

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Plataforma *on-line* de consulta de *stakeholders* no âmbito do Rótulo
Ecológico da União Europeia

Rita Isabel Botelho Marques

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

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

Ao meu pai (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de projeto de mestrado não teria sido possível sem o apoio, os conselhos e a participação de algumas pessoas. Assim, gostaria de expressar algumas palavras de estima, agradecimento e reconhecimento:

Ao Professor Juan Mozzicafreddo pelos importantes conselhos e orientações;

Ao Dr. Paulo Simões, Diretor de Serviços da Direção de Serviços dos Preços e Serviços e da Sustentabilidade, por toda a disponibilidade, amizade e apoio que manifestou desde a primeira hora;

Às minhas colegas da Divisão de Desenvolvimento Sustentável, pela camaradagem e boa disposição;

À minha família, em especial ao meu marido, pelo permanente estímulo e profícuos conselhos, e à minha filha pela paciência com que encarou os momentos roubados ao seu convívio.

RESUMO

A reforma administrativa tem vindo a ser alvo de reflexão na generalidade dos países industrializados, sucedendo-se as transformações da Administração Pública na tentativa de corrigir as disfuncionalidades da organização profissional weberiana. Para tal, têm sido adotadas formas de gerir a Administração Pública mais focadas nos mercados ou nos cidadãos.

Ao nível da União Europeia, os processos de tomada de decisão têm vindo a promover as redes de governança como forma de envolver uma pluralidade de atores nas negociações, a fim de procurar decisões consensuais em face dos conflitos persistentes entre interesses divergentes. A participação da Comissão Europeia nestas redes constitui um exercício de metagovernança, na medida em que procura manter a sua capacidade de influenciar o âmbito, o processo e os resultados das redes de políticas.

Um exemplo desta prática é o modelo de governança do Rótulo Ecológico da União Europeia. Mantendo a Comissão um papel central em todo o processo, esta procura garantir o envolvimento do maior número possível de atores para assim alcançar melhores decisões. Os Organismos Competentes de cada Estado Membro são incentivados a interagir com os *stakeholders* na definição das posições nacionais. Contudo, no caso português não foi ainda implementada uma metodologia que permita operacionalizar, de forma satisfatória, este processo de consulta.

O presente trabalho constitui uma proposta de melhoria para o referido processo de consulta de *stakeholders*. Para tal, sugere-se a definição de um procedimento específico a adotar nessa consulta, bem como a adoção de uma plataforma eletrónica que permita agilizar o mesmo.

Palavras-chave: Administração Pública, governança, metagovernança, consulta de *stakeholders*, plataforma eletrónica, rótulo ecológico, DGAE

ABSTRACT

The administrative reform has been the object of reflection in most industrialized countries, introducing changes in Public Administration in order to attempt correcting the malfunctions of the weberian professional organization. Thus, to pursue this objective the Public Administration is currently more focused on the markets or on the citizens.

The decision-making processes at the EU level promote governance networks as a way to involve a wider range of actors in the negotiations, in order to produce consensual decisions considering persistent conflicts between diverging interests. The participation of the European Commission in these networks can be seen as an exercise of meta-governance, since it seeks to maintain its ability to influence the scope, the process and the outcomes of the policy networks.

An example of this practice is the governance of the EU Ecolabel. The Commission keeps a central role in the whole process, seeking to ensure the involvement of the largest possible number of actors so as to improve the decisions to be taken. The Competent Bodies of each Member State are encouraged to interact with the relevant stakeholders in order to define the national position. However, in the Portuguese case there is no adequate methodology put in place in order to assure a correct consultation process.

Therefore, this work aims to improve the current consultation process by proposing, on one hand, an alternative procedure and on the other hand, the adoption of an electronic platform in order to expedite this consultation process.

Key-words: Public Administration, governance, meta-governance, stakeholders consultation, electronic platform, ecolabel, DGAE

ÍNDICE

Introdução.....	1
1 Modelos de Administração Pública.....	3
1.1 Enquadramento	3
1.2 Organização profissional weberiana	6
1.3 <i>New Public Management</i>	7
1.4 Governança	9
1.4.1 <i>New Public Service</i>	13
1.4.2 Redes de Governança.....	15
1.5 Metagovernança.....	20
1.5.1 Metagovernança das redes de governança	21
1.5.1.1 Promoção de uma governança em rede eficaz	23
1.5.1.2 Promoção do desempenho democrático das redes de governança	25
1.6 Governança e metagovernança na União Europeia.....	27
2 Rótulos ambientais e o rótulo ecológico da União Europeia (REUE).....	29
2.1 Rótulo ambiental.....	29
2.1.1 Os vários tipos de Rótulos Ambientais.....	29
2.1.2 <i>Stakeholders</i> dos rótulos ambientais	33
2.1.3 Argumentos a favor e contra a utilização de rótulos ambientais	35
2.1.3.1 Perspetiva de mercado	35
2.1.3.2 Perspetiva de conhecimento	38
2.1.3.3 Perspetiva de governança	39
2.1.4 Alguns efeitos dos programas de rotulagem ambiental.....	41
2.2 Sistema comunitário de atribuição do REUE	42
2.2.1 Descrição genérica do REUE	42
2.2.1.1 Vantagens do REUE.....	44
2.2.1.2 Critérios de atribuição do REUE	44
2.2.2 Desempenho do REUE	46
2.2.3 Sistema de Governança do REUE.....	49

2.2.3.1	Atores envolvidos.....	49
2.2.3.2	Processo de elaboração e revisão dos critérios de atribuição do REUE	53
2.2.3.3	Organismos Competentes e relação com os stakeholders.....	54
3	Análise e melhoria do Processo de consulta nacional de <i>stakeholders</i>	55
3.1	Enquadramento do organismo competente nacional	55
3.1.1	Vertente nacional de atribuição do REUE.....	57
3.1.2	Participação na vertente comunitária do sistema do REUE	57
3.2	Análise e melhoria do Processo de consulta de <i>stakeholders</i>	58
3.2.1	Descrição do processo de consulta atual.....	58
3.2.2	Limitações atuais à consulta de <i>stakeholders</i>	58
3.2.3	Proposta de melhoria do processo de consulta de <i>stakeholders</i>	60
3.2.3.1	Proposta de procedimento para o processo de consulta.....	61
3.2.3.2	Proposta de plataforma de consulta de stakeholders	64
	Conclusão.....	69
	Bibliografia.....	71
	Fontes	75
	Anexos	I
A.	Grupos de Produtos e Legislação Respetiva	I
B.	Produtos com licença de atribuição do Rótulo Ecológico da União Europeia produzidos em Portugal	III
	<i>Curriculum Vitae</i>	V

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Síntese das três perspetivas teóricas da Administração Pública.....	14
Quadro 1.2 - Razões para formar ou não uma rede	19
Quadro 1.3 – ferramentas de metagovernança	22
Quadro 2.1 - Prós e contras dos rótulos ambientais	36
Quadro 2.2 - Comparação dos principais <i>Key Performance Indicators</i> (KPI) (2001-2012)....	46
Quadro 3.1 - Objetivos, FCS e KPI da plataforma	65

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Classificação dos vários rótulos ambientais	30
Figura 2.2 - <i>Stakeholders</i> do rótulo ambiental	34
Figura 2.3 - Logótipo do REUE: possíveis formas de utilização.....	42
Figura 2.4 - N.º de licenças de REUE válidas (1992-2012).....	46
Figura 2.5 - N.º de produtos licenciados por grupo de produtos (janeiro de 2012).....	47
Figura 2.6 - N.º de produtos licenciados por Estado-Membro (janeiro de 2012)	48
Figura 2.7 - Atores envolvidos na definição dos critérios do REUE	50
Figura 2.8 - Processo de definição dos critérios do REUE	52
Figura 3.1 - Etapas do processo de consulta de <i>stakeholders</i>	58
Figura 3.2 - Principais limitações à consulta de <i>stakeholders</i>	59
Figura 3.3 - Etapas do processo de consulta a implementar	61
Figura 3.4 - Proposta de <i>template</i> da página de entrada da plataforma	66
Figura 3.5 - Possível <i>template</i> da área privada do utilizador	67
Figura 3.6 - Possível <i>template</i> do menu “consulta selecionada”	68

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

AHWG	Grupo de Trabalho <i>Ad-Hoc</i> (<i>Ad-Hoc Working Group</i>)
B2B	<i>Business-to-business</i>
DGAE	Direção-Geral das Atividades Económicas
EUEB	Comité do Rótulo Ecológico da União Europeia (<i>European Ecolabelling Board</i>)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
JRC	<i>Joint Research Centre Product Bureau</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
ME	Ministério da Economia
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIP	Política Integrada de Produtos
PME	Pequenas e Médias Empresas
REUE	Rótulo Ecológico da União Europeia
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

Ao longo do séc. XX, a reforma administrativa tornou-se num tema central em grande parte dos países industrializados, principalmente após o final da Segunda Grande Guerra. Desde então, as transformações da Administração Pública têm vindo a suceder-se, procurando corrigir disfuncionalidades cada vez mais evidentes no funcionamento da organização profissional weberiana. Para tal, foram sendo testadas novas formas de gerir a Administração Pública, mais focadas nos mercados ou nos cidadãos.

No que respeita à tomada de decisão, nos últimos anos têm vindo a ganhar relevo as redes de governança. Estas permitirão a tomada de decisões e a regulação de várias questões através de interação reflexiva, envolvendo a negociação entre uma pluralidade de atores que trabalham sobre as suas interdependências a fim de produzir decisões conjuntas e soluções coletivas em face dos conflitos persistentes entre interesses e visões do mundo divergentes.

O papel desempenhado pelas autoridades públicas na participação nestas redes de governança pode, em alguns casos, constituir um exercício de metagovernança, na medida em que as autoridades públicas procuram mobilizar os conhecimentos, recursos e energias de um grande número de atores públicos e privados mantendo a sua capacidade de influenciar o âmbito, o processo e os resultados das suas redes de políticas.

A metagovernança das redes de governança tem vindo a ser particularmente promovida ao nível da União Europeia, sobretudo em temas cujas decisões implicam um conhecimento aprofundado dos temas em questão, quer ao nível técnico quer ao nível da realidade no terreno. Um exemplo desta prática é o modelo de governança do Rótulo Ecológico da União Europeia (REUE). Mantendo a Comissão Europeia um papel central em todo o processo, esta procura garantir o envolvimento do maior número possível de atores para assim aperfeiçoar as decisões a tomar e assegurar o seu grau de aceitação.

Adotando uma lógica de metagovernança a nível europeu, a Comissão incentiva os Estados-Membros a replicarem-na a nível nacional. Assim, os Estados-Membros, através das entidades responsáveis a nível nacional pelo REUE¹, são incentivados a procurar interagir com *stakeholders* na definição das suas posições nacionais. Contudo, no caso português não foi ainda implementada nenhuma metodologia que permita operacionalizar, de forma satisfatória, esta interação.

Este trabalho pretende contribuir, ainda que de forma modesta, para melhorar essa operacionalização. Está assim organizado em três partes. Na primeira parte procura-se refletir sobre a evolução que se tem vindo a verificar nos modelos de Administração Pública.

¹ No caso português essa tarefa está atribuída à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE).

Na segunda parte começa-se por abordar genericamente algumas características dos rótulos ambientais, para em seguida centrar a atenção no caso específico do REUE. Finalmente, na terceira parte aborda-se em concreto o funcionamento da vertente nacional do REUE, procurando-se identificar disfuncionalidades e apresentar melhorias ao processo atualmente implementado. A nível operacional, estas melhorias passam pela adoção de uma plataforma eletrónica que permita agilizar o processo de consulta aos *stakeholders*.

Não é intenção deste trabalho de projeto apresentar uma solução definitiva para o problema. Pelo contrário, pretende apenas apresentar uma proposta de melhoria que deverá ser discutida, testada e melhorada quer pela DGAE quer pelos *stakeholders* a consultar.

1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 ENQUADRAMENTO

Ao longo do séc. XX, a reforma administrativa tornou-se num tema central em grande parte dos países industrializados, principalmente após o final da Segunda Grande Guerra. Desde então, as transformações da Administração Pública sucederam-se e têm tido um carácter permanente.

Para esta continuidade contribuem não só motivos administrativos, mas também políticos e técnicos, sendo por vezes difícil distingui-los entre si. Talvez o fator político seja aquele com maior peso; no entanto, por regra, as razões apontadas para reformar o setor público são essencialmente administrativas, que ciclicamente procuram contrapor-se às reformas imediatamente anteriores (Peters, 2001: 43).

Com o advento do *Welfare State* foi necessário adaptar as administrações públicas ao conseqüente alargamento de funções do Estado. As reformas na maior parte dos Estados europeus, bem como dos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Nova Zelândia, incidiram basicamente nas mudanças estruturais, na capacitação dos trabalhadores, na modificação de processos, na desregulamentação e na introdução de critérios de mercado.

Atualmente, a Administração Pública, seguindo aquela que tem sido a sua própria lógica, tem procurado “corrigir” alguns dos aspetos anteriores, e tem colocado maior ênfase em fatores como o aumento da eficácia, a necessidade de coordenação, a re-regulamentação e o reforço da responsabilidade (Peters, 2001: 45-49).

As diversas iniciativas de modernização ou de reforma da Administração Pública desenvolvidas nas sociedades europeias a partir da década de 70 assentam nas seguintes razões estruturais (Mozzicafreddo, 2001: 3):

- (i) O peso dos estrangulamentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do Estado-Providência e o conseqüente aumento dos gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos;
- (ii) A complexidade de funcionamento da Administração Pública, motivada em grande parte tanto pelo avolumar da iniciativas de regulação e de normalização das atividades, como pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade – em particular pela crescente importância da lógica do mercado – nos quais a Administração Pública tem tido dificuldade em acompanhar, suscitando não apenas situações de assimetrias e injustiças, como de limitação do desempenho eficiente da máquina administrativa;
- (iii) A alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, tanto pelo facto do aparecimento de novas expectativas – qualidade dos serviços e dos

atendimentos, situações específicas originando novas formas de regulação e de administração – como pelo facto da progressão dos direitos dos cidadãos, preocupados agora com participação também na esfera da administração;

- (iv) As novas tendências de transformação da estrutura do Estado, que inevitavelmente acompanham as transformações na Administração Pública tanto no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer forma de governação mais flexível e transparente.

Ainda segundo Mozzicafreddo (2001: 4-7), as iniciativas de reforma na Administração Pública podem ser observadas a dois níveis: o nível macro e o nível micro. O primeiro consiste na introdução da lógica gestionária na Administração Pública e assenta na: (i) liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do setor público; (ii) redução do peso deste setor público e flexibilização do regime de trabalho; (iii) desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários. Esta linha de reformas surge no contexto do constrangimento financeiro devido em grande parte ao aumento das funções, despesas e pessoal da administração, e igualmente da revalorização das perspetivas do *empreendedorismo* e da lógica da administração, associadas às filosofias gestionárias que têm vindo a ser discutidas e postas em prática nas últimas décadas.

Relativamente ao segundo nível, este diz respeito principalmente ao próprio funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e a sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de uma maior proximidade com os cidadãos ou, numa versão mais gestionária, com os utentes dos serviços públicos entendidos como clientes dos serviços. A este nível, verifica-se a introdução na Administração Pública de:

- (i) *Técnicas de gestão profissional*, inspiradas nas formas de gestão privada. Assentam na diminuição dos constrangimentos normativos e regulamentares. As alterações no estatuto profissional dos funcionários públicos, desde a qualificação e reclassificação funcional e o aumento das margens de autonomia nas decisões administrativas, passando pelas técnicas de gestão orçamental com maior autonomia até à introdução de diferenciação salarial ligada ao desempenho profissional, têm vindo a ser implementadas. Excetuando a redução do número de agentes dos serviços públicos, um traço comum nas atuais reformas, as diversas técnicas de gestão profissional têm sido introduzidas tanto para fomentar a competição, quer interna quer entre serviços e o exterior, como pela introdução de uma lógica de mercado, visando um aumento da eficácia de execução e da responsabilidade pelas decisões, relativamente ao cliente ou ao utente e às entidades com as quais a administração pública se relaciona.

- (ii) *Iniciativas de desburocratização da administração*, incidindo na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação dos subsistemas, a introdução das novas tecnologias de informação, a limitação da sobreposição de serviços, a eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum. As medidas implementadas, assentam, principalmente, na contratação de serviços privados e na criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão (introduzindo assim a figura de competição) nas redes e parcerias público-privado, nas iniciativas de descentralização e de delegação de competências em níveis intermédios (influência das práticas de *devolução* inglesa, das competências dos *landers* na Alemanha e dos princípios europeus de subsidiariedade), bem como as iniciativas de qualidade – lojas do cidadão, *guichet unique* – como uma tentativa de difundir novos princípios e comportamentos no seio da administração pública.
- (iii) *Proximidade da administração para com o cidadão*. Uma relação mais aberta e orientada para com as pessoas tem vindo a constituir igualmente uma das razões apresentadas para a reforma da administração. A ideia de uma administração ao serviço das pessoas engloba tanto as orientações sobre a predominância dos *utentes*, da qualidade dos serviços e do atendimento fornecidos, como a predominância dos *clientes*, nomeadamente no que se refere à liberdade de escolha dos serviços e bens, a celeridade no tratamento dos assuntos e a melhoria no desempenho profissional, por forma a reduzir os custos dos serviços prestados e suportados pelos clientes. A ideia de uma administração ao serviço dos *cidadãos* recobre igualmente, além das exigências de desburocratização referidas, as expectativas de participação na gestão e nas decisões de âmbito coletivo e na realização dos direitos inscritos nas diversas “cartas dos cidadãos” apresentadas como modelo normativo do que deve ser a administração ao serviço das pessoas. A ideia de proximidade dos cidadãos e a preocupação com a qualidade dos serviços, iniciativas que assentam no conceito de *participação* dos cidadãos, enquanto modelo de reforma da administração é, independentemente da sua avaliação concreta, difundida quase por igual em todas as sociedades europeias como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente para com as pessoas.

Tem vindo a ocorrer uma mudança dramática na forma como as políticas públicas são desenvolvidas. Se, no passado, o governo desempenhou um papel predominante na direção da sociedade, hoje a formulação e implementação das políticas públicas não são apenas da sua responsabilidade. Hoje são muitos os grupos e os interesses diretamente envolvidos no

desenvolvimento e implementação das políticas públicas (Denhardt e Denhardt, 2003: 3-4). A partir de um modelo baseado em princípios weberianos de hierarquia, de neutralidade e de servidores públicos de carreira, as reformas que têm vindo a ocorrer no setor público introduziram outros modelos de governação, baseados no mercado ou em redes, daí resultando (voluntária ou involuntariamente) uma redução do controlo direto do governo sobre a prestação de serviços e o aumento do seu papel de orientação através de redes de políticas públicas (Kjær, 2004: 19). No entanto, o governo continuará a desempenhar um papel no estabelecer de regras políticas e legais. O governo continuará a desempenhar um papel na resolução de questões de distribuição e de dependência de recursos. Finalmente, o governo será sempre chamado a assegurar a manutenção dos princípios democráticos e de equidade social, servindo assim o interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003: 4).

1.2 ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL WEBERIANA

O modelo clássico de organização administrativa teorizado por Max Weber (Weber, 1964), também denominado de modelo burocrático, inspirou-se na administração científica do trabalho de Taylor, do final do séc. XIX e início do séc. XX. Apesar de ser um tipo ideal, este modelo foi fortemente influenciado pelos elementos tradicionais da administração europeia continental e, em especial, da administração alemã (Pitschas, 2003: 41). Os princípios fundamentais deste modelo são os seguintes (Pitschas, 1993: 644): (i) hierarquia de posições; (ii) implementação de leis e tomada de decisão sujeitas a um sistema de regras e de regulações; (iii) especialização das unidades e dos funcionários; (iv) relação impessoal com o exterior da Administração Pública.

Com o passar do tempo, uma compreensão esclarecida deste modelo burocrático mostra as suas vantagens e desvantagens em termos de resultados de “boa governação” e de uma Administração Pública mais eficiente e eficaz. Salientam-se como vantagens: (i) os esforços das autoridades burocráticas podem ter mais êxito porque mantêm a unidade de comando e a coordenação das atividades administrativas; (ii) a forma burocrática do procedimento administrativo e as estruturas burocráticas da organização interna asseguram a uniformidade e o controlo jurídico; (iii) a elevada especialização graduada aumenta a eficiência e a produtividade da Administração Pública no desempenho de funções públicas de rotina; (iv) a relação impessoal garante o tratamento imparcial e o julgamento objetivo de todos os cidadãos.

Inversamente, destacam-se como desvantagens: (i) o modelo burocrático bloqueia frequentemente a iniciativa dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas, particularmente devido à centralização da tomada de decisões, os funcionários dos níveis hierárquicos mais baixos quase nunca têm oportunidades para se sentirem responsabilizados; (ii) o procedimento administrativo burocratizado origina um

sistema de regras e regulamentos, aplicando procedimentos e formalismos desnecessários; (iii) a especialização de funções impede a comunicação mais estreita entre unidades, levando à proliferação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação; (iv) a impessoalidade do relacionamento com o administrado, que resulta numa atenção insuficiente aos direitos e necessidades dos cidadãos (Pitschas, 2003: 41, 2007: 59)

A enumeração das vantagens e desvantagens do modelo burocrático torna evidente que a sua eficácia depende da natureza específica das funções públicas e administrativas. Foi por isso que este modelo lançou raízes numa época em que o Estado tinha como principais funções a manutenção da lei, paz e ordem pública e da segurança interna e externa da sociedade. No entanto, com o desenvolvimento do Estado-Providência, a Administração Pública passou a envolver-se profundamente nos assuntos financeiros e sociais dos cidadãos. Como resultado, cresceu a alienação dos administrados, devido ao poder cada vez maior da burocracia. Contudo, a Administração Pública burocrática desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das infraestruturas dos países e regiões, pelo que não há razões para se pôr o “modelo burocrático” totalmente de parte. Este ainda constitui uma ferramenta valiosa e indispensável do Estado moderno, continuando a servir como a base intelectual para pensar a Administração Pública e servindo muitas vezes de ponto de partida para as tentativas de a reformar de acordo com a evolução da legislação, das tarefas e das funções do Estado (Pitschas, 2003: 41; 2007: 59-60; Peters, 2009: 9).

1.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

O conceito de *New Public Management* (NPM) surgiu na década de 1980, na sequência das tentativas de debelar as crises fiscais de então, que passaram por procurar estabelecer governos que “trabalhassem melhor custando menos” (Denhardt e Denhardt, 2003: 5).

O NPM baseia-se essencialmente na presunção de que Administração Pública funcionará melhor se gerida como se de uma organização privada se tratasse, baseando-se no mercado em vez de se basear na hierarquia (Peters, 1997: 71-72). Apesar de não existir uma definição consensual de NPM, é possível destacar uma série de princípios comuns nas suas várias tentativas de implementação. Estes princípios dão prioridade aos seguintes objetivos (Giauque, 2003: 573): (i) melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos, na lógica do cidadão/cliente; (ii) modernizar a organização produtiva dos serviços administrativos, tornando-os mais flexíveis e adaptáveis; (iii) definir claramente os objetivos a alcançar, estabelecendo contratos de serviço associados a um envelope orçamental; (iv) avaliar de forma mais sistemática o desempenho coletivo e individual, definindo critérios de avaliação de desempenho; (v) diminuir a despesa pública através do aumento da produtividade organizacional, procurando encontrar novas formas de recompensa.

Giauque (2003: 573-574) identifica três tipos de modelos de NPM utilizados na prossecução destes objetivos:

- (i) *Modelo de mercado ou modelo de eficiência.* Este modelo emergiu no início dos anos 1980, especialmente em certos países anglo-saxónicos, e tem como principal objetivo tornar a organização do setor público mais eficiente através da utilização de instrumentos de gestão do setor privado, tais como a avaliação do desempenho e a competitividade entre organismos;
- (ii) *Modelo de downsizing, descentralização e flexibilidade.* A ideia central deste modelo é a descentralização de forma a tornar a máquina burocrática mais leve. Este modelo ambiciona separar as estratégias operacionais e distribuir os poderes da tomada de decisão por níveis mais próximos dos “clientes”;
- (iii) *Modelo de qualidade ou de excelência.* Este modelo baseia-se na criação de mecanismos que ajudem a modificar a cultura organizacional e que conduzam à aprendizagem e melhoria contínuas. Os esforços são no sentido de satisfazer as necessidades dos clientes, essencialmente através do estabelecimento de normas ISO ou inquéritos de satisfação.

No entanto, ainda que possam existir diferentes lógicas subjacentes a cada uma destas variantes, o resultado esperado é o de uma Administração Pública mais “leve”, que custe menos, mas ainda assim capaz de servir melhor o público do que o anterior modelo weberiano (Peters, 1997: 72).

Peters (2001: 44-47) sintetiza as principais características associadas ao NPM:

- (i) Descentralização de poderes, com a transferência de poderes dos ministérios e governos para organismos quase autónomos (denominados como agências), os quais deverão reportar perante o órgão que os tutela;
- (ii) *Empowerment* de funcionários públicos e cidadãos, através da atribuição de maior poder, envolvendo-os na tomada de decisão, numa lógica de democratização do setor público;
- (iii) Modificação do processo de tomada de decisão e alteração da repartição dos recursos do setor público;
- (iv) Desregulamentação, de modo a que os gestores públicos detenham maior poder de decisão ao nível da contratação, despedimento, promoção e recompensa dos funcionários públicos;
- (v) Equiparação ao mercado, aplicando critérios de mercado com vista à redução das despesas públicas. Estas políticas verificam-se essencialmente na criação de mercados internos, como nos fornecimentos de bens e serviços no setor da saúde, no desenvolvimento da concorrência do setor público com o setor privado, e até mesmo dentro do setor público com a concorrência entre agências, e na

utilização de técnicas de mercado na gestão de pessoal, como a avaliação do desempenho e a contratação de funcionários de carreira tanto a nível interno, como a nível externo.

O NPM é, em grande medida, influenciado pela Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). Para Rocha (2009: 45) os principais pressupostos desta teoria são os seguintes: (i) os indivíduos têm interesses próprios, isto é, têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo; (ii) os indivíduos são racionais, logo, são capazes de ordenar alternativas; (iii) os indivíduos adotam estratégias de maximização, isto é, são capazes de optar pela alternativa com maior benefício de acordo com as suas preferências.

Da aplicação deste modelo à Administração Pública ressalta o perfil do burocrata movido pelos seus próprios interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, a justiça e equidade, pelo que a estratégia destinada a reformar a Administração Pública terá que partir deste pressuposto (Rocha, 2009: 45).

Contudo, o entendimento de que o interesse público deriva da agregação da procura individual de serviços públicos pelos cidadãos (sendo estes encarados como clientes ou consumidores, dotados de livre escolha sobre o quê e onde consumir, fomentando-se assim a eficiência pela atuação das leis da concorrência e do mercado livre), origina uma das principais críticas apontadas ao NPM. É apontado pelos críticos deste modelo que o interesse público não se resume a uma mercantilização de serviços, salientando que os mesmos cidadãos que realizam uma dada escolha em benefício próprio poderão tomar uma opção diametralmente oposta se inquiridos sobre a melhor escolha para a sociedade como um todo. O interesse público deve ser o objetivo e não somente um produto secundário, sendo referido que o NPM é totalmente omissivo de valores públicos como justiça, equidade, participação dos cidadãos e que causou uma perda dos valores éticos na Administração Pública (Denhardt e Denhardt, 2003: 5-6; Pitschas, 2003: 44-45).

