Realização de campanhas de sensibilização dos agentes setoriais	DSAGR, DSEE, DSC, DSMP e DSSE	6 meses		5.000 €	
Execução de publicações e folhetos relativas à atividade da DGEG direcionadas para o público	DSAGR e outras Direções de Serviço mediante a temática abordada	1 ano		5.000 €	
Realização de artigos e/ou entrevistas para a comunicação social (imprensa, rádio e televisão)	Direção e outras Direções de Serviço mediante a temática abordada	1 ano		5.000 €	
Objetivo operacional 2	Indicador (KPI)	Metas			
Aumentar a produtividade	% de pareceres emitidos no prazo legal	60	70	80	
	% de redução do tempo de fiscalizações	10	15	20	
	Tempo médio de resposta às reclamações (em dias)	5	4	3	
	Tempo médio de resolução de pareceres (em dias)	30	25	20	
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento	
Aquisição de serviços para otimização do portal <i>online</i> de receção/resposta a reclamações	DSAGR	1 ano		190.000 €	
Contratação de novos colaboradores	DSAGR	6 meses		10.000 €	
Objetivo operacional 3	Indicador (KPI)	Metas			
Agilizar os processos internos	Nº de processos simplificados e implementados com sucesso	9	12	15	
Estratégia	Responsável	Prazo		Orçamento	
Aquisição de serviços para otimização do sistema de gestão documental	DSAGR	6 meses		50.000 €	
Mapeamento dos processos e avaliação do potencial de melhoria	DSAGR em articulação com as outras Direções de Serviço	8 meses		5.000 €	
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano		10.000 €	
Objetivo operacional 4	Indicador (KPI)	Metas			
Reforçar as competências dos colaboradores	% de colaboradores que frequentaram ações de formação	75	80	85	
	Nº de horas de formação por formando	20	25	30	
Estratégia	Responsável	Prazos		Orçamento	
Implementação de ações de	DSAGR	6 meses		5.000 €	

formação e avaliação da sua eficácia				
Aquisição de serviços para ações de formação	DSAGR	6 meses	5.000 €	
Objetivo operacional 5	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Reforçar os meios tecnológicos	% de processos internos abrangidos pelas tecnologias de informação	75	80	85
	Nº de melhorias introduzidas e implementadas com sucesso	5	10	15
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Aquisição de <i>software</i> e <i>hardware</i>	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Aquisição de serviços para desenvolvimento do Sistema de Informação de Gestão (SIG)	DSAGR	6 meses	10.000 €	
Objetivo operacional 6	Indicador (KPI)	Metas		
		2016	2017	2018
Aumentar as receitas	% de aumento das receitas geradas face ao ano anterior	5	5	5
Estratégia	Responsável	Prazos	Orçamento	
Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	DSAGR	1 ano	10.000 €	
Melhoria dos processos de cobrança e pagamentos (cobrança e pagamento <i>online</i>)	DSAGR	6 meses	10.000 €	

Legenda: DSAGR: Direção de Serviços de Apoio e Gestão de Recursos, DSPEE: Direção de Serviços de Planeamento Energético e Estatística, DSMP: Direção de Serviços de Minas e Pedreiras, DSRIM: Direção de Serviços de Relações Institucionais e Mercados, DSEE: Direção de Serviços de Energia Elétrica, DSC: Direção de Serviços dos Combustíveis, DSSE: Direção de Serviços de Sustentabilidade Energética

Fonte: Elaborado pelo próprio

Mapa Estratégico

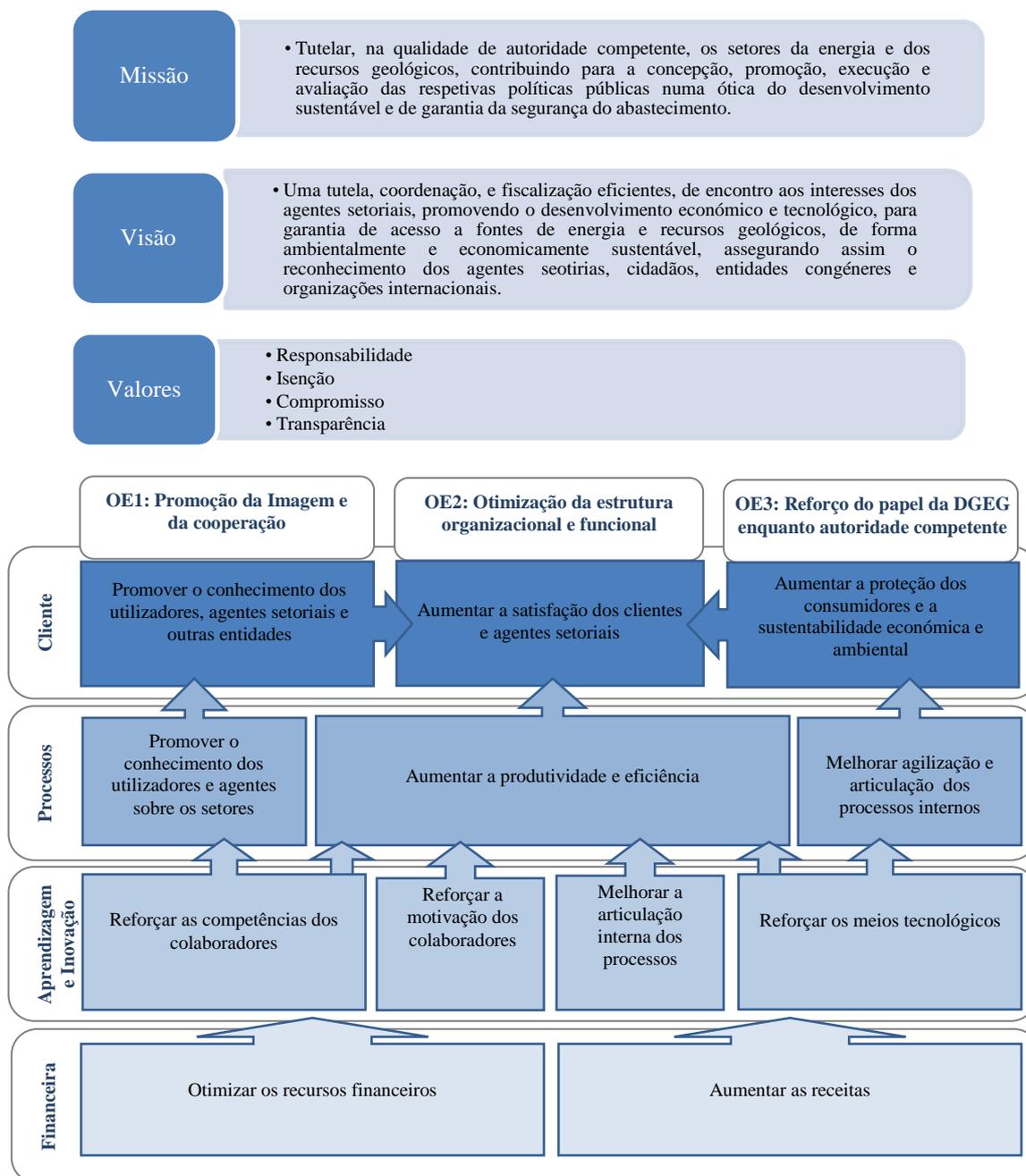
O mapa estratégico fornece uma visualização simplificada da estratégia organizacional e ao mesmo tempo permite uma fácil perceção das relações causa-efeito, cuja implementação permite a obtenção dos resultados. No mapa que se apresenta para a DGEG, pretende-se plasmar todos os objetivos e consequentes relações causa-efeito que os mesmos proporcionam no sentido de como as ações e recursos da entidade, podem proporcionar resultados tangíveis.

