

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

ANO LECTIVO 2007 – 2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA

**INVESTIMENTO NAS FORÇAS ARMADAS.
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PARA O
ESTADO E CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS FORÇAS
ARMADAS FACE AO INVESTIMENTO REALIZADO**

***JOSÉ CARLOS DA PALMA MENDONÇA
Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval***



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**INVESTIMENTO NAS FORÇAS ARMADAS.
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PARA O ESTADO E
CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS FA FACE AO INVESTIMENTO
REALIZADO.**

**José Carlos da Palma Mendonça
Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2007/2008

Lisboa 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**INVESTIMENTO NAS FORÇAS ARMADAS.
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS
PARA O ESTADO E CUMPRIMENTO DAS MISSÕES DAS
FA FACE AO INVESTIMENTO REALIZADO**

**José Carlos da Palma Mendonça
Capitão-de-mar-e-guerra de Administração Naval**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2007/2008

Orientador: Rui Manuel Rapaz Lérias, CMG ECN

Lisboa 2008



AGRADECIMENTOS

Aos amigos e camaradas, cujos conselhos, informações, opiniões e elementos bibliográficos e documentais cedidos muito contribuíram para a elaboração deste trabalho.

À minha mulher Isabel por todo o apoio e compreensão.

À minha neta Mafalda pelos sorrisos reconfortantes.



ÍNDICE

1. Introdução	1
2. As medidas reformadoras e a documentação estruturante da Defesa Nacional	4
a. O fim do paradigma burocrático	5
b. As medidas reformadoras na Administração Pública portuguesa	6
c. A gestão e a melhoria do desempenho dos serviços públicos	8
d. Documentação estruturante da Defesa Nacional	9
e. Elementos de síntese	11
3. Os procedimentos de avaliação da LPM	12
a. O acompanhamento da execução da LPM pela DGAED	12
b. O Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM	13
c. A reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA	15
d. Constrangimentos à execução da LPM	15
e. Carência de melhorias no acompanhamento e avaliação da LPM	16
f. Elementos de síntese	17
4. O estado da arte em países aliados	18
a. As organizações congéneres de outros países	18
(1) Alemanha	18
(2) Canadá	20
(3) Itália	21
(4) Polónia	22
(5) Reino Unido	22
(6) Suécia	23
b. Elementos de síntese	24
5. Impacte da criação da Agência Europeia de Defesa (EDA)	25
a. O impacte nos Estados-Membros participantes na EDA	25
b. O posicionamento da DGAED	26
c. O impacte da participação nacional na EDA	26
d. A reorganização da Defesa Nacional e das FFAA	28
e. Elementos de síntese	28



6. Uma metodologia de avaliação através do SIGDN.....	30
a. Qual a metodologia a utilizar?.....	30
b. A metodologia <i>Balanced Scorecard</i>	31
c. O modelo de <i>Balanced Scorecard</i> adaptado ao sector público	33
d. Um sistema de informação de gestão para a Defesa Nacional.....	34
e. O SIGDN viabiliza o <i>Balanced Scorecard</i>	37
f. Elementos de síntese	38
7. Conclusões.....	39
Bibliografia.....	41

Lista de Apêndices

Apêndice I	- Diagrama de indução	49
Apêndice II	- Corpo de conceitos	50
Apêndice III	- Documentação estruturante da Defesa Nacional	63
Apêndice IV	- A parábola da rã cozida	64
Apêndice V	- A Directiva sobre a execução da Lei de Programação Militar	65
Apêndice VI	- LPM: Grau de execução financeira	66
Apêndice VII	- Matriz de e-mail enviado aos Adidos de Defesa	67
Apêndice VIII	- A medição do desempenho nas organizações. Breve perspectiva.....	68
Apêndice IX	- A sequência do <i>Balanced Scorecard</i>	69
Apêndice X	- <i>Balanced Scorecard</i> : Tipos e classificações de indicadores	70
Apêndice XI	- <i>Balanced Scorecard</i> : Diagrama de relações causa-efeito.....	71
Apêndice XII	- <i>Balanced Scorecard</i> : O mapa estratégico e o desdobramento em cascata.....	72
Apêndice XIII	- <i>Balanced Scorecard</i> : Modelos para o sector privado e sector público	75
Apêndice XIV	- A metodologia <i>Balanced Scorecard</i> – Dois exemplos de aplicação	79
Apêndice XV	- O Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF). Breves notas.....	85



Apêndice XVI	- O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). Breves notas.....	89
--------------	--	----

Lista de Anexos

Anexo A	- Orçamentação por Programas.....	92
Anexo B	- LPM: Dados para Relatório Trimestral/Anual	93
Anexo C	- LPM: Ficha de Planeamento do Sub-Projecto.....	94
Anexo D	- Ministério da Defesa da República Federal da Alemanha (FMoD): Organograma.....	96
Anexo E	- O estado da arte em países aliados: Canadá	97
Anexo F	- Canadá – Os mapas da estratégia e o <i>Balanced Scorecard</i> na Defesa	100
Anexo G	- O estado da arte em países aliados. Reino-Unido: <i>Scorecard</i> 2007-08.....	102
Anexo H	- O estado da arte em países aliados – Suécia.....	103
Anexo I	- A Agência Europeia de Defesa (EDA).....	105
Anexo J	- O investimento militar na UE (2006)	107
Anexo K	- EUA: Relatório de 1969 sobre benefícios decorrentes dos investimentos públicos	108
Anexo L	- A análise Custo-Benefício (ACB) <i>versus</i> Análise Custo-Eficácia (ACE). A natureza dos Bens Públicos. Duas perspectivas.....	111
Anexo M	- Como surge o <i>Balanced Scorecard</i>	112
Anexo N	- Factores que contribuem para a complexidade do <i>Balanced</i> <i>Scorecard</i> na Administração Pública	115

Índice de figuras

Figura 1	– Diagrama da documentação estruturante da Defesa Nacional	63
Figura 2	– Sequência do <i>Balanced Scorecard</i>	69
Figura 3	– <i>Balanced Scorecard</i> – Relações de causa-efeito (Objectivo: “satisfação dos utentes”).....	71



Figura 4	– <i>Balanced Scorecard</i> – Mapa estratégico	73
Figura 5	– <i>Balanced Scorecard</i> – modelo adaptado ao sector privado.....	75
Figura 6	– <i>Balanced Scorecard</i> – modelo adaptado ao sector público.....	75
Figura 7	– <i>Balanced Scorecard</i> – articulação entre as perspectivas “financeira” e “clientes” no sector público.....	78
Figura 8	– <i>Balanced Scorecard</i> – as quatro perspectivas	79
Figura 9	– <i>Balanced Scorecard</i> – as quatro perspectivas e a sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento	80
Figura 10	– <i>Balanced Scorecard</i> – o mapa da estratégia.....	81
Figura 11	– <i>Balanced Scorecard</i> – os mapas da estratégia e o desdobramento em cascata.....	81
Figura 12	– <i>Balanced Scorecard</i> na Marinha – as quatro perspectivas	82
Figura 13	– <i>Balanced Scorecard</i> na Marinha – as quatro perspectivas e a sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento	83
Figura 14	– <i>Balanced Scorecard</i> na Marinha – o mapa da estratégia.....	83
Figura 15	– <i>Balanced Scorecard</i> no Ministério da Defesa Nacional.....	84
Figura 16	– SAP-EIS: Apoio à decisão.....	87
Figura 17	– O mapa da estratégia (nível macro) no Departamento Nacional de Defesa do Canadá	100
Figura 18	– O <i>Balanced Scorecard</i> no Departamento Nacional de Defesa do Canadá (nível macro).....	101
Figura 19	– <i>Defence Balanced Scorecard</i> 2007-2008	102
Figura 20	– O Investimento militar na União Europeia (2006).....	107

Índice de tabelas

Tabela 1	– Grau de execução orçamental da LPM nos anos de 2002 a 2007	66
Tabela 2	– Blocos funcionais do SIGDN	89
Tabela 3	– SIGDN: As soluções ERP/SAP para cada bloco funcional.....	90



Índice de gráficos

Gráfico 1	–	Grau de execução orçamental da LPM nos anos de 2002 a 2007	66
-----------	---	--	----



Resumo

Sendo cada vez mais críticos, escassos e valiosos os recursos (humanos, financeiros e materiais) afectos à componente militar da Defesa Nacional, impõe-se um rigoroso critério na sua afectação e controlo. Importa avaliar com rigor, o valor e o grau de utilização dos recursos disponibilizados, devendo ter-se presente que os cidadãos questionam, com atento e crescente interesse, a forma como o sector público e a Defesa despendem o seu dinheiro e qual a eficácia do seu trabalho.