1.4 GOVERNANÇA

Osborne (2010: 5) considera que nem a administração pública tradicional nem o NPM conseguem captar a realidade complexa da conceção, gestão e prestação de serviços públicos no século XXI. Tomando em conta as críticas tecidas a ambos os paradigmas, parece ser necessária uma compreensão mais sofisticada da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços públicos, numa abordagem mais abrangente e integrada e que vá além da dicotomia estéril de *administração versus gestão*. Segundo este autor, estamos a entrar numa nova etapa na administração e gestão pública, que corrige as deficiências teóricas e práticas dos modelos anteriores, abrangendo as complexidades contemporâneas e as novas formas de governar (Osborne, 2010: 7-9). Esta nova etapa é apelidada de *governança*.

Com origem etimológica no verbo grego *kubernân* (Kjær, 2004: 3) o termo governança, não sendo novo, adquiriu um novo significado a partir da década de 1980. Se até então era usado como sinónimo de governação, ganhou desde então uma maior amplitude, passando a incluir os processos e atores fora do âmbito restrito da governação (Kjær, 2004: 1).

Entendido no sentido funcional, o termo governação baseia-se numa conceção do poder caracterizada pela assimetria, desigualdade e unilateralidade do seu exercício, permitindo ao seu titular fazer prevalecer os seus pontos de vista. Esta conceção do exercício do poder já não se coaduna com os novos equilíbrios das sociedades contemporâneas, em que a soberania estatal tende a erodir-se e em que organizações de todos os tipos procuram novas técnicas de poder (Chevallier, 2003: 206-207). Estes fatores conduziram ao aparecimento de redes de políticas (*policy networks*) – compostas por empresas, sindicatos, organizações não-governamentais, grupos de interesses, organismos públicos e cidadãos – que constituem as arenas principais onde se trava o jogo das políticas públicas. Nestas circunstâncias, os mecanismos tradicionais de governação estão ultrapassados, a hierarquia tradicional é substituída por uma crescente descentralização de interesses políticos, e o controlo exercido dá lugar à interação e participação. Por esta razão, faz mais sentido falar não apenas de governação, mas sim em governança, refletindo a interação entre os governos e uma série de outros atores (cidadãos, organismos públicos, empresas privadas e organizações não-governamentais, etc.) (Denhardt e Denhardt, 2007: 86). Assim, o termo governança tem duas implicações fundamentais. Por um lado, deve haver o envolvimento de diferentes atores na tomada de decisão. Por outro lado, o governo deve comprometer-se a discutir com esses atores em pé de igualdade, como parte de um processo coletivo em que seja dada preferência à procura de soluções consensuais com base no acordo das partes interessadas em vez de a formas autoritárias de decisão (Chevallier, 2003: 207).

Apesar da sua popularidade, não existe uma definição comum de governança, variando o seu significado em função dos autores ou dos campos científicos em questão (Kjær, 2004: 1). Tendo o termo um forte apelo intuitivo, os seus utilizadores raramente sentem a necessidade de avançar com uma definição precisa. Assim, quando os autores identificam a governança como importante para a prossecução de políticas ou objetivos organizacionais, não é claro se se referem à estrutura organizacional, a processos administrativos, a avaliações da gestão, a sistemas de incentivos e regras, a filosofias administrativas, ou uma qualquer combinação destes elementos (Lynn *et al.*, 2001, *apud* Frederickson, 2004: 6).

Bevir (2012: 1-3) define a governança como o processo de governar, seja por via de um governo, mercado ou rede, organização formal ou informal, por meio de leis, normas, poder ou linguagem. Para este autor a governança difere do conceito de governo tanto teórica como empiricamente. Em termos teóricos, a governança é o processo de governar: é a forma como o governo se relaciona com os cidadãos. Mas é também a forma como as

organizações e empresas se relacionam com os seus colaboradores e funcionários. A governança não é necessariamente desenvolvida por um conjunto de atores organizados hierarquicamente. Os mercados e as redes podem governar, produzir coordenação e tomar decisões. Foca-se menos no Estado e nas suas instituições e mais nas práticas e atividades sociais. Pelo contrário o governo refere-se a instituições políticas, processa-se no contexto de instituições representativas, através de decisões centrais e hierárquicas. Em termos empíricos, a governança reporta-se a uma mudança na administração pública desde os anos 1980, que se materializa numa cada vez maior abertura aos mercados e redes.

Rhodes (2000: 55) apresenta sete interpretações diferentes da palavra governança. A sua análise sobre governança abrange a *corporate governance*, o *new public management*, a boa governança, a interdependência internacional, os sistemas socio-cibernéticos, a nova economia política e as redes.

Klijn (2008: 507-508), numa análise à vasta literatura sobre o tema, identifica quatro definições principais que dominam a literatura:

- (i) *Governança como boa governança ou governança corporativa*. Segundo este ponto de vista, a governança refere-se aos princípios de uma administração pública funcionando corretamente. Esta administração caracteriza-se pelo tratamento justo dos cidadãos e por ser uma organização sem ambiguidades que segue os princípios básicos do Estado de Direito. A ênfase situa-se no funcionamento do governo, ao invés da forma como se encontra organizado.
- (ii) *Governança como nova gestão pública*, como melhoria do desempenho e prestação de contas ou como governação de mercado. Sob esta definição, o papel dos governos deve ser o de orientar, em vez de “remar”. O foco do governo deve ser o de estabelecer metas, e não o processo de implementação. A implementação de políticas deve ser deixada para outras organizações ou órgãos públicos distintos, que podem ser responsabilizados através da utilização de indicadores de desempenho claros e de outros mecanismos de mercado. Esta definição de governança é semelhante ao da nova gestão pública, que sublinha que os governos devem orientar à distância por meio de indicadores de desempenho e mecanismos de mercado para providenciar serviços e resultados seguros de políticas públicas. Aqui, a governança é quase semelhante a “funcionamento político”.
- (iii) *Governança como governança a vários níveis ou relações intergovernamentais*. Em alguns estudos, a governança é descrita como governo multinível ou governança intergovernamental. Embora estas duas vertentes da literatura sejam diferentes uma das outra e de nem toda a literatura nestes domínios utilizar de forma explícita o conceito de rede, têm em comum a dificuldade de obtenção de

resultados num ambiente multiator. Esta corrente salienta que as redes são necessárias para lidar com todos os aspetos dos problemas encontrados, porque estes problemas tendem a cruzar as fronteiras das organizações públicas e dos seus níveis hierárquicos (tais como questões relacionadas com a recuperação económica das zonas desfavorecidas ou as questões ambientais e de poluição). Centra-se em tipos específicos de redes em que os agentes públicos de vários níveis têm posições de destaque.

- (iv) *Governança como governança em rede* (auto-orientadas ou não). Alguma literatura relaciona fortemente os conceitos de *governança* e de *rede*. A governança ocorre no seio de redes de atores públicos e não-públicos, e a interação entre estes atores faz com que os processos sejam complexos e difíceis de gerir. Consequentemente, são necessárias diferentes estratégias de direção e de gestão relativamente a abordagens mais clássicas. O foco está aqui sobre o processo de interação complexa e negociação numa rede de organizações não-governamentais e outras organizações, privadas e não-lucrativas.

Esta multiplicidade de pontos de vista poderá parecer retirar alguma utilidade ao conceito de governança. No entanto, quase todas as definições contêm alguns elementos comuns. Nomeadamente, a governança:

- (i) Assume a existência de um cenário com múltiplos *stakeholders*, em que os problemas coletivos já não podem ser resolvidos apenas pelas autoridades públicas, exigindo a cooperação de outros atores e em que práticas como a mediação, a arbitragem e a autorregulamentação podem muitas vezes ser mais eficazes do que a ação pública;
- (ii) Reconhece a importância quer das regras formais (constituição, leis, regulamentos) quer das regras informais (códigos de ética, costumes, tradições), embora assumindo que a negociação entre *stakeholders* pode alterar a importância destas regras em situações específicas;
- (iii) Não se concentra apenas em estruturas de mercado (como o NPM), mas considera também as hierarquias e as redes de cooperação como potenciais estruturas facilitadoras em circunstâncias apropriadas;
- (iv) Não raciocina apenas segundo uma lógica de meios e fins, entradas e saídas, mas reconhece que as características dos processos-chave na interação social (transparência, integridade, inclusão, etc.) têm valor em si mesmos;
- (v) É inerentemente política (uma vez que se preocupa com a interação de atores que procuram exercer poder sobre os outros a fim de promover seus próprios interesses), pelo que não pode ser deixada apenas nas mãos de elites que tomem decisões de índole profissional ou managerialista (Löffler, 2009: 217-218)

Ainda assim, Frederickson (2004: 11-14) argumenta que há cinco problemas que podem pôr em causa a credibilidade do termo *governança*, devendo por isso ser evitados:

- (i) A palavra governança está na moda, pelo que muitos autores acabam por a utilizar apenas dar uma nova roupagem a debates antigos;
- (ii) A governança é um conceito impreciso, pelo que, se usado de forma genérica, pode ser usado para descrever quase tudo;
- (iii) Os utilizadores do termo governança tendem a ter, *a priori*, visões negativas das instituições governamentais e das estruturas burocráticas tradicionais;
- (iv) Muitos utilizam a palavra governança como significando mudança, reforma, correção de falhas, desvalorizando os investimentos nas instituições tradicionais e os resultados da sua atuação. Contudo, a literatura mais académica desvaloriza esta retórica de reforma, referindo-se à governança como uma forma de políticos e burocratas se adaptarem ordeiramente a novos valores e circunstâncias;
- (v) A governança tende a dar uma importância excessiva a instituições não-estatais (parceiros com ou sem fins lucrativos, ONG, organizações intergovernamentais e paraestatais, etc.), quase levando a crer que poderá existir governança sem governo.

A governança, mesmo com as suas fraquezas, é o conceito que mais convenientemente descreve e explica a ação de um conjunto de forças cujo impacto não é adequadamente explicado pelos estudos tradicionais sobre política, governo e Administração Pública. No entanto, os académicos que estudam a governança deverão procurar estabelecer uma definição que possa ser comumente aceite, suficientemente lata para englobar as forças que pretende explicar mas não tão ampla que acabe por ser usada para tentar explicar quase tudo. Por sua vez, os teóricos da governança deverão identificar o que a governança é e o que não é, reconhecer abertamente os seus enviesamentos e encarar as implicações daí decorrentes (Frederickson, 2004: 17-18).

No Quadro 1.1 sintetizam-se os diversos aspetos da convergência/divergência das três perspetivas teóricas até aqui abordadas: organização profissional weberiana, NPM e governança.

1.4.1 New Public Service

A preocupação com os efeitos das reformas inspiradas pelo NPM levou vários autores a tentar revitalizar uma ética de serviço público, defendendo um relacionamento entre funcionários públicos e cidadãos menos baseado no mercado e mais assente num espírito colaborativo em rede (Bevir, 2010: 103). Englobável no conceito de governança, o *New Public Service* (NPS), proposto por Jane e Robert Denhardt, é um exemplo desta tentativa

de revitalização do serviço público, razão pela qual terá tanto de defesa de um futuro idealizado como de análise de uma realidade verificada (Lynn, 2010: 113).

Quadro 1.1 – Síntese das três perspectivas teóricas da Administração Pública

Paradigma/ Elementos Chave	Organização profissional weberiana	New Public Management	Governança
Fundamento Teórico	Ciência Política	Teoria da Escolha Pública e managerialismo	Sociologia organizacional e teoria de redes
Natureza do Estado	Unitário	Regulador	Plural e pluralista
Ênfase	Execução das políticas públicas	Gestão dos recursos e do desempenho organizacional	Negociação de valores, propósitos e relações
Conceito de Interesse público	Definido politicamente e expresso na lei	Agregado dos interesses individuais	Diálogo sobre valores partilhados
Destinatários dos serviços públicos	Utentes e eleitores	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	Conceber e implementar políticas públicas	Promover e assegurar o funcionamento do mercado	Negociar e mediar interesses entre cidadãos e grupos da comunidade
Estrutura Organizacional	Organização burocrática	Organizações públicas descentralizadas e autónomas	Mecanismos de colaboração entre entidades públicas e privadas
Mecanismo de Governança	Hierarquia	Mercados	Redes
Papel dos privados na relação com o Estado	Subordinação	Independência	Interdependência
Valores base	Ética do setor público	Eficácia da competição e mercados	Envolvimento da sociedade no processo de decisão
Motivação base dos funcionários e gestores públicos	Salário e benefícios, segurança no trabalho	Espírito empreendedor e desejo de redução do peso do governo	Serviço Público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2000); Osborne (2010) e Bevir (2010)

As principais influências do NPS são a Teoria da Cidadania Democrática, o Modelo de Comunidade e Sociedade Civil e a Teoria do Humanismo Organizacional e do Discurso. Este conjunto de teorias e ideias de natureza social, associadas à cidadania democrática e a

perspetivas humanistas, considera que o diálogo público é necessário e revigorante à burocracia pública e à restauração da legitimidade na Administração Pública (Denhardt e Denhardt, 2000: 552-553). Os princípios que regem o NPS são os seguintes:

- (i) O papel principal do Estado é o de ajudar os cidadãos a articular e conhecer os seus interesses e direitos, em vez de tentar controlar ou conduzir a sociedade noutras direções;
- (ii) Os administradores públicos devem, acima de tudo, tentar criar uma noção coletiva de interesse público. O objetivo não deve ser a procura de soluções rápidas motivadas por escolhas individuais, mas a criação de interesses e responsabilidades comuns;
- (iii) As necessidades públicas podem ser mais eficaz e responsabilmente satisfeitas desenvolvendo programas e políticas através de esforços coletivos e processos colaborativos;
- (iv) O interesse público resulta do diálogo sobre valores partilhados, não da agregação de interesses individuais. Assim, os servidores públicos não devem apenas responder às exigências de “clientes”, mas procurar construir relações de confiança e de colaboração entre cidadãos;
- (v) Os servidores públicos não devem prestar atenção apenas ao mercado, devem também preocupar-se com a lei, com os valores da comunidade, com as normas políticas, com os códigos profissionais e com os interesses dos cidadãos;
- (vi) Os organismos públicos, bem como as organizações em que estes participam, têm uma maior probabilidade de serem bem-sucedidos a longo prazo se recorrerem a processos de colaboração e de liderança partilhada baseada no respeito por todos; e,
- (vii) O interesse público é mais acautelado por servidores públicos e cidadãos empenhados em contribuir para a sociedade do que por gestores que agem como se o dinheiro público fosse deles. (Denhardt e Denhardt, 2003: 9).

1.4.2 Redes de Governança

Outra vertente da governança é o conceito das redes de governança. Estas são uma forma particular de governança, bem como uma forma particular de rede. Pode definir-se uma rede de governança como: (i) uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autónomos do Estado, mercado e sociedade civil; (ii) que interage por meio de negociações que envolvem a negociação, deliberação e lutas de poder intensas; (iii) que acontece dentro de um quadro relativamente institucionalizado de regras, normas, conhecimento partilhado e imaginários sociais; (iv) que facilita a elaboração de políticas autorreguladas na “sombra da hierarquia”; (v) e que contribuem para

a produção de “valor público” no sentido amplo de definição de problemas, visões, ideias, planos e regulamentação concreta com interesse para faixas alargadas da população (Sørensen e Torfing, 2005: 197; 2009: 236).

As redes de governança podem assumir muitas formas diferentes em diferentes países, em diferentes níveis de governança e dentro diferentes áreas de políticas. Como tal, podem ser: (i) espontâneas ou criadas superiormente; (ii) formais ou informais; (iii) intra ou inter organizacionais; (iv) abertas ou fechadas; (v) coesas ou desconexas; (vi) de curta ou longa duração; (vii) específicas para um setor ou envolvendo a sociedade; (viii) centradas na formulação ou na implementação de políticas (Sørensen e Torfing, 2005: 197; 2009: 237)

As múltiplas formas de redes de governança atestam a grande relevância do conceito para descrever e analisar as formas contemporâneas de governança. Adicionalmente, as diferentes características das redes de governança são importantes para explicar o seu impacto na elaboração de políticas públicas.

As redes de governança têm tido diferentes nomes: neocorporativismo, políticas de comunidades, governo de interesse privado e ligas de defesa. Atualmente, as redes de governança são referidas como arranjos informais de governança, parcerias, *joined-up government*, mecanismos de cogovernança, alianças estratégicas, fóruns de decisão, conselhos consultivos ou *task force* para elaboração de políticas. Uma forma de verificar se estes rótulos “escondem” uma rede de governança, é conseguirmos identificar se existe uma rede de atores interdependentes, embora autónomos, envolvidos em processos institucionalizados de governança pública, baseada em interações negociadas e tomada de decisão conjunta (Sørensen e Torfing, 2009: 237).

Segundo Sørensen e Torfing (2007: 11-12) as redes de governança distinguem-se do controlo hierárquico do Estado e da regulação da concorrência no mercado pelo menos de três maneiras diferentes. Em termos da relação entre os atores, as redes de governança podem ser descritas como um sistema de governança pluricêntrica em oposição ao sistema unicêntrico da regulação estatal imperativo e ao sistema multicêntrico de regulação pelo mercado competitivo. No que respeita à tomada de decisão, as redes de governança tomam decisões e regulam várias questões através de interação reflexiva que envolve negociação entre uma pluralidade de atores que trabalham sobre as suas interdependências, a fim de produzir decisões conjuntas e soluções coletivas em face dos conflitos persistentes entre interesses e visões do mundo divergentes. Finalmente, a observância das decisões negociadas coletivamente não é assegurada nem por meio de sanções legais do Estado nem por medo de perdas económicas no mercado. Pelo contrário, é assegurada através da geração de confiança generalizada e obrigação política que ao longo do tempo se sustentam em regras e normas autoinstituídas.

Segundo Peters (2010: 40-42), pode identificar-se uma ampla gama de problemas decorrentes da governação em rede:

- (i) *Tomada de decisão.* Tomar decisões nas redes associadas à "governança" não é um processo simples. Ao contrário do que acontece nas instituições formais, a maioria das redes, ou outros tipos de estruturas envolvendo atores sociais no governo, não têm regras claras para a tomada de decisão. As normas implícitas são para negociar o consenso, mas a negociação pode produzir decisões pelo menor denominador comum, a menos que haja outras normas em vigor relativas à verificação dos interesses envolvidos. Sem quaisquer regras *ex-ante* ou normas informais fortes, é provável que a governança produza decisões de relativamente baixa qualidade, ou mesmo nenhuma decisão. Para fazer estes arranjos de interesse público funcionar, terão que ser infundidos valores que ultrapassem os interesses particulares das partes envolvidas.
- (ii) *Participação.* Uma importante questão democrática envolvida no desenvolvimento da governação por meio de redes e outros mecanismos mais informais, é saber se a democracia é realmente promovida, através de mecanismos que são supostamente mais democráticos. Parte da lógica do desenvolvimento das redes de atores sociais é que a democracia representativa convencional está a falhar, como um meio de traduzir os desejos públicos em ações. No entanto, há provas substanciais de que o envolvimento do público com os partidos políticos e com os modos de convencionais de participação tem vindo a diminuir acentuadamente. Não é claro que as redes farão muito melhor na representação dos interesses sociais no governo. Os modelos de rede da democracia dependem do envolvimento de toda a gama de interesses e indivíduos na sociedade, mas as mesmas pessoas que podem ser excluídas da participação efetiva nas instituições representativas, também podem ser excluídas da participação nas redes.
- (iii) *Coordenação.* A ausência de uma coordenação eficaz no setor público geralmente reduz a eficiência e eficácia dos programas públicos, e também aumenta a perceção do público da incompetência do governo. Apesar da má coordenação constituir um problema recorrente, terá sido exacerbado pelas reformas das últimas décadas. Por exemplo, a utilização do modelo "Agência" para a prestação de serviços criou um número ainda maior de organizações autónomas que têm, elas mesmas, de ser coordenadas. Da mesma forma, as redes e as organizações públicas estreitamente relacionadas com as redes podem ser mais difíceis de coordenar do que as organizações do setor público. A estratégia geral para as reformas de descentralização tem sido a de se focarem numa boa gestão e eficiência dentro de uma única organização ou área de

políticas. Esta estratégia teve numerosos sucessos, mas, ao mesmo tempo enfraqueceu a capacidade dos governos para imporem iniciativas e prioridades políticas gerais.

(iv) *Accountability*. Finalmente, a principal questão que se coloca no desenvolvimento do NPM e de estilos de governança no setor público é a *accountability* pelas decisões que são tomadas em nome do público. Ambas as alternativas às formas tradicionais da governação tendem a atenuar as ligações entre a ação pública e organizações políticas, e assumir que esses vínculos políticos são talvez menos importantes do que se pensava convencionalmente. Existem outras hipóteses sobre formas alternativas de prestação de contas e controlo, mas estes mecanismos alternativos não podem substituir num sistema democrático a primazia da política e a responsabilidade ministerial sobre a ação pública. A *accountability* é muitas vezes concetualizada como um mecanismo para impor controlo sobre as organizações e programas públicos, mas é também um meio de orientar a melhoria dos programas. Os elementos estruturais e processuais contidos nas reformas ao longo dos últimas décadas, não só enfraqueceram a capacidade de controlo do governo, como também limitaram os elementos para correção de erros pela *accountability*.

O estabelecimento de uma rede formal poderá não ser a resposta mais adequada a todas as situações que exigem algum tipo de colaboração. Esta poderá ser conseguida através do recurso a ferramentas como concessões, contratos de serviços, programas de regulamentação, acordos interinstitucionais ou ajustes informais. Muitos destas ferramentas são de natureza bi ou tripartida, ao passo que as redes envolvem normalmente a colaboração de um número muito superior de entidades (Agranoff, 2012: 132).

Ansell e Gash (2008: 562) consideram a existência de três fatores contingenciais para a formação das redes: o tempo, a confiança e a interdependência.

As redes dificilmente serão bem-sucedidas sem a existência de entendimentos gerais, apoio organizacional, confrontação dos problemas reais, respeito mútuo e um compromisso de longo prazo de aprendizagem mútua e de reenquadramento dos problemas. Pelo contrário, o sucesso das redes dependerá da concordância entre os seus membros de que os problemas são multifacetados, de que as redes são uma oportunidade de aprendizagem, de que há potencial para abordar os problemas de forma diferente, com respeito mútuo e vontade de deliberar, crescer e aprender, reconhecendo e aceitando cada participante o impacto que um compromisso de longo prazo poderá ter na sua própria organização. Nem todas estas condições precisam de estar reunidas no momento em que a rede é formada, mas, a menos que um número suficiente venha a ser cumprido, a rede assim formada será

de difícil organização e gestão (Agranoff, 2012: 132). O Quadro 1.2 procura sintetizar alguns motivos justificativos da (não) formação de redes.

Quadro 1.2 - Razões para formar ou não uma rede

Quando não formar uma rede	Quando formar uma rede
<p>Problemas pouco importantes, solucionáveis através de contatos e ajustes entre um número limitado de entidades.</p> <p>Foco de atuação vago ou sem sentido.</p> <p>Imposição de uma abordagem específica aos problemas por parte dos parceiros principais.</p> <p>Falta de apoio/empenho dos decisores de topo.</p> <p>Participantes sem autoridade delegada para falar e decidir em nome das suas organizações.</p> <p>Atores e especialistas relevantes sem grande interesse ou disponibilidade para participar na rede.</p> <p>Incapacidade de enfrentar problemas centrais geradores de conflito e de tensões entre os vários participantes.</p> <p>Incapacidade de superar conflitos, confusões e desacordos sobre os problemas que a rede deverá abordar.</p> <p>Incapacidade dos participantes de interagirem em pé de igualdade, independentemente da sua força social, política ou económica.</p> <p>Funcionamento disfuncional resultante de complicações desnecessárias na comunicação, na gestão ou na resolução de conflitos entre participantes.</p> <p>Expetativa de resolução rápida dos problemas, ao invés de uma orientação para pequenas (ainda que essenciais) vitórias.</p> <p>Incapacidade de reequacionar a abordagem inicial aos problemas com base em novas perspetivas resultantes de acordos deliberativos.</p>	<p>Problemas complexos, cuja solução passa pelo envolvimento de diversas entidades.</p> <p>Os decisores de topo reconhecem a complexidade do problema e estão dispostos a alocar recursos à sua resolução (apoio financeiro, de pessoal, etc.).</p> <p>Os problemas enfrentados têm poucas ou nenhuma soluções aparentes e/ou viáveis, envolvendo várias partes na sua procura.</p> <p>Os potenciais parceiros veem a sua participação como uma oportunidade para aprenderem e se adaptarem, e de desenvolverem novas competências e novas abordagens para os problemas.</p> <p>Possibilidade de usufruir da aplicação dos recursos de diferentes entidades na resolução dos problemas.</p> <p>Disponibilidade para partilhar os custos e os riscos associados às novas soluções.</p> <p>Potencial ganho de influência, de posicionamento competitivo e de novos clientes numa determinada área política/programática.</p> <p>Capacidade potencial para gerir a incerteza e resolver problemas complexos.</p> <p>Oportunidade para promover o apoio mútuo, a confiança, as sinergias e as relações de trabalho harmoniosas.</p> <p>Oportunidade para o desenvolver em conjunto respostas rápidas e eficientes às novas exigências e para a introdução de novas tecnologias.</p> <p>Vontade de explorar novas abordagens.</p> <p>Disponibilidade para estabelecer compromissos deliberativos construtivos que levem ao desenvolvimento de novas possibilidades.</p> <p>Participantes dispostos a enfrentar e gerir problemas geradores de conflitos.</p> <p>Vontade generalizada para tratar todos como iguais, independentemente da sua posição hierárquica na entidade de origem.</p> <p>Parceiros-chave dispostos a envolver-se num processo de longo prazo e que implica o reenquadramento dos problemas segundo novas perspetivas.</p> <p>Vontade inicial de alinhar os serviços e programas que afetem os outros.</p>

Fonte: Agranoff, 2012

1.5 METAGOVERNANÇA

Peters (2010, 37) refere uma forma emergente de governar a partir do centro, a que chama metagovernança. Este modelo reconhece a necessidade de alguma delegação e devolução do ato de governar, mas ao mesmo tempo também reconhece a necessidade de uma maior orientação central. A metagovernança é o processo de orientação dos efeitos de transferência do poder do processo de governança. Noutros termos, é a "governança da governança".

O conceito ou noção de metagovernança indica que um número de organizações e processos atingiram, no contexto do setor público, um determinado grau de autonomia – descrito como governança – tornando-se necessária, como consequência, a existência de um relativo controlo sobre esses componentes do governo (Peters, 2010: 37).

A metagovernança envolve a gestão da complexidade e pluralidade e concretiza-se como "a organização das condições para a governação" (Jessop, 2003: 15).