O modelo utilizado para construção do mapa estratégico e gestão da estratégia associada, é o modelo *Balanced Scorecard*, uma vez que se considera este como o que melhor se adequa à realidade desta organização. A aplicação deste modelo permite a relação pretendida entre o grau de complexidade funcional e organizacional da DGEG e a tipologia de informação a apresentar em modelos de gestão da estratégia. Este modelo, utilizado para monitorização de objetivos, permite evidenciar a informação sobre o desempenho da organização através de dados numéricos e ilustrativos, permitindo uma leitura de informação mais simplificada, apesar de uma considerável complexidade funcional e organizacional existente na DGEG. A obtenção desta informação torna-se importante no relacionamento com aquela associada a sistemas de avaliação e acompanhamento no setor público, como é caso do SIADAP e QUAR, permitindo ir ao encontro dos ideais gestionários, presentes na gestão da administração pública portuguesa, como referido no capítulo 1 deste trabalho.

De acordo com o descrito no capítulo 2 deste trabalho, a abordagem desta metodologia é feita em quatro perspetivas: cliente (conquista do cliente), financeira (otimização de recursos), processos (processos eficientes e eficazes) e inovação/aprendizagem (motivação e desenvolvimento de

competências dos colaboradores). De acordo com o diagnóstico estratégico (ponto 2) e os objetivos estratégicos (ponto 3), a abordagem segundo as referidas perspetivas afigura-se como concretizadora da realidade e das áreas prioritárias de ação a desenvolver pela DGEG.

Quadro 3.7: Mapa estratégico da Direção Geral de Energia e Geologia



Fonte: Elaborado pelo próprio

Após a definição do mapa estratégico torna-se importante relacionar o seu conteúdo, onde constam os objetivos estratégicos e operacionais, distribuídos pelas perspetivas de análise da metodologia *Balanced Scorecard*, com as estratégias definidas aquando do desenvolvimento das ações/estratégias definidas para cada objetivo estratégico.

Quadro 3.8: Relação entre as componentes do mapa estratégico e a estratégias a adotar pela Direção Geral de Energia e Geologia

Objetivos Estratégicos					Estratégias																
Perspetivas	Objetivos Estratégicos	Objetivos operacionais	Indicador-chave	Meta (em 2018)	Reformulação e melhoria do site da GEG	Realização de sessões de esclarecimento e sensibilização dos utilizadores	Execução e divulgação de publicações/entrevistas na comunicação social	Promover e organizar a participação da DGEG em fóruns/conferências	Realização de ações de formação e avaliação da sua eficácia	Realização de inquéritos aos colaboradores	Revisão/divulgação dos indicadores do sistema de avaliação do serviço dos operadores setoriais	Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade	Mapeamento de processos e avaliação de potencial de melhoria	Contratação de novos colaboradores	Aquisição de serviços de auditoria externa	Aquisição de serviços de auditoria externa	Aquisição de serviços para otimização do sistema de gestão documental	Melhoria dos processos de cobrança e pagamentos e dos registos de fornecedores	Desenvolvimento de projetos para estabelecimento de parcerias e		
Clientes	OE1	Promover o conhecimento dos clientes/consumidores sobre o setor	Grau de Satisfação relativo à imagem da DGEG (escala de 1 a 5)	4,3	X	X	X														
			Nº de campanhas promotoras realizadas	6																	
			N.º de presenças/referências à DGEG na comunicação social	12																	
	OE1	Aumentar a satisfação dos utilizadores	Grau de satisfação médio dos utilizadores (escala: 1 a 5)	4,3							X	X									
	OE3	Aumentar a proteção dos consumidores e da sustentabilidade económica e ambiental	Nº de fiscalizações realizadas	380	X	X															
			Nº de ações de apoio técnico de acordo com as necessidades do setor e de sensibilização dos utilizadores	25																	
Processos	OE1	Aumentar a divulgação do serviço	N.º de participações em encontros técnicos, fóruns e conferências nacionais	36				X	X												
			N.º de participações em encontros técnicos, fóruns e conferências internacionais	36																	
			N.º de ações de formação junto de outras entidades	6																	
	OE2 OE3	Aumentar a produtividade	% de pareceres emitidos no prazo legal	80																	
			% de redução do tempo das fiscalizações	20																	
			Tempo médio de resposta às reclamações (em dias)	3																	