Esta investigação teve por objecto analisar os procedimentos existentes no âmbito da Defesa Nacional, a quem é cometida a tarefa de execução dos diversos projectos de investimento nas FFAA, assim como outras práticas internacionais, de modo a recomendar a implementação de uma metodologia que, facilitando conhecer os benefícios para o Estado e o grau de cumprimento das missões das FFAA, decorrentes dos investimentos militares, permita aferir o seu desempenho.

O acompanhamento da execução da LPM carece de melhorias que permitam evidenciar o grau de edificação das capacidades elencadas no SFN, com especial enfoque no acompanhamento dos projectos da LPM.

A análise de práticas internacionais permite afirmar que a divulgação pública, de forma credível e transparente, de relatórios relativos ao desempenho na área da Defesa, constitui uma rotina corrente que contribui para reforçar a confiança do cidadão nas instituições militares. Decorrente desta análise constata-se também que a metodologia *Balanced Scorecard* é utilizada na gestão do desempenho das estruturas orgânicas da Defesa como instrumento para avaliar, reportar e gerir o desempenho na Defesa.

Na ponderação de uma metodologia que responda à questão central que enquadra o presente estudo identifica-se a avaliação do desempenho que engloba as várias dimensões da organização, incluindo as relativas aos recursos utilizados, aos processos e aos resultados; as de realidades tangíveis e intangíveis.

A resposta à questão formulada é dada por um modelo e técnica, enquadrados pela nova gestão pública ou gestão por resultados, que permite a integração de um conjunto de indicadores de desempenho, agrupados segundo diferentes perspectivas da organização – o *Balanced Scorecard*, devidamente suportado no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e complementado por uma política de informação e imagem que permita dar conhecimento público dos actos e acções realizados.



Abstract

Since the resources (human, financial and material) associated to the National Defence military component have become more critical, scarce and valuable, the control and allocation criteria need to be rigorous. It is important to thoroughly evaluate the degree and value of the available resources, keeping in mind that citizens question, attentively and with increasing interest, the way in which the public sector and the National Defence expend their money and the efficiency of their work.

This research had as an objective the analysis of existing procedures in the sphere of the National Defence, to whom is attributed the task of executing diverse investment projects in the Armed Forces (FFAA), as well as other international procedures, so as to recommend the implementation of a methodology which facilitates the knowledge of the benefits to the State and the level of fulfilment of the FFAA missions, ensuing from military investments, allowing for the assessment of its performance.

The follow up of the military investment law (LPM) implementation requires improvement which enables viewing the degree of building of the capabilities identified in the national forces system (SFN), with special focus on the monitoring of the LPM projects.

The analysis of international practices permits to state that public disclosure of reports, related to the performance in the Defence area, in a credible and clear way, constitutes a current routine which contributes to the trust reinforcement of the citizens in the military institutions. As a result of this analysis, it is also evident that the *Balanced Scorecard* methodology is used in the performance management of the Defence's organic structures, as a tool to evaluate, report and manage the Defence's performance.

Through the consideration of a methodology, which responds to the core question that sustains this study, the performance evaluation which encloses the various dimensions of the organization, is identified. These include the used resources, the processes and the results; the tangible and intangible realities.

The answer to the formulated question is given by a model and technique, frame worked by the new public management or management by results, which allows for the integration of a set of performance indicators grouped according to the different perspectives of the organization – the *Balanced Scorecard*, properly supported in the National Defence management system (SIGDN) and complemented by a policy of information and image that allows public knowledge of acts and actions accomplished.



Palavras-chave

Accountability

Agência Europeia de Defesa

Avaliação

Balanced Scorecard

Benefícios

Desempenho

Forças Armadas

Gestão do desempenho

Investimento

Lei de Programação Militar



Lista de abreviaturas

AR	Assembleia da República
BE	Bélgica
CBPF	Ciclo bienal de planeamento de forças
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
Cf.; cf.	Confira; confira
CHOD	<i>Chief of Defence</i> – Chefe de Estado Maior de Defesa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
dDGAED	Director-Geral da DGAED
DE	Alemanha
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
DGIE	Direcção-Geral de Infra-Estruturas
DK	Dinamarca
DL	Decreto-Lei
DND	<i>Department of National Defence</i> (Departamento Nacional de Defesa do Canadá).
DR	Diário da República
EDA	<i>European Defence Agency</i> (Agência Europeia de Defesa)
EDEM	<i>European Defence Equipment Market</i> (Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa)
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>



ES	Espanha
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FMoD	<i>Federal Ministry of Defence</i> (Ministério da Defesa da República Federal da Alemanha)
FR	França
GP-SIIF	Grupo de Projecto do Sistema Integrado de Informação Financeira da Marinha
I&D	Investigação e Desenvolvimento
INA	Instituto Nacional de Administração
ISBN	<i>International Standard Book Number</i>
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
IT	Itália
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de Euros
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEDN	Ministro de Estado e da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MoD	<i>Ministry of Defence</i> (Ministério da Defesa britânico)
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM
NAO	<i>National Audit Office</i> (Reino-Unido)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
NL	Holanda (Países Baixos)
NO	Noruega



OSC	Órgãos e Serviços Centrais do MDN
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PESC	Política Externa de Segurança Comum – II Pilar da União
PESD	Política Europeia de Segurança e de Defesa
PL	Polónia
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAP	Em português: <u>S</u> istemas, <u>A</u> plicativos e <u>P</u> rodutos para Processamento de Dados); Em alemão: <u>S</u> ystema, <u>A</u> nwendungen und <u>P</u> rodukte in der Datenverarbeitung; Em inglês: <u>S</u> ystems, <u>A</u> pplications and <u>P</u> roducts in Data Processing.
SE	Suécia
SFN	Sistema de Forças Nacional
SG/MDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
TI	Tecnologias de Informação
UK	<i>United Kingdom</i> (Reino-Unido)
US	<i>United States of America</i> (Estados Unidos da América)
Vd.; vd.	<i>Vide; vide</i> (veja)



“Sendo evidente a dificuldade de qualquer governo **vender** aos seus eleitores o **produto** defesa nacional (...), torna-se indispensável tomar medidas que possam reduzir o défice existente na avaliação entre o custo e o benefício da defesa nacional. Isso implica que, por um lado, se procure aumentar a consciência dos eleitores sobre os benefícios da defesa nacional, procurando maximizar a avaliação da sua utilidade social, e, por outro, se procure minimizar o seu custo, através de uma rigorosa gestão económica e financeira dos recursos públicos (pessoal, instalações, equipamentos) que não deixem margem para dúvidas aos cidadãos eleitores sobre a sua utilização.”¹

1. Introdução

No pressuposto de que a segurança continuará a ser entendida como uma necessidade inerente à própria existência do Estado, estando portanto ligada à sua conservação e à livre prossecução dos seus fins, as actividades prosseguidas nesse sentido são designadas, segundo o General Cabral Couto, por Defesa Nacional (DN) (Couto, 1988: 216). De entre essas actividades, as cometidas e levadas a cabo pela componente militar do Poder Nacional, segundo uma estratégia, a militar, constituem as Missões das Forças Armadas.