Meuleman (2008: 67-68) também define a metagovernança como a "governança da governança», de acordo com o uso comum do prefixo meta. Assim como a governança é o resultado de combinações dinâmicas de três tipos ideais, a metagovernança é a governança das misturas de formas de coordenação social: hierárquica, redes e mercado. A metagovernança é um conceito que se posiciona "acima" dos três estilos principais de governança e requer uma multiperspetiva ou abordagem do tipo "visão de helicóptero". Pode ainda ser considerada como um processo de negociação entre governança competitiva, governança autoritária e governança cooperativa. Sintetizando as posições de vários autores (Jessop, 2003; Kooiman, 2003 e Sørensen, 2004), Meuleman (2008: 68) apresenta a metagovernança como "um meio para a produção de um certo grau de governança coordenada, através da conceção e gestão de combinações sólidas de governança hierárquica, de mercado e de redes, de forma a alcançar os melhores resultados possíveis do ponto de vista dos responsáveis pelo desempenho das organizações do setor público: gestores públicos como 'metagovernantes'".

Segundo Torfing *et al.* (2012: 125), a noção de metagovernança é importante porque oferece uma maneira de conceber a relação entre os atores quase-autónomos e as agências descentralizadas e as tentativas reflexivas e estratégicas para governar esses atores e agências, a fim de alcançar objetivos específicos, sem voltar às formas tradicionais de controlo e de sanções de cariz burocrático. Este conceito ajuda a compreender não só as novas práticas de governança associadas ao NPM, mas também as práticas associadas às parcerias e redes de governança surgidas muitas vezes como uma resposta prática e estratégica à fragmentação causada pelas reformas do NPM, e cuja execução pode ser levada a cabo por atores com legitimidade e engenho, designados por metagovernantes.

1.5.1 Metagovernança das redes de governança

A metagovernança é um esforço reflexivo e estratégico através do qual uma série de atores legítimos e capazes procura combinar e facilitar formas particulares de governança interativa e moldar e direcionar o seu funcionamento de acordo com regras, procedimentos e padrões normativos específicos (Torfing *et al*, 2012: 181). É fundamental alcançar um equilíbrio entre a eficiência e a democracia nas redes de governança através do ajustamento e negociação dessa regulamentação normativa, numa perspetiva pragmática (Sørensen e Torfing, 2005: 214).

A autoridade formal, a legitimidade democrática e os recursos organizacionais das autoridades públicas tornam-nas particularmente adequadas para o exercício da metagovernança (Klijn e Koppenjan, 2000 *apud* Sørensen e Torfing, 2009: 246).

A metagovernança permite às autoridades públicas mobilizar os conhecimentos, recursos e energias de um grande número de atores públicos e privados, mantendo a sua capacidade de influenciar o âmbito, o processo e os resultados da rede de políticas. Como tal, as autoridades públicas podem continuar a exercer o poder enquanto compartilham a responsabilidade da governança pública com outros atores (Sørensen e Torfing, 2009: 246).

Os políticos eleitos e os gestores públicos podem utilizar diferentes ferramentas nos seus esforços para metagovernar as redes de governança (Torfing *et al*, 2012: 181-182):

- (i) *Design institucional* que visa influenciar o âmbito, o carácter, a composição e os procedimentos das redes de governança;
- (ii) *Objetivo e enquadramento da orientação* que procura determinar os objetivos políticos, as condições fiscais, a base jurídica e a argumentação discursiva das redes de governança;
- (iii) *Gestão de processos* de forma a reduzir as tensões, resolver conflitos, capacitar atores particulares, e reduzir os custos de transação em redes de governança;
- (iv) *Participação direta* que se esforça por influenciar a agenda política, o leque de opções viáveis, as premissas da tomada de decisão, bem como os resultados das políticas negociadas das redes de governança.

As quatro ferramentas podem ser usadas de várias maneiras para promover e melhorar a eficácia da governação em rede.

O Quadro 1.3 tem por objetivo fornecer uma série de exemplos de como as quatro ferramentas de metagovernança podem ser empregadas para promover uma governança em rede eficaz e democrática.

As ferramentas de metagovernança podem ser divididas em *hands off* e *hands on* (Sørensen, 2006: 101; Sørensen e Torfing, 2009: 246-247; Torfing *et al*, 2012: 181-182).

Quadro 1.3 – ferramentas de metagovernança

	Promoção de uma governança em rede eficaz	Melhoria do desempenho democrático das redes de governança
Design Institucional	<p>Enfoque rigoroso nos objetivos e nas capacidades inovadoras</p> <p>Definição ou negociação de prazos claros; definição de procedimentos adequados de cooperação e negociação</p> <p>Extinção das redes supérfluas e mal sucedidas</p>	<p>Publicitação sobre a rede e sobre os outputs da política produzida</p> <p>Ampla inclusão de atores relevantes envolvidos (evitar a exclusão externa)</p> <p>Criação ou apoio de redes alternativas e concorrentes</p>
Objetivos e enquadramento	<p>Coordenação e alinhamento de objetivos; definição da missão e do enquadramento político adequado</p> <p>Criação de fortes interdependências entre os atores da rede; troca de recursos</p> <p>Partilha dos ganhos de eficácia decorrentes da governação em rede com a rede e com os atores da rede</p>	<p>Negociação e comunicação das condições de enquadramento políticas, fiscais, legais e discursivas</p> <p>Monitorização do desempenho da rede relativamente às condições de enquadramento</p> <p>Decisão sobre se as não conformidades devem levar a sanções ou a adaptações do enquadramento</p>
Gestão dos processos	<p>Fornecimento dos recursos adequados para redução dos custos de transação; capacitação dos atores da rede</p> <p>Estabelecimento da agenda, arbitragem, averiguação conjunta e aprendizagem cruzada</p> <p>Flexibilidade em relação aos fins e meios para incentivar a inovação</p>	<p>Capacitação dos atores fracos e marginalizados da rede para promoção da igualdade</p> <p>Transparência através da circulação de informação relevante</p> <p>Análise de <i>stakeholders</i> privados para apuramento de apoio dos respetivos constituintes</p>
Participação direta	<p>Cooperação sustentada entre os vários atores; criação de sentido de propriedade conjunta sobre as vitórias</p> <p>Construção de confiança mútua</p> <p>Institucionalização de processos adequados e aprendizagem contínua</p>	<p>Manutenção de uma agenda política ampla apoiada por um discurso definido (evitar a exclusão interna)</p> <p>Promoção de discussão aberta a opções alternativas</p> <p>Avaliação do desempenho da rede em relação aos padrões democráticos comuns</p>

Fonte: Adaptado de Sørensen e Torfing, 2009 e Torfing *et al*, 2012

Enquanto a primeira e a segunda ferramentas são *hands off*, ou seja, são utilizadas à distância das redes de governança, a terceira e a quarta são *hands on*, o que significa que são empregues através de uma estreita interação entre os metagovernantes e uma determinada rede de governança. A metagovernança das redes de governança é mais bem-sucedida quando os metagovernantes combinam ferramentas de metagovernança *hands off* e *hands on*, de forma a influenciar a governança em rede de uma forma mais direta e proativa. Numa fase mais inicial de estabelecimento da rede, quando se procede ao recrutamento e capacitação dos atores nela intervenientes e se definem os parâmetros básicos para a interação da rede de políticas, é especialmente adequado utilizar

ferramentas *hands off*, como o design e o enquadramento. Mais tarde, perante a ocorrência de falhas provocadas por conflitos, impasses ou pela exclusão de atores-chave das deliberações políticas, ou mesmo perante desvios substanciais do resultado da rede de políticas face ao considerado aceitável pelos metagovernadores, não haverá apenas uma necessidade de redesenhar ou de reenquadrar a rede, mas também de adotar uma metagovernança mais *hands on* através da gestão e participação na rede (Sørensen e Torfing, 2009: 247).

1.5.1.1 Promoção de uma governança em rede eficaz

A primeira ferramenta de metagovernança, o *design institucional*, é importante não só na fase inicial, em que a rede de governança é formada, mas também numa fase posterior de ajustes ao projeto institucional. Uma rede de governança deve formar-se em torno de uma série de objetivos políticos claramente definidos, o que implica a realização de um diagnóstico sobre quem são os atores que podem contribuir para a realização dos objetivos. A dependência de ligações bem estabelecidas com “os suspeitos do costume” é, com frequência, uma solução ineficaz, visto tender a excluir atores políticos cruciais, capazes de fazer uma contribuição significativa para a rede de governança, e a incluir atores políticos que podem ter pouco a oferecer em relação à tarefa em mãos (Torfing *et al*, 2012: 182).

Também por forma a estimular a interação eficaz e os processos de tomada de decisão na rede, o metagovernante pode querer definir, de forma unilateral ou por meio de negociação, uma série de prazos para os diferentes tipos de *outputs* das políticas. Assim, uma série de prazos podem ser definidos de modo a manter os atores da rede focados na produção de resultados em termos de relatórios, conferências, planos, propostas políticas e intervenções diretas. Finalmente, o design de procedimentos adequados de cooperação e negociação irá melhorar a governança efetiva, uma vez que ajuda a reduzir os custos de transação da rede e pode reduzir o risco de conflitos prejudiciais causados pela incerteza e falta de coordenação (Sørensen e Torfing, 2009: 248-249).

Há, obviamente, um limite para o impacto do design inicial das redes de governança na sua eficácia futura. Assim, é fundamental que os metagovernantes estejam preparados para rescindir ou cortar as ligações às redes de governança que, após cuidadoso enquadramento e gestão continuem a revelar-se supérfluas ou mal sucedidas. Extinguir ou banir redes de governança poderá ser problemático e suscitar a feroz resistência dos atores da rede. Uma alternativa viável poderá ser o corte de financiamento e a promoção de novas redes em substituição das redes obsoletas (Torfing *et al*, 2012: 183).

A segunda ferramenta de metagovernança inclui *os objetivos e o enquadramento da rede* e constitui um processo contínuo que visa moldar a arena para a interação da rede através do uso de meios indiretos, tais como a definição dos objetivos globais, a especificação das

condições fiscais e legais, e a elaboração do discurso que define a missão conjunta da rede. A governança eficaz pode ser reforçada pelo enquadramento dos objetivos políticos de maneira a ajudar a alinhar os objetivos dos atores da rede e convencê-los de que há uma necessidade urgente de coordenação e ação conjunta. A divulgação das "melhores práticas" também pode ser usada para influenciar os meios pelos quais os atores da rede visam atingir os seus objetivos particulares. Os metagovernantes também podem tentar fortalecer as interdependências entre os atores da rede, a fim de estimular o intercâmbio de recursos. Isto pode ser realizado quer através do esclarecimento ou da definição dos interesses, papéis e capacidades dos atores participantes, quer oferecendo-se para financiar atividades e soluções de políticas que sejam consensuais para todos os atores da rede (Sørensen, 2006: 101; Sørensen e Torfing, 2009: 249).

Por último, é também importante que os ganhos de efetividade decorrentes do processo de política em rede sejam compartilhados com a rede e com os atores da rede, a fim de criar um incentivo para adicionais ganhos de cooperação e eficiência. A rede de governança pode ser recompensada através do alargamento das suas competências e autonomia, do reforço do seu prestígio e influência, e de um aumento do seu financiamento. Os atores da rede por sua vez, podem ser recompensados através da atualização do seu estatuto político, concedendo-lhes o acesso a outras arenas políticas, oferecendo-lhes um serviço melhor, ou através de uma compensação pelo tempo e energia investidos na rede de governança (Torfing *et al*, 2012: 183).

A terceira ferramenta da metagovernança é a *gestão dos processos da rede*, que envolve a interação e o diálogo com a rede, apesar de não existir uma participação direta nas negociações da rede. A gestão dos processos da rede pode aumentar a governança eficaz ao diminuir os custos de transação do trabalho em rede através da prestação de apoio e recursos adequados e capacitando os atores da rede através do financiamento de aprendizagem individual ou coletiva (participação em cursos, seminários e conferências, convite de oradores convidados para as reuniões da rede ou a organização de *workshops* com moderadores externos, etc.) (Sørensen, 2006: 102; Sørensen e Torfing, 2009: 250).

A gestão dos processos da rede também pode contribuir para a redução das tensões destrutivas, através do estabelecimento da agenda, da arbitragem, do apuramento de factos conjunto e a facilitação da aprendizagem cruzada. Finalmente, os metagovernantes devem sinalizar claramente que é aceitável um ajuste flexível de meios e fins, desde que apoiado por argumentos sólidos, se resultar de um compromisso político entre os atores-chave e não envolver custos elevados. Uma insistência em fins pré-definidos e meios antiquados tenderá a espartilhar a rede de governança e impedir a aprendizagem mútua e a inovação política (Torfing *et al*, 2012: 184).

A última ferramenta da metagovernança é a *participação direta na rede*, situação complexa em que o metagovernante se torna um dos vários participantes da rede de governança, prescindindo da sua posição de autoridade e participando segundo as regras previamente estabelecidas, mantendo no entanto um olhar reflexivo sobre a mesma por forma a influenciar as suas operações e a promover uma governação eficaz e democrática (Sørensen, 2006: 102).

Ao participar ativamente na rede, o metagovernante pode ajudar a produzir pequenas vitórias rápidas e a criar um sentido de propriedade conjunta sobre essas vitórias, enfatizando repetidamente a contribuição dos atores participantes. Vitórias rápidas com propriedade conjunta demonstram que as redes têm importância, o que por sua vez promove um maior empenhamento e vontade de partilhar recursos e riscos. A cooperação sustentada entre os atores da rede deve ser construída sobre confiança. O comportamento estratégico de um determinado ator de uma rede, muitas vezes depende do comportamento dos outros atores da rede, pelo que o metagovernante público poderá ser capaz de ganhar e construir a confiança entre os atores da rede, através de uma demonstração unilateral de confiança na rede e nos diferentes atores. Isto poderá resultar no desenvolvimento de uma confiança generalizada em que se espera que todos se abstenham de explorar uma oportunidade no jogo de negociação em proveito próprio. Outro papel fundamental do metagovernante é incentivar a rede para que se institucionalizem os processos que funcionaram bem e fomentar a aprendizagem contínua com base nos processos fracassados. A governança em rede é baseada em grande parte, na tentativa e erro, pelo que é essencial garantir a codificação dos processos e dos procedimentos que parecem funcionar bem (Sørensen e Torfing, 2009: 251).

1.5.1.2 Promoção do desempenho democrático das redes de governança

Os teóricos de governança têm considerado a metagovernança apenas como um meio para promover a eficácia e têm ignorado a possibilidade de a utilizar como um meio para promover a democracia nos processos de autogovernança. No entanto, a utilização das várias ferramentas de metagovernança pode ajudar a promover a democracia nas redes de governança (Sørensen, 2006: 105).

A primeira ferramenta de metagovernança, o *design institucional*, pode ajudar a melhorar o desempenho democrático das redes de governança. Os metagovernantes podem garantir a sensibilização do público em geral sobre a formação da rede, para que o público saiba da sua criação, o que faz, quem são os participantes e como podem ser contactados. O design pode ainda ajudar a garantir a publicidade sobre os resultados das políticas relevantes, de modo a estimular o debate público e a facilitar a contestação política. Pode também garantir uma ampla inclusão dos atores relacionados e relevantes numa rede de governança e,

assim, evitar – ou pelo menos reduzir – o que se define como exclusão externa, ou seja, os metagovernantes devem tentar evitar padrões sistemáticos de exclusão com base no sexo, etnia, recursos económicos ou opiniões políticas. Caso os metagovernantes optem pela formação de uma rede pequena, constituída pelos atores políticos mais importantes e confiáveis que possam garantir resultados rápidos, uma atuação elitista pode ser combatida através da formação de redes alternativas e concorrentes, com uma composição mais ampla de modo a estimular o debate público e o escrutínio das propostas produzidas pela rede de elite (Sørensen e Torfing, 2009: 249).

A definição dos *objetivos e do enquadramento das redes*, segunda ferramenta da metagovernança, também pode melhorar o funcionamento democrático garantindo que os processos políticos em rede são prosseguidos dentro de uma estrutura política, económica e representativa, endossada por políticos eleitos e executadas por funcionários públicos competentes. Assim, uma forma indireta de controlo democrático pode ser exercido através de negociações e comunicação das condições políticas, fiscais, legais e discursivas definidas para as interações em rede, permitindo aos atores da rede obter uma ideia clara do que o sistema político concebe como politicamente viável e apropriado. Os metagovernantes deverão ainda encontrar formas de monitorização do desempenho da rede de governança no que respeita às condições de enquadramento negociadas e refletir se casos graves de conflito e de não conformidade não deveriam levar a sanções suaves (por exemplo, em termos de "naming and shaming" para determinados atores ou atividades de rede) ou a um ajuste flexível das condições-quadro (por exemplo, em termos de uma maior diferenciação dos objetivos políticos gerais ou uma flexibilização das restrições em termos de tempo ou recursos disponíveis), a fim de acomodar novos desenvolvimentos e facilitar a inovação futura (Sørensen e Torfing, 2009: 250).

A *gestão dos processos da rede* também pode desempenhar um papel crucial na democratização das redes de governança. O fortalecimento seletivo dos atores fracos e marginalizados - por exemplo, ajudando-os a organizarem-se, aumentando o seu conhecimento e recursos, e concedendo-lhes algum tipo de poder de veto - pode ajudar a promover a igualdade no processo de deliberação e tomada de decisão. O gestor da rede também pode contribuir para aumentar a transparência dentro da rede, assegurando que toda a informação relevante é distribuída a todos os participantes da rede, de forma clara e acessível. Por último, o gestor da rede deve ser capaz de investigar se os representantes de interesses privados contam com o apoio dos seus respetivos eleitorados. O gestor de rede deve deixar claro que a influência da rede de governança não é meramente uma função de seu consenso interno, mas também do apoio de que os stakeholders desfrutam dos grupos sociais e políticos que representam. Isto pode ajudar a reforçar a ancoragem democrática

das redes de governança nas bases de filiação das organizações de stakeholders participantes (Sørensen e Torfing, 2009: 250).

A metagovernança através da *participação na rede* também pode ser usada para melhorar a democracia. Os metagovernantes podem sentir dificuldade em manter uma agenda política ampla e inclusiva quando esta é suportada por um discurso vago e ambíguo com múltiplas interpretações. Por um lado, a agenda política não deve ser tão ampla que impeça discussões focadas e decisões firmes. Por outro lado, deve ser suficientemente ampla para evitar a exclusão interna dos agentes formalmente incluídos na rede. Como tal, a agenda política deve tornar possível que todos os atores da rede participem nas deliberações sobre as políticas sem se sentirem marginalizados pela forma e conteúdo do discurso político.

Os metagovernantes deverão ainda fazer um esforço considerável para garantir uma discussão aberta e receptiva a opções e definições de problemas alternativas, para evitar o encerramento prematuro do debate com base num determinado conjunto de valores e concepções hegemónicas. Numa democracia plural devemos insistir para que os atores políticos antagónicos respeitem mutuamente o direito de expressar opiniões e recebam uma resposta política adequada. O metagovernante deve também ser capaz de convencer a rede de governança a realizar uma avaliação regular do seu desempenho no que diz respeito aos padrões democráticos comuns. As redes de governança devem não só avaliar e melhorar a sua eficiência, mas também lutar para se democratizarem. (Sørensen e Torfing, 2009: 251).

1.6 GOVERNANÇA E METAGOVERNANÇA NA UNIÃO EUROPEIA

A UE caracteriza-se por um estilo de governança original, que com o avançar da integração europeia se tem vindo a sobrepor ao modelo tradicional de governo estadual, esvaziando-o gradualmente de conteúdo. O sistema de decisão comunitário caracteriza-se pelo pluralismo e abertura: os Estados, embora estejam presentes no coração das instituições comunitárias e continuem intimamente associados ao desenvolvimento e implementação das políticas comunitárias, enfrentam a concorrência de outros atores (económicos, sociais, políticos), portadores de outros tipos de interesses e a quem é dada a oportunidade de se fazerem ouvir num conjunto de estruturas *ad-hoc* ("comitologia"). As políticas da UE são, portanto, o resultado de uma complexa interação de forças, cujo pluralismo leva a favorecer a negociação e o "culto de compromisso" (Chevallier, 2003: 210).

Este estilo de governança, apelidado de governança multinível, pode ser encarado como uma versão transnacional das redes de governança (Peters e Pierre, 2004: 81). A governança multinível tem como ponto de partida a existência de uma sobreposição de competências entre os vários níveis de governos e da interação de atores políticos em todos esses níveis. Os governos dos Estados-Membros, embora poderosos, são apenas um grupo

entre uma variedade de atores da política europeia, não sendo mais a ligação exclusiva entre a política interna e a negociação intergovernamental na UE. Assim, o processo negocial da UE não assenta em apenas dois níveis hierárquicos bem definidos (nacional e supranacional), mas num conjunto de redes de políticas multinível (Marks *et al.*, 1996: 41).

A governança multinível pode ser vista como um jogo em que muitos jogadores podem participar simultaneamente e em que instituições pertencentes a diversos níveis de governo podem tomar parte na negociação das políticas, defendendo cada instituição um conjunto de objetivos, afins ou não aos demais jogadores. Os governos subnacionais podem valer-se assim deste processo de governança, e das arenas por ele criadas, para fugir ao controlo do governo central, o que contribui para que as instituições da UE vejam aumentar o seu poder face aos governos nacionais (Peters e Pierre, 2004: 81-82). Este facto leva Peters e Pierre (2004: 88) a considerar que os atores envolvidos na governança multinível assinam uma espécie de “pacto fáustico” com a UE, sacrificando a capacidade governativa nacional na tentativa de estabelecer negociações mais abertas e inclusivas, contornando as estruturas formais que têm sido fundamentais para governar e para estabelecer as alocações intergovernamentais em muitos sistemas.

O papel cada vez mais importante das instituições comunitárias leva Jessop (2004: 71) a considerar que a UE pode ser vista como uma cada vez mais importante instância supranacional de metagovernança multinível em relação a uma ampla gama de problemas complexos e interrelacionados. Estando as origens e o alcance destes problemas bem além do espaço territorial de cada Estado-Membro, a UE é cada vez mais um importante, ainda que complexo, ponto de intersecção (ou nó) no emergente, hipercomplexo e caótico sistema de governança global, procurando desenvolver e implementar a sua estratégia de longo prazo para a Europa. No entanto, é apenas mais um nó entre vários nós dentro do sistema emergente de metagovernança global, pelo que não pode ser plenamente compreendido sem se levar em conta as suas relações complexas com os outros nós acima, abaixo e transversais à União Europeia.

Em particular, a Comissão Europeia desempenha um papel fundamental de metagovernante na organização das redes paralelas de poder, fornecendo conhecimentos e recomendações, desenvolvendo *benchmarks*, monitorizando progressos, divulgando as melhores práticas, promovendo a aprendizagem mútua e assegurando a continuidade e coerência das políticas. Este papel da Comissão está associado à crescente importância que as redes de governança têm vindo a ser assumido no estabelecimento de políticas a nível europeu (quer em novos domínios quer em domínios tradicionais), bem como à cada vez maior participação de um leque alargado de forças económicas, políticas e sociais nas consultas multinível para a formulação e implementação de políticas (Jessop, 2004: 72).

2 RÓTULOS AMBIENTAIS E O RÓTULO ECOLÓGICO DA UNIÃO EUROPEIA (REUE)

Os rótulos ambientais, apesar de já existirem anteriormente², têm vindo a ganhar relevância sobretudo a partir dos anos 1990, em consequência quer da maior importância dada aos temas ambientais (sobretudo após a Cimeira do Rio de 1992) quer da tendência para adotar novos modelos de regulação mais próximos dos mercados e dos cidadãos em detrimento da imposição unilateral de normas pelos governos (Horne: 2009, 175; Boström e Klintman, 2008: 24-25). Este interesse crescente traduziu-se no surgimento de um grande número de rótulos ambientais³, bastante diversos entre si quanto ao objeto, às normas de certificação, à forma de utilização, etc.

Um dos rótulos ambientais mais conhecido é o Rótulo Ecológico da União Europeia (REUE), também designado de *EU Eco-label*. Este rótulo foi criado em 1992 para permitir a existência de uma resposta europeia comum a estes anseios, procurando, numa lógica de governança, envolver na definição dos seus critérios de atribuição os mais variados *stakeholders* de cada um dos Estados-Membros.

Assim, este capítulo encontra-se estruturado em duas partes. Na primeira parte procura-se refletir, ainda que sucintamente, sobre os vários tipos de rótulos ambientais, apresentando-se uma possível classificação dos vários tipos de rótulos existentes, os seus principais *stakeholders*, alguns argumentos favoráveis e desfavoráveis à sua utilização e, finalmente, alguns efeitos decorrentes da sua implementação. Na segunda parte aborda-se especificamente o REUE, descrevendo-se os seus sistemas de atribuição e de governança.

2.1 RÓTULO AMBIENTAL

2.1.1 Os vários tipos de Rótulos Ambientais

O rótulo ambiental é um símbolo utilizado para informar os consumidores, de forma expedita, sobre o maior respeito pelo ambiente de um determinado produto⁴, permitindo-lhes assim efetuar escolhas com menor impacto ambiental e influenciar os seus métodos de produção (Stein, 2009: 285; Rex e Baumann, 2006: 567). Estes rótulos podem contribuir substancialmente para a redução da pressão ambiental causada pelas várias fontes de poluição associadas ao consumo, sobretudo se os consumidores estiverem recetivos à

² É geralmente referido na literatura o papel pioneiro desempenhado pela República Federal Alemã ao criar a certificação *Blue Angel* em 1978.

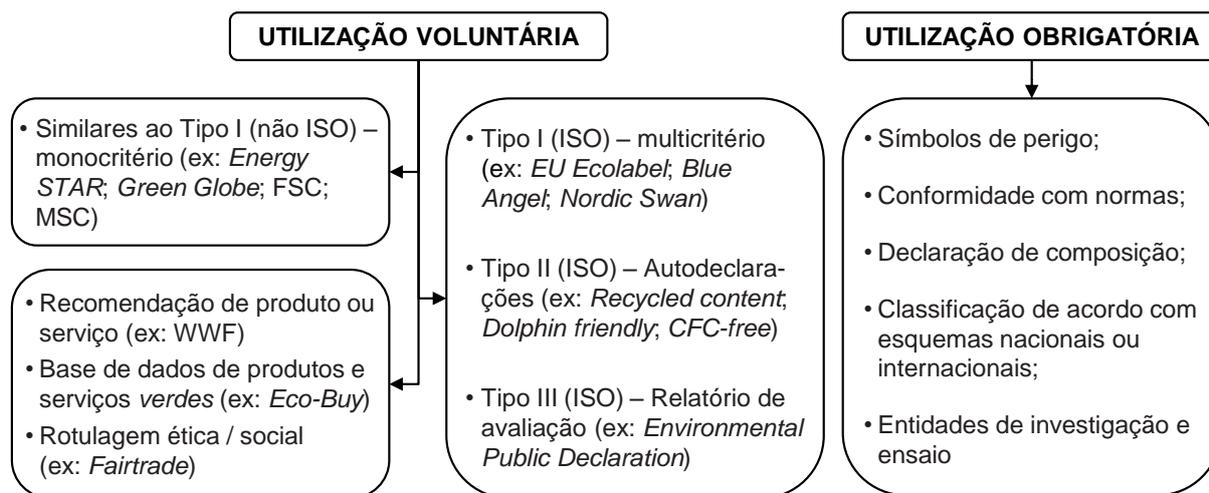
³ Refira-se, a título de exemplo, que o *Ecolabel Index* (<http://www.ecolabelindex.com/>) referencia 458 rótulos ambientais, em 197 países e 25 setores da indústria (dados de setembro de 2014).