			Tempo médio de resolução de pareceres	20																
	OE2	Melhorar a agilização e articulação dos processos internos	Nº de processos simplificados e implementados com sucesso	15																
	OE3		Grau de coordenação e articulação entre os departamentos (escala 1 a 5)	4,3					X		X	X					X	X		
	% de redução do tempo de resposta a solicitações entre departamentos		15																	
Aprendizagem e Inovação	OE1	Reforçar as competências dos colaboradores	% de colaboradores que frequentaram ações de formação	85																
	OE2			Nº de horas de formação por formando	30					X										
	OE3			Grau de coordenação e articulação entre os departamentos (escala 1 a 5)	4,3															
	OE2	Melhorar a articulação interna dos processos	% de redução do tempo de resposta a solicitações entre departamentos	15						X								X	X	
	OE3			% de processos internos abrangidos pelas tecnologias de informação	85														X	
	OE2	Reforçar os meios tecnológicos	Nº de melhorias introduzidas e implementadas com sucesso	15																
	OE3			Nível de motivação (escala: 1 a 5)	4,3															
	OE2	Reforçar a motivação dos colaboradores	% de participação de colaboradores em “concursos de ideias”	40						X										
Financeira	OE2	Otimizar os recursos financeiros	% redução dos custos organizacionais	10																
				Nível de eficiência organizacional (escala: 1 a 5)	4,3														X	
	OE1	Aumentar as receitas	% de aumento das receitas geradas face ao ano anterior	5																
	OE2			Nível de pagamento anual de taxas das entidades (em %)	100															X
	OE3			N.º de protocolos/parcerias nacionais e internacionais	12															X
OE1																				

Fonte: Elaborado pelo próprio

Monitorização da Performance Organizacional

O modelo *Balanced Scorecard*, utilizado para monitorização de objetivos, permite evidenciar o desempenho da organização através de dados numéricos e ilustrativos, permitindo uma leitura mais simplificada da informação, apesar da complexidade funcional e organizacional da DGEG.

Deste modo, a monitorização da execução do plano estratégico será efetuado através do acompanhamento da evolução dos indicadores e a sua comparação com as respetivas metas. Apresenta-se a título ilustrativo o *layout* da ferramenta de monitorização a utilizar (usando como exemplo a análise à perspectiva *Cientes*).

Quadro 3.9: Layout da ferramenta de monitorização da execução do plano estratégico

Perspetivas	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Indicador (KPU)	Monitorização		Meta (2016/2018)	Tendência
				Valor anterior	Valor atual		
Clientes	OE1	Promover o conhecimento dos consumidores sobre o setor	Grau de Satisfação relativo à imagem da DGEG (escala de 1 a 5)	4,9	4,6	4,5	↓
			N.º de campanhas promotoras realizadas	3	8	16	↑
			N.º de sessões de esclarecimentos junto dos utilizadores	5	7	7	↑
			N.º de presenças/referências à DGEG na comunicação social	38	41	156	↑
	OE1/OE2	Aumentar a satisfação dos utilizadores	Grau de satisfação médio dos utilizadores (escala: 1 a 5)	4,2	3,9	4,5	↓
	OE3	Aumentar a proteção do ambiente e consumidores	N.º de inspeções realizadas	165	172	390	↑
			N.º de ações de apoio técnico de acordo com as necessidades do setor e de sensibilização dos utilizadores	17	17	30	→
Legenda: Verde Atinge ou excede o objetivo Amarelo Atinge 50% ou mais do objetivo Vermelho Menos que 50% do objetivo							

Fonte: Elaborado pelo próprio

Esta monitorização do desempenho organizacional permitirá à organização um melhor acompanhamento da sua atuação e consequentemente uma melhor articulação com instrumentos de avaliação, como são exemplos os planos de atividades e respetiva demonstração de resultados, bem como o Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho na Administração Pública e o Quadro de Avaliação e Responsabilização. Assim, esta monitorização é uma ferramenta que ajudará à transparência da ação e da demonstração de resultados na DGEG, sendo este uma entidade da administração pública, evidenciando-se a adoção de mecanismos e procedimentos, típicos da gestão privada, como preconizado pelos ideais gestionários.

CONCLUSÕES

No que se refere à evolução da gestão da administração pública e do funcionamento do Estado no século XX e XXI, de facto assistiu-se, neste período, a uma evolução dos modelos de administração pública, aparecendo esta como uma resposta a fatores de modernização, globalização e variações de contexto político, económico e social. Não se pode afirmar que um modelo de gestão da administração pública seja o melhor ou o pior, cada um deles tem as suas particularidades que podem funcionar de forma mais eficaz (ou não) mediante o contexto/paradigma em que em que se aplicam. Existem até situações circunstanciais, como os períodos de crise económico-financeira que devido ao seu cariz circunstancial obrigam a uma adaptação rápida por parte dos Governos e consequentemente das suas administrações públicas, assistindo-se a um hibridismo no funcionamento destas.

No caso do funcionamento dos Estados, de uma forma geral o Estado-providência tem o seu funcionamento associado a uma matriz administrativa de cariz mais burocrática, enquanto um Estado Regulador é de melhor expressão num modelo gestor, no entanto esta relação não é assim tão direta, existindo especificidades. O Estado devido ao seu crescimento, na procura da satisfação das necessidades da "sua" sociedade, tem que procurar manter um equilíbrio entre a paz social (com a correção das assimetrias) e a eficiência (correta execução) orçamental, nunca perdendo a sua função de controlo e regulação, no entanto, este também se encontra sujeito às alterações dos paradigmas políticos, económicos e sociais.

No que se refere aos conceitos de estratégia/gestão estratégica e planeamento estratégico verifica-se que a aplicação destes conceitos possibilitam que determinada organização se capacite de instrumentos para fazer face aos desafios a ela colocados, permitindo que este potencie as suas capacidades, bem como se demarque e fortaleça a sua posição, que no caso das organizações do setor público, conduz a um maior nível de eficácia, eficiência equilíbrio orçamental, uma vez que as organizações que pertencem à administração direta do Estado, não se encontram inseridas em ambientes de competição ou de concorrência (como no setor privado). No entanto, é importante destacar que a implementação destes conceitos e principalmente a concretização da estratégia e monitorização dos seus efeitos na organização, ou seja o seu desempenho, no setor público, em especial na administração direta do Estado, revela alguma complexidade e pode ter dificuldade na sua exequibilidade, uma vez que estas organizações possuem uma autonomia mais reduzida face à tutela, em especial no que se refere à autonomia financeira, que se pode tornar limitativa para algumas decisões/ações a tomar. Mesmo assim, o uso de planeamento estratégico na administração direta do Estado, apesar das suas limitações, revela-se um desafio, inovador, útil e funcional.