Para a prossecução das suas Missões, que deverão constituir formas de satisfação de necessidades colectivas definidas pelo poder político, as Forças Armadas (FFAA) necessitam de recursos que são retirados da riqueza produzida pelo País, o Produto Nacional, e disponibilizados através do Orçamento do Estado.

Contudo, julga-se haver um défice de informação quando se trata de equacionar a eficiência e eficácia de uma organização no âmbito da Defesa, tendo em conta as Missões dos organismos da componente militar. Neste contexto, ao analisar as actividades desenvolvidas corre-se o risco de a preocupação com a legalidade ser dominante, prevalecendo a avaliação de processo (“*process evaluation*”), i.e., da forma, sobre a avaliação de resultados (“*outcome evaluation*”), situação que Bilhim (1998: 127) caracteriza sinteticamente por, “*o que é importante não é tanto, nem sobretudo, o que se faz, mas o modo como se faz*”.

Sendo cada vez mais críticos, escassos e valiosos os recursos (humanos, financeiros e materiais) afectos à componente militar da Defesa Nacional, impõe-se um rigoroso critério na sua afectação e controlo. A gestão dos recursos exige “*uma contabilidade patrimonial que permita avaliar, com rigor, o valor e o grau de utilização dos bens*

¹ Dr. Alberto J. S. Ramalheira – intervenção na 7.ª Jornada CESEDEN/IDN, 16 a 18 de Maio de 1991, citado pelo então Capitão-tenente AN Santos Mateus, em “*A Visão de Longo Prazo na Gestão das Organizações Militares: Como preparar o futuro*”, in Anais do Instituto Superior Naval de Guerra, n.º7, Novembro de 1993.



materiais disponibilizados [evitando que] qualquer bem [seja] considerado ‘gasto’ ou ‘consumido’ no acto da sua aquisição.” (Sequeira, 2003: 306).

Por outro lado, “já não se admite que o Estado e as suas organizações continuem a funcionar numa lógica de curto-prazo e não desenvolvam uma reflexão sobre as suas responsabilidades, (...)” (Costa e Torres, 1996: 5). De facto, “ (...) a noção de recursos escassos e o nível cada vez maior de educação dos cidadãos leva-os a questionarem-se cada vez mais interessadamente sobre a forma como o sector público despende o seu dinheiro e a interrogarem-se sobre a eficácia do seu trabalho.” (Costa e Torres, 1996: 5).

No que respeita às FFAA, “*pelo seu papel e pela sua actuação, são permanentemente expostas ao olhar da população. Desempenhando uma missão de serviço público, é necessário que os cidadãos conheçam as suas Forças Armadas e avaliem o seu desempenho [devendo] ser criadas condições de informação e de imagem que permitam, de uma forma verdadeira e oportuna, dar conhecimento público dos actos e acções que realizam.*” (Sequeira, 2003: 308).

Tendo por base o anteriormente referido, justifica-se a elaboração deste trabalho.

A investigação inseriu-se no contexto da actividade da Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa (DGAED), do Ministério da Defesa Nacional (MDN), das suas relações com o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e os Ramos das FFAA², e da Lei de Programação Militar (LPM).

A base conceptual para o estudo em apreço é enformada, entre outros, na *documentação estruturante*³ da Defesa Nacional (Apêndice III), no Programa do XVII Governo Constitucional (PCM, 2005), nas Grandes Opções do Plano para 2005-2009 (AR, 2005a) e na LPM (AR, 2006a). Julga-se importante ressaltar que a análise efectuada no presente trabalho poderá ficar a breve trecho prejudicada, tendo em conta o objectivo expresso no capítulo V, parte II do Programa do XVII Governo Constitucional, designadamente, proceder à reforma do modelo de organização da Defesa e das FFAA, de onde poderá decorrer, no espaço temporal em que se desenvolve este trabalho, a revisão da legislação que o enquadra⁴.

Esta investigação tem por objecto analisar os procedimentos existentes nos organismos do Estado, no âmbito da Defesa Nacional, a quem é cometida a tarefa de

² Adiante designados por Ramos.

³ Os conceitos que ao longo do presente trabalho sejam objecto de definição no Apêndice II – “Corpo de Conceitos”, serão inscritos em itálico a primeira vez que forem utilizados.

⁴ Foi entretanto publicada no Diário da República, em 28FEV2008, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 07 de Fevereiro de 2008 (PCM, 2008).



execução dos diversos projectos de investimento nas FFAA, assim como outras práticas internacionais, de modo a recomendar novos ou eventuais melhorias nos mesmos, facilitando conhecer os benefícios para o Estado e o grau de cumprimento das missões das FFAA, decorrentes dos investimentos militares.

Atendendo à limitação de tempo para a elaboração deste trabalho, delimita-se o seu âmbito de aplicação à Marinha no que se refere à análise da metodologia preconizada.

Tendo em conta o objecto do estudo e a sua delimitação, o trabalho de investigação é enquadrado pela seguinte questão central: *Que metodologia deverá ser aplicada para avaliação dos benefícios que advêm para o Estado e cumprimento das missões das Forças Armadas, como resultado dos investimentos militares?*

Desta questão central emergem questões derivadas às quais se procura responder, e que são, nomeadamente:

- Q1 *Os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, permitem a avaliação dos benefícios que deles decorrem para o Estado e do cumprimento das missões das FFAA?*
- Q2 *Qual o estado da arte em organizações com responsabilidades similares de Países Aliados?*⁵
- Q3 *De que modo a criação da [Agência Europeia de Defesa] EDA⁶ interage com a estrutura geral de implementação de projectos de investimento nas FFAA portuguesas?*
- Q4 *Qual a valia das capacidades funcionais do SIGDN para uma metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e cumprimento das missões das FFAA, face ao investimento realizado?*

Como resposta a estas questões derivadas estabelecem-se as seguintes hipóteses:

- H1 *Os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, carecem de revisão e melhoria de modo a viabilizar a avaliação dos benefícios que resultam para o Estado e dos que decorrem do cumprimento das missões das FFAA.*
- H2 *O estado da arte nas organizações com idênticas responsabilidades de países aliados constitui referência a considerar no âmbito do MDN.*
- H3 *A criação da EDA contribui para uma melhor intervenção da DGAED nos processos de investimento nas FFAA portuguesas.*

⁵ No âmbito das alianças e organizações multinacionais em que Portugal participa.

⁶ European Defence Agency.



H4 *O SIGDN contém funcionalidades que permitem a aplicação da metodologia “Balanced Scorecard”, viabilizando uma avaliação do desempenho como forma de relevar os benefícios para o Estado e o cumprimento das missões das FFAA, decorrentes do investimento realizado.*

A questão central foi o fio condutor do trabalho, suscitando leituras e contactos exploratórios sobre o tema. As leituras incidiram em legislação de suporte, em obras de referência e em trabalhos produzidos sobre temas relacionados. Os contactos exploratórios destinaram-se a conhecer a realidade vivida por especialistas envolvidos nos procedimentos e práticas em uso nos organismos com responsabilidades no controlo dos investimentos nas Forças Armadas.