⁴ Neste capítulo a palavra “produto” é utilizada para designar, indistintamente, qualquer bem ou serviço, em consonância com o estabelecido nas normas ISO relevantes para os rótulos ambientais (cf., por exemplo, a norma ISO 14024: 1999).

informação sobre os atributos ambientais dos produtos, se os produtores estiverem disponíveis para respeitar as condições de atribuição dos rótulos e se houver um esforço de promoção dos rótulos junto dos consumidores. Em conjunto, estes três fatores acabam por influenciar decisivamente quer o alcance dos rótulos ambientais quer a rapidez do seu reconhecimento pelo mercado (Thøgersen, 2002: 88).

Existem vários tipos de rótulos ambientais, classificáveis de acordo com vários critérios. Na Figura 2.1 apresenta-se, de forma esquemática, uma proposta para a sua classificação.

Figura 2.1 - Classificação dos vários rótulos ambientais



Fonte: Adaptado de Horne (2009)

De acordo com esta classificação, o primeiro critério diferenciador a considerar consiste na natureza voluntária ou obrigatória dos vários rótulos ambientais. Os rótulos ambientais obrigatórios – normalmente regulamentados por diploma legal – são, como o próprio nome indica, de utilização obrigatória por todos os produtos abrangidos, focando-se normalmente em aspetos relacionados com a sua composição ou com o seu desempenho (como, por exemplo, os níveis de consumo de água ou de energia) (Horne, 2009: 176). Pelo contrário, a adesão aos rótulos ambientais voluntários depende unicamente da vontade dos produtores, que podem colocar os seus produtos no mercado independentemente destes ostentarem ou não os rótulos em questão.

Entre os rótulos ambientais voluntários, é habitual distinguir-se entre aqueles que seguem ou não as normas ISO 14020:2000. Fazendo parte da série de normas de gestão ambiental ISO 14000, as normas ISO 14020:2000 lidam especificamente com os rótulos e declarações ambientais, fornecendo às empresas um conjunto credível e globalmente reconhecido de *benchmarks* internacionais para preparar a sua rotulagem ambiental de modo a satisfazer a procura dos consumidores (ISO, 2012: 6-7).

Todos os rótulos e declarações abrangidos pelas normas ISO 14020:2000 têm que respeitar os seguintes princípios: (i) devem ser precisos, verificáveis, relevantes e não

enganosos; (ii) os procedimentos e requisitos não devem criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional; (iii) devem basear-se em metodologia científica suficientemente detalhada e abrangente para suportar as alegações e que produza resultados precisos e reprodutíveis; (iv) as informações sobre o procedimento, a metodologia e os critérios utilizados para apoiar os rótulos e as declarações ambientais devem estar disponíveis e ser fornecidos mediante solicitação a todos os interessados; (v) o seu desenvolvimento deve ter em consideração todos os aspetos relevantes do ciclo de vida do produto; (vi) não devem inibir a inovação que mantenha ou que tenha o potencial de melhorar o desempenho ambiental; (vii) quaisquer requisitos administrativos ou pedidos de informação relacionados com os rótulos e declarações ambientais devem limitar-se ao estritamente necessário para estabelecer a conformidade com os critérios aplicáveis; (viii) o seu processo de desenvolvimento deve incluir uma consulta aberta e participativa com as partes interessadas, devendo ser feitos esforços razoáveis para se chegar a um consenso ao longo do processo; (ix) as informações sobre os aspetos ambientais relevantes para o rótulo ou declaração ambiental devem ser disponibilizadas aos compradores e potenciais compradores pelos responsáveis pela sua utilização (ISO, 2000).

Estas normas preveem a existência de três categorias de rótulo ambiental: *Tipo I* (norma ISO 14024:1999), *Tipo II* (norma ISO 14021:1999) e *Tipo III* (norma ISO 14025:2006).

Os rótulos ambientais do Tipo I, também designados de rótulos ecológicos (*eco-labels*), consistem no reconhecimento – através de programas voluntários, multicritério e geridos por uma entidade independente que autoriza o uso do rótulo – da preferência ambiental global de um produto dentro de uma categoria de produtos específica, tendo em consideração todo o seu ciclo de vida (ISO, 1999b: 1).

Entre outros, estes programas devem respeitar os seguintes princípios: (i) devem ser de natureza voluntária; (ii) devem respeitar a legislação ambiental e a demais legislação relevante; (iii) a definição dos critérios ambientais deve ter em consideração todo o ciclo de vida do produto, devendo qualquer afastamento deste princípio ser justificado; (iv) os critérios ambientais do produto devem ser estabelecidos de forma a diferenciar os produtos ambientalmente preferíveis dos outros na mesma categoria apenas quando estas diferenças sejam significativas (ISO, 1999b: 3).

Estes programas devem ser desenvolvidos através de um processo iterativo que inclua as seguintes fases: (i) consulta às partes interessadas; (ii) seleção das categorias de produtos; (iii) desenvolvimento, revisão e modificação dos critérios ambientais dos produtos; (iv) identificação das características funcionais do produto; e (v) estabelecimento dos procedimentos de certificação e demais elementos administrativos (ISO, 1999b: 6).

Os rótulos ambientais do Tipo II (autodeclarações ambientais) são o resultado da aplicação da norma ISO 14021:1999 às declarações que os produtores fazem, de forma

voluntária, sobre os benefícios ambientais dos produtos que comercializam, procurando regular e harmonizar a sua utilização⁵. A utilização destes rótulos tem os seguintes benefícios expectáveis: (i) permite formular alegações ambientais precisas, verificáveis e não enganosas; (ii) estimula as forças do mercado para adotarem melhorias ambientais na produção, nos processos e nos produtos; (iii) previne ou minimiza o uso de reivindicações infundadas; (iv) reduz a confusão no mercado; (v) facilita o comércio internacional; e (vi) aumenta as oportunidades dos compradores, potenciais compradores e utilizadores dos produtos de fazerem escolhas mais informadas (ISO, 1999a: 3-4).

Deste modo, estas declarações têm de obedecer, entre outros, aos requisitos a seguir enunciados. Estas declarações não devem ater-se apenas ao produto final, mas levar em consideração todos os aspetos relevantes do ciclo de vida do produto, relevando os efeitos ambientais verificados ou previsivelmente verificáveis durante esse ciclo. Estas declarações devem ser precisas, não enganosas, fundamentadas, verificáveis; relevantes para o produto e específicas quanto ao aspeto ou melhoria ambiental reivindicados, não devendo dar azo a más interpretações, afirmar ou sugerir uma melhoria ambiental que não exista ou exagerar o aspeto ambiental do produto a que se refere a alegação⁶. Ainda que literalmente verdadeiras, estas declarações não devem ser usadas quando seja provável que venham a ser mal interpretadas pelos compradores ou que sejam enganosas devido à omissão de fatos relevantes. A sua apresentação deve ser efetuada de forma a indicar claramente se se aplica a todo o produto, só a algum dos seus elementos ou apenas à embalagem; e não deve ser feita de modo a sugerir que o produto é recomendado ou certificado por uma organização independente quando tal não se verifique (ISO, 1999a: 4-5).

Os rótulos ambientais do Tipo III (relatórios de avaliação), decorrentes da aplicação da norma ISO 14025:2006, têm por objetivo: (i) incentivar a melhoria do desempenho ambiental; (ii) ajudar os compradores e utilizadores a fazer comparações informadas entre os produtos; (iii) fornecer informações que permitam avaliar os impactos ambientais dos produtos ao longo do seu ciclo de vida (ISO, 2006: 4).

Estes rótulos consistem na quantificação de dados ambientais de um produto segundo categorias de parâmetros pré-definidas com base na série de normas ISO 14040:2006⁷, mas

⁵ Cabe ao produtor garantir a veracidade destas declarações, devendo para tal adotar os métodos apropriados e disponibilizar os dados necessários para a sua verificação (ISO, 1999a: 7).

⁶ Afasta-se assim o uso de reivindicações ambientais vagas ou não-específicas, tais como "amigo da natureza", "amigo do ambiente", "não poluente", "verde", "ambientalmente seguro", etc. Pelo contrário, expressões como "reciclável", "reutilizável", "conteúdo reciclado", "redução do consumo energético", etc., podem, em princípio, ser usadas.

⁷ A norma ISO 14040:2006 define os princípios e o enquadramento das avaliações ambientais baseadas no ciclo de vida do produto.

não excluindo a utilização de informações ambientais adicionais. Atendendo à sua complexidade, estes acabam por ter uma aplicação limitada junto do consumidor final, assumindo contudo uma importância crescente no comércio *business-to-business* (B2B) (ISO, 2012: 21).

Em suma, os rótulos do tipo I são relevantes para as decisões de compra quer dos consumidores finais quer de organizações públicas e privadas, sendo o seu uso especialmente recomendável quando haja uma multitude de impactos ambientais a considerar, quando haja *trade-offs* entre esses impactos e quando o público (ainda) não lhes preste especial atenção. Os rótulos do tipo II, se credíveis, são também relevantes para consumidores finais e organizações públicas e privadas, sendo contudo mais adequados quando haja um determinado impacto ambiental individual que seja especialmente relevante e a que o mercado preste particular atenção. Já os rótulos do tipo III assumem maior relevância no mercado B2B ou para as decisões de compra de organismos públicos ou de grandes compradores, podendo substituir os questionários que estes fazem aos seus fornecedores antes de estabelecerem uma parceria comercial (Allison e Carter, 2000: 5).

Para além dos rótulos ambientais voluntários do tipo ISO, existem muitos outros que, apesar de voluntários, não são (totalmente) englobáveis em nenhum dos três tipos definidos por esta organização. Alguns aproximam-se dessas normas. Por exemplo, rótulos como o *Energy Star* seguem a quase totalidade dos critérios definidos para o tipo I, só não se integrando nesta classificação por focarem apenas um único critério (no caso em apreço, a eficiência energética de alguns aparelhos elétricos) (UNOPS, 2009: 11). Já outros seguem um caminho mais distante das normas ISO, alguns deles fazendo até depender a sua utilização também de critérios de natureza não ambiental (éticas, sociais, etc.) – como, por exemplo, a certificação *Fairtrade* (Horne, 2009: 177).

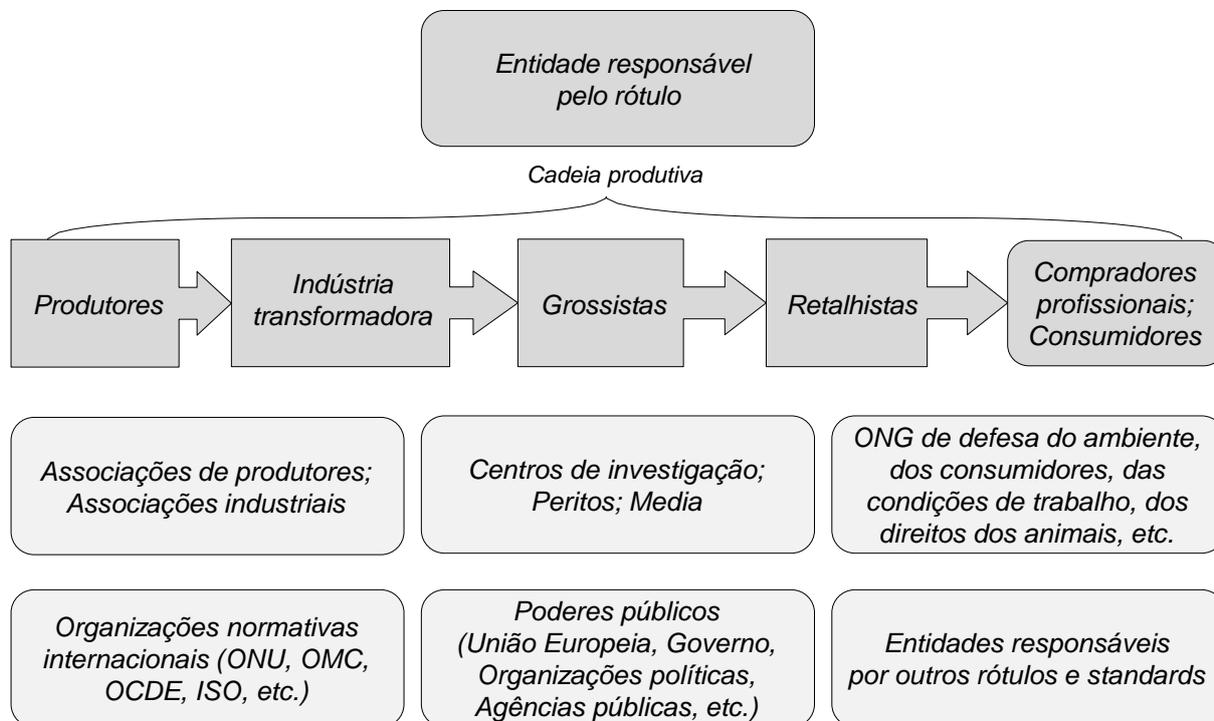
2.1.2 Stakeholders dos rótulos ambientais

Na Figura 2.2 apresentam-se os principais *stakeholders* envolvidos na criação, na definição de critérios, na atribuição, na utilização e/ou na fiscalização de um rótulo ambiental. Estes podem dividir-se em três grupos. O primeiro grupo consiste na entidade responsável pelo rótulo. O segundo grupo é constituído pelos atores diretamente envolvidos na cadeia produtiva. O último grupo engloba os atores que, ainda que sem intervenção direta no processo produtivo, acabam por influenciar os critérios de utilização do rótulo ambiental.

As entidades responsáveis pela utilização dos rótulos podem assumir inúmeras variantes. Podem ser de natureza pública ou privada. Podem contar ou não com a participação direta do(s) governo(s). Podem depender de um tipo de atores envolvidos na cadeia produtiva, ser totalmente independente (sendo os seus critérios fixados, por exemplo, por ONG) ou ter

natureza híbrida. A composição e forma de funcionamento destas entidades dependem do rótulo em questão (acabando também por o influenciar).

Figura 2.2 - Stakeholders do rótulo ambiental



Fonte: adaptado de Boström e Klintman (2008)

Os consumidores, como referido, são os principais alvos de qualquer rótulo ambiental, sendo também os principais impulsionadores do seu funcionamento. É a sua atitude perante um determinado rótulo que determina, em última análise, o seu grau de sucesso.

Os produtores/transformadores são também importantes, pois deles depende a opção de se adaptarem ou não aos critérios que lhes permitem utilizar o rótulo ambiental. Em consequência, são eles que assumem em primeiro lugar os custos do rótulo, sejam os decorrentes do próprio processo de certificação sejam os relacionados com a adaptação dos seus processos produtivos.

Os intermediários (grossistas, retalhistas) têm vindo a assumir um papel cada vez mais relevante na definição dos critérios e a implementação dos rótulos ambientais, afirmando-se como impulsionadores da adoção de alguns critérios da sua conveniência, definidos seja por iniciativa própria, seja por agregação das solicitações dos consumidores, seja ainda por pressão de organizações ambientalistas (para quem alguns grossistas e retalhistas, pela sua visibilidade, são um alvo preferencial de ações de protesto). Os intermediários (seja diretamente, seja através das suas associações) deverão assim ser envolvidos nas negociações dos critérios de utilização do rótulo (Boström e Klintman, 2008: 145-48).

Para além destes *stakeholders*, outros há que não intervêm diretamente no processo produtivo mas que o influenciam através da sua intervenção (direta ou indireta) na definição das condições de utilização dos rótulos ambientais. No caso das organizações normativas internacionais e dos poderes públicos, a sua influência emana em grande parte do seu poder para aprovar leis, regras, normas de conduta ou princípios de boas-práticas. No caso das ONG, a sua influência advém da pressão exercida sobre a entidade responsável pelo rótulo, sobre os atores envolvidos na cadeia produtiva e até sobre os governos, resultando quer em atitudes de confronto quer de cooperação. Já no caso da interação com outros rótulos ambientais, desta pode resultar quer uma atitude de competição (em que um rótulo procura corrigir ou suplementar os critérios dos outros) quer de cooperação (procurando um rótulo dialogar com os outros para assim potenciar sinergias entre os seus critérios).

Refira-se, finalmente, o papel dos *media*. Estes não só desempenham um papel importante na divulgação dos rótulos ambientais (aumentando a sua visibilidade junto do consumidor), mas contribuem também para amplificar resultados de investigação e opiniões de peritos que acabam por influenciar a definição dos critérios da utilização do rótulo.

2.1.3 Argumentos a favor e contra a utilização de rótulos ambientais

É possível encontrar na literatura dois tipos de argumentos quanto à utilização dos rótulos ambientais. Um tipo de argumentos defende a sua utilização, enfatizando o seu potencial efeito positivo na defesa do ambiente. Já outro tipo assume uma posição mais cética, apontando-lhes uma série de ineficiências e até alguma contraproducência.

Boström e Klintman (2008: 68) sistematizam estes argumentos de acordo com três perspetivas. Consideram, em primeiro lugar, a perspetiva dos *mercados*. A relevância dos rótulos decorre, em grande parte, do impacto que poderão ter nos mercados, seja promovendo uma concorrência leal entre produtos seja ajudando a evitar a disseminação de informações enganosas ou irrelevantes. Em segundo lugar, consideram a perspetiva do *conhecimento*, na medida em que um objetivo destes rótulos poderá ser o de aumentar os níveis de informação e de conhecimento sobre os possíveis impactos de um produto em termos ambientais e de saúde. Consideram finalmente uma perspetiva de *governança*, levando em conta o papel que estes rótulos poderão ter no aproximar dos vários *stakeholders*, potenciando a sua participação e cooperação na formulação de políticas ambientais. Apresentam-se, no Quadro 2.1, alguns dos argumentos identificados por estes autores.

2.1.3.1 Perspetiva de mercado

Na perspetiva do mercado, um dos argumentos favoráveis à utilização dos rótulos ambientais é o de que estes permitem uma maior capacitação dos consumidores,

permitindo-lhes tomar decisões de compra mais informadas⁸ e consentâneas com os seus valores e estilos de vida, podendo incorporar considerações éticas, sociais e ambientais nas suas decisões de consumo⁹ (Boström e Klintman, 2008: 68-69; Hartlieb e Jones, 2009: 585).

Quadro 2.1 - Prós e contras dos rótulos ambientais

PRÓS	CONTRAS
<i>Mercado</i>	
<p>Permitem uma maior capacitação dos consumidores;</p> <p>Possibilitam a criação de novas oportunidades de negócio;</p> <p>Contribuem para uma melhor imagem ambiental das empresas e dos seus setores de atividade.</p>	<p>São ineficientes para atingir certos objetivos;</p> <p>Podem criar uma distinção enganadora entre produtos idênticos;</p> <p>Podem beneficiar injustamente as grandes empresas;</p> <p>Critérios facilmente atingíveis banalizam / descredibilizam a sua utilização;</p> <p>Perturbam a continuidade dos planos de negócio;</p> <p>Podem ser uma forma encapotada de protecionismo;</p> <p>São mais uma ação de <i>marketing</i> do que de redução dos danos ambientais.</p>
<i>Conhecimento (saúde/ambiente)</i>	
<p>Ajudam os consumidores / clientes a obter informação concisa e credível sobre o produto;</p> <p>Servem de guia a produtores que queiram adotar práticas mais sustentáveis;</p> <p>Estimulam a produção de conhecimento e a interação entre <i>stakeholders</i>.</p>	<p>Os seus alegados benefícios são muitas vezes (quase) impossíveis de provar (podendo ser vistos como pseudociência);</p> <p>Podem não refletir as melhores práticas promotoras da sustentabilidade;</p> <p>Permitem apenas uma rastreabilidade mínima.</p>
<i>Governança</i>	
<p>São mais credíveis dos que outros <i>standards</i>;</p> <p>Permitem substituir / suplementar a regulamentação tradicional;</p> <p>Potenciam a participação da sociedade;</p> <p>São politicamente eficientes (graças à sua natureza colaborativa);</p> <p>Ajudam a melhorar o relacionamento entre os vários <i>stakeholders</i>.</p>	<p>Adicionam mais uma camada de regras às regras já existentes;</p> <p>Dão um poder excessivo aos <i>stakeholders</i> externos;</p> <p>Baseiam-se amiúde nos interesses particulares de alguns atores privados;</p> <p>Desaproveitam a experiência das entidades públicas;</p> <p>Atribuem ao consumidor uma responsabilidade excessiva;</p> <p>Não são suficientemente radicais.</p>

Fonte: Adaptado de Boström e Klintman (2008)

⁸ O que contribui para internalizar algumas das externalidades positivas associadas à produção e ao consumo dos produtos que ostentam estes rótulos e/ou reduzir algumas externalidades negativas associadas à sua produção.

⁹ Boström e Klintman (2008: 10) assinalam a existência de um número crescente de consumidores que regem a sua participação no mercado também por valores não económicos, rejeitando (*boycott*) ou promovendo (*buycott*) o consumo de certos produtos por motivos éticos ou políticos.

Outro argumento favorável é o facto de possibilitarem a criação de novas oportunidades de negócio. Estes rótulos permitem um posicionamento de preço mais elevado, o que cria novas oportunidades e possibilita a entrada de novos operadores para o mercado. As empresas podem também encarar o rótulo ambiental como uma oportunidade de criar e/ou desenvolver um nicho de mercado que lhes permita concorrer com empresas que atualmente dominam o mercado. Os rótulos ambientais podem ainda ser uma forma credível de expressar a responsabilidade social e ambiental de uma empresa (ou até de um setor de atividade), contribuindo para a melhoria da sua imagem junto dos consumidores e da sociedade (Boström e Klintman, 2008: 69-70).

Em contraponto a estes argumentos, outros mais críticos são também avançados. Um desses argumentos é o de que os rótulos são (relativamente) ineficientes para atingir certos objetivos. Estes pouco ajudam a reduzir os níveis de consumo de um determinado produto – podendo até dificultar a comunicação do imperativo “consume menos!” – pelo que o efeito positivo conseguido pela diminuição do impacto ambiental de cada unidade consumida pode não compensar o efeito negativo decorrente do aumento dos níveis de consumo (Boström e Klintman, 2008: 175-176; Dosi e Moretto, 2001: 114). Por outro lado, os rótulos ambientais podem não ter um efeito disseminador de boas práticas pela indústria. Aplicando-se, na maior parte dos casos, apenas a uma pequena percentagem de produtos, os seus (alegados) benefícios acabam por ser pouco expressivos quando considerado o mercado como um todo (Boström e Klintman, 2008: 9). No limite, a atribuição do rótulo ambiental a um produto, ao melhorar a imagem de um produtor, pode até levar a um aumento das vendas de todas as suas gamas de produtos – e a eventuais investimentos em tecnologias “convencionais” para fazer face a esse aumento de procura (Dosi e Moretto, 2001: 121).

Para além disso, o receio de ver afetada a sua imagem “verde” leva muitos rótulos ambientais a evitar a certificação de certos produtos altamente poluentes (automóveis, pesticidas, etc.) – mas por isso mesmo merecedores de maior atenção (Horne, 2009: 179).

Assim, a exclusão do mercado de práticas e de produtos indesejados poderá ser mais eficazmente conseguida através de outro tipo de medidas, de carácter mais obrigatório (Boström e Klintman, 2008).

Outro argumento crítico é o de que os rótulos ambientais podem ser atribuídos com base em critérios pouco relevantes, originando uma distinção enganadora entre produtos idênticos. Estes critérios podem também ser facilmente atingíveis, o que contribui para a banalização e para o descrédito do rótulo, tornando-se este mais numa ação de *marketing* do que numa ferramenta ao serviço do ambiente (Boström e Klintman, 2008: 71-73).

O processo de certificação pode acarretar custos insuportáveis para os operadores de menor dimensão, impedindo ou dificultando o seu acesso ao rótulo, beneficiando assim, de forma injusta, os operadores de maior dimensão. Por outro lado, a revisão frequente dos

critérios de certificação pode perturbar a continuidade dos planos de negócio dos operadores. O período de tempo necessário para rentabilizar os investimentos necessários para a adaptação dos seus processos produtivos aos critérios do rótulo pode ser superior ao período de recorrência da revisão desses mesmos critérios, correndo os operadores o risco do seu investimento ter sido em vão (Boström e Klintman, 2008: 71-72).

Os vários países podem também sentir-se tentados a atribuir preferencialmente estes rótulos a produtos nacionais, de modo a promover as suas vendas no mercado interno (Stein, 2009: 286). Esta prática pode não passar de uma forma encapotada de protecionismo, podendo, no limite, colocar em causa os princípios e regras definidos no seio da Organização Mundial de Comércio (OMC) (Boström e Klintman, 2008: 72; Stein, 2009: 287-288). Regra geral, os rótulos voluntários com critérios de atribuição baseados em características do produto não tendem a ser problemáticos, desde que cumpram os critérios (transparência, não discriminação, etc.) que os impeçam de ser encarados como barreiras técnicas ao comércio. Já os rótulos obrigatórios, bem como os rótulos voluntários com critérios de atribuição baseados em métodos de produção e processamento, tendem a ser mais problemáticos, devendo cumprir todas as disposições impostas pela OMC, ou então encontrar abrigo nas exceções previstas no artigo 20.º do GATT¹⁰ (Stein, 2009).

2.1.3.2 Perspetiva de conhecimento

Quanto à perspetiva de conhecimento, um argumento utilizado para promover a utilização de rótulos ambientais é o de estes transmitirem, de forma concisa, um conjunto relevante de informações aos consumidores, dispensando-os de terem de verificar, a suas expensas, um conjunto de requisitos dos quais depende a sua decisão de compra¹¹. Havendo confiança no rótulo ambiental, este dispensa a necessidade de recurso a testes, análises, pareceres de peritos, etc., para fazer tal verificação (Boström e Klintman, 2008: 73).

Os critérios definidos para a utilização dos rótulos ambientais podem também servir como um roteiro de boas práticas ambientais para aqueles operadores que, desejando implementar práticas mais sustentáveis ou necessitando de debelar impactos ambientais, não saibam exatamente como o fazer. Para além disso, o processo de desenvolvimento e

¹⁰ Este artigo permite a tomada de medidas necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação das plantas (alínea b) ou relativas à conservação dos recursos naturais não renováveis, se aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais (alínea g), desde que não constituam um meio de discriminação arbitrária ou injustificada entre os países onde existem as mesmas condições ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

¹¹ Este argumento é especialmente relevante no caso das transações B2B e para os responsáveis pelas compras de empresas grossistas e/ou de alguma dimensão.

de atribuição dos rótulos ambientais fomenta a interação e o diálogo entre diversos operadores, catalisando a aquisição e produção de novos conhecimentos e estimulando os produtores a adotar uma atitude mais inovadora e pró-ativa na busca de novas soluções e menos focada no evitar das consequências decorrentes do não cumprimento da legislação ou dos regulamentos (Boström e Klintman, 2008: 73-74; Thøgersen, 2002: 84).

Uma crítica feita aos critérios de utilização dos rótulos ambientais é a de que nem sempre refletem as melhores práticas promotoras da sustentabilidade – seja por rigidez, por inadequação ou por incapacidade de adaptação a novas realidades emergentes – o que pode, no limite, gerar efeitos contraproducentes para o ambiente. Acresce que, perante a dificuldade (ou mesmo impossibilidade) de verificar os seus alegados benefícios ambientais, a sua definição acaba muitas vezes por ser influenciada por pontos de vista ideológicos (Boström e Klintman, 2008: 73-74). Por outro lado, a preponderância de critérios relacionados com os métodos de produção – em detrimento dos relacionados com as características do produto – gera uma assimetria de informação entre o consumidor e o produtor e dificulta a deteção de fraudes¹², o que, associado a uma por vezes insuficiente rastreabilidade das matérias-primas utilizadas no processo produtivo, pode afetar, porventura de forma indelével, a credibilidade do rótulo ambiental (Jahn *et al.*, 2005; Boström e Klintman, 2008: 75).