Este cariz inovador, conduziu à elaboração do presente trabalho, com a proposta de Plano Estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia, pois esta entidade, até à data não elaborou um documento desta natureza, sendo este trabalho uma proposta de melhoria a esta entidade. Ao mesmo tempo, a adoção de um documento desta natureza por uma entidade da administração direta do

Estado, será revelador de uma evolução organizacional e funcional reveladora da interiorização e aplicação dos conceitos e ideais dos modelos gestonários da administração pública, numa entidade, que pela sua natureza, possui uma matriz tipicamente burocrática. De referir ainda que da identificação dos seus pontos fortes e fracos, evidencia-se traços da Administração Pública Clássica, como são exemplos a limitação de recursos humanos e financeiros e um algum distanciamento face aos cidadãos (pontos fracos), mas também a especialização dos seus colaboradores e controlo exercido por ser autoridade competente e fiscalizadora (pontos fortes). Mas também revela traços dos modelos gestonários, como e exemplo o bom grau de inovação e recursos tecnológicos, reveladores da modernização desta entidade.

No caso específico da Direção Geral de Energia e Geologia é reconhecido que se deve atuar em determinadas vertentes com a finalidade de potenciar e otimizar a sua ação, uma vez que esta organização tem um papel crucial na atividade dos setores da energia e recursos geológicos, sendo estes setores-chave da economia nacional. Esta entidade, como autoridade competente e fiscalizadora nestes setores, tem uma é a extensão do Estado no que se refere ao seu papel de controlo e regulação nestas áreas. Assim,, com base num diagnóstico estratégico, para análise da envolvente (interna e externa) e ainda dos stakeholders na ação da Direção Geral de Energia e Geologia (e como esta influencia e é influenciada pelo stakeholders), e de forma a cumprir este propósito de tutelar estes dois setores estratégicos da economia nacional, identificou-se como prioritário e estratégico para a Direção Geral de Energia e Geologia a promoção da sua imagem junto dos seus stakeholders, otimizar a sua estrutura organizacional e desenvolver a sua capacidade funcional, e ainda reforçar o seu papel de autoridade competente nas suas áreas de atuação

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Joaquim (2009), “Administrative reform in Portugal: problems and prospects”, *International Review of Administrative Sciences*, 73, 583
- Araújo, Joaquim e Hugo Silvestre (2012), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora
- Braithwaite, John (2006), “The Regulatory State?”, in Rocman, Bert et al. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press
- Caldeira, Jorge (2010), *Implementação da Metodologia Balanced Scorecard no Estado*, Lisboa, Edições Almedina
- Caldeira, Jorge (2014), *Monitorização da Performance Organizacional*, Lisboa, Edições Almedina
- Caldeira, Jorge (2015), *Guidelines para a Elaboração de um Plano Estratégico - Boas Práticas no Setor Público*, Lisboa, Edições Almedina
- Carapeto, Carlos, Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa (2ª edição), Edições Sílabo
- Carvalho, Elisabete (2001), *Reenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa
- Carvalho, Elisabete (2007), “Políticas de Reforma Administrativa em Portugal” [Working paper], Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa
- Carvalho, Elisabete (2008), *Agendas e Reformas Administrativas em Portugal*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública, Universidade Técnica de Lisboa
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The new service public - Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharpe
- Emery, Yves. e David Giaouque (2014), “The hybrid universe of public administration in the 21st century”, *International Review of Administrative Science*, Vol. 80
- Ferraz, David (2012), “Política da Administração e configurações organizacionais”, Congresso XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado entre 30 de outubro e 2 de novembro de 2012, Cartagena de Indias
- Ferrera, Maurizio (2008), “The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects”, *West European Politics*, 31 (1-2, 82-107)
- Giaouque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69, 4
- Madureira, César e David Ferraz (2010), “As Configurações Político-Administrativas e a Selecção de Dirigentes: O caso da Administração Pública Portuguesa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63 (1), 51-69
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17 (2)
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan. e João Gomes (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, in Mozzicafreddo, Juan et al. (Org.), *Administração e política - Perspectiva de reforma da administração pública na europa e nos estados Unidos*, Oeiras, Celta
- Mozzicafreddo, Juan (2010), *O papel do Estado na Sociedade, Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto de Defesa Nacional
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, in Mozzicafreddo, Juan et al. (Org), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais

- Osborne, Stephen (2013), “A prestação de serviços públicos. É o momento para uma nova teoria?”, in Silvestre, Hugo e Joaquim Araújo, *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Editora Escola
- Peters, Bob (2009), “Still the century of Bureaucracy -The role of public servants”, *Public Policy and Administration*, nº 30
- Pierson, Christopher (1996), *The Modern State*, London, Routledge
- Pintado, Rui (2012), *Plano Estratégico de gestão do Estádio Universitário de Lisboa, IP, baseado na metodologia de Balanced Scorecard*, Trabalho de Projeto do Mestrado em Administração Pública, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber Theory on Bureaucracy and New Public Management”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, nº 4
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do Valor Público – Um Conceito de Governação Pública Baseado no Valor entre a Economização e o Bem Comum”, em Mozzicafreddo, Juan et al. (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2012), “Public management Reform – A comparative analysis New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State”, *International Review of Administrative Sciences*, 78
- Pollitt, Christopher, *et al.* (2008), “Special Issue: A Distinctive European Model? The New Weberian State”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1, n.º 2
- Rocha, João (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA
- Rocha, João e Joaquim Araújo (2008), “Administrative Reform in Portugal: Problem and Prospect”, *International Review of Administrative Science*, 73
- Rosenbloom, David *et al.* (1994), *Contemporary public administration*, New York, McGraw-Hill
- Santos, António (2008), *Gestão Estratégica: Conceitos, modelos e instrumentos*, Lisboa, Escolar Editora
- Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva
- Serra, Fernando *et al.* (2010), *Gestão Estratégica: Conceitos e Prática*. Lisboa, Lidel
- Silva, Pedro (1997), “Estado-providência – modelos de Estado moderno”, *Finisterra*, n.º 24-25
- Strayer, Joseph (1986), *As origens medievais do estado moderno*, Lisboa, Gradiva
- Stiglitz, Joseph (1999), “Towards a New Paradigm For Development”, *9th Raul Prebisch Lecture (United Nations Conference on Trade and Development)*, Geneva
- Stiglitz, Joseph (2001), “Redefining the Role of the State”, *World Economics*, Vol. 2, nº 3
- Tavares, Luís e André Alves (2006), “The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Science in the 21st century”, *Public Administration*, 84 (2), 389–406

FONTES

Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio de 1999, Lisboa, Diário da República

Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de abril de 2007, Lisboa, Diário da República