A metodologia adoptada desenvolveu-se segundo o diagrama de indução que se reproduz no Apêndice I – “*Diagrama de indução*”.

Para além desta introdução que constitui o Capítulo 1, o trabalho está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 2 faz uma resenha das medidas reformadoras, empreendidas e em curso na Administração Pública, mais relevantes no âmbito da sua modernização, e uma caracterização da documentação estruturante da Defesa Nacional; o Capítulo 3 analisa os procedimentos existentes no âmbito do MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo; Capítulo 4 apresenta o estado da arte na área em apreço, em países aliados, como referência a considerar em Portugal, no âmbito do MDN; o Capítulo 5, não obstante o reduzido *impacte* verificado, analisa de que modo a EDA interage com a estrutura geral de implementação de projectos de investimento nas FFAA portuguesas; o Capítulo 6 identifica a metodologia *Balanced Scorecard* como a solução para avaliação e gestão do desempenho nas FFAA e analisa a valia da utilização das capacidades funcionais do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) para este modelo. A investigação termina no Capítulo 7 com as conclusões gerais, o que permitirá dar resposta à questão central formulada para o presente trabalho.

Tendo em conta a diversidade de assuntos relacionados com a temática do trabalho, e na decorrência de leituras e estudos efectuados, apresentam-se, em apêndices e anexos, textos complementares, para melhor percepção de assuntos relacionados com o tema em apreço.

2. As medidas reformadoras e a documentação estruturante da Defesa Nacional

Nos últimos quatro anos tem-se assistido a um notável esforço reformista na



Administração Pública portuguesa, o qual foi antecedido pela modernização administrativa empreendida a partir de meados da década de oitenta.⁷ Os problemas económicos e a situação crítica das finanças públicas estão na origem da reforma radical e dolorosa⁸ que vem sendo empreendida, com alguns anos de atraso relativamente a outros parceiros europeus. (Orvalho, 2006: 1)

a. O fim do paradigma burocrático

As burocracias públicas, organizações tradicionalmente piramidais e de gestão fortemente regulada, têm sido alvo de profundos reajustamentos decorrentes de exigências da sociedade, implicando mudanças frequentemente sustentadas por uma forte componente tecnológica.

Não obstante as limitações decorrentes, nomeadamente, do quadro jurídico-legal, “*das dificuldades em agir sobre a organização*” e da cultura dessa mesma organização, a modernização administrativa tem sido, em grande parte, escorada na implementação das tecnologias da informação e comunicação, proporcionando momentos em que se questionam as formas de organização do trabalho “*que durante muito tempo legitimaram o paradigma burocrático*” (Carapeto e Fonseca, 2005: 24).

Verifica-se, segundo Henry Mintzberg (1999), citado por (Carapeto e Fonseca, 2005: 25), “*uma tendência para o surgimento de novos modelos organizacionais com estruturas orgânicas, continuamente adaptáveis a novas situações, tecnologicamente inovadoras e receptivas à mudança (...)*”. Consequentemente, as organizações públicas têm vindo a adoptar vários instrumentos característicos do domínio privado, designadamente, nas áreas do planeamento, gestão e controlo financeiro.

Contudo, se é certo que algumas das funções do Estado podem ser objecto de gestão privada, também existe um núcleo duro de funções essenciais, o caso da Defesa Nacional, que devem ser mantidas na sua jurisdição directa, não significando que o respectivo modelo de gestão seja imutável, mas, *per contra*, consubstanciando-se, tendencialmente, em formas de eficiência, transparência e de *accountability*.

Compulsando o Relatório Gore,⁹ um documento de referência que propõe caminhos de mudança segundo uma filosofia de gestão, perfilhando o mote “*Reinventing*

⁷ Pelo então Secretariado para a Modernização Administrativa, segundo três ideias-força: *desburocratização, qualidade dos Serviços Públicos e inovação administrativa*.

⁸ Provavelmente originada numa “disfunção de aprendizagem” das organizações que, segundo Silva (1992: 534), é explicada pela “parábola da rã cozida” (Apêndice IV).

⁹ O “Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore” foi apresentado publicamente, nos Estados Unidos da América, a 7 de Setembro de 1993 (Gore, 1996: 11).



Government”, depara-se com várias afirmações que, não obstante terem quase três lustros de existência, se mantêm ainda actuais no contexto do presente estudo, a saber:

- “Gerir não consiste propriamente em adivinhar, mas sim em saber. Quem tem posições de responsabilidade precisa de ter informação necessária para tomar boas decisões. (...) A boa informação consegue-se com bons sistemas de informação” (Gore, 1996: 195).
- “Uma gestão financeira largamente modernizada é essencial no esforço global de reinvenção da Administração Pública” (Gore, 1996: 196).
- “À medida que os serviços desenvolvem medidas de avaliação dos resultados, deviam torná-los públicos” (Gore, 1996: 199).
- “Em vez de um minucioso e denso relato ilegível, será uma descrição, feita em estilo directo, do dinheiro gasto e dos efeitos por ele produzidos no tocante à realização de objectivos” [referência a um relatório anual, devidamente auditado, para divulgação pública] (Gore, 1996: 200).

Em complemento, como nos refere Vasconcelos (2008: 203) “ (...) no século XXI, na UE, para ser bem governados é preciso que haja menos governo – o que não significa, nem menos ‘accountability’, nem adesão ideológica à utopia do Estado minimalista”.

b. As medidas reformadoras na Administração Pública portuguesa

Não sendo objectivo do presente trabalho analisar as medidas reformadoras empreendidas e em curso na Administração Pública, julga-se contudo adequado identificar as mais relevantes no âmbito da sua modernização, porquanto, segundo Carapeto e Fonseca (2005: 30), “os grandes princípios fundamentais em matéria organizativa e procedimental administrativa” estão consagrados no documento “*estruturante do nosso sistema jurídico-político*”, a Constituição da República Portuguesa (CRP), e no Código do Procedimento Administrativo (CPA). Importa referir que as medidas elencadas foram precedidas por “*sucessivas vagas de reformas que os diferentes governos têm lançado sobre a administração pública portuguesa*” (Carapeto e Fonseca, 2005: 31).

O Programa do XVII Governo Constitucional e o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período de 2005 a 2009 consagram a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País.

Com tal desiderato, no domínio da reorganização estrutural da Administração, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE),



posteriormente concretizado na RCM n.º 39/2006, de 30 de Março¹⁰, tendo como objectivos (PCM, 2006a), designadamente: Modernizar e racionalizar a Administração Central; Melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração; Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

O PRACE, no âmbito da gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais nos vários Ministérios e respectivos organismos, identifica a necessidade de racionalizar estruturas orgânicas e processos, mediante o reforço das Secretarias-Gerais, a partilha de serviços comuns e a implementação de sistemas de informação integrados.

No âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), tendo como desiderato o cumprimento dos critérios de convergência decorrentes da adesão à União Económica e Monetária, visa-se o estabelecimento até 2010 de um quadro orçamental plurianual, caracterizado por regras e centrado nos resultados e, conseqüentemente, na eficiência e na eficácia da despesa pública. A comissão técnica encarregada de realizar recomendações sobre o modelo e a metodologia de estruturação do orçamento do Estado por Programas apresentou, em Maio de 2007, os princípios gerais a considerar na estruturação da reforma tendo como objectivo a formulação de uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental e a integração de um conjunto de programas-piloto no Orçamento de Estado para 2009 (MFAP, 2007a). Em Anexo A, apresenta-se um extracto do PEC relativo à orçamentação por programas.