2.1.3.3 Perspetiva de governança

Apesar destas críticas, os rótulos ambientais, em especial os baseados na definição de critérios e na certificação por parte de entidades independentes, tendem a ser vistos como mais credíveis do que outros *standards*¹³ que permitam aos operadores definir os seus próprios objetivos (Boström e Klintman, 2008: 76). Por outro lado, os rótulos ambientais, enquanto instrumentos de *soft regulation*, procuram enfrentar os problemas ambientais recorrendo à governança como alternativa à via regulatória tradicional, seja corrigindo falhas e lacunas seja densificando soluções, permitindo implementar soluções mais rapidamente do que através da via regulatória ou fiscal (Boström e Klintman, 2008: 77; Thøgersen, 2002: 84). Este maior incentivo à participação da sociedade e à colaboração entre os *stakeholders* permite encarar os rótulos ambientais como uma forma de enfrentar os problemas ambientais mais democrática, politicamente mais eficiente e promotora do bom relacionamento entre os vários *stakeholders* (Boström e Klintman, 2008: 78).

¹² Muitas vezes estas só serão detetáveis através da monitorização dos processos produtivos internos implementados por um dado produtor, sendo que esta só poderá ser realizada, de forma coerciva, por entidades públicas com poderes de investigação, que normalmente só intervêm quando haja fortes suspeitas da prática de contração (Jahn *et al.*, 2005: 56).

¹³ Tais como os sistemas de gestão ambiental ou as declarações ambientais.

Entre as críticas que, nesta perspetiva, se levantam aos rótulos ambientais, encontra-se o facto de, em algumas situações, estes poderem implicar a sobreposição de mais uma camada (excessiva e inútil) de regras àquelas já impostas pelos apertados controlos ambientais a que alguns setores produtivos estão sujeitos (Boström e Klintman, 2008: 79).

Outra crítica consiste na possibilidade de existirem enviesamentos derivados do excessivo poder dado a alguns *stakeholders*. Deste enviesamento pode resultar a promoção de alguns interesses particulares, o que pode condicionar negativamente a atividade produtiva (e a competitividade) de alguns produtores ou mesmo de todo um setor. Este enviesamento pode também levar à captura das próprias entidades gestoras dos rótulos, sobretudo quando estas sejam de natureza privada e desenvolvam a sua atividade com fins lucrativos (Boström e Klintman, 2008: 79).

Com a ascensão do NPM os decisores políticos passaram a manifestar a sua preferência por mecanismos de *soft regulation*, defendendo a sua superioridade (mais flexíveis, inovadores e pragmáticos) face aos mecanismos tradicionais de regulação (tidos como antiquados, lentos e avessos à inovação) (Hartlieb e Jones, 2009: 592). Esta atitude pode contudo levar ao desaproveitar da larga experiência das entidades públicas no campo da regulação, correndo-se o risco de “deitar fora a criança com a água do banho” (Boström e Klintman, 2008: 80). Refira-se, a este propósito, que os rótulos regulados ou patrocinados pelos governos tendem a registar níveis superiores de aceitação (Horne, 2009: 180).

Os rótulos ambientais tendem a atribuir uma responsabilidade excessiva aos consumidores, na medida em que se lhes pede que contribuam, com as suas opções individuais de consumo, para o bem coletivo. Este facto leva quer ao surgimento de *free riders* (consumidores que beneficiam de um melhor ambiente sem que tenham adaptado os seus hábitos de consumo) quer a uma distribuição desproporcional do esforço dos consumidores (em que os consumidores com menos recursos mas com preocupações ambientais fazem um esforço proporcionalmente maior para suportar o eventual diferencial de preços dos produtos rotulados). Haverá de procurar soluções que permitam uma distribuição mais justa e equitativa dos custos decorrentes da obtenção de um benefício público, evitando que venham a ser (desproporcionalmente) suportados por alguns consumidores finais (Boström e Klintman, 2008: 80-81).

Finalmente, alguns críticos consideram que os rótulos ambientais não são um instrumento suficientemente radical, na medida em que as organizações de defesa do ambiente que neles participam, ao dialogarem e negociarem com as grandes corporações, acabam por aceitar grandes concessões e até por legitimar práticas ambientais pouco sustentáveis. Defendem estes críticos a adoção de uma atitude mais intransigente e de confronto, da qual resultem medidas capazes de ameaçar os interesses instalados – o que não acontece com os rótulos ambientais (Boström e Klintman, 2008: 81-82). Estes críticos

parecem contudo não estar em sintonia com a tendência atual de um maior envolvimento das ONG com a sociedade e as empresas, rejeitando extremismos ideológicos e lógicas de confrontação pura e passando a promover abordagens mais orientadas para o encontrar de soluções que todos possam aceitar (Hartlieb e Jones, 2009: 592).

2.1.4 Alguns efeitos dos programas de rotulagem ambiental

A adoção de rótulos ambientais produz efeitos nos produtores, nos consumidores, nos mercados e no ambiente. Estes efeitos estão ligados entre si: o comportamento de produtores e consumidores afeta os mercados, o que por sua vez produz efeitos sobre o ambiente. Estes efeitos estão também interligados com os de outras medidas, tais como a introdução de tecnologias mais sustentáveis ou a adoção de outras medidas políticas adotadas em paralelo com um rótulo ambiental (OECD, 2005: 4).

A adoção de rótulos ambientais tem vindo a contribuir para que muitos produtores alterem os seus comportamentos, melhorando o seu desempenho ambiental de modo a atender à crescente procura dos consumidores por produtos preferíveis do ponto de vista ambiental. Este facto reflete-se também sobre os seus fornecedores, a quem os produtores exigem cada vez mais que comprovem a qualidade ambiental dos seus produtos, a fim de evitar responsabilidades futuras ou publicidade negativa (OECD, 2005: 4).

Constata-se que alguns consumidores estão dispostos a pagar um pouco mais por produtos com um rótulo ambiental, embora alguns se possam sentir tentados a pensar que com isso já "fizeram a sua parte" pelo ambiente. Regra geral, os rótulos ambientais pouco têm contribuído para combater o rápido aumento dos níveis de consumo (OECD, 2005: 4-5).

A maior disponibilização de informação faz com que alguns rótulos ambientais tenham vindo a contribuir para a redução dos custos de transação e dos riscos de investimento. Alguns rótulos têm contribuído igualmente para o desenvolvimento de um mercado ambientalmente mais consciente, embora seja difícil de distinguir entre os efeitos atribuíveis ao rótulo ambiental e os atribuíveis a outras medidas ambientais (como, por exemplo, uma contratação pública mais "verde") (OECD, 2005: 5).

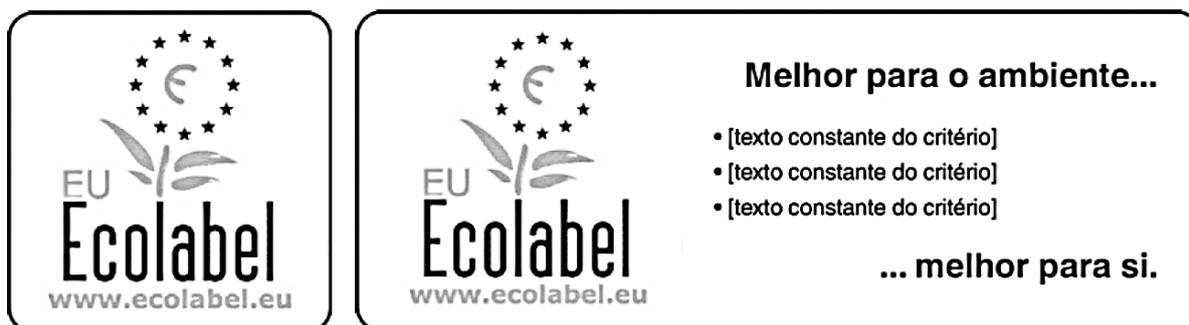
Perante o exposto, é muito difícil avaliar o grau de sucesso de um rótulo ambiental. A quota de mercado pode não ser um bom indicador desse sucesso, na medida em que muitos rótulos são definidos de modo a que só uma pequena percentagem de produtos de uma dada categoria (em geral, 5 a 30%) os possa conseguir. Assim, a aferição do bom funcionamento de um programa de rotulagem deverá passar pela avaliação de outros requisitos, tais como a qualidade da informação e a facilidade da sua compreensão por parte dos consumidores, o contributo para a redução da poluição ambiental relacionada com o produto e a criação de mais-valias económicas que levem os produtores a tentar aderir ao programa (OECD, 2005: 5).

2.2 SISTEMA COMUNITÁRIO DE ATRIBUIÇÃO DO REUE

2.2.1 Descrição genérica do REUE

O *Plano de Ação para o Consumo e Produção Sustentáveis*¹⁴ representa a estratégia da Comissão Europeia para uma abordagem integrada para o consumo e produção sustentável. Atendendo ao propósito de promover a dissociação entre o impacto ambiental e o crescimento económico, este Plano de Ação assume-se como a dimensão operacional para o desenvolvimento sustentável e uso sustentável dos recursos naturais, partindo de iniciativas já existentes. Assim, as propostas da União Europeia neste domínio assentam numa integração de políticas e instrumentos de diversos quadrantes que se consubstancia na *Política Integrada de Produtos* (PIP), a primeira política europeia a introduzir oficialmente o conceito de “ciclo de vida” (*Life Cycle Thinking — LCT*)¹⁵. O sistema de atribuição do REUE é parte integrante desta política, encontrando-se estreitamente relacionado com os outros instrumentos que materializam a PIP, tais como o *Green Public Procurement* (GPP), o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS), a Diretiva *Ecodesign*, o Plano de ação para a inovação ecológica, etc.

Figura 2.3 - Logótipo do REUE: possíveis formas de utilização



Fonte: Anexo II do Regulamento (CE) n.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho

Criado em 1992, o REUE foi revisto em 2000 e posteriormente alterado pelo Regulamento (CE) n.º 66/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro

14 Em julho de 2008, a Comissão Europeia propôs um pacote de ações e propostas sobre consumo e produção sustentáveis (CPS) e política industrial sustentável (PIS) (COM(2008)0397), com vista à melhoria do desempenho ambiental dos produtos ao longo do seu ciclo de vida, à sensibilização dos consumidores, ao aumento da procura de produtos e tecnologias de produção mais sustentáveis, à promoção da inovação na indústria da UE e à resolução das questões internacionais

15 COM (2003) 302 final/2 – “Política integrada de produtos. Desenvolvimento de uma reflexão ambiental centrada no ciclo de vida”

de 2009¹⁶. Para além deste regulamento, o REUE rege-se, a nível europeu, pelas decisões da Comissão que fixam os critérios ecológicos aplicáveis aos diferentes produtos. A nível nacional é de salientar o Despacho n.º 15512/2006, de 19 de julho, dos Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação, que regulamenta a atribuição do Rótulo Ecológico a nível nacional. O mencionado regulamento define, no seu Anexo II, o aspeto gráfico do REUE, nomeadamente ao nível da utilização do seu logótipo. Na Figura 2.3 apresentam-se duas formas possíveis de utilização do logótipo do REUE apresentadas nesse anexo.

O REUE procura promover produtos¹⁷ com reduzido impacto ambiental negativo, em comparação com produtos similares na mesma categoria, contribuindo assim para o uso eficiente dos recursos e para um elevado nível de proteção ambiental. O REUE pretende também simplificar a escolha de produtos de qualidade e com elevado desempenho ambiental para os consumidores e para as empresas, assim como assumir-se como a força motriz do aumento da responsabilidade ambiental dos produtores. Como instrumento de mercado, a principal função do REUE é a de estimular a oferta e a procura de produtos com reduzido impacto ambiental – seja encorajando o mercado a oferecer produtos e serviços ecológicos certificados, seja tornando o cliente num consumidor crítico – contribuindo assim para uma maior sustentabilidade do consumo e da produção.

O REUE é aplicável a grupos de produtos, ou seja, a bens ou serviços fornecidos para distribuição, consumo ou utilização no mercado comunitário, a título oneroso ou gratuito. Estão expressamente excluídos do seu âmbito: (i) os medicamentos para uso humano; (ii) os medicamentos veterinários; e (iii) quaisquer tipos de dispositivos médicos.

Atualmente existem 34 grupos de produtos (32 de bens e 2 de serviços), englobando, por exemplo, detergentes, papel *tissue*, computadores, têxteis, serviços de alojamento turístico, etc.. Apresentam-se em anexo os grupos de produtos com critérios ecológicos aprovados pela Comissão Europeia e respetivas Decisões da Comissão. Apresentam-se, também em anexo, os produtos com licença de atribuição do REUE em Portugal.

Como já referido, o REUE, sendo um rótulo do tipo I (ISO), tem como características ser de natureza voluntária, multicritério e de atribuição independente. Este facto leva a que deva também ser promovida uma política de cooperação e coordenação com outros rótulos do tipo I, tal como previsto no artigo 11.º do Regulamento (CE) nº 66/2010. Este artigo introduz medidas destinadas a promover a harmonização entre os sistemas de rotulagem ecológica,

¹⁶ O texto deste ponto baseia-se, em grande parte, no disposto neste Regulamento.

¹⁷ “Produtos”, na aceção considerada no Regulamento (CE) nº 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Novembro de 2009, são bens e serviços fornecidos para distribuição, consumo ou utilização no mercado comunitário.

especialmente na seleção de grupos de produtos e desenvolvimento e revisão dos critérios. Assim, na fase de desenvolvimento de novos critérios para o REUE torna-se obrigatório ter em consideração os critérios já implementados por outros sistemas de rótulo ecológico oficialmente reconhecidos nos Estados-Membros. Igualmente, após a publicação dos critérios de atribuição do REUE a um dado grupo de produtos, os outros rótulos do tipo I reconhecidos oficialmente que não o abrangem só podem ser alargados a esse grupo de produtos se os critérios a adotar por esses rótulos forem pelo menos tão exigentes quanto os definidos para a atribuição do REUE.

2.2.1.1 Vantagens do REUE

É possível identificar uma série de vantagens que produtores e consumidores podem retirar da adoção do REUE. No caso dos produtores, o REUE tem as seguintes vantagens: (i) é um rótulo oficial, pelo que garante que o produto foi verificado por uma autoridade independente; (ii) tem um logótipo reconhecido em toda a Europa, o que facilita o seu *marketing*; (iii) permite aos produtores diferenciar os seus produtos e aumentar a sua quota de mercado; (iv) é recomendado por consumidores e ONG ambientais; (v) está entre as prioridades de compra das administrações que implementem uma política de compras públicas ambientalmente orientadas; (vi) beneficia com as atividades de comunicação e de *marketing* desenvolvidas pela Comissão Europeia e pelos organismos nacionais competentes; (vii) ajuda a estabelecer internamente objetivos ambientais e a desenhar produtos eco-eficientes; (viii) permite alcançar ganhos económicos significativos, na medida em que aumenta a eficiência no uso de recursos e promove a poupança de matérias-primas e energia; (ix) permite a redução da produção de resíduos, descargas e emissões; (x) os seus critérios são utilizados por muitas empresas, como *benchmark* para os seus produtos.

Entre as vantagens do REUE para os consumidores, enumeram-se as seguintes: (i) permite escolhas informadas, servindo o seu logótipo como um guia fiável dos produtos ecológicos; (ii) é a escolha óbvia para consumidores que valorizem a qualidade e a responsabilidade ambiental; (iii) assegura que, ao longo do seu ciclo de vida, o produto é mais eco-eficiente do que a maioria dos outros da mesma natureza; (iv) garante que um dado produto é um dos que tem melhor desempenho ambiental dentro da sua categoria, tendo as suas características ambientais, a sua qualidade técnica e a sua durabilidade sido verificadas por entidades independentes; (v) os seus critérios respeitam parâmetros ambientais exigentes, sendo gradualmente introduzidos outros critérios de sustentabilidade.

2.2.1.2 Critérios de atribuição do REUE

Os critérios a preencher pelos produtos para que possam ostentar o REUE baseiam-se no melhor desempenho ambiental obtido por 10 a 20 % dos produtos existentes no mercado

comunitário (JRC, 2014). Os critérios de atribuição do REUE são determinados com base em provas científicas e tendo em conta o ciclo de vida dos produtos. Para a determinação desses critérios são tidos em conta, entre outros, os seguintes fatores:

- (i) Os impactos ambientais mais significativos ao longo do ciclo de vida dos produtos, em particular os impactos nas alterações climáticas, meio natural e biodiversidade, consumo energético e de recursos, produção de resíduos, emissões para todos os compartimentos ambientes, poluição através de efeitos físicos e utilização e libertação de substâncias perigosas;
- (ii) A substituição de substâncias perigosas por outras mais seguras ou por materiais e/ou conceções diferentes, desde que tal seja tecnicamente exequível;
- (iii) A possibilidade de reduzir o impacto ambiental devido à durabilidade e reutilização dos produtos;
- (iv) O balanço entre benefícios e custos ambientais, incluindo os aspectos ligados à saúde e à segurança, nas várias fases da vida dos produtos;
- (v) Aspectos éticos e sociais, sempre que tal seja adequado, fazendo, por exemplo, referência a convenções e acordos internacionais pertinentes na matéria, tais como as normas e os códigos de conduta da OIT;
- (vi) Os critérios estabelecidos para outros rótulos ecológicos reconhecidos oficialmente, caso estes existam para esse grupo de produtos, de forma a reforçar as sinergias;
- (vii) Redução, na medida do possível, do número de ensaios em animais.

Em suma, podemos dizer que os critérios abrangem os seguintes aspetos: (i) qualidade do ar; (ii) qualidade da água; (iii) proteção dos solos; (iv) produção de resíduos; (v) durabilidade e reutilização dos produtos; (vi) consumo energético; (vii) alterações climáticas; (viii) gestão de recursos naturais; (ix) biodiversidade; (x) segurança ambiental; (xi) saúde; (xii) utilização e libertação de substâncias perigosas; (xiii) aspetos éticos e sociais.

Os métodos de avaliação dos produtos podem ser de dois tipos:

- (i) *Aprovação e reprovação* – método de avaliação utilizado na maioria dos critérios do REUE, sendo do tipo cumpre/não cumpre. Caso um determinado produto cumpra todos os critérios, pode ser-lhe atribuída a licença de utilização do REUE. É da responsabilidade do titular do contrato que os produtos se encontrem em conformidade contínua com os critérios do REUE.
- (ii) *Pontuação* – método de avaliação utilizado sobretudo na certificação de serviços¹⁸, complementando o método de avaliação e reprovação.

¹⁸ Atualmente o REUE é aplicado apenas a dois tipos de serviços: alojamentos turísticos e parques de campismo.

2.2.2 Desempenho do REUE

Face à experiência já acumulada, é possível dispor de um conjunto de dados que permitem avaliar o desempenho do REUE.

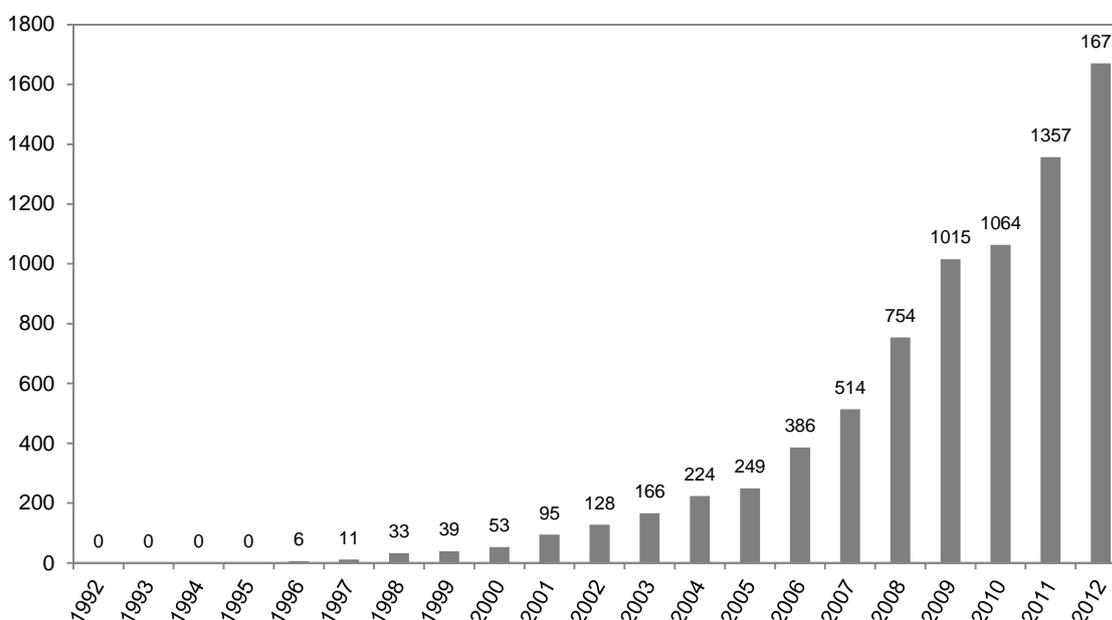
A Direção Geral do Ambiente da Comissão Europeia, no seu plano de trabalho 2011-2015, identifica três parâmetros para avaliar a visibilidade do REUE (Comissão Europeia, 2014b), focando respetivamente as licenças atribuídas (*número de certificados do REUE*), os produtos licenciados (*número de produtos aos quais foi atribuído o REUE*) e o reconhecimento alcançado (*número de pessoas que viram, ouviram falar ou compraram produtos com rótulo ecológico da UE*). Apresentam-se, no Quadro 2.2, os valores observados entre 2001 e 2012.

Quadro 2.2 - Comparação dos principais *Key Performance Indicators* (KPI) (2001-2012)

KPI	2001	2005	2011	2012
Nº produtores	83	250	887	ca. 1 000
Nº licenças	95	249	1 357	1 671
Nº produtos	-	-	17 935	17 176
Nº pessoas que viram, ouviram falar ou compraram produtos com REUE	-	11% (2006)	27% (2009)	-

Fonte: Comissão Europeia (2014b)

Figura 2.4 - N.º de licenças de REUE válidas (1992-2012)



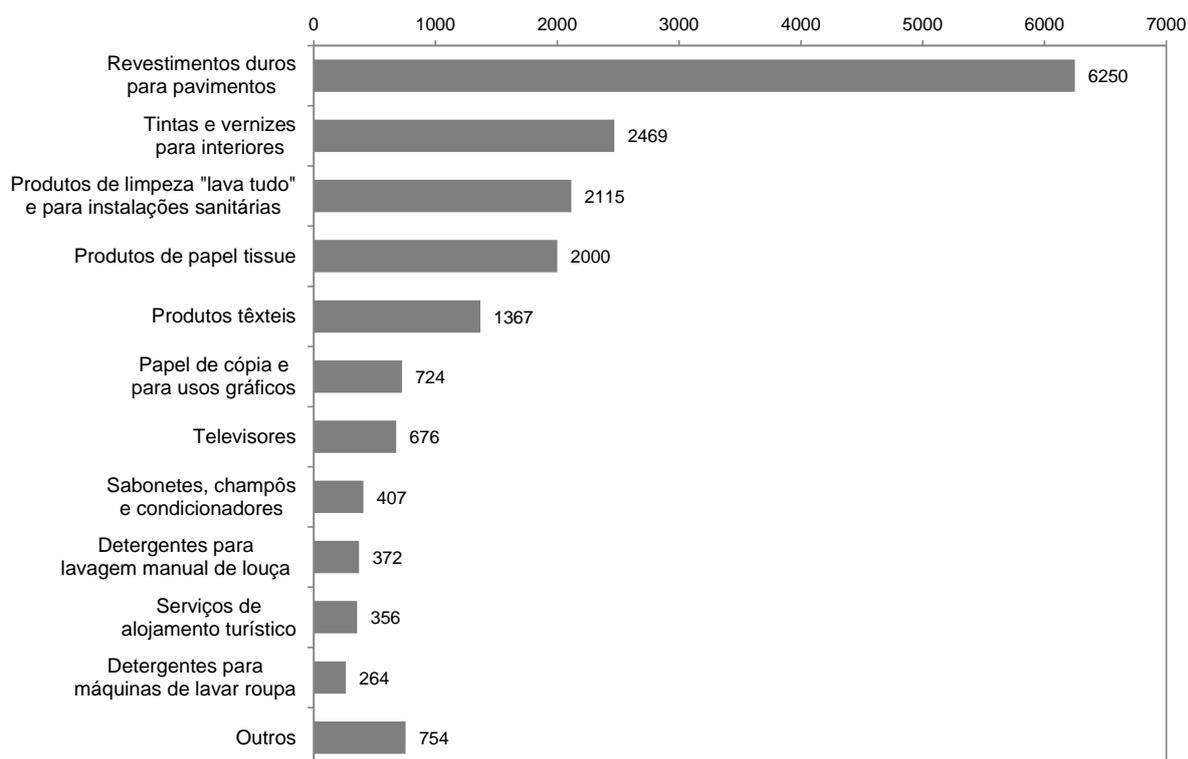
Fonte: Comissão Europeia (2014a)

Estes dados demonstram que o REUE tem vindo a despertar um interesse crescente nos produtores, alcançando uma cada vez maior notoriedade junto dos consumidores. Estes

factos poderão explicar o cada vez maior número de licenças atribuídas. Já os dados relativos ao número de produtos certificados devem ser abordados com maior cautela, visto a sua fiabilidade poder ser afetada por dificuldades metodológicas e de contagem¹⁹.

Recorrendo a uma série mais longa e a um maior detalhe para analisar o número de licenças atribuídas (Figura 2.4), verifica-se que, após um início modesto, este número tem vindo a aumentar de forma (quase) exponencial, o que permite concluir que o REUE ganhou relevo sobretudo na última década.