Decreto-Lei n.º 130/2014, de 29 de agosto de 2014, Lisboa, Diário da República

Lei n.º 43/91, de 27 de julho de 1991, Lisboa, Diário da República

Mapa de Pessoal 2014, 2014. Lisboa. DGEG

Plano de Atividades de 2012, 2011. Lisboa. DGEG

Portaria n.º 9/2012, de 10 de janeiro de 2012, Lisboa, Diário da República

Portaria n.º 62-A/2015, de 3 de março de 2015, Lisboa, Diário da República

Quadro de Avaliação e Responsabilização de 2011, 2010, Lisboa, DGEG

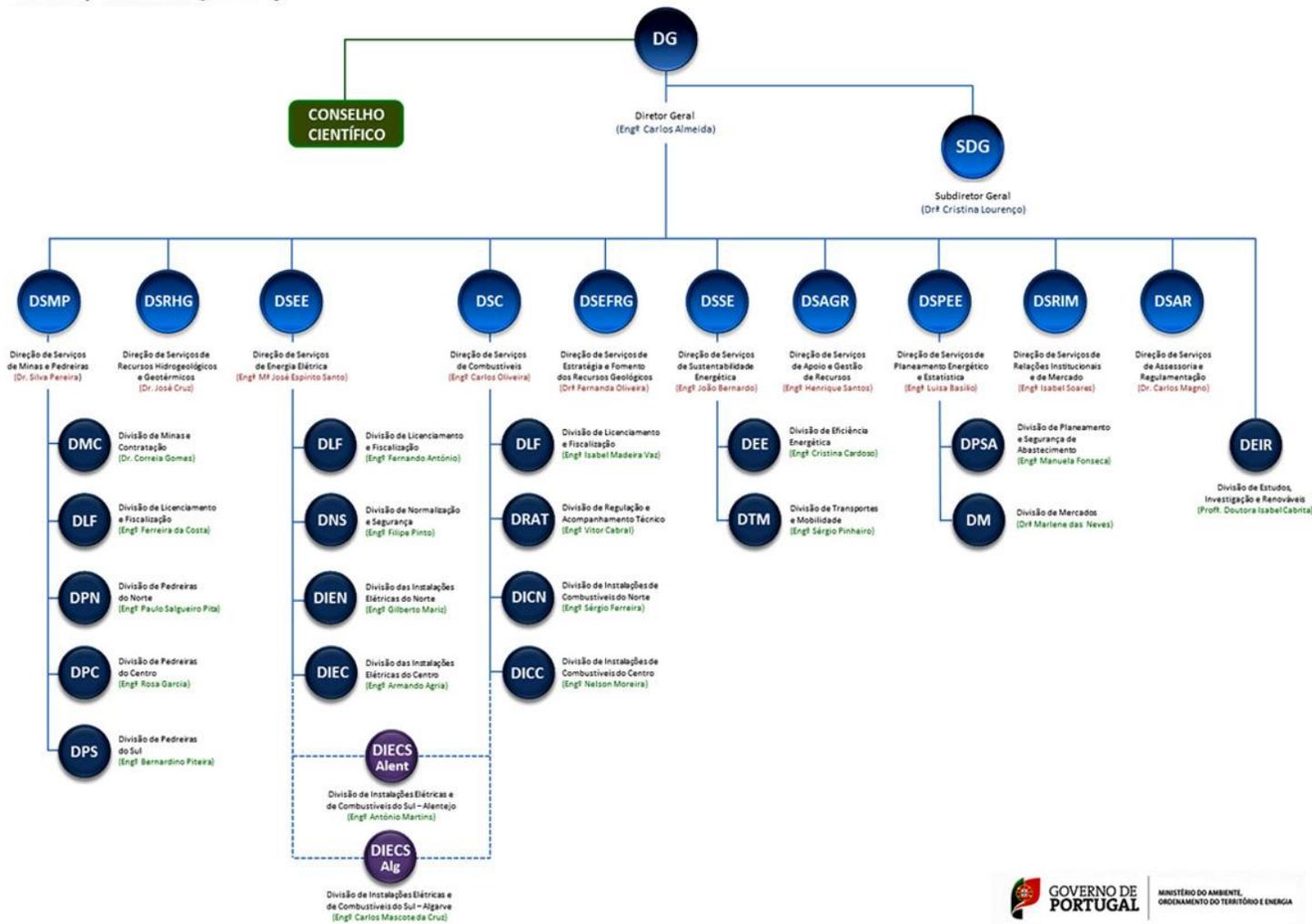
Relatório de Aplicação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, 2012, Lisboa, Governo de Portugal

Relatório da Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (1ª fase), 2006, Lisboa, Governo de Portugal

ANEXO 1: ORGANOGRAMA DA DGEG



ORGANOGRAMA



Fonte: DGEG, 2016

ANEXO 2: APRESENTAÇÃO DESCRITIVA DA ANÁLISE SWOT À DGEG

No que se refere à envolvente interna da DGEG, foram identificados os seguintes elementos:

Pontos Fortes:

Elevada qualificação dos recursos humanos

Tal como referido no capítulo 3, na dimensão humana, de forma a fazer face às exigências da atividade, a DGEG aposta num quadro de recursos humanos que demonstram grande conhecimento do setor e níveis de tecnicidade e habilitações elevados.

Bons recursos tecnológicos e infraestruturas

A DGEG encontra-se dotada de um sistema de gestão documental, que regista todos os documentos de entrada e saída a entidade, o que possibilita uma maior eficiência no trabalho e uma poupança considerável a nível de tempo e recursos.

Para além da sua página da internet que está disponível ao público e apresenta informação e documentação relevantes, apresenta ainda um sistema de intranet, que vai sendo incrementado conforme as necessidades e que dispõe também de áreas próprias para acesso dos agentes (operadores/promotores, outras entidades dos setores tutelados), facilitando, desta forma, a troca de informação entre a DGEG e os operadores e entidades tutelados. Existe ainda disponível, na sua página da internet, um portal para gestão de reclamações, visando facilitar e agilizar a troca de informação nas áreas de atuação, a relação entre a DGEG e os cidadãos.

As infraestruturas da DGEG integram as instalações, veículos, servidores informáticos, central telefónica, mobiliário e outros equipamentos necessários ao seu bom funcionamento, nomeadamente um sistema de videoconferência que lhes permite otimizar alguns gastos relacionados com deslocações a reuniões e outros eventos, principalmente a nível internacional.