Nas Grandes Opções do Plano para 2005-2009, submetidas à consideração da Assembleia da República pelo XVII Governo Constitucional¹¹, é explicitada a estratégia que se pretende para o País no horizonte da legislatura, como “*resposta aos problemas estruturais que afectam a competitividade de Portugal [e] aos desafios fundamentais que o País enfrenta (...)*” (AR, 2005a).

No âmbito da opção governamental de assegurar uma trajectória de crescimento sustentado é entendido que “*a disciplina orçamental inerente ao processo de consolidação orçamental (...) é uma oportunidade para reforçar a qualidade da despesa pública nacional, permitindo a prestação dos serviços públicos de forma mais eficaz e eficiente*” (AR, 2007a: 5136).

No contexto das medidas de modernização importa ter presente, para além do anteriormente referido quanto ao PEC, a intenção governamental de transparência e rigor

¹⁰ Aprova as orientações gerais e especiais para a reestruturação pretendida.

¹¹ Em cumprimento do disposto na Constituição da República Portuguesa e de acordo com a Lei n.º 48/2004, de 24AGO, a qual consubstancia a terceira alteração à Lei n.º 91/2001 – Lei do Enquadramento Orçamental.



nas contas públicas numa perspectiva de “acrescida credibilidade interna e externa à informação reportada pelas autoridades portuguesas” (sublinhado nosso) (AR, 2007a: 5137).

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)¹² visa reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, baseada num processo de avaliação do desempenho consubstanciado na *gestão por objectivos*. Para tal, o sistema de avaliação da Administração Pública, que apenas avaliava os funcionários e dirigentes intermédios, foi complementado pela criação dos subsistemas de avaliação dos serviços e de todos os dirigentes¹³.

A avaliação de desempenho de cada serviço é suportada num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), instrumento de *gestão do desempenho* sujeito a avaliação contínua e actualizado a partir do(s) sistema(s) de informação do serviço. Neste Quadro deverão ser exibidos, entre outros elementos, a missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objectivos anualmente fixados, os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação.

De acordo com o *Relatório do Orçamento do Estado para 2008* (MFAP, 2007b: 20), o “*sucesso do SIADAP e da gestão por objectivos assentará, em boa parte, na existência de sistemas de informação de gestão de qualidade, que forneçam atempadamente dados relevantes e precisos sobre a evolução dos resultados*”.

c. A gestão e a melhoria do desempenho dos serviços públicos

Os diversos projectos de mudança elencados, tendo em conta quanto precede, estão direccionados para um objectivo claro – a gestão e melhoria do desempenho dos serviços públicos, com a consequente medição desse mesmo desempenho.

A este respeito, Pinto (2007a:25) refere que com base em testemunho atribuído a Osborne e Gaebler (1992), a “*medição constitui a base fundamental para avaliar o nível de resultados atingidos e determinar se a organização teve ou não sucesso*”. A *medição do desempenho* assumiu uma importância considerável nos serviços públicos, a partir da década de 80, relacionada com projectos de mudança e melhoria, adoptados pelos governos de vários países, no âmbito da designada “*New Public Management*”.

¹² Lei n.º 66-B/2007, de 28DEZ – Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

¹³ O novo quadro legal de referência para o SIADAP que inclui a avaliação dos serviços da Administração Pública e dos dirigentes, cuja Lei foi publicada em 28DEZ2007, não foi equacionado no âmbito do “Plano de Trabalho” deste TII uma vez que a sua entrega se processou até 05DEZ2007, nos termos das normas em vigor para o CPOG 2007-2008.



A gestão do desempenho inclui o sistema de medição pelo qual se avalia, monitoriza e reequaciona o desempenho. Contudo, a medição não constitui um fim em si mesmo. Os resultados obtidos pela medição deverão constituir uma base para motivar, inspirar e alinhar pessoas com a *missão*, a *visão* e as prioridades estratégicas da organização, no sentido de se melhorar o desempenho.

Segundo Gary Cokins (2004), citado por Pinto (2007a: 30), a gestão do desempenho é consubstanciada num sistema integrado, constituído por processos, metodologias e soluções tecnológicas (para recolha, tratamento, integração e análise de dados para produção de informação e geração de conhecimento), que habilite a tomada de decisões conducentes a uma melhoria do desempenho.

Uma das metodologias, apoiada em solução tecnológica que, para além dos sistemas de medição e indicadores de natureza contabilística ou financeira, pode constituir um sistema de gestão do desempenho, é o *Balanced Scorecard* (BSC), que será objecto de análise no Capítulo 6.

d. Documentação estruturante da Defesa Nacional

Completado o elenco das medidas renovadoras mais relevantes no âmbito da modernização da Administração Pública portuguesa, efectuar-se-á uma abordagem sintética de duas peças importantes da documentação estruturante da Defesa Nacional, designadamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e a Lei de Programação Militar (LPM).

O CEDN, decorrente das disposições constitucionais e legais que enformam a política de Defesa Nacional, define “*o suporte e a linha de rumo para as reformas elencadas no domínio da defesa nacional [advogando que sejam] estimuladas reformas na organização e gestão das estruturas do Ministério da Defesa Nacional, do Estado-Maior General das Forças Armadas e dos Ramos, num modelo coerente e que traduza um novo contrato de confiança entre o País e as suas Forças Armadas*” (sublinhado nosso), (PCM, 2003: 283).

A programação financeira das Forças Armadas e a modernização dos equipamentos são reconhecidas, no CEDN, como condições necessárias para o cumprimento dos objectivos da política de Defesa Nacional, obrigando-se o Estado “*a melhorar as regras de gestão eficiente, transparente e profissional dos recursos públicos afectos à defesa nacional e seus sistemas, nomeadamente no plano das estruturas organizativas, aquisições e património*.” (sublinhado nosso) (PCM, 2003: 287).



Como salientado na introdução, a LPM insere-se no quadro da documentação estruturante em vigor para a Defesa Nacional, sendo um instrumento para a materialização do investimento público essencial à modernização e reequipamento das FFAA, em conformidade com os objectivos de força definidos no quadro do interesse estratégico de Defesa Nacional, para um período de dezoito anos.

A LPM “*tem por objecto a programação do investimento público das Forças Armadas relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infra-estruturas com impacte directo na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional, concretizado através das medidas e capacidades [na mesma] constantes (...).*” (AR, 2006a).

As medidas contempladas na LPM são as consideradas necessárias à prossecução dos objectivos de força nacionais aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças (CBPF), “*cujo objectivo é decidir como os recursos limitados devem ser distribuídos entre prioridades militares que competem entre si*” (Ribeiro, 2006), e destinadas a materializar o sistema de forças nacional (SFN) e o dispositivo aprovados na decorrência do Conceito Estratégico Militar e das Missões das Forças Armadas.

Como acima mencionado, a LPM tem um período de vigência de três sexénios, excepção feita no que respeita a compromissos assumidos pelo Estado que excedam aquele período. É objecto de revisão a cada dois anos, em articulação com o CBPF, competindo ao Governo, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, em articulação com o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, orientar a elaboração da proposta de lei de revisão da LPM.

Sem prejuízo da competência da Assembleia da República, a execução desta Lei compete ao Governo, sob direcção e supervisão do Ministro da Defesa Nacional, a qual é, tendencialmente, centralizada nos órgãos e serviços centrais do MDN.