Figura 2.5 - N.º de produtos licenciados por grupo de produtos (janeiro de 2012)



Fonte: Comissão Europeia (2014a)

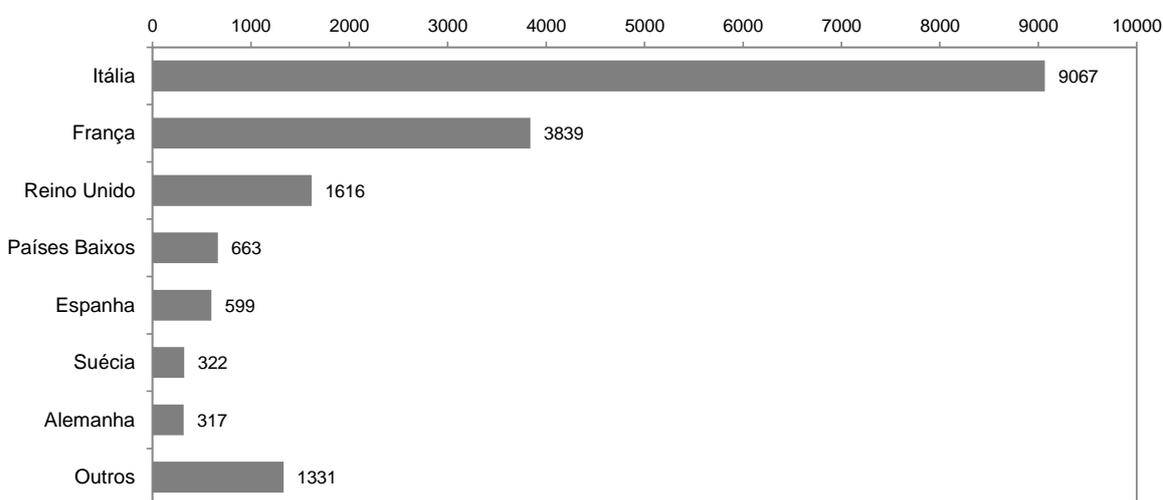
O REUE abrange atualmente uma enorme gama de produtos e serviços (Figura 2.5). Em janeiro de 2012 o maior número de produtos com REUE registava-se no grupo dos *revestimentos duros para pavimentos*, representando por si só mais de um terço do total de produtos licenciados. Este era seguido a alguma distância pelo grupo das *tintas e vernizes para interiores* (cerca de 14% do total) e pelos grupos dos *produtos de papel tissue* e dos *produtos de limpeza "lava tudo" e para instalações sanitárias*, (representando cada um cerca de 10% do total). Os outros grupos (*produtos têxteis, papel de cópia e para usos gráficos, televisores, etc.*) registaram um peso inferior. Contudo, e tal como já referido, a existência de

¹⁹ Os critérios de contagem a adotar para calcular o número de produtos abrangidos por uma licença não são consensuais, podendo diferir de ano para ano e de país para país.

dificuldades metodológicas e de contagem faz com que estes números devam ser analisados com alguma reserva.

O REUE foi atribuído a um maior número de produtos em Itália, França e Reino Unido (Figura 2.6). Só Itália representava mais de 50% do número total de rótulos ecológicos, enquanto França e Reino Unido somam 22% e 9%, respetivamente. Estes são seguidos pelos Países Baixos e Espanha. Note-se que, apesar dos produtos serem licenciados num dado Estado-Membro, estes podem ostentar o rótulo em todo o mercado comunitário. Deve também notar-se que os menores valores observados em alguns Estados-Membros não permitem concluir imediatamente do seu menor interesse pelo rótulo ecológico, pois tal facto poderá também decorrer da existência, nesses Estados-Membros, de sistemas de rótulo ecológico alternativos ao REUE com maior tradição ou implantação.

Figura 2.6 - N.º de produtos licenciados por Estado-Membro (janeiro de 2012)



Fonte: Comissão Europeia (2014a)

A avaliação da importância e dos resultados do sistema do REUE não deve esgotar-se na avaliação de indicadores. Deve também tomar em consideração outros fatores mais dificilmente quantificáveis mas nem por isso menos importantes, tais como o facto dos critérios do REUE serem muitas vezes usados como *benchmarking* pelos fabricantes ou como *standards* para processos de compras públicas ecológicas. Assim, haverá que ter sempre em consideração que o impacto do sistema não é totalmente mensurável.

Os resultados do inquérito do Eurobarómetro “*Attitudes of european citizens towards the environment*” (Comissão Europeia, 2014d) permitem constatar um crescente interesse dos consumidores europeus por produtos “amigos do ambiente”. De facto, quando questionados se estariam dispostos a comprar produtos “amigos do ambiente”, mesmo com custos um pouco mais elevados, três em cada quatro entrevistados (75%, representando um acréscimo de 3pp em comparação com 2011) concordam que estariam dispostos a fazê-lo. Em

Portugal, 62% dos entrevistados concordam com a afirmação (mais 3% pp em comparação com 2011). Estes valores indiciam a existência de um considerável potencial de crescimento para o mercado dos produtos com rotulagem ecológica.

A crescente importância que os consumidores dão às preocupações ambientais pressiona os produtores a adaptarem os seus produtos e os respetivos processos de produção, o que é evidenciado pela aposta das grandes empresas que escolhem comunicar as suas preocupações recorrendo à certificação pelo REUE. A nível nacional, temos vários exemplos dessa estratégia: Renova, Soporcel, Naturapura, ApartHotel Jardim Atlântico, *Design & Wine Hotel*, etc.

2.2.3 Sistema de Governança do REUE

2.2.3.1 Atores envolvidos

O sistema de definição dos critérios do REUE, sendo gerido pela Comissão Europeia (mais precisamente pela *DG Environment*), conta com a participação de várias organizações e busca o envolvimento do maior número possível de atores. Na Figura 2.7 representa-se esquematicamente quer os principais atores envolvidos na definição destes critérios quer as principais arenas em que estes interagem na busca de consensos.

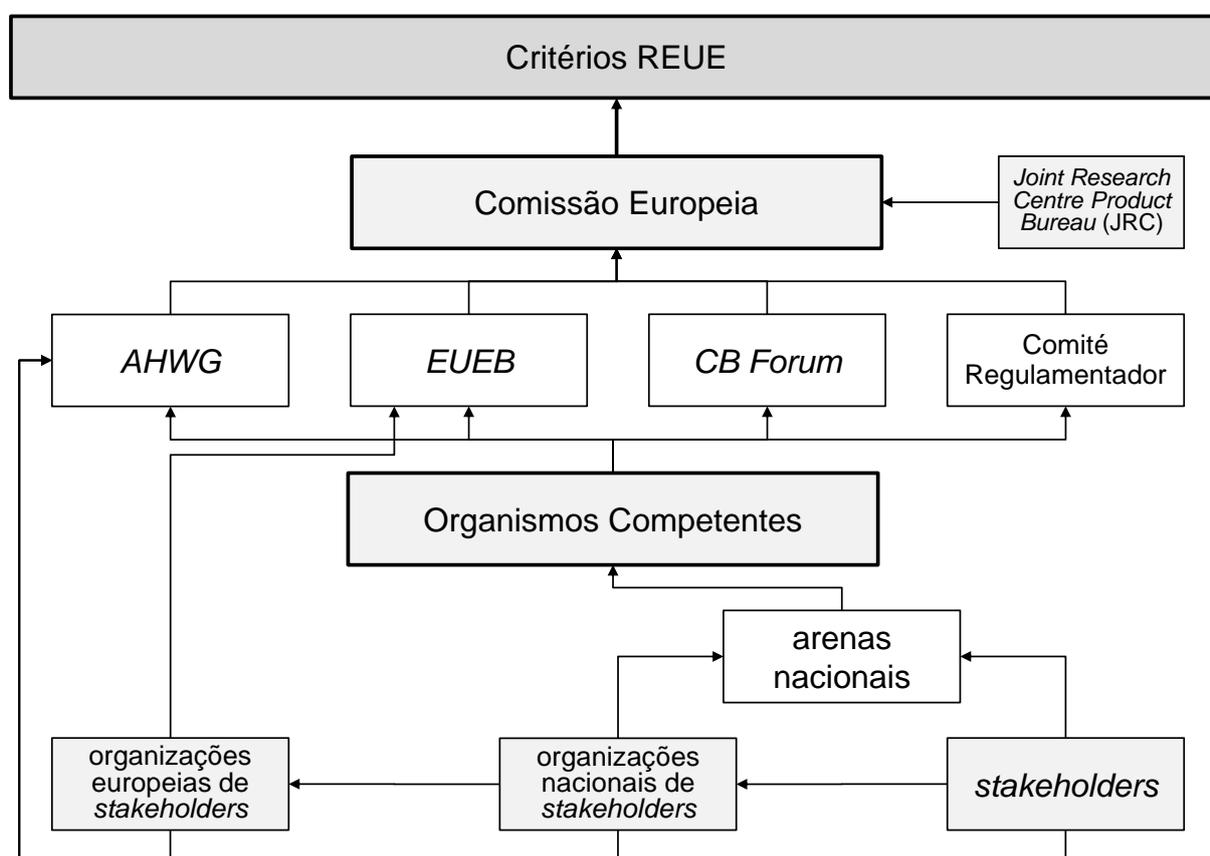
Compete à Comissão Europeia gerir o sistema a nível da UE e garantir que o regulamento relativo ao rótulo ecológico é implementado corretamente. Mesmo que o desenvolvimento ou a revisão dos critérios de atribuição do rótulo ecológico possa ser iniciado e liderado por outras partes para além da Comissão Europeia (Estados-Membros, Organismos Competentes e outros *stakeholders*), a Comissão é, em qualquer caso, responsável pela elaboração do projeto final dos documentos de critérios (que têm porém de considerar os comentários do EUEB).

A Comissão adota os critérios de atribuição do rótulo ecológico para cada grupo de produtos como "Decisões da Comissão" após aprovação por maioria qualificada do Comité Regulamentador. A Comissão deve garantir uma participação equilibrada de todas as partes interessadas (tais como a indústria e prestadores de serviços, incluindo as PME, artesanato e suas organizações empresariais, sindicatos, comerciantes, retalhistas, importadores, grupos de proteção ambiental ou as organizações de consumidores) no desenvolvimento dos critérios relativos a um determinado grupo de produtos.

A Comissão Europeia conta com o suporte técnico do *Joint Research Centre Product Bureau* (JRC) para fazer face à complexidade de muitas das questões envolvidas. O JRC é, nomeadamente, responsável pela elaboração da maioria dos estudos preparatórios para a discussão e aprovação de novas Decisões ou da revisão de Decisões anteriores.

Outros atores importantes no processo de elaboração e revisão dos critérios do REUE são os Organismos Competentes. Estes são organizações independentes e imparciais designadas pelos Estados do Espaço Económico Europeu, inseridas ou não no âmbito governamental. São responsáveis pela operacionalização do sistema REUE a nível nacional, devendo constituir o primeiro ponto de contacto para todas as perguntas dos candidatos. Realizam uma série de atividades relacionadas com a atribuição, controlo e divulgação do REUE (análise de candidaturas, realização de visitas de verificação e atribuição do REUE, divulgação de informação e esclarecimento de operadores, etc.), concedendo o REUE aos produtos que cumpram os critérios estabelecidos. Como tal, são responsáveis por garantir que o processo de verificação é realizado de uma forma coerente, imparcial e confiável.

Figura 2.7 - Atores envolvidos na definição dos critérios do REUE



Finalmente, há também que considerar os vários *stakeholders* envolvidos ou a envolver no processo. Estes podem intervir diretamente (a convite ou por sua iniciativa) ou através das organizações nacionais e europeias que os representam e defendem.

Uma das arenas de interação entre estes atores são os Grupos de Trabalho *Ad-Hoc* (AHWG²⁰), um para cada grupo de produtos em estudo. Participam nestes grupos, a convite da Comissão, um conjunto diversificado de interessados: Organismos Competentes, indústria (incluindo as PME), sindicatos, retalhistas, importadores, organizações ambientais e de consumidores, *stakeholders* individuais relevantes, etc., bem como a própria Comissão. Os AHWG assumem um papel importante sobretudo nas fases iniciais da discussão, em que se definem objetivos e âmbito, analisam os estudos preliminares e se elaboram propostas iniciais da Decisão a definir.

Outra arena a considerar é o *Comité do Rótulo Ecológico da União Europeia* (EUEB²¹), instituído pela Comissão. O EUEB é composto por representantes dos Organismos Competentes de todos os Estados-Membros e também da Islândia, Liechtenstein e Noruega (abrangendo assim todo o Espaço Económico Europeu). É também composto por representantes das seguintes organizações (identificadas na Figura 2.7 como organizações europeias de *stakeholders*): *Bureau Européen des Consommateurs* (BEUC), EUROCOOP, *European Environmental Bureau* (EEB), *Business Europe*, *European Confederation of Associations of Small- and Medium-Sized Enterprises* (CEA-PME), EUROCOMMERCE.

O EUEB contribui para a elaboração e revisão dos critérios do REUE e de qualquer revisão da implementação do sistema do REUE, fornecendo também aconselhamento e assistência nessas áreas à Comissão (em particular, emite recomendações sobre requisitos mínimos de desempenho ambiental).

Uma terceira arena é o *Fórum dos Organismos Competentes* (CB Fórum), composto, como o nome indica, pelos organismos competentes do REUE. Este Fórum reúne três vezes por ano, em Bruxelas, para trocar experiências e garantir uma aplicação coerente do sistema em diferentes países.

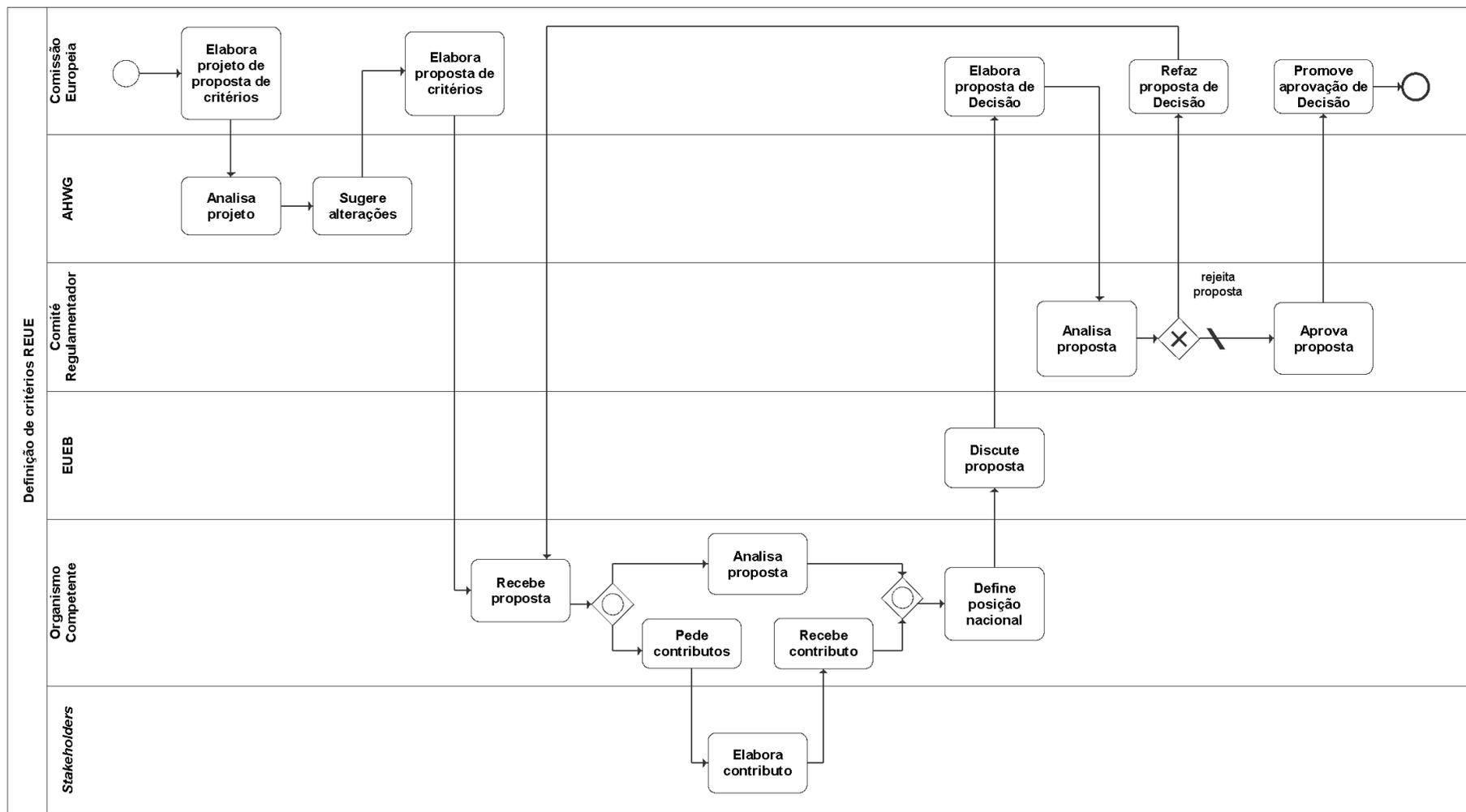
Outra arena, o Comité Regulamentador, assiste a Comissão em matéria de votação sobre as várias Decisões que estabelecem os critérios ecológicos para atribuição do REUE. É constituído apenas pelos representantes dos Organismos Competentes, sendo as suas decisões eminentemente políticas. Como referido, compete a este Comité aprovar, por maioria qualificada, o texto final da Decisão a publicar pela Comissão.

Para além destas arenas a nível europeu, podem (e devem) os Organismos Competentes operacionalizar outras arenas que, a nível nacional, permitam um maior envolvimento dos *stakeholders* e contribuam para a elaboração de posições nacionais mais informadas e consensuais.

²⁰ ADWG: Ad-Hoc Working Group

²¹ EUEB: European Ecolabelling Board.

Figura 2.8 - Processo de definição dos critérios do REUE



2.2.3.2 Processo de elaboração e revisão dos critérios de atribuição do REUE

O Regulamento (CE) n.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, prevê uma série de passos e de mecanismos para aprovar novos critérios de atribuição do REUE, ou então para alterar critérios anteriormente definidos. Ainda que possam existir algumas variantes, esquematiza-se simplificada e na Figura 2.8 o processo mais comumente seguido.

O processo inicia-se com a elaboração de um projeto de proposta de critérios, que deve ser acompanhado por um relatório técnico de apoio. Este projeto resulta geralmente da iniciativa da Comissão Europeia e tem em conta estudos preliminares²². Este projeto deve satisfazer, entre outros, os seguintes requisitos: (i) basear-se nos produtos existentes no mercado comunitário com melhor desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida e corresponder, de modo indicativo, a 10-20 % desses produtos no momento da sua adoção; (ii) ter em conta o balanço ambiental líquido entre benefícios e custos ambientais, incluindo os aspetos ligados à saúde e à segurança e, se adequado, os aspetos sociais e éticos; (iii) basear-se em dados relativos ao ciclo de vida do produto; (iv) ter em conta os pareceres de todos os *stakeholders* envolvidos no processo de consulta; (v) ter em conta as políticas comunitárias pertinentes e o trabalho de outros grupos de produtos conexos.

Uma vez publicado, este projeto é analisado pelo AHWG, realizando para tal pelo menos duas reuniões abertas para as quais são convidados todos os interessados, nomeadamente os organismos competentes, a indústria (incluindo as PME), os sindicatos, os retalhistas, os importadores e as organizações ambientais e de consumidores. A Comissão também participa nessas reuniões.

Tendo em conta as sugestões do AHWG, a Comissão elabora a proposta de critérios, que publica e submete à apreciação dos Organismos Competentes. Cabe a estes Organismos definir a posição nacional sobre a proposta, devendo para tal considerar quer a sua análise do documento quer os comentários recebidos dos *stakeholders* a quem foram pedidos contributos. O EUEB analisa de seguida as várias posições nacionais sobre a proposta, servindo esta análise de base para a elaboração da proposta de Decisão por parte da Comissão. A proposta de Decisão é de seguida discutida e votada pelo Comité Regulamentador. Caso seja rejeitada, a proposta é devolvida à Comissão, que a refaz e volta a submeter a apreciação dos Organismos Competentes. Caso seja aprovada, a

²² A maioria dos estudos tem sido conduzida pelo *Joint Research Centre* (JRC)

Comissão promove a aprovação da Decisão²³ e posterior publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

2.2.3.3 Organismos Competentes e relação com os stakeholders

O Regulamento (CE) n.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, estabelece no seu artigo 4.º que os Estados-Membros devem designar o organismo ou organismos, no interior da orgânica dos ministérios ou fora dela, competentes para a realização das tarefas previstas nesse documento legislativo e para assegurar a sua operacionalidade. A composição dos Organismos Competentes deve garantir a sua independência e neutralidade, devendo o seu regulamento interno assegurar a transparência no exercício das suas funções, bem como a participação de todos os interessados. Os Organismos Competentes devem garantir que o processo de verificação é efetuado – de forma coerente, imparcial e fiável – por uma entidade independente do operador objeto de verificação, com base em normas e procedimentos internacionais, europeus ou nacionais relativos aos organismos de certificação de produtos.

Existem muitos tipos de organismo competente, desde organizações privadas a ministérios e agências do governo, passando por uma mistura de ambos. Alguns Estados-Membros decidem criar um comité ou organização específica. Outros preferem designar como Organismo Competente uma organização que já atue como tal para outro regime de rotulagem ecológica, obtendo assim economias de escala (Comissão Europeia, 2014c: 2). Em Portugal, o Organismo Competente é a DGAE.

Uma vez designado, o Organismo Competente deve começar a construir e manter relações mutuamente benéficas com outros *stakeholders*. Deve, em particular, desenvolver um trabalho conjunto eficaz com outros serviços governamentais, procurando desenvolver ligações mutuamente benéficas entre o REUE e outros instrumentos e iniciativas governamentais. O envolvimento alargado dos *stakeholders* contribui para o sucesso do REUE ao garantir a obtenção de uma ampla gama de perspetivas sobre questões relevantes e ao aproveitar a experiência e o conhecimento de outros atores. Os *stakeholders* envolvidos podem também tornar-se "embaixadores" do REUE dentro da sua área de atividade (Comissão Europeia, 2014c: 2).

²³ A Decisão só será formalmente aprovada após a declaração de não oposição por parte do Conselho e do Parlamento Europeu.

3 ANÁLISE E MELHORIA DO PROCESSO DE CONSULTA NACIONAL DE STAKEHOLDERS

Após a descrição genérica do REUE efetuada no capítulo anterior, pretende-se agora refletir sobre o processo de consulta aos *stakeholders* implementado em Portugal. Para tal, começa-se por descrever a atuação da DGAE, enquanto Organismo Competente, no âmbito do REUE. Em seguida analisa-se especificamente o processo de consulta atualmente implementado, identificando algumas das suas ineficiências. Finalmente, apresenta-se uma proposta para a sua melhoria, que passa quer por uma melhor definição das suas fases processuais quer pela adoção de uma plataforma eletrónica *on-line* que permita a sua agilização.

3.1 ENQUADRAMENTO DO ORGANISMO COMPETENTE NACIONAL

Segundo o Decreto-Lei n.º 11/2014 de 22 de janeiro, a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) é um organismo central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e enquadrado na orgânica do Ministério da Economia (ME), tendo por missão a promoção e o desenvolvimento de um ambiente institucional mais favorável à competitividade e à inovação empresarial através do apoio à conceção, execução, divulgação e avaliação de políticas dirigidas às atividades industriais, do comércio, do turismo e dos serviços, assegurando a coordenação das relações internacionais no âmbito de atuação do ME.

Para tal, a DGAE prossegue as seguintes atribuições:

- (i) Contribuir para a definição, articulação e dinamização das políticas setoriais relativas à indústria, ao comércio e aos serviços, acompanhando a execução das medidas delas decorrentes;
- (ii) Potenciar a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento do empreendedorismo, da competitividade, da inovação, da sustentabilidade e da internacionalização das empresas, sem prejuízo das competências próprias de outros serviços e organismos;
- (iii) Promover a articulação da política de empresa, visando o crescimento da produtividade e da competitividade;
- (iv) Contribuir para a definição e execução das políticas que enquadram o relacionamento económico externo, em articulação com o MNE, apoiando o ME em matéria de relações internacionais e de relações com a União Europeia;
- (v) Coordenar a participação do ME no quadro dos assuntos europeus, designadamente através do acompanhamento dos processos de transposição das

diretivas e de execução dos regulamentos, bem como dos processos de pré - contencioso e de contencioso da União Europeia;

- (vi) Coordenar, propor e desenvolver atividades no âmbito da cooperação internacional, europeia e bilateral, designadamente com os países de língua oficial portuguesa, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos e serviços do MNE;
- (vii) Assegurar o planeamento do aprovisionamento e gestão das matérias -primas e dos recursos industriais em situação de crise e de guerra e apoiar o Governo em matéria de planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto -Lei n.º 73/2012, de 26 de março;
- (viii) Assegurar, a nível externo, a representação nacional nos grupos de trabalho correspondentes do Comité de Planeamento Civil de Emergência da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), em articulação com os serviços competentes do Ministério da Defesa Nacional (MDN).

De acordo com a Portaria nº 292/2012, de 26 de setembro, a DGAE estrutura-se em seis unidades orgânicas nucleares, entre as quais se encontra a Direção de Serviços dos Preços e Serviços e da Sustentabilidade (DSPSS). Por sua vez, o Despacho n.º 13647/2012 subdivide esta Direção de Serviços em duas divisões: a Divisão da Regulamentação e Acompanhamento dos Serviços e dos Preços Convencionados e dos Medicamentos e a Divisão do Desenvolvimento Sustentável (DDS).

São competências da DDS:

- (i) Promover a articulação da política de empresa com outras políticas públicas das áreas relevantes para o crescimento sustentável que contribuam para o reforço da competitividade empresarial;
- (ii) Promover a adoção pelas empresas de estratégias de conceção dos produtos e dos processos produtivos, visando otimizar o consumo de recursos e o impacto ambiental e incrementar o seu posicionamento competitivo;
- (iii) Acompanhar a definição a nível internacional dos planos de produção e consumo sustentáveis e de política industrial sustentável e promover a sua aplicação interna, em especial o *ecodesign*, as tecnologias limpas, a inovação ambiental dos produtos e a integração do conceito de ciclo de vida;
- (iv) Acompanhar as medidas da UE com implicações concomitantes para as empresas e para o ambiente, designadamente nas áreas da eficiência de recursos, resíduos, clima, água, emissões industriais, segurança industrial e responsabilidade social das empresas;
- (v) Intervir no licenciamento e acompanhamento das atividades desenvolvidas por entidades gestoras de resíduos de embalagens;

- (vi) Promover e participar no desenvolvimento de políticas setoriais e iniciativas de demonstração e divulgação com reflexos na responsabilidade social das empresas, nomeadamente através de instrumentos facilitadores da adoção de boas práticas;
- (vii) *Gerir o sistema de atribuição do rótulo ecológico da UE.*

Assim, compete especificamente à DDS assegurar as funções de Organismo Competente que estão confiadas à DGAE, quer na vertente nacional de atribuição do REUE quer na vertente comunitária do sistema do REUE.

3.1.1 Vertente nacional de atribuição do REUE

Os pedidos de atribuição do REUE implicam a apresentação de uma candidatura à DGAE, sendo a sua elaboração facilitada pelos manuais de candidatura para os respetivos grupos de produtos que a DGAE divulga. Estes manuais integram os formulários a preencher e elementos a fornecer e disponibilizam alguma informação relativa aos critérios a cumprir.

A atribuição do REUE está regulamentada, a nível nacional, pelo Despacho Conjunto n.º 15512/2006, dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação, segundo o qual a decisão de atribuição é tomada por uma Comissão de Seleção, que integra a Agência Portuguesa do Ambiente, a DGAE e os Organismos Especializados adequados.

Após decisão favorável da Comissão de Seleção é celebrado um Contrato entre o requerente e a DGAE, que notifica a Comissão Europeia da respetiva atribuição, passando o produto em causa a integrar o *website* Europeu do Rótulo Ecológico e o requerente a poder utilizar o respetivo logótipo.

3.1.2 Participação na vertente comunitária do sistema do REUE

A DGAE, enquanto Organismo Competente nacional, é o interlocutor único com as instituições Comunitárias nesta vertente do Sistema, competindo-lhe representar Portugal nos diferentes fóruns onde são abordados os assuntos em causa. A intervenção de Portugal no processo negocial atrás referido está regulamentada pelo Despacho Conjunto n.º 15512/2006, dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação.