Elevada credibilidade

A DGEG detém uma imagem de reputação e de integridade junto dos seus parceiros e agentes dos setores envolvidos, contribuindo para a credibilidade destes setores tão essenciais a todos os cidadãos como são a energia e os recursos geológicos.

Espírito inovador

A constituição de uma equipa madura e de elevada qualificação nos setores tutelados, permite à DGEG, promover o espírito de inovação, necessário a todas as organizações da administração pública.

Esta entidade demonstra abertura para acolher e desenvolver trabalhos e parcerias com outras instituições, de forma a promover a investigação e desenvolvimento nas áreas que tutela fazendo, desta forma, também face aos escassos recursos humanos que dispõe.

Poder fiscalizador

Na medida que a DGEG constitui a autoridade competente para os setores envolvidos, nomeadamente no que se refere, por exemplo ao licenciamento de instalações elétricas, de produtos petrolíferos e de gás natural, possui um poder muito mais efetivo de intervenção no controlo de atividades associadas à exploração dessas infraestruturas. Este estatuto permite-lhe, por exemplo, efetuar fiscalizações e vistorias e instaurar contraordenações em casos de incumprimentos e assim garantir o bom funcionamento e exploração destas infraestruturas, para possibilitar a garantia de um bom nível de sustentabilidade e proteger os interesses dos consumidores, sendo este um dos pontos fortes da DGEG.

Pontos Fracos:

Recursos humanos insuficientes

A DGEG, apesar dos seus quadros com bom nível de qualificação, apresenta escassez significativa de recursos humanos, em especial qualificados, em resultado das restrições à contratação de pessoal que, atualmente, se impõem à administração pública. O impacto desta escassez tem-se sentido cada vez mais, em resultado do aumento que se tem verificado no número de pedidos de autorizações, decorrentes de novos projetos em variadas áreas dos setores tutelados pela DGEG.

Esta escassez de recursos além de dificultar o cumprimento de prazos, dificulta, adicionalmente, a fiscalização e acompanhamento efetivo das atividades dos operadores e agentes setoriais, tendo a DGEG de recorrer a consultoria externa para garantir um bom nível de desempenho das suas funções.

Recursos financeiros limitados

No que diz respeito a este ponto, há que referir que, apesar da DGEG possuir algumas atividades que proporcionam a cobrança de taxas com um valor considerável e de ter uma verba razoável para gerir decorrente da atribuição em sede de orçamento de estado, o facto da DGEG ser um serviço central da administração direta do Estado, pelo que não possui autonomia financeira o que limita em parte a sua liberdade na gestão dessa verba atribuída pelo orçamento de estado e também as verbas provenientes de cobrança de taxas, conduzindo a uma limitação/escassez de recursos financeiros.

Fraca coordenação interna

Em resultado das restrições financeiras e de contratação referidas anteriormente, a coordenação interna na DGEG é adicionalmente prejudicada pela transversalidade departamental, necessária à grande maioria dos processos, projetos ou pareceres a estes exigidos, tal como qualquer organização é necessário promover o espírito de equipa e de interajuda entre os vários departamentos e divisões para que o cumprimento de prazos seja uma realidade, ou até mesmo pensar em novas formas possíveis de organização interna.

Pouca comunicação externa aos cidadãos

Embora a DGGE disponha de uma boa infraestrutura tecnológica, que lhe permite disponibilizar, no seu site, muita documentação, prestar informações úteis aos cidadãos (nomeadamente no que se refere a preços de energia, estatísticas sobre energia e recursos geológicos, ...), que pretende contribuir para a divulgação de informação relevante e de referência sobre energia e recursos geológicos), o conhecimento, por parte dos cidadãos, desta entidade e suas atribuições/competências é diminuto. Trata-se de um ponto fraco com impactos significativos na atividade de tutela DGEG, uma vez que a publicitação de alguns dados sobre determinados dos agentes envolvidos deveria conduzir a alterações comportamentais nos agentes com pior desempenho ou suscetíveis de incumprimentos, contribuindo para tal alteração um aumento do nível de exigência exercido por parte dos cidadãos. No entanto, se os cidadãos não conhecerem o trabalho da DGEG e, portanto, o desempenho dos agentes e entidades tuteladas, não irão tornar-se mais exigentes.

Atrasos nos licenciamentos e emissão de pareceres

Devido à limitação nos recursos humanos já referida anteriormente, nomeadamente os recursos especializados, pode conduzir a atrasos na análise de processos de licenciamento e na emissão de ofícios e pareceres nas várias vertentes de atuação da DGEG. Este facto dificulta fortemente a ação desta entidade, sendo, por vezes, difícil conseguir dar resposta às solicitações e assim garantir e assegurar as necessidades dos agentes dos setores envolvidos (nomeadamente os operadores dos setores, os cidadãos/consumidores, ...). De referir ainda que alguns pareceres, a serem emitidos pela DGEG, têm prazos relativamente curtos (por exemplo, 10 dias, 30 dias, ...) para o tipo de análise envolvida, o que imprime, sobre a mesma, uma pressão adicional, ainda mais sentida devido à escassez de recursos humanos já referida.

Ao nível da envolvente externa, foram identificados os seguintes aspetos relevantes:

Ameaças:

Dependência da Tutela

A dependência da tutela é uma ameaça para a DGEG, na medida que uma entidade, com o tipo de atividade que se pretende de autoridade competente em determinados setores e pertencendo à administração direta do Estado vê a sua autonomia bastante limitada, dependendo da tutela, das orientações políticas provenientes da respetiva Secretaria de Estado e Ministério. Adicionalmente a dependência financeira da tutela acarreta também restrições em contratações, quer de funcionários quer de prestação de serviços, que como já referido são, já por si, pontos fracos desta entidade.

Falta de pagamento de serviços pelas operadoras/promotores de projetos

Numa conjuntura económica ainda difícil e com as restrições orçamentais atuais, o não pagamento, por parte dos operadores e promotores setoriais, de taxas legalmente estabelecidas associadas aos serviços prestados pela DGEG, constituem-se como uma potencial ameaça para a mesma. Este problema deriva precisamente do facto do orçamento definido para a DGEG, em sede de orçamento de estado, tem também por base a faturação anual desta entidade.

Aumento do número de operadores e promotores licenciados pela DGEG

O aumento do número de projetos, e respetivos promotores e operadores, para licenciar e acompanhar/fiscalizar, pela DGEG, acarreta possíveis problemas para esta entidade, nomeadamente ao nível da celeridade processual, da capacidade da estrutura informática para submissão de dados e do número de vistorias e fiscalizações a realizar, ainda mais agudizada com a já referida limitação de recursos humanos.