No fundamental, e no que à Marinha concerne, a LPM em vigor¹⁴ inclui um conjunto de *capacidades* que deverá permitir a edificação da componente naval do SFN, conferindo prioridade ao carácter expedicionário da força naval, à componente de vigilância e fiscalização e aos sistemas e estruturas de comando e controlo. Estas prioridades são fundamentais para garantir o duplo uso de uma Marinha equilibrada, designadamente na realização de missões de defesa militar e apoio à política externa, e de segurança e autoridade do Estado no mar, e ainda, de desenvolvimento económico, científico e cultural.

¹⁴ Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29AGO, vide Bibliografia (AR, 2006a).



Sem prejuízo do mérito das opções e medidas mencionadas como alicerces de um Estado moderno, e tendo presente os objectivos da política de Defesa Nacional consagrados na respectiva documentação estruturante, julga-se importante o estabelecimento de metas, na Administração Central do Estado, para além do horizonte da consolidação orçamental, que tenham em conta a responsabilização da gestão perante os cidadãos com o reforço das obrigações de divulgação de informação à semelhança do que se preconiza para as empresas do Sector Empresarial do Estado (AR, 2007a: 5138).

e. Elementos de síntese

- As organizações públicas têm vindo a adoptar vários instrumentos característicos do domínio privado, designadamente, nas áreas do planeamento, gestão e controlo financeiro.
- Algumas funções do Estado – o caso da Defesa Nacional – devem assumir formas de gestão consubstanciadas na eficiência, transparência e responsabilidade (“*accountability*”).
- O Relatório Gore constitui um paradigma da nova gestão pública, de como se passa de um governo burocrático para um governo competitivo, orientado para os cidadãos, com uma gestão financeira moderna, avaliando e publicitando os resultados.
- A modernização conducente a uma melhoria global no desempenho da Administração Pública tem sido objecto de iniciativas do XVII Governo Constitucional, como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País, para, nomeadamente: Tornar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão; Estabelecer um quadro orçamental plurianual centrado nos resultados; Adoptar medidas tendentes a acréscimo da credibilidade interna e externa da informação reportada; Adoptar a gestão por objectivos escorada num sistema de informação de gestão, de qualidade, que forneça atempadamente dados relevantes e precisos sobre a evolução dos resultados.
- A gestão do desempenho subentende um sistema de medição para avaliar, monitorizar e reequacionar o desempenho, de forma a motivar, inspirar e alinhar as pessoas com a missão e a visão da organização.
- O CEDN define o suporte e a linha de rumo para as reformas no domínio da Defesa Nacional, num modelo coerente e que traduza um novo contrato de



confiança entre o País e as suas FFA.

- A LPM é um instrumento para a materialização do investimento público essencial à modernização e reequipamento das FFAA e, no que à Marinha respeita, considera capacidades militares que deverão permitir a edificação da componente naval do SFN.
- Tendo em conta os objectivos da política de Defesa Nacional consagrados na respectiva documentação estruturante, é importante o estabelecimento de metas que tenham em conta a responsabilização da gestão pública perante os cidadãos, com o reforço das obrigações de divulgação de informação.

3. Os procedimentos de avaliação da LPM

Nos termos da Lei de Programação Militar¹⁵ compete à Assembleia da República efectuar o acompanhamento da sua execução, pelo que o Governo lhe deverá submeter, até ao fim do mês de Março de cada ano, um relatório detalhado com informação relativa, designadamente, à situação financeira por Medida, aos contratos efectuados no ano anterior e responsabilidades futuras deles resultantes, bem como facultar toda a informação necessária ao controlo da sua execução. O Ministro da Defesa Nacional é responsável pelo cumprimento desta obrigação, competindo à DGAED assegurar a prossecução de todas as actividades inerentes a tal desiderato.

a. O acompanhamento da execução da LPM pela DGAED

Decorrente da sua missão, a DGAED “*exerce a sua actividade no âmbito das políticas públicas que, na orgânica do Ministério (...), dizem respeito ao planeamento, programação e execução do ciclo de vida do armamento e equipamento de Defesa (...)*”¹⁶, pelo que, em consonância com um dos seus vectores estratégicos de actividade¹⁷, tem vindo a desenvolver um conjunto de instrumentos de apoio à gestão, de onde se releva o “*Relatório Anual de Execução da LPM*”.

No contexto desta análise julga-se importante relevar um dos pressupostos explicitados no “*Plano Anual de Actividades 2007*” da DGAED, designadamente, que determinadas funções atribuídas a esta Direcção-Geral se relacionam e “*dependem da*

¹⁵ Art.º 19.º “*Acompanhamento pela Assembleia da República*” da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29AGO, à semelhança do que as anteriores LPM dispunham sobre esta matéria.

¹⁶ “*Plano Anual de Actividades 2007*”, da DGAED. Documento disponibilizado quando da conferência efectuada pelo Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa, ao CPOG 2007-2008, em 22NOV2007.

¹⁷ *Ibidem*, “*Vector Estratégico nº 3: Consolidação do Ciclo Logístico*”, p. 16.



*evolução do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional*¹⁸ (SIGDN).

Relativamente à atribuição que as várias leis de programação militar vêm cometendo ao Ministro da Defesa Nacional no âmbito da execução, importa analisar parte da evolução verificada nos procedimentos. Assim, tendo como objectivo agilizar a troca de informação e a coordenação entre todas as entidades intervenientes na execução da LPM, o Ministro de Estado e da Defesa Nacional (MEDN), determinou (MDN, 2004) a adopção de procedimentos para reporte de informação e a criação de um núcleo de acompanhamento à execução da LPM (Apêndice V).

b. O Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM

Decorridos alguns meses após a implementação da directiva ministerial para a execução da LPM e tendo sido entretanto apresentados dois relatórios trimestrais, verificou-se que estes continuavam a reportar apenas a evolução da execução financeira dos programas inscritos na LPM, não reflectindo o resultado material dos investimentos decorrentes da LPM na modernização das FFAA, bem como, na concretização dos Objectivos de Forças definidos. Foram então recomendadas, pela DGAED, duas medidas para melhorar o trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM (NALPM), criando condições para que este possa controlar, de forma coordenada e concertada, a execução da LPM, designadamente: A indigitação de representantes dos OSC, EMGFA e Ramos, no NALPM, com responsabilidade directa e visão global sobre a sua execução material, de que dependam funcionalmente os respectivos membros da Equipa Técnica de Acompanhamento; Que o NALPM passe a dispor de um plano anual de aquisições/investimentos por conta das verbas da LPM, no início de cada ano, para cada uma das entidades executantes.

Deste modo possibilitar-se-ia uma continuada aferição face aos objectivos superiormente delineados para a LPM, possibilitando a adopção tempestiva de medidas correctivas, se necessário. Verifica-se, contudo, que em Abril de 2007, o Ministro da Defesa Nacional, tendo em conta o teor do relatório referente à execução da LPM no ano de 2006, considera necessário determinar que o NALPM, assegure que *“no futuro, os relatórios de execução anual contenham informação clara e precisa sobre os contratos efectuados no ano a que o mesmo se refere, sobre os montantes dos contratos em execução, sobre o grau de realização das medidas ou projectos e sobre os desvios*

¹⁸ *Ibidem*, p. 48.



*ocorridos face ao programado, bem como sobre as suas origens*¹⁹.

A DGAED, no âmbito do NALPM, identifica a necessidade de adopção de novo modelo conducente à correcção de problemas entretanto identificados, o que implica²⁰, nomeadamente, o planeamento por capacidades, informação exhaustiva dos projectos necessários para a edificação das capacidades, criação de referencial do planeamento e identificação de metas de progresso/entregas com respectiva calendarização e mecanismo de controlo que permita aferir o índice de realização, material e financeira, e respectiva análise de desvios²¹ (modelo de quadro “*Dados para relatório trimestral/anual*” no Anexo B).