No que se reporta à emissão de pareceres relativos aos critérios em desenvolvimento, deverá assegurar a audição das organizações não governamentais representativas das áreas em causa e ter em consideração as suas posições, por forma a assegurar a participação ativa de todas as partes interessadas e um nível de transparência adequado.

Assim, no âmbito da vertente comunitária do Sistema, a DGAE deve assegurar a coordenação da mesma, devendo:

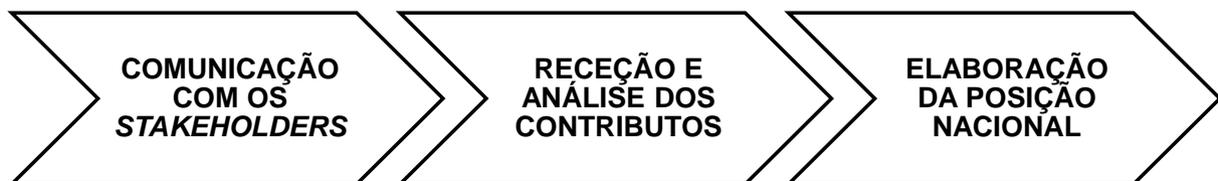
- (i) Receber toda a documentação proveniente da Comissão Europeia e difundi-la pelas entidades relevantes que detêm competências específicas nos domínios abrangidos pelos critérios, de acordo com a respetiva área de atuação, tendo em vista a obtenção dos seus pareceres;
- (ii) Apreciar a documentação, tomando em consideração os pareceres recebidos, e preparar a posição nacional sobre os assuntos em causa, bem como assegurar a respetiva transmissão às instâncias onde os mesmos são analisados;
- (iii) Representar Portugal nas reuniões comunitárias realizadas no âmbito do REUE;
- (iv) Dar resposta às demais solicitações da Comissão Europeia e dos organismos competentes dos diferentes Estados-Membros referentes ao REUE.

3.2 ANÁLISE E MELHORIA DO PROCESSO DE CONSULTA DE *STAKEHOLDERS*

3.2.1 Descrição do processo de consulta atual

Após receção de uma proposta de definição dos critérios do REUE, e com o intuito de definir a posição nacional, a DGAE procede à consulta de *stakeholders*. O processo de consulta de *stakeholders* consiste numa sequência de tarefas desenvolvidas pela DGAE de modo a definir uma posição nacional sobre a elaboração e/ou revisão de critérios do REUE. Na Figura 3.1 elenca-se um conjunto de etapas que constituem o processo tal como é atualmente implementado.

Figura 3.1 - Etapas do processo de consulta de *stakeholders*



A primeira etapa é a da comunicação com os *stakeholders*. Nesta etapa a DGAE solicita a colaboração dos *stakeholders* mais representativos, selecionados a partir de uma lista de contactos, aos quais é enviado um *e-mail* com a documentação recebida da Comissão e em que se indica a data limite de resposta. A segunda etapa consiste na receção, compilação e análise dos contributos recebidos, que são tidos em consideração na fase de elaboração da posição nacional.

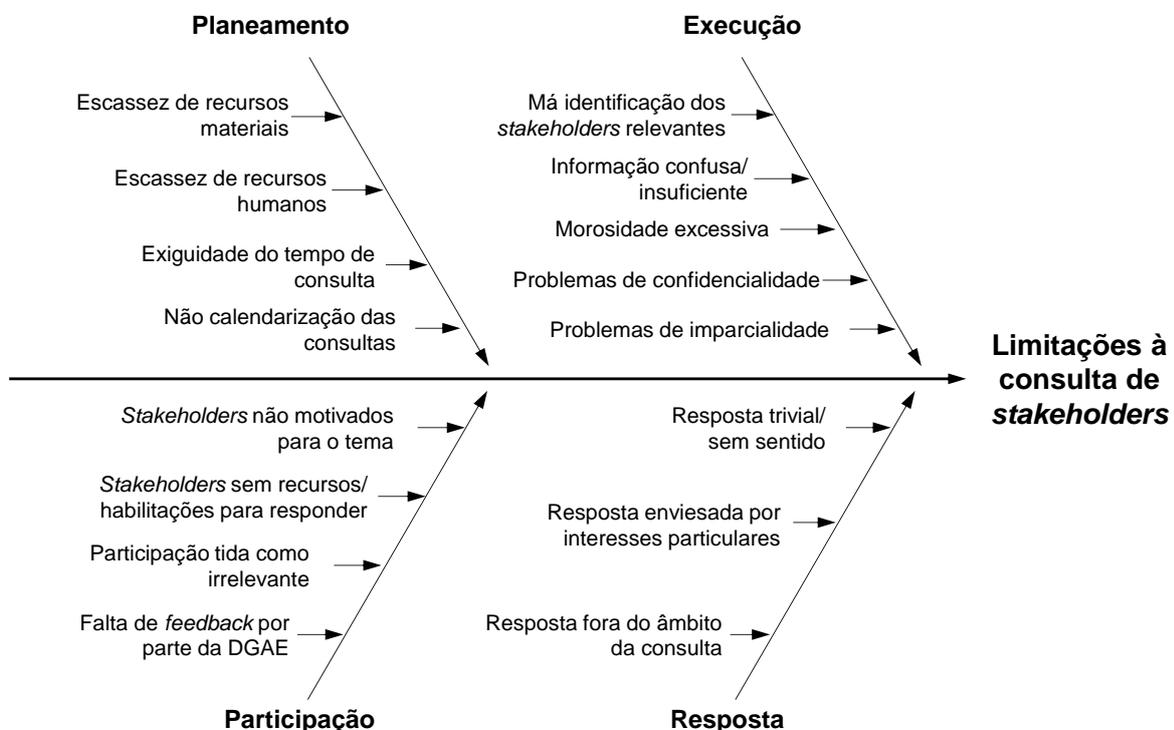
3.2.2 Limitações atuais à consulta de *stakeholders*

Analisando o atual procedimento de consulta aos *stakeholders* implementado na DGAE, é possível identificar um conjunto de limitações ao seu desempenho que importa ultrapassar. Na Figura 3.2 apresentam-se, através de um diagrama de causa-efeito (também chamado

de diagrama de *Ishikawa* ou de *espinha de peixe*), as principais limitações identificadas, sistematizadas em quatro grupos: planeamento, execução, participação e resposta.

Relativamente ao planeamento da consulta, verifica-se que este exige uma grande dedicação de recursos humanos e materiais, nem sempre disponíveis na quantidade necessária para atender a todas as solicitações decorrentes desse planeamento²⁴. Este facto dificulta (ou impossibilita) que as consultas previstas possam ser divulgadas em tempo oportuno, ou que se possa disponibilizar atempadamente a sua calendarização. Outra consequência de um planeamento menos apropriado é a definição de tempos de consulta exíguos, quer por atrasos no seu lançamento quer pelo aproximar da data limite para a definição de uma posição nacional.

Figura 3.2 - Principais limitações à consulta de *stakeholders*



No que toca à execução da consulta, não existe uma base de dados de contactos estabilizada, o que pode levar a ignorar alguns *stakeholders* pelo simples desconhecimento da sua existência e a consultar outros apesar da sua menor relevância face à matéria em consulta. Alguns *stakeholders* são sistematicamente contactados sobre os mais diversos assuntos em discussão, o que lhes pode provocar algum cansaço e desmotivação. Sendo a seleção de *stakeholders* a contactar atualmente realizada a partir de uma lista de contatos por vezes desatualizada, tal obriga a um esforço de pesquisa adicional (pesquisas na

²⁴ A escassez de recursos humanos na DDS é agravada pelo demais volume de trabalho que lhes é solicitado, o que prejudica a alocação de tempo de trabalho ao planeamento de cada consulta no âmbito do REUE.

Internet, realização de chamadas telefónicas para atualização dos endereços eletrónicos, etc.), o que contribui para a morosidade da execução da consulta.

A informação disponibilizada aos *stakeholders* é, frequentemente, insuficiente e/ou confusa. Muitas vezes reencaminham-se apenas os documentos de suporte recebidos da Comissão, sem o devido enquadramento. Esta prática pode prejudicar a capacidade dos *stakeholders* para se pronunciarem adequadamente sobre o tema em questão, com os consequentes efeitos sobre a quantidade e qualidade das respostas recebidas.

A inexistência de automatismos e de procedimentos claros previamente definidos para a execução da consulta aumentam a sua morosidade e a dificuldade da sua gestão, exigindo um esforço adicional dos funcionários envolvidos no processo ao nível da sua diligência e da sua capacidade de organização. Também o tratamento das respostas e sua eventual incorporação na posição nacional é um processo moroso, exigindo um investimento intensivo de tempo de trabalho.

Refira-se ainda que a execução da consulta pode também ser prejudicada pela ausência de qualquer mecanismo que assegure a imparcialidade e a independência dos *stakeholders* consultados, bem como a confidencialidade dos contributos recebidos.

Quanto à participação, verifica-se que muitos dos *stakeholders* contactados acabam por não se envolver nas discussões ou por não enviar contributos. Alguns *stakeholders* poderão não estar interessados no tema da consulta. Outros poderão não dispor de tempo, de recursos e/ou de preparação técnica para formular uma resposta adequada. Outros ainda poderão considerar a sua participação como irrelevante, demonstrar pouca confiança no processo ou duvidar que as suas opiniões sejam consideradas pela Comissão no seio das reuniões do EUEB ou do Comité Regulamentador.

Este envolvimento aquém do desejado poderá também decorrer do facto da DGAE nem sempre fornecer aos consultados *feedback* adequado sobre o resultado das reuniões em Bruxelas e a forma como foram defendidas as posições nacionais.

No que se refere às respostas recebidas, muitas vezes são recebidas respostas triviais ou sem sentido, sem qualquer mais-valia para a posição nacional. Algumas respostas abordam assuntos fora do âmbito da consulta (usando os *stakeholders* esta oportunidade de comunicação para interpelar a DGAE relativamente a outros assuntos). Uma vez recebidas as respostas, verifica-se que nem sempre se procura despistar ativamente eventuais enviesamentos excessivos em prol de alguns interesses particulares (e que podem, ainda que inadvertidamente, introduzir desequilibrar de forma indesejável a posição nacional).

3.2.3 Proposta de melhoria do processo de consulta de *stakeholders*

Face ao exposto, propõe-se a melhoria do processo de consulta implementado na DGAE, de acordo com duas vertentes:

- (i) Definição de um procedimento a adotar no processo de consulta;
- (ii) Implementação de uma plataforma interativa de consulta de *stakeholders*.

3.2.3.1 Proposta de procedimento para o processo de consulta

A definição de um procedimento a adotar no processo de consulta de *stakeholders* deve nortear-se pelos seguintes princípios:

- (i) *Eficácia* – a consulta deve ser realizada o mais cedo possível no processo de tomada de decisão, altura em que a margem para influenciar o resultado é maior;
- (ii) *Representatividade e abrangência* – a consulta deve procurar assegurar o maior envolvimento possível de *stakeholders*, quer em número quer em diversidade, de modo a abranger a multiplicidade de pontos de vista efetivamente existente;
- (iii) *Transparência* – deve existir uma preocupação ética quanto à representação dos interesses e sua influência sobre as decisões, de forma a garantir que os contactos entre os serviços da DGAE e os grupos de interesse correspondem às expectativas públicas de integridade;
- (iv) *Bidirecionalidade da informação* – a DGAE deve disponibilizar aos *stakeholders* consultados, em tempo útil e dentro do possível, toda a informação relevante sobre a consulta (especialmente a relativa aos resultados obtidos);
- (v) *Clareza e coerência* – todos os documentos relacionados com a consulta (incluindo o relatório de *feedback*) devem ser apresentados de forma clara e em formato normalizado.

Assim propõe-se a definição das seguintes etapas, apresentadas na Figura 3.3.

Figura 3.3 - Etapas do processo de consulta a implementar



Planeamento

O procedimento deverá iniciar-se com a individualização de uma etapa de planeamento de consulta. Nesta etapa devem ser desenvolvidas as seguintes atividades: calendarização das consultas cuja realização esteja prevista, definição do início e do fim do período de consulta, definição do âmbito da consulta e do impacto expectável da posição nacional, compilação da informação da Comissão relevante para a consulta, a distribuir aos *stakeholders*.

A consulta deve ser planeada o mais cedo possível no processo de tomada de decisão, de modo a maximizar o tempo disponível para a sua realização e para a recolha das opiniões dos *stakeholders* consultados. Uma medida que permitirá aos *stakeholders* preparar de forma mais adequada a sua colaboração será a da disponibilização pública de

um cronograma anual das consultas a efetuar (ainda que provisório). Outra medida será a da sensibilização dos *stakeholders*, com alguma antecedência relativamente à data de lançamento da consulta, através da difusão de alertas, da publicação de *newsletters*, da sua publicitação no *site* da DGAE, etc.

Deve ser definido um período de consulta suficientemente amplo para permitir a elaboração de uma resposta adequada e suficientemente curto para criar um sentido de urgência na resposta e para evitar que a consulta caia no esquecimento. Face à prática verificada na DGAE, propõe-se que o período de consulta tenha uma duração de 6 semanas, podendo contudo este prazo ser alargado (em função, por exemplo, da complexidade do tema) ou encurtado (em função, por exemplo, da urgência da tomada de posição). A duração deste período deverá ser ajustada, sempre que possível, em função de períodos habituais de férias, de inatividade, de sazonalidade, etc., que possam afetar a capacidade de resposta dos *stakeholders*.

O âmbito da consulta deverá ser claramente delineado, devendo a DGAE procurar esclarecer à partida – e de forma realista – em que medida se espera que o contributo dos *stakeholders* venha a influenciar a posição nacional e qual o impacto expectável desta posição no desenvolvimento das decisões da Comissão Europeia no âmbito do rótulo ecológico. Deverão para tal ser divulgados todos os pressupostos relevantes já assumidos pela Comissão e/ou pela DGAE relativamente à consulta em questão.

Comunicação

Quando haja lugar à elaboração de um documento de consulta pela DGAE, este deve ser redigido de forma concisa, em linguagem simples e inteligível para o público-alvo, evitando o jargão tecnocrático. Sempre que possível, as suas substância e clareza devem ser testadas junto de um conjunto restrito de *stakeholders* antes da sua divulgação mais ampla. Os *stakeholders* deverão ter sempre a possibilidade de expressar as suas opiniões sobre aspetos relacionados mas não abordados especificamente no documento.

Em função do tipo de produto em questão, e tendo em conta os resultados de consultas anteriores, deve ser elaborada uma base de dados que permita identificar com facilidade os *stakeholders* cuja consulta será potencialmente mais relevante e cuja participação deve ser procurada mais ativamente. Haverá contudo de acautelar a representação do maior espectro possível de interesses, desenvolvendo esforços para solicitar a participação de *stakeholders* de setores relevantes que estejam sub-representados.

Do exposto no parágrafo anterior não deve resultar uma dependência excessiva da base de dados mencionada, devendo sempre partir-se do princípio de que esta está e estará sempre incompleta. Assim, haverá que estar recetivo à colaboração de outros *stakeholders*, sobretudo dos que não tinham sido ainda anteriormente detetados, bem como promover

ativamente a sua deteção. Uma medida a tomar neste sentido deverá ser a sujeição periódica da lista de *stakeholders* a uma revisão pelos pares (e suas organizações), pedindo-lhes que a completem com sugestões de *stakeholders* a contactar em função de determinado assunto ou setor de atividade. A divulgação desta lista deverá, obviamente, atender às restrições de privacidade definidas pelos *stakeholders* nela incluídos.

Caso a consulta seja referente a uma proposta com um amplo impacto económico, deverá ser efetuado um esforço adicional para sua divulgação, recorrendo a meios de comunicação potencialmente catalisadores de uma elevada participação.

Análise

Uma vez terminado o período de consulta aos *stakeholders*, as respostas recebidas devem ser cuidadosamente analisadas e ponderadas, prestando especial atenção aos pontos de vista dos *stakeholders* mais representativos e/ou potencialmente mais afetados pelas propostas em discussão. A análise deve também promover a despistagem de eventuais enviesamentos decorrentes da excessiva representação de um dado setor de atividade. Caso este enviesamento seja considerado exagerado, os decisores deverão ser dele informados, minorando assim o risco da posição nacional poder vir a ser inadvertidamente enviesada em prol de alguns interesses particulares.

A análise das respostas recebidas deve dar origem a um relatório em que, além de se contextualizarem politicamente os dados, se resumam os principais *inputs* recebidos (distinguindo factos de opiniões) e se identifiquem as posições dos vários (grupos de) *stakeholders*. O relatório deverá conter também informações estatísticas sobre as respostas recebidas (número, tipo, categoria, distribuição geográfica, etc.).

Feedback

O relatório, uma vez finalizado, será enviado por *e-mail* a todos os *stakeholders* que contribuíram para a sua elaboração, informando-os sobre os resultados alcançados. O relatório será também disponibilizado na plataforma, juntamente com todos os contributos recebidos e cujos responsáveis não tenham solicitado a sua confidencialidade. Poderá ainda, em função da sua relevância, ser disponibilizado no *site* da DGAE.

Os *stakeholders* deverão ainda ser informados sobre os próximos passos, incluindo a sua calendarização (ainda que provisória).

Avaliação

O planeamento do processo de consulta deve prever medidas que permitam avaliar a sua eficácia. Estas medidas deverão incluir a recolha de *feedback* sobre o processo de consulta junto dos *stakeholders* e a definição de indicadores de desempenho que permitam avaliar, de forma criteriosa, o seu grau de sucesso e de conformidade com as boas práticas.

Desta avaliação deverá resultar a revisão periódica do processo de consulta, procurando deste modo garantir melhores consultas futuras e uma melhor adaptação a novos contextos e *stakeholders*.

3.2.3.2 Proposta de plataforma de consulta de stakeholders

As limitações anteriormente identificadas podem em grande parte ser ultrapassadas através da adoção de uma plataforma interativa de consulta de *stakeholders*, operacionalizando de forma mais eficiente algumas das fases do processo de consulta, nomeadamente as fases de comunicação com os *stakeholders*, *feedback* aos *stakeholders* e avaliação.

A plataforma de consulta de *stakeholders* a implementar deverá constituir-se como uma *pool* de informação centralizada, fundamentando a adoção de posições nacionais sobre as várias propostas de Decisões, numa lógica de governança em rede. Esta deve, nomeadamente: (i) promover uma consulta aos *stakeholders* mais eficaz, eficiente e transparente; (ii) integrar a dimensão empresarial, associativa e científica e tirar partido das respetivas valências que potenciem a formulação de posições devidamente fundamentadas; (iii) promover uma maior colaboração com os *stakeholders*, por forma a melhorar o acompanhamento do Sistema REUE; (iv) garantir uma permanente monitorização e acompanhamento dos vários processos de consulta.

Para tal, deverá esta plataforma: (i) estreitar e promover a continuidade das relações entre a DGAE e os *stakeholders*; (ii) aumentar a celeridade na partilha de informação e de contributos; (iii) aumentar a visibilidade do REUE e potenciar a participação de um maior número de *stakeholders* no processo de consulta; (iv) uniformizar e assegurar a coerência nos procedimentos de consulta da DGAE; (v) dar *feedback* aos *stakeholders* participantes sobre a utilização da informação recolhida; (vi) garantir a segurança e a confidencialidade das informações recebidas, sobretudo se tal for expressamente solicitado pelo *stakeholder*.

Objetivos, fatores críticos de sucesso e key performance indicators

Considerando os resultados que se pretendem atingir, definem-se como determinantes para a implementação desta plataforma os seguintes objetivos estratégicos (Quadro 3.1): (i) aumentar a abrangência das consultas; (ii) melhorar os resultados da consulta; (iii) promover o envolvimento dos *stakeholders*.

Para cada objetivo identificam-se os fatores críticos de sucesso²⁵ (FCS) relevantes, a operacionalizar mediante a definição de *key performance indicators* (KPI) que permitam a monitorização do desempenho da plataforma.

²⁵ Segundo O’Neill, (2005: 158), os Fatores Críticos de Sucesso representam o “conjunto limitado de aspetos internos da organização que condicionam o seu desempenho efetivo e que devem ser melhorados”.

Descrição da Plataforma on-line

Propõe-se o desenvolvimento de uma plataforma eletrónica acessível *on-line* que permita uma partilha e interação efetiva entre todos os intervenientes e que contenha todas as informações trocadas no contexto da elaboração e/ou revisão de uma série de documentos técnicos relacionados com os critérios do REUE.

Quadro 3.1 - Objetivos, FCS e KPI da plataforma

Fatores Críticos de Sucesso (FCS)	Key Performance Indicators (KPI)
<i>Objetivo: Aumentar a abrangência das consultas</i>	
Aumentar o número total de stakeholders identificados	<ul style="list-style-type: none">Nº total de stakeholders registados
Aumentar o número de stakeholders identificados por grupo de Produtos	<ul style="list-style-type: none">Nº de stakeholders registados por grupo de Produtos
Promover o interesse dos <i>stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none">Nº de visualizações da página
<i>Objetivo: Melhorar os resultados da consulta</i>	
Aumentar informação sobre a consulta	<ul style="list-style-type: none">Nº de alertas enviadosNº de downloads dos documentos
Aumentar o nível de qualidade dos documentos disponibilizados	<ul style="list-style-type: none">Grau de satisfação sobre a documentação disponibilizada (medido por <i>inquérito on line</i>)
Aumentar o número de contributos recebidos por consulta	<ul style="list-style-type: none">Nº de contributos recebidos por consulta
<i>Objetivo: Promover o envolvimento dos stakeholders</i>	
Aumentar o <i>feedback</i> fornecido aos stakeholders	<ul style="list-style-type: none">Nº de relatórios disponibilizados sobre as consultas
Promover a interação com os stakeholders	<ul style="list-style-type: none">Grau de participação no Fórum Online (avaliado através do nº de posts)
Aumentar os níveis de satisfação dos <i>stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none">Grau de satisfação (0-10) (avaliado por inquérito de satisfação <i>on line</i>)

Nesta plataforma *on-line* cada utilizador terá acesso a uma área pessoal com várias funcionalidades, sendo para tal necessária a autenticação perante o sistema por intermédio de um *username* e de uma *password* fornecidos pela DGAE (Figura 3.4). Os membros registados podem enviar e visualizar informações.

O acesso à plataforma será gerido pela DGAE, que poderá definir grupos de acesso, convites específicos para discussões, etc., controlando o acesso dos intervenientes a cada ponto da plataforma, bem como a informação que lhes é disponibilizada. As informações contidas na plataforma devem compreender documentos eletrónicos e detalhes de contacto dos membros registados que permitam a sua divulgação.

Uma das funcionalidades da plataforma será a de permitir que os membros registados façam comentários *on-line* sobre os projetos de documentos ou submetam documentos eletrónicos com contributos. Por uma questão de transparência, todos os comentários acessíveis devem identificar o seu autor e, quando aplicável, a organização que representa.

Figura 3.4 - Proposta de *template* da página de entrada da plataforma



Bem-vindo à plataforma nacional do Rótulo Ecológico da União Europeia

Username:

Password:

[Dúvidas? Contacte-nos](#)

[Política de privacidade](#)

Os dados dos utilizadores serão recolhidos por meio de um formulário preenchido *online* e armazenado eletronicamente, devendo conter os seguintes campos: título, primeiro nome, último nome, nacionalidade, endereço, organização, tipo de instituição representada, telefone, fax, *e-mail*, *homepage* da organização.

Este formulário só poderá ser submetido após o utilizador confirmar que leu a declaração de política de privacidade. Esta declaração deverá conter as seguintes informações²⁶: (i) uma breve descrição sobre em que consiste a plataforma eletrónica; (ii) informações sobre que dados pessoais são recolhidos, através de que meios técnicos e para que fins; (iii) a quem são divulgadas as informações (iv) a forma como o utilizador pode aceder à sua informação, verificar a sua correção e, se necessário, corrigi-la; (v) informação sobre quanto tempo os dados são mantidos; (vi) informação sobre quais são as medidas de segurança tomadas para proteger as informações dos utilizadores contra a eventual utilização abusiva ou acesso não autorizado; (vii) contactos para o caso de existirem dúvidas ou reclamações.

A área reservada do utilizador oferece uma série de funcionalidades, tais como: (i) adicionar comentários *on-line* aos documentos de consulta, (ii) submeter contributos criados *offline*; (iii) visionar anotações dos autores; (iv) comunicar com outros membros, etc.

Na sua área privada de trabalho (Figura 3.5), o utilizador terá acesso às consultas em que participou, ao histórico de consultas e às consultas ativas, com a indicação do estado

²⁶ Veja-se a propósito, outras políticas de privacidade utilizadas em consultas da Comissão Europeia:

- <http://www.survey-ecolabel.eu/cms/privacy-statement/>
- http://ec.europa.eu/clima/consultations/docs/0023/privacy_climate_en.pdf

do documento de consulta (estudo preparatório, rascunho, versão final, etc.), da fase em que se encontra (fechado ou aberto a comentários) e a data limite para fazer comentários.

Figura 3.5 - Possível *template* da área privada do utilizador

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Direção Geral das Atividades Económicas

Pesquisar:

As minhas consultas

[Histórico de consultas](#)
[Consultas ativas](#)
[Perfil / Preferências](#)
[Estatísticas](#)
[Perguntas frequentes](#)

Consultas	Estado	Fase	Data limite
Detergentes	versão final	fechado a comentários	2014-11-06
Têxteis	estudo preparatório	aberto a comentários	2014-11-28
Colchões	draft	aberto a comentários	2014-12-15

[Dúvidas? Contacte-nos](#) [Política de privacidade](#)

Definem-se as seguintes fases em que se pode encontrar uma consulta:

- (i) Aberto a comentários. Quando uma versão está sob este estatuto, os membros podem adicionar, editar e excluir os seus comentários;
- (ii) Fechado a comentários. Quando uma versão está sob este estatuto, os membros podem ver os seus comentários, mas já não podem editá-los, apagá-los ou emitir novos comentários;
- (iii) Comentários divulgados. Quando uma versão está sob este estatuto, os membros têm acesso de leitura aos comentários de todos os membros (desde que estes permitam a sua divulgação). No entanto, não podem adicionar, editar ou excluir qualquer um deles. Nesta fase os comentários ainda não foram avaliados pelos responsáveis pela consulta;
- (iv) Divulgação da Avaliação. Fase final do documento. Todos os membros podem aceder a todos os comentários de acesso não restrito, bem como à sua eventual avaliação por parte da equipa responsável pela consulta (aceite, rejeitado, etc.). Nesta fase também não é possível adicionar, editar ou atualizar os comentários.

Nesta área será também possível ao utilizador modificar alguns aspetos do seu perfil (dados de registo, *password*, etc.) ou gerir as suas preferências (opções de *layout*, notificações por *e-mail*, etc.). Poderá também aceder a um módulo onde sejam disponibilizadas algumas estatísticas relevantes. Poderá, por exemplo, ser disponibilizado um menu apresentando os KPI em forma de *dashboard*, tornando públicos alguns dos indicadores monitorizados para avaliação do desempenho da plataforma, (número de visualizações da página, de *stakeholders* registados; de *downloads* dos documentos, etc.).

Finalmente, o utilizador poderá ter acesso a um módulo de perguntas frequentes, onde poderá esclarecer algumas dúvidas sobre o funcionamento da plataforma.