Assimetria da informação entre entidade licenciadora e operadores

A assimetria de informação entre a autoridade competente/licenciadora e operadores (tutelados) constitui uma das falhas típicas do Estado. O facto de o operador (entidade tutelada) ser o possuidor e mais conhecedor da informação relativa aos projetos dá-lhe o poder de “enganar” a tutela.

Desconhecimento da DGEG por parte dos cidadãos/consumidores

No que diz respeito a esta questão há que referir que, apesar dos esforços levados a cabo pela DGEG na disponibilização e divulgação de informação ao público em geral, os cidadãos/consumidores não parecem conhecer o trabalho desta entidade, não conhecendo, por vezes, até a sua existência. Este facto constitui uma ameaça para a DGEG, na medida que a mesma pretende trabalhar, entre outros objetivos, para a proteção dos consumidores, devendo, portanto ser este um dos seus aliados.

Existência de agentes com influência nas áreas de atuação da DGEG

Existem entidades que possuem atribuições idênticas às da DGEG e que por vezes podem gerar algumas dúvidas na atuação do Estado nos setores aqui envolvidos. Por exemplo, na relação com a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), pode ocorrer essa situação, mas existem algumas atribuições específicas da DGEG, nomeadamente na definição e abrangência dos consumidores abrangidos pela tarifa social. Em subsectores específicos na área da energia existem também alguns casos de aparente sobreposição de competências/atribuições, como é o caso do subsector dos combustíveis, onde a DGEG e Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis (ENMC), possuem alguns pontos de interface, mas que podem conduzir a alguma sobreposição (como é exemplo o portal de referência para os preços de combustíveis no postos de abastecimento que é da responsabilidade da DGEG e apesar da ENMC ter também um portal nesta área, com informação

distinta pode confundir os utilizadores). Desta forma, o facto de existirem diferentes entidades, a nível nacional, com poder de intervenção no setor da energia e recursos geológicos apresenta-se como uma ameaça para a DGEG, uma vez que enfraquece o seu poder efetivo sobre agentes setoriais e dificulta a coordenação de ações que possam ser adotadas.

Oportunidades:

Criação de Fórum internacional de acompanhamento das áreas de atuação

A possível criação de um fórum internacional de discussão destas matérias seria uma excelente oportunidade de aprendizagem e de partilha de informação e conhecimento que, em muito, poderia contribuir para a melhoria contínua da atividade da DGEG. De referir que na área de recursos geológicos isto é já uma realidade (como foi exemplo a realização da conferência internacional “*Portugal International Mining Business and Investment Summit and Exhibition 2016*”, realizada no passado mês de abril, pela DGEG com o apoio da Comissão Europeia), mas no setor da energia tal ainda não aconteceu, pelo que de facto, poderia constituir uma boa oportunidade.

Crescimento da consciencialização e preocupações sustentáveis

Nos últimos anos tem-se verificado um “despertar” dos cidadãos e das próprias entidades do setor público para as questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável (essencialmente na utilização cada vez mais eficiente de recursos, neste caso energéticos e geológicos) passando, os mesmos, a estar mais alerta para estas matérias, o que se configura uma excelente oportunidade para a DGEG, enquanto autoridade competente, responsável pela conceção de políticas públicas nas suas áreas de atuação.

Fortalecimento de parcerias com institutos de investigação

A possibilidade de estabelecimento de parcerias com institutos/entidades na área de investigação contribui para a inovação e dinamização tecnológica, sendo a sua promoção um dos objetivos da DGEG (nomeadamente para dar apoio à direção de serviços que atua nessa área e ainda apoiar o conselho científico), pelo que o futuro fortalecimento destas parcerias com o exterior é inequivocamente uma oportunidade a não desperdiçar.

ANEXO 3: CURRICULUM VITAE

Informação pessoal	
Nome	Vasconcelos, António José Fontinha
Morada	Rua Fernando Gusmão, n.º 10, 4º B, 1750-428 Lisboa
Telemóvel	+351 961015667
Correio electrónico	ajfv05@gmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	18 / 01 / 1983
Experiência profissional	
• Datas	Desde agosto de 2014
• Empresa	Direção Geral de Energia e Geologia
• Setor de atividade	Planeamento e Segurança de Abastecimento no setor energético (Petróleo/Produtos Petrolíferos, Gás Natural e Eletricidade) – Aplicação e elaboração de legislação e regulamentação nacional e comunitária no âmbito da segurança de abastecimento.
• Função	Análise e emissão de pareceres relativos a estudos, legislação e relatórios no âmbito da segurança de abastecimento e prevenção de crises energéticas, nomeadamente no setor do petróleo, gás natural e eletricidade.
• Principais atividades e responsabilidades	Análise e gestão dos processos relativos à garantia da segurança de abastecimentos e prevenção de crises energéticas, na interface com organismos e entidades nacionais e internacionais (Comissão Europeia e Agência Internacional de Energia).
• Datas	De fevereiro de 2008 a maio de 2014
• Empresa	Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.
• Setor de atividade	Licenciamento Ambiental – aplicação da Diretiva PCIP (Prevenção e Controlo Integrado de Poluição); Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) – aplicação dos documentos de referência sectoriais e transversais para as MTD (BREF); Registo de Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR) – Formulários PRTR..
• Função	Análise de processos de Licenciamento Ambiental (aplicação do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto (transposição da Diretiva PCIP), no setor industrial da produção de energia; Estudo e diagnóstico sobre as Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) e sistematização dos Valores de Emissão Associados (VEA) às MTD e análise de formulários PRTR (aplicação do Decreto-Lei n.º 127/2008, de 21 de Julho).
• Principais atividades e responsabilidades	Análise e gestão dos processos de Licenciamento Ambiental e respetiva análise dos formulários PRTR, com a verificação/validação e elaboração de estimativas das emissões para as instalações industriais; Participação nos grupos de peritos técnicos da Comissão Europeia (<i>Technical Working Group of European Integrated Pollution</i>