Concomitantemente, é identificada a necessidade de se “*assegurar que o relatório de execução anual seja impreterivelmente apresentado até ao dia 28 de Fevereiro do ano subsequente*”²², pelo que a forma, metodologia e prazos para comunicação de informação relativa à execução (“*tornar processo ligeiro mas eficaz*”²³) deverão ser revistos. Neste contexto é determinada a criação de um novo modelo de ficha para recolha de informação referente ao planeamento, a “*Ficha de Planeamento do Sub-Projecto*” (Anexo C).

Desde a criação do NALPM, pela Directiva ministerial para a execução da LPM (MDN, 2004), é notória a preocupação em garantir que este tenha visibilidade, em “*tempo real*”, sobre a edificação, prevista na LPM, das várias capacidades, sob o ponto de vista financeiro e material, com identificação de desvios verificados relativamente ao planeado, suas causas, consequências e impacto na edificação da respectiva capacidade.

Dos contactos ocorridos com especialistas intervenientes no processo de acompanhamento da execução da LPM, constata-se que o NALPM continua a desenvolver trabalho conducente à optimização, racionalização e simplificação do planeamento, acompanhamento e controlo da execução da LPM, tendo como desiderato a edificação de uma solução informática adequada à gestão de projectos que lhe permita dispor de informação actualizada para consulta partilhada por todos os intervenientes.

A DGAED, que lidera e centraliza este processo, assume-se como “*o serviço executivo de políticas públicas que, na orgânica do Ministério e na directa dependência do*

¹⁹ Despacho N.º 71/MDN/2007, de 17 de Abril.

²⁰ Cf. apresentação do DGAED na Reunião do Núcleo de Acompanhamento da LPM, em Maio 2007.

²¹ No projecto de “Plano de Actividades da DGAED” para 2008, (à data de 14MAR2008 o documento não está ainda sancionado por despacho do Ministro da Defesa Nacional), é mencionado como objectivo: “*Definir o Plano de Armamento, com contributos dos stakeholders internos e externos relevantes, em consonância com a Directiva Ministerial de Planeamento Militar, no contexto do ciclo de revisão da LPM*”.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.



Ministro da Defesa Nacional, garante a aquisição do equipamento e dos sistemas de armas que asseguram as capacidades necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas no momento exacto, na quantidade adequada, com a qualidade precisa e ao menor custo do ciclo de vida.^[24]” (sublinhado nosso).

c. A reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA

Da dinâmica inerente à anunciada reforma do modelo de organização da Defesa e das FFAA, a que se aludiu na Introdução deste trabalho, resultou, entretanto, uma Resolução do Conselho de Ministros com “*Orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas*” (PCM, 2008), que determina, entre outras, as seguintes linhas estruturantes:

Na macroestrutura do MDN: “*Reforçar progressivamente as políticas integradoras nos domínios da gestão de recursos, humanos, financeiros e materiais, no universo da defesa nacional*” (sublinhado nosso).

Na macroestrutura do EMGFA, prevendo o reforço de competências do CEMGFA, como “*o principal conselheiro militar do Ministro da Defesa Nacional e o Chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das FFAA*”, designadamente, no que se refere a: “*Planeamento de Forças, e coordenação da atribuição de recursos associados e harmonização do anteprojecto da proposta de lei de programação militar, em articulação com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior*” (sublinhado nosso).

As “Orientações” em apreço implicam que a preparação do novo ciclo de reequipamento militar inerente à revisão da LPM, será consubstanciada num novo quadro organizacional da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA, secundado por medidas de racionalização da gestão de pessoal e recursos.

d. Constrangimentos à execução da LPM

Importa ainda referir que, consequência do “*processo de consolidação orçamental, assente na prossecução de medidas que visam a obtenção de uma redução estrutural da despesa pública*” (AR, 2007a: 5136) tem-se verificado uma elevada taxa de cativação do total das dotações afectas à LPM em cada um dos anos da sua execução, o que constitui um constrangimento que, associado aos compromissos previamente assumidos, condiciona o

²⁴ De acordo com o “*Plano de Actividades da DGAED*” para 2008, (à data de 14MAR2008 o documento não está ainda sancionado por despacho do Ministro da Defesa Nacional).



desenvolvimento de projectos nela contemplados.²⁵

A este condicionalismo acresce a possibilidade, mediante despacho conjunto dos ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Defesa Nacional, de transição para o orçamento de funcionamento do EMGFA e de cada um dos Ramos, de uma verba, até ao limite de 10% da dotação disponível no ano de 2008, na LPM, destinada à cobertura de encargos, designadamente, com a preparação, operações e treino de forças, de acordo com a finalidade prevista no artigo 1.º da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.²⁶

A cativação e a redução de 10% do montante disponível para investimento militar, constituem factores limitadores do processo de reequipamento das Forças Armadas, por condicionarem a execução dos projectos previstos na LPM.

Contudo, não pode deixar de ser referida a reduzida taxa de execução financeira da LPM, consequência directa dos factores atrás mencionados que, de forma sistemática, se verificou nos anos de 2002 a 2007 (Apêndice VI), com repercussões no grau de execução material dos projectos e, conseqüentemente, na edificação das capacidades, pervertendo o processo de programação e execução da LPM.

e. Carência de melhorias no acompanhamento e avaliação da LPM

Considera-se, no contexto da análise da primeira “questão derivada” deste trabalho que, não obstante as melhorias produzidas no acompanhamento e relato da execução da LPM, outras medidas terão de ser ponderadas e adoptadas para, nomeadamente, evidenciar o grau de edificação das capacidades a atingir, tal como consagradas no Sistema de Forças Nacional aprovado, colocando em destaque a necessidade de execução dos Projectos previstos nas Medidas contempladas na LPM.

Por último, mas não menos relevante, entende-se que deverá ser considerada como prioritária a adopção do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional como solução integrada e estruturante para satisfação dos requisitos inerentes ao planeamento, gestão e controlo da LPM em toda a organização da Defesa Nacional. O SIGDN deverá suportar uma metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e dos que decorrem do cumprimento das missões das FFAA, tendo por referência os investimentos que contribuem para a edificação das capacidades no âmbito das FFAA.

²⁵ Nos termos do n.º 1 do Art.º 2.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31DEZ – “*Lei do Orçamento do Estado para 2008*”(AR, 2007b: 9178-(2)), ficam cativos 35% do total das verbas afectas à LPM. Refira-se que a taxa de cativação foi fixada em 40% nos Orçamentos do Estado para 2006 e 2007, conforme (AR, 2005b: 7506-(2)) e (AR, 2006b: 8626-(2)).