Selecionando a consulta desejada, surge o menu “consulta selecionada” (Figura 3.6) com a informação sobre a fase atual da consulta (aberto para comentários), a data limite para os comentários e o acesso direto aos formatos disponíveis do documento (HTML, PDF, etc.). O utilizador tem também acesso aos comentários que já tenha efetuado (podendo editá-los ou apagá-los), bem como a possibilidade de introduzir novos comentários.

Figura 3.6 - Possível *template* do menu “consulta selecionada”

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Direção Geral das Atividades Económicas

Bem-vindo, [user]

Pesquisar:

[As minhas consultas](#)
[Histórico de consultas](#)
[Consultas ativas](#)
[Perfil / Preferências](#)
[Estatísticas](#)
[Perguntas frequentes](#)
[Logout](#)

Consulta: Têxteis

Estado	Fase	Data limite	Relatórios
estudo preparatório	aberto a comentários	2014-11-28	html / pdf

Comentários

Autor	Data	Visualizar	Privacidade	
[user]	2014-09-22	html / pdf	Público	Editar Apagar

[Novo comentário](#)

[Fórum de discussão](#)

[Dúvidas? Contacte-nos](#) [Política de privacidade](#)

Após a criação de uma consulta, é criado um novo fórum pelo sistema e é conferido acesso a todos os *stakeholders* registados nessa consulta. O utilizador passa assim a dispor de um meio para poder trocar livremente opiniões com os outros *stakeholders*.

Se a consulta estiver fechada, o utilizador poderá aceder ao relatório final sobre a consulta, sintetizando o número de comentários e contributos recebidos e com a disponibilização do histórico do processo de consulta. Caso o documento já tenha sido discutido em Bruxelas, será apresentado um pequeno resumo sobre a forma como foi defendida a posição nacional e o resultado final – informando assim os *stakeholders* do andamento da discussão em que participaram ou na qual demonstraram interesse.

Está disponível, em todas as páginas, uma caixa de pesquisa, permitindo ao utilizador pesquisar palavras-chave em todos os conteúdos disponibilizados.

Esta proposta de plataforma deve, obviamente, ser aperfeiçoada por especialistas informáticos, que deverão atender à opinião dos *stakeholders* selecionados para a testar antes da sua implementação plena.

CONCLUSÃO

Este trabalho de projeto foi elaborado tendo por base dois temas distintos mas interligados: a defesa do ambiente e o processo de decisão na UE.

Quanto à defesa do ambiente, tem vindo a assistir-se, nas últimas décadas, a uma maior propensão para a adoção de medidas que, em sintonia com a evolução dos modelos de Administração Pública, não assentem exclusivamente no poder coercivo do Estado, mas que resultem da adesão de consumidores e produtores a um conjunto de práticas que permitam a cada um, voluntariamente, “fazer a sua parte”. Um exemplo destas medidas é o REUE, gerido a nível comunitário pela Comissão Europeia, contando para tal com a colaboração dos Estados-Membros e de uma série de outros *stakeholders*.

Torna-se assim relevante analisar o processo de decisão na UE. Para tal, este trabalho procurou refletir sobre as metodologias de governança e de metagovernança adotadas pela Comissão, procurando enquadrá-las na evolução que se tem verificado nos modelos de Administração Pública a nível internacional.

As decisões tomadas pela Comissão baseiam-se cada vez mais em processos de consulta multinível, em que os governos Estados-Membros desempenham um papel de destaque mas cada vez menos exclusivo, tendo de partilhar várias etapas do processo de decisão com atores supra e subnacionais (alguns dos quais tradicionalmente só consultados – se tanto – a nível nacional). Perante esta realidade, os governos dos Estados-Membros (e, conseqüentemente, as suas Administrações Públicas) deverão repensar os moldes da sua participação nas decisões comunitárias, sob pena de estarem a contribuir para o acentuar da sua menor relevância.

Esta reflexão deve também passar por rever os processos de definição a nível nacional, procurando, tanto quanto possível, atender aos legítimos interesses do maior número possível de *stakeholders*. Este trabalho debruçou-se assim sobre o processo nacional de consulta aos *stakeholders* do REUE, procurando apresentar sugestões de melhoria que permitam ultrapassar algumas limitações atualmente existentes.

A nível do processo de consulta, sugeriu-se uma maior especificação das fases que o constituem. Em particular, propôs-se a definição de um procedimento assente em seis etapas: planeamento da consulta, comunicação com os *stakeholders*, receção e análise dos contributos, elaboração da posição nacional, *feedback* da discussão e avaliação do processo de consulta. Propôs-se também, para cada uma destas fases, a fixação de uma série de tarefas específicas a realizar.

Muitas destas tarefas (sobretudo as relacionadas com as fases de comunicação com os *stakeholders*, *feedback* da discussão e avaliação do processo de consulta) poderão ser mais facilmente realizadas através da implementação de uma plataforma eletrónica de consulta

aos *stakeholders*. Assim, especificaram-se algumas funcionalidades que esta plataforma deve disponibilizar, e que deverão servir de base ao trabalho de concretização da plataforma a desenvolver por profissionais informáticos. Estas propostas deverão resultar na definição de um protótipo de plataforma a testar junto de um grupo selecionado de *stakeholders*, cujas opiniões deverão orientar a DGAE e os profissionais informáticos no desenvolvimento da versão final da plataforma (a implementar em larga escala).

O sucesso desta implementação deverá ser aferido através da monitorização do conjunto de indicadores propostos, tendo em conta quer os objetivos estratégicos identificados quer os fatores críticos relevantes para a sua bem-sucedida concretização.

Independentemente das considerações de ordem operacional e tecnológica, o sucesso da consulta aos *stakeholders* dependerá, em grande parte, da maior publicitação do REUE e dos mecanismos de decisão que lhe estão associados. Para haver governança é necessário que haja atores interessados em interagir com as autoridades públicas, o que acontecerá mais facilmente se cada um desses atores tiver consciência da importância que o seu papel pode vir a ter na tomada de decisões. Assim, a plataforma deve ser encarada como uma forma de promover a aprendizagem, a confiança e o respeito mútuos, bem como uma forma diferente de abordar os problemas, em que se torne evidente para os participantes que têm ao seu dispor um meio que lhes permite fazer parte da solução.

Note-se que a aprendizagem deverá ocorrer também da parte da DGAE. A experiência acumulada com o funcionamento da plataforma pode contribuir para melhorar a sua participação nas arenas de discussão a nível europeu, e conseqüentemente aprofundar o seu conhecimento sobre os mecanismos comunitários de decisão. Esta aprendizagem poderá refletir-se na melhoria da participação da DGAE não só nos processos de decisão do REUE mas também nos outros processos de decisão comunitários, realizados em moldes similares, que lhe estão confiados. A DGAE poderá mesmo aproveitar a experiência adquirida para se afirmar como uma entidade de referência na Administração Pública portuguesa, partilhando com outras entidades os conhecimentos adquiridos no decurso deste processo.

BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, Robert (2012), *Collaborating to manage: a primer for the public sector*, Washington, Georgetown University Press.
- Allison, Charles e Anthea Carter (2000), Study on different types of environmental labeling (ISO type II and II labels): proposal for an environmental labelling strategy. Oxford, Environmental Resources Management.
- Ansell, Chris e Alison Gash (2008), "Collaborative Governance in Theory and Practice.", *Journal of Public Administrative Research and Theory*, 18(4), pp 543–572.
- Bevir, Mark (2010), *Democratic governance*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Bevir, Mark (2012), *Governance – a very short introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Boström, Magnus e Mikael Klintman (2008), *Eco-standards, product labelling and green consumerism*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Chevallier, Jacques (2003), "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?", *Revue Française d'Administration Publique*, 105-106, pp. 203-217.
- Comissão Europeia (2014a), "Ecolabel facts and figures"(online), consultado em 20.09.2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html>
- Comissão Europeia (2014b), "EU Ecolabel Work Plan for 2011 – 2015" (online), consultado em 27.09.2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf
- Comissão Europeia (2014c) "Good Practice Guidance" (online), consultado em 27.09.2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Good%20Practice%20Manual.pdf>.
- Comissão Europeia (2014d) "Special Eurobarometer 416 - attitudes of european citizens towards the environment – report" (online), consultado em 28.09.2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf
- Comissão Europeia (s.a.), "Specific privacy statement - public consultation on emission trading system (ETS) post-2020 carbon leakage provisions" (online), consultado em 28.09.2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/clima/consultations/docs/0023/privacy_climate_en.pdf
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service – serving, not steering (expanded edition)*, Nova York, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2000), "The New Public Service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60 (6).
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Journal of Public Administration*, vol. 8 (1).
- Dosi, Cesare e Michelle Moretto (2001), "Is ecolabelling a reliable environmental policy measure?", *Environmental and Resource Economics*, 18, pp.113-127.
- European Union (2014), "Ecolabel evaluation – privacy statement" (online), consultado em 29.09.2014. Disponível em: <http://www.survey-ecolabel.eu/cms/privacy-statement/>
- Frederickson, H. George (2004), *Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere – working paper*, Belfast, Institute of Governance Public Policy and Social Research (Online), consultado em 28.09.2014. Disponível em: <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Filetoupload,47649,en.pdf>

- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (4).
- Hartlieb, Susanne e Bryn Jones (2009), "Humanising business through ethical labelling: progress and paradoxes in the UK", *Journal of Business Ethics*, 88, pp. 583-600.
- Horne, Ralph E. (2009), "Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption", *International Journal of Consumer Studies*, 33, pp. 175–182.
- ISO (1999a), *Environmental labels and declarations – self-declared environmental claims (type II environmental labelling)*, Genebra, International Organization for Standardization.
- ISO (1999b), *Environmental labels and declarations – type I environmental labelling – principles and procedures*, Genebra, International Organization for Standardization.
- ISO (2000), *Environmental labels and declarations – general principles*, Genebra, International Organization for Standardization.
- ISO (2006), *Environmental labels and declarations – type III environmental declarations principles and procedures*, Genebra, International Organization for Standardization.
- ISO (2012), *Environmental labels and declarations: how ISO standards help*, Genebra, International Organization for Standardization.
- Jahn, Gabriele, Matthias Schramm e Achim Spiller (2005), "The reliability of certification: quality labels as a consumer policy tool", *Journal of Consumer Policy*, 28, pp. 53–73.
- Jessop, Bob (2003), "Governance and metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony", em H. Bang (ed.), *Governance as social and political communication*, Manchester, Manchester University Press, pp. 101-116, citado por . Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg, Springer Verlag.
- Jessop, Bob (2004), "Multi-level governance and multi-level metagovernance", em Ian Bache e Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop, R. (2003), "Governance, governance failure, and metagovernance", Comunicação apresentada no seminário internacional *Policies, governance and innovation for rural areas*, Università della Calabria, 21–23 novembro de 2003, Arcavacata di Rende.
- JRC (2014), "Product bureau" (online), consultado em 29.09.2014. Disponível em: http://susproc.jrc.ec.europa.eu/product_bureau/index.html
- Kjær, Anne Mette (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Klijin, E-H (2008), "Governance and governance networks in europe", *Public Management Review*, 10: 4, 505-525.
- Klijin, E-H. e J.F.M. Koppenjan (2000), "Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance", *Public Management*, 2 (2), pp. 135-158, citado por Sørensen Eva e Jacob Torfing (2009), "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87(2), pp 234-258.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as governance*, Londres, Sage, citado por Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg, Springer Verlag.
- Löffler, Elke (2009), "Public governance in a network society", em Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), *Public management and governance*, Londres, Routledge (2.^a edição).

- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn Henrich e Carolyn J. Hill (2001), *Improving governance: a new logic for empirical research*, Washington, Georgetown University Press, citado por Frederickson, H. George (2004), *Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere – working paper*, Belfast, Institute of Governance Public Policy and Social Research (Online).
- Lynn, Laurence E. Jr. (2010), "What endures? public governance and the cycle of reform", em Stephen P. Osborne (ed.), *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge.
- Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray e Jane Salk (1996), "Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union", em Gary Marks *et al.* (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications.
- Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg, Springer Verlag.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da Administração Pública e poder político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma na Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- O'Neill, Henrique (2005), "Planeamento estratégico e arquitectura de sistemas de informação", em Augusto Casaca (coord.), *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA.
- OECD (2005), *Effects of eco-labelling schemes: compilation of recent studies*, Paris, OECD Publications Service.
- Osborne, Stephen P. (2010), "The (new) public governance: a suitable case for treatment?", em Stephen P. Osborne, *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge
- Peters, B. Guy (1997), "The Policy transfers between Governments: the case of administrative reforms", *West European Politics*, Vol.20 (4)
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy (2009), "Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants", *Public Policy and Administration*, 30, pp. 7-21.
- Peters, B. Guy (2010), "Meta-governance and public management", em Stephen P. Osborne (ed.), *The new public governance? – emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2004), "Multi-level governance and democracy: a faustian bargain?", em Ian Bache e Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX (4).
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafreddo, *et al.* (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum.", em Juan Mozzicafreddo, *et al.* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora

- Rex, Emma e Henrikke Baumann (2006), "Beyond ecolabels: what green marketing can learn from conventional marketing", *Journal of Cleaner Production*, 15, pp. 567-576.
- Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*, in: *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*.ed. Jon Pierre, Oxford, Oxford University Press
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Rotherham, Tom (1999), "Selling sustainable development: environmental labelling and certification programs", *Meeting of Technical Specialists and Policy Experts on Environmentally-Sound Trade Expansion in the Americas*, University of Miami.
- Sørensen, Eva (2004), "Democratic governance and the role of public administrators", em Bogason *et al.* (2004), *Tampering with Tradition*, Londres, Lexington Books, citado por Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg, Springer Verlag.
- Sørensen E. (2006), "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance". *American Review of Public Administration* 36(1): 98–114.
- Sørensen Eva e Jacob Torfing (2005), "The democratic anchorage of governance networks", *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pp 195-218.
- Sørensen Eva e Jacob Torfing (2007), "Governance network research: towards a second generation", *Theories of Democratic Network Governance*, Hampshire, Palgrave Macmillan
- Sørensen Eva e Jacob Torfing (2009), "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87(2), pp 234-258.
- Stein, Jasper (2009), "The legal status of eco-labels and product and process methods in the World Trade Organization", *American Journal of Economics and Business Administration*, 1 (4), pp. 285-295.
- Thøgersen, John (2002), "Promoting 'green' consumer behavior with eco-labels", em Thomas Dietz e Paul C. Stern (eds.), *New Tools for environmental protection*, Washington, National Academy Press.
- Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre e Eva Sørensen (2012), *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford, Oxford University Press.
- UNOPS (2009), *A guide to environmental labels – for procurement practitioners of the united nations system*, (online), consultado em 15.09.2014. Disponível em: https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/Env_Labels_Guide.pdf.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad – esbozo de sociología comprensiva*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (Edição original, 1922).

FONTES

COM (2003) 302 final/2 – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Política integrada de produtos: desenvolvimento de uma reflexão ambiental centrada no ciclo de vida.

COM(2008) 397 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan.

Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio – Lei orgânica do Ministério da Economia.

Despacho Conjunto n.º 15512/2006, de 28 de junho – Determina a implementação, a nível nacional, do Sistema Comunitário de Atribuição do Rótulo Ecológico e define as competências dos organismos que intervêm no processo.

Despacho n.º 13647/2012, de 27 de setembro de 2012 – Cria as unidades flexíveis da Direção -Geral das Atividades Económicas, previstas na Portaria n.º 292/2012.

Portaria n.º 292/2012, de 26 de setembro de 2012 – Determina a estrutura nuclear e estabelece o número máximo de unidades flexíveis do serviço e as competências das respetivas unidades orgânicas nucleares da Direção -Geral das Atividades Económicas.

Regulamento (CE) N.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009 – Estabelece o sistema voluntário de rótulo ecológico da UE e respetivas regras de aplicação.

ANEXOS

A. GRUPOS DE PRODUTOS E LEGISLAÇÃO RESPETIVA

	Grupo de Produtos	Decisão	Data Limite de Validade dos Critérios
PRODUTOS DE LIMPEZA	Produtos de limpeza «lava tudo» e produtos de limpeza para instalações sanitárias	2011/383/UE de 28/06/2011	28/06/2015
	Detergentes para máquinas de lavar louça	2011/263/UE de 28/04/2011	28/04/2015
	Detergentes para máquinas de lavar louça destinado a uso industrial e em instituições	2012/720/UE de 14/11/2012	14/11/2016
	Detergentes para lavagem manual de louça	2011/382/UE de 24/06/2011	24/06/2015
	Detergentes para máquinas de lavar roupa	2011/264/UE de 28/04/2011	28/04/2015
	Detergentes para lavagem de roupa destinado a uso industrial e em instituições	2012/721/UE de 14/11/2012	14/11/2016
	Sabonetes, champôs e condicionadores	2007/506/UE de 21/06/2007	31/12/2014
ELETRODOMÉSTICOS	Aquecedores a água	2014/314/UE de 28/05/2014	28/05/2018
	Fontes luminosas	2011/331/UE de 06/06/2011	31/12/2014
	Computadores pessoais	2011/337/UE de 09/06/2011	09/06/2014
	Computadores portáteis	2011/330/UE de 06/06/2011	06/06/2014
	Televisores	2009/300/CE de 12/03/2009	31/10/2014
PRODUTOS DE PAPEL	Papel de cópia e papel para usos gráficos	2011/332/UE de 07/06/2011	07/07/2015
	Produtos de papel <i>tissue</i>	2009/568/CE de 09/07/2009	30/06/2015
	Papel de jornal	2012/448/UE de 12/07/2012	12/07/2015
	Papel impresso	2012/481/UE de 16/08/2012	16/08/2015
	Artigos de papel	2014/256/UE de 02/05/2014	02/05/2017
CASA E JARDIM	Colchões de cama	2009/598/CE de 09/07/2009	30/06/2014
	Mobiliário de madeira	2009/894/UE de 30/11/2009	31/12/2014
	Revestimentos duros para pavimentos	2009/607/CE de 09/07/2009	30/11/2017
	Revestimentos têxteis para pavimentos	2009/967/CE de 30/11/2009	31/12/2015
	Revestimentos em madeira para pavimentos	2010/18/CE de 26/11/2009	31/12/2015
	Tintas e vernizes para interiores e exteriores	2014/312/UE de 28/05/2014	28/05/2018
	Torneiras sanitárias	2013/250/UE de 21/05/2013	21/05/2017
	Corretivos de solos	2006/799/UE de 03/11/2006	31/12/2014
	Suportes de cultura	2007/64/UE de 15/12/2006	31/12/2014
	Produtos têxteis	2009/567/UE de 09/07/2009	30/06/2014
VESTUÁRIO	Calçado	2009/563/UE de 09/07/2009	30/06/2015
	Produtos têxteis	2009/567/UE de 09/07/2009	30/06/2014
TURISMO	Parques de campismo	2009/564/UE de 09/07/2009	30/11/2015
	Serviços de alojamento turístico	2009/578/UE de 09/07/2009	30/11/2015
LUBRIFICANTES	Lubrificantes	2011/381/UE de 24/06/2011	24/06/2015
EQUIPAMENTOS DE REPRESENTAÇÃO GRÁFICA	Equipamentos de Representação Gráfica	2013/806/UE de 17/12/2013	17/12/2017

**B. PRODUTOS COM LICENÇA DE ATRIBUIÇÃO DO RÓTULO ECOLÓGICO DA UNIÃO EUROPEIA
PRODUZIDOS EM PORTUGAL**

Grupo de Produtos	Empresa	Produto	Licença	Data Limite de Validade
Tintas e Vernizes para Interiores	Tintas Dyrup, S.A.	<i>Baby Paint by Bondex</i>	PT/007/04	28/05/2015
		<i>Element by BONDEX</i>	PT/07/005	
		<i>Tinta Interior Mate Ecológica Retail</i>	PT/07/001	
		<i>Tinta Interior Acetinada Ecológica</i>	PT/07/002	
	HEMPEL (Portugal), Lda.	Tinta HEMPATONE ECOLÓGICO	PT/007/03	28/05/2015
	Barbot Indústria de Tintas, S.A.	<i>Biopaint – Perfect Barbot</i>	PT/07/006	28/05/2015
	Kenitex – Química, S.A.	<i>Ripolin Green Branco Puro</i>	PT/07/007	28/05/2015
Produtos Têxteis	NaturaPura Ibérica – Produção e Comércio de Produtos Naturais, S.A.	Vestuário, Acessórios Têxteis e Têxteis Lar, em algodão biológico (ref.ª NaturaPura)		05/06/2015
	RAITH – Exportação de Têxteis, S.A.	Peças de vestuário da Gama Bio (peças em malha <i>Interlock</i> , 100% algodão biológico)	PT/016/04	05/06/2015
	JMA Felpos, S.A.	Artigos têxteis para banho, praia e cozinha, 100% algodão, tinto em peça e tinto em fio, com exceção dos coloridos referidos no contrato sem estampados nem bordados	PT/16/005	05/06/2015
	COELIMA – Indústrias Têxteis, S.A.	Têxteis Lar	PT/16/003	05/06/2015
	FIORIMA, S.A.	Vestuário interior (peúgas)	PT/16/006	05/06/2015
Serviços de Alojamento Turístico	Refúgio Atlântico – Exploração Hoteleira e Turística, S.A.	Aparthotel Jardim Atlântico (4 estrelas) – Prazeres, Calheta (Ilha da Madeira)	PT/25/001	30/11/2015
	HCH – Investimentos Turísticos, Lda. -Design & Wine Hotel	Design & Wine Hotel	PT/25/003	30/11/2015
Produtos de Papel Tissue	RENOVA – Fábrica de Papel do Almonda, S.A	Papel <i>Tissue</i> “Renovagreen” (papel higiénico, papel de cozinha, guardanapos e lenços)	PT/04/001	30/06/2015
	AMS GOMACAMPS	Papel <i>Tissue</i> (diversos)	PT/04/002	30/06/2015
Produtos de Limpeza «lava tudo» e Produtos de Limpeza para Instalações Sanitárias	F. LIMA, S.A.	Novycera	PT/20/003	28/06/2015
	SOLIS, Importação e exportação	Agisol Ecogel WC 1 litro	PT/020/004	28/06/2015
Papel de Cópia e Papel para Usos Gráficos	Grupo Portucel Soporcel	Marcas de papel de impressão e escrita	PT/11/002	7/06/2015

CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL

RITA ISABEL BOTELHO MARQUES

e-mail: ritabmarques@hotmail.com

Data de nascimento: 30/03/1970 | Nacionalidade: Portuguesa

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- DESDE OUTUBRO DE 2013 DIREÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS
Técnica Superior na Direção de Serviços dos Preços e Serviços e da Sustentabilidade - Divisão de Desenvolvimento Sustentável. Responsável pela análise e acompanhamento de candidaturas no âmbito do sistema de atribuição do Rótulo Ecológico da União Europeia e pelo acompanhamento da vertente comunitária do sistema. Acompanha também outras medidas da União Europeia com implicações para as empresas e para o ambiente, designadamente nas áreas da eficiência de recursos, resíduos, clima, água e emissões industriais
- DE 2011 ATÉ 2013 INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
Técnica Superior no Departamento de Gestão da Dívida/Direção de Recuperação Executiva/Secção de Processo Executivo de Lisboa I. Responsável pela gestão da carteira de processos de execução fiscal.
- DE 2007 ATÉ 2009 QUALABE ALIMENTAR, LDA
Consultora Técnica no Departamento Técnico. Responsável pela implementação do sistema HACCP nos estabelecimentos dos clientes. Formadora em ações de formação sobre segurança alimentar
- DE 2004 ATÉ 2007 NEOQUÍMICA, SA
Responsável de área de negócios, na Divisão de Agricultura. Responsável pelo aumento do volume de negócios e pela gestão de clientes. Negociação com fornecedores nacionais e internacionais e gestão dos stocks. Responsável pela implementação e cumprimento da Norma da Qualidade ISO 9001 na Divisão.
- DE 2001 ATÉ 2003 BAHCO FERRAMENTAS - BAHCO GROUP AB, SWEDEN
Especialista de Produto/Marketing, na área das ferramentas de poda/ jardinagem. Responsável pela implementação e controlo do Plano Anual de Marketing, bem como pelos relatórios internacionais. Análise da evolução dos produtos e da concorrência, desenvolvimento de novos produtos e recomendação de melhorias nos produtos existentes.

De 1998 até 2000 ASSOCIAÇÃO DE VITICULTORES DE ALENQUER

Técnica. Responsável pela assistência técnica aos associados no âmbito da Proteção Integrada (Medidas Agro-ambientais) em vinha. Responsável pela formação profissional promovida pela Associação.

1997 SILVICONSULTORES, AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, LDA

Técnica. Elaboração do relatório técnico: “Estudo para o ordenamento e gestão agro-florestal da área de intervenção do Centro Rural de Aldeia Galega”. Participação em diversos projetos realizados pela equipa técnica: “Inventário Florestal – Silvicaima”; “Fotointerpretação para a constituição do Sistema de Identificação do Parcelar Agrícola”; CD-ROM multimédia “O Sobreiro em Portugal” - 3.a Conferência Interministerial para a Proteção das Florestas na Europa. Direcção-Geral das Florestas

1996 PROSISTEMAS, CONSULTORES DE ENGENHARIA, S.A.

Técnica. Digitalização e fotointerpretação de parcelas e blocos com vista à realização do cadastro de parcelas agrícolas do Ribatejo e Oeste e do Alto Alentejo

FORMAÇÃO ACADÉMICA

2010/2011 Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública – 11ª edição, pelo Instituto Nacional de Administração, IP, com a classificação final de 15 valores.

2004/2005 Pós-Graduação em Gestão da Qualidade e Segurança Alimentar, pelo Instituto Superior de Ciências da Saúde – Sul, com a classificação final de 15 valores

2003 Pós-Graduação em Comercialização e Marketing Agro-Alimentar pela Universidade Moderna, com a classificação final de Bom (15 valores)

1996 Licenciatura em Engenharia Agronómica pelo Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, com a classificação final de 13 valores

FORMAÇÃO COMPLEMENTAR

2013 Ação de Formação “Saber comunicar com pessoas difíceis”, com a duração de 14 horas, no período de 11 a 12 de Abril de 2013, promovida pelo INA

2011 Ação de Formação “Relações com o Público”, com a duração de 14 horas, no período de 27 a 28 de Setembro de 2011, promovida pelo ISLA

- 2011 European Computer Driving Licence (ECDL) – Módulos de: Introdução à Informática, Utilização do Computador e Gestão de Ficheiros, Processamento de Texto, Folhas de Cálculo, Apresentações, Internet e Correio Eletrónico, pela ECDL Portugal
- 2006 Curso de Liderança e Motivação de Equipas Comerciais, com a duração de 7 horas promovido pela Global Estratégias
- 1999 Curso de Formação Pedagógica de Formadores, com a duração de 90 horas promovido pela Confederação dos Agricultores de Portugal

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

LÍNGUA MATERNA Português

OUTRAS LÍNGUAS

	Compreender		Falar		Escrever
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
INGLÊS	C2	C2	B2	B2	B2
FRANCÊS	B1	B1	A1	A1	A1
CASTELHANO	B2	B2	A2	A2	A1

Níveis: A1/2: Utilizador básico - B1/2 utilizador independente - C1/2: utilizador avançado (Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas)