	<i>Prevention and Control Bureau - EIPPCB</i>) de acompanhamento e análise das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD, definidas nos documentos de referência (<i>Reference Documents on Best Available Technics</i>),
<ul style="list-style-type: none"> • Datas • Empresa 	De maio de 2007 a janeiro de 2008 O&M Serviços – Operação e Manutenção Industrial, S. A. (EDP Produção, S. A.)
<ul style="list-style-type: none"> • Setor de atividade • Função 	Operação e manutenção de unidades de produção de energia elétrica. Estagiário – Implementação do Sistema Integrado de Gestão de Ambiente e Segurança (SIGAS) para as unidades de produção de energia elétrica onde a empresa opera; Realização de Ações de Formação em Ambiente para os trabalhadores das unidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Principais atividades e responsabilidades 	Aprendizagem e análise do funcionamento das unidades de produção de energia elétrica (Unidades de Cogeração, Parques Eólicos,...) para implementação do SIGAS e apoio direto à Direção Geral dos Serviços Técnicos.
<ul style="list-style-type: none"> • Datas • Empresa 	De fevereiro de 2007 a maio de 2007 CECAC – Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas – MAOTDR
<ul style="list-style-type: none"> • Setor de atividade • Função 	Política de Ambiente (Nacional e Internacional) - Alterações Climáticas. Estagiário – Apoio na implementação do Sistema de Monitorização do PNAC (Plano Nacional para as Alterações Climáticas).
<ul style="list-style-type: none"> • Principais atividades e responsabilidades 	Apoio ao Secretariado Técnico do CECAC - Desenvolvimento do Sistema de Monitorização do PNAC, apoio na tradução e resumo de Relatórios, Despachos e Comunicações de Estados-Membros da União Europeia.
<ul style="list-style-type: none"> • Datas • Empresa 	De março de 2006 a agosto de 2006 SIMTEJO, S.A. – ETAR de Beirolas – Grupo Águas de Portugal
<ul style="list-style-type: none"> • Setor de atividade • Função 	Saneamento e Tratamento de Águas Residuais. Estagiário - Elaboração do Manual de Funcionamento do Subsistema da ETAR de Beirolas, enquadrado no âmbito do trabalho final do curso da Licenciatura em Engenharia do Ambiente..
<ul style="list-style-type: none"> • Principais atividades e responsabilidades 	Aprendizagem e análise do funcionamento e operação do subsistema da ETAR de Beirolas (Lisboa e Loures).
Formação académica e profissional	
<ul style="list-style-type: none"> • Datas 	De outubro de 2013 a julho de 2014
<ul style="list-style-type: none"> • Organização de Formação 	Direção Geral de Qualificação de Trabalhadores em Funções Públicas (INA)
<ul style="list-style-type: none"> • Formação Atribuída • Classificação obtida 	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) 16 valores
<ul style="list-style-type: none"> • Datas 	maio 2013
<ul style="list-style-type: none"> • Organização de Formação • Formação Atribuída 	Instituto Nacional da Administração, I. P. Curso de Preparação para o procedimento de concurso ao Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) – Módulos: União Europeia, Cooperação e Relações Internacionais e Contabilidade Pública – Duração de 36 horas (12 horas por módulo).

- Datas
- Organização de Formação
 - Formação Atribuída

novembro de 2011

Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Curso de Introdução às Auditorias com uma duração de 6 horas.

- Datas
- Organização de Formação
 - Formação Atribuída
 - Classificação obtida

De março de 2007 a maio de 2007

RH Center Lisboa – Formação e Consultoria em Recursos Humanos, Lda.

Curso de Formação Pedagógica Inicial de Formadores – CAP n.º EDF 474392/2008, emitido em 2008.06.12.

4,9 Valores (Escala: 0 a 5 valores)

- Datas
- Organização de Formação
 - Formação Atribuída
 - Classificação obtida

De janeiro de 2007 a outubro de 2007

RH Center Lisboa – Formação e Consultoria em Recursos Humanos, Lda.

Curso de Técnico Superior de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (Nível 5) – CAP n.º 10011108EC5, emitido em 2011.08.16.

18 Valores

- Datas
- Organização de Formação
 - Formação Atribuída

junho de 2006

BioTempo - Consultoria em Biotecnologia, Lda.

Formação em “Avaliação de Desempenho de ETAR através da observação das comunidades de protozoários das lamas ativadas” – Formação realizada aquando do estágio curricular na empresa SIMTEJO, S. A.

- Datas
- Organização de ensino
 - Qualificação atribuída
 - Classificação obtida

De setembro de 2001 a dezembro de 2006

Instituto Superior Técnico (Universidade Técnica de Lisboa)

Licenciatura em Engenharia do Ambiente (Pré-Bolonha)

15 Valores

- Datas
- Organização de ensino
 - Qualificação atribuída
 - Classificação obtida

De setembro de 1998 a julho de 2001

Escola Secundária D. Dinis (Lisboa)

12º Ano de Escolaridade

17 Valores

Aptidões e competências pessoais

Línguas

PRIMEIRA LÍNGUA

Português

- Compreensão escrita
 - Expressão escrita
- Compreensão Oral
 - Expressão oral

Inglês

NÍVEL MÉDIO (B1)
 NÍVEL MÉDIO (B1)
 NÍVEL MÉDIO (B1)
 NÍVEL MÉDIO (B1)

Espanhol

NÍVEL MÉDIO (B1)
 NÍVEL ELEMENTAR (A1)
 NÍVEL MÉDIO (B1)
 NÍVEL ELEMENTAR (A1)

INFORMÁTICA

Sistemas operativos

Windows (XP e 7).

Programas

Bons conhecimentos: Microsoft Word, Excel, Power Point, Outlook

	Express. Conhecimentos Básicos: ArcGis 9.0, AutoCAD 2005, Microsoft Access, Locus Notes.
	Linguagens de Programação. Conhecimentos Básicos: Visual Basic e Pascal.
ATIVIDADES ACADÉMICAS	De 2001 a 2006 – Desempenho das funções de Delegado de Ano e de Curso. 2003 / 2004 – Membro do Conselho Pedagógico do Instituto Superior Técnico.
ATIVIDADES SOCIAIS	Desde 2011 – Membro do Conselho Fiscal da Associação de Retinopatia de Portugal (ARP).
Atividades de tempos livres	Prática de desporto (Natação e Futsal), interesse nas áreas de ambiente, informática, ciência, desporto, cinema, música, televisão e culinária.
Informação Adicional	N.º Cartão do Cidadão: 12311050 N.º Identificação Fiscal: 225228386 N.º Identificação da Segurança Social: 12034261387 Situação Militar: Resolvida Carta de Condução: Não possui