²⁶ Lei n.º 67-A/2007, de 31DEZ – “*Lei do Orçamento do Estado para 2008*” (AR, 2007b: 9178-(2) – 9178-(453)), designadamente, nos termos do disposto no n.º 2 do “Quadro de alterações e transferências orçamentais” (AR, 2007b: 9178-(53)), a que se refere o Artigo 6.º desta Lei.



f. Elementos de síntese

- O Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, é responsável perante a Assembleia da República pela apresentação do “*Relatório Anual de Execução da LPM*”.
- Compete à DGAED assegurar a prossecução de todas as actividades inerentes a tal desiderato, pelo que desde 2004, com a criação do NALPM, se tem vindo a aperfeiçoar o processo de reporte, agilizando a troca de informação e a coordenação entre todas as entidades intervenientes na execução da LPM.
- O NALPM continua a desenvolver trabalho conducente à optimização, racionalização e simplificação do planeamento, acompanhamento e controlo da execução da LPM, tendo como desiderato a edificação de uma solução informática adequada que lhe permita visibilidade, em “*tempo real*”, sobre a edificação, prevista na LPM, das várias capacidades.
- As “Orientações” recentemente determinadas em Conselho de Ministros implicam que a preparação do novo ciclo de reequipamento militar inerente à revisão da LPM, será consubstanciada num novo quadro organizacional da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA, secundado por medidas de racionalização da gestão de pessoal e recursos.
- A programação dos projectos e, conseqüentemente, a edificação das capacidades, têm vindo a ser sistematicamente pervertidos por factores exógenos decorrentes de regras inerentes à “*Disciplina orçamental*”²⁷.
- O acompanhamento da execução da LPM carece de melhorias que permitam evidenciar o grau de edificação das capacidades elencadas no SFN, com especial enfoque no acompanhamento dos projectos da LPM.
- Considera-se que o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) é uma solução para satisfação dos requisitos inerentes ao planeamento, gestão e controlo da LPM em toda a estrutura da Defesa Nacional, assunto que será abordado no Capítulo 6.

Deste modo, poder-se-á admitir a confirmação da Hipótese n.º 1 e enunciar a seguinte conclusão parcial: *Os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, carecem de revisão e melhoria de modo a viabilizar a avaliação dos benefícios que resultam para o Estado e dos que decorrem do cumprimento das missões das FFAA.*

²⁷ Capítulo II da “*Lei do Orçamento do Estado para 2008*” (AR, 2007b: 9178-(2)).



4. O estado da arte em países aliados

Ir-se-á agora analisar o estado da arte nas organizações com idênticas responsabilidades de países aliados que possam constituir referências a considerar em Portugal, no âmbito do MDN e do tema em apreço. Para tal, promoveram-se diligências (Apêndice VII) para recolha de informação que sustentasse a análise pretendida, tendo sido solicitada a colaboração dos Adidos de Defesa residentes nos seguintes países: Alemanha (DE), Espanha (ES), Estados Unidos da América (US), França (FR), Itália (IT), Polónia (PL) e Reino-Unido (UK). Para além destes, foi igualmente solicitada informação relativa aos seguintes países, em que os referidos Adidos asseguram a representação de Portugal: Bélgica (BE), Canadá (CA), Dinamarca (DK), Holanda (NL), Noruega (NO) e Suécia (SE). Não obstante a pronta colaboração dos Adidos, as respostas ficaram aquém das expectativas, pelo que se recorreu à pesquisa de informação na Internet. Sendo inquestionável o nível de desenvolvimento da metodologia em análise nos Estados Unidos da América, optou-se, no entanto, por apenas considerar a observação do Canadá e países de menor dimensão em termos da Defesa, quando comparados com a potência mundial militar da actualidade.

a. As organizações congéneres de outros países

(1) Alemanha

O Ministério da Defesa da República Federal da Alemanha (FMoD)²⁸ é constituído pelo “Executive Group”,²⁹ as Direcções-Gerais e os Estados-maiores militares (organograma em Anexo D). O Ministro da Defesa na República Federal da Alemanha, através de um dos Secretários de Estado, é assessorado pelo denominado “Policy Planning Staff” que executa análises e presta assessoria, entre outros, nos seguintes assuntos: Política de segurança transatlântica e NATO; Política de Segurança Europeia; Armamentos e logística; Orçamento; OSCE; Controlo de armamento. Ainda no âmbito do “Executive Group” há que referir o “Press and Information Office” que estabelece a ligação com os media e o público, sendo chefiado pelo porta-voz do FMoD; o “Executive Group Controlling Staff” (FMoD, 2008b), responsável por extrair de um “controlling system” – sistema de informação

²⁸ FMoD – “Federal Ministry of Defence”.

²⁹ O Ministro da Defesa juntamente com dois “Secretários de Estado Parlamentares” e dois “Secretários de Estado Permanentes”, constituem o “Ministry’s Executive Group”. Informação, em língua inglesa, disponível na Internet (FMoD, 2008a).



centralizado no ministério e designado por “ARIS”³⁰ – explorado em toda a estrutura orgânica da Defesa, toda a informação essencial ao controlo quantitativo e qualitativo dos recursos empregues nas missões e tarefas concretizadas, complementada com recomendações conducentes à sua consolidação. Importa referir que este grupo é responsável pelo desenvolvimento de normas inter-departamentais relativas ao controlo de processos e métodos, bem como à definição de princípios orientadores em matéria de gestão centralizada de custos. A ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC) é parte do “controlling system”³¹. Para além dos vários departamentos da estrutura civil do ministério, cada ramo das FFAA tem acesso ao “controlling system” do FMoD, dispondo do respectivo BSC.³²

Por último, o sector civil da estrutura do FMoD engloba ainda as Direcções-Gerais, das quais importa destacar a Direcção-Geral de Armamento, responsável pelo planeamento e controlo da obtenção de equipamento militar e sistemas de armas que satisfaçam as necessidades das FFAA. A implementação das actividades inerentes à obtenção dos meios necessários à edificação das capacidades militares, incluindo as valências indispensáveis à preparação e acompanhamento técnico dos programas de construção e fabrico está atribuída a um organismo, ao nível de agência governamental, na dependência da Direcção-Geral de Armamento – o “*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*” (BWB). Na página da Internet do FMoD, em língua inglesa, esta agência é designada por “*Federal Office of Defence Technology and Procurement*”.

As informações veiculadas pelo Gabinete do Adido de Defesa em Berlim permitem aditar que o Parlamento (*Bundestag*) efectua uma avaliação do plano de investimentos militares; os contratos de montante superior a 25 milhões de euros (M€) devem ser presentes, para conhecimento, às Comissões Militar e Orçamental do Parlamento; a aprovação do plano de investimentos e o conhecimento dos contratos de valor superior a 25 M€ têm como objectivo uma avaliação da melhoria qualitativa da operacionalidade das FFAA e inerente prevenção da segurança, não havendo objectivos de avaliação político-económica de benefícios a favor do Estado; dos investimentos resulta um proveito directo para o Estado, reforçando as capacidades das Forças Armadas e a segurança nacional; Forças Armadas operacionais já

³⁰ *Architektur Integrierter Informationssysteme.*

³¹ Informação não validada, fornecida por e-mail particular trocado com quadro técnico, de nível intermédio, do BWB.

³² *Idem.*



dispõem, pela sua simples existência, de um “efeito persuasivo” para o potencial “inimigo” (“*Force In Being*”) e, desta forma, contribuem para a segurança; as Forças Armadas contribuem de forma decisiva para a protecção da Alemanha e dos seus cidadãos, se forem projectadas para onde riscos e ameaças surjam para a sua segurança e dos seus aliados.

(2) **Canadá**

O Departamento Nacional de Defesa (DND)³³ do Canadá, inquirido pelo Adido de Defesa junto da Embaixada de Portugal em Washington DC, que assegura a representação em Ottawa, disponibilizou a informação que se reproduz no Anexo E. Da informação disponibilizada pelo DND é notório estarem em curso iniciativas governamentais relativas à medição do desempenho na Defesa. É igualmente referido que em 07JUN2007, o “*Treasury Board*”³⁴ aprovou o “*Policy on Investment Planning*”³⁵ que constituiu uma mudança significativa no planeamento de investimentos do governo canadiano, estabelecendo um período de transição, com a adopção de projectos-piloto para a sua implementação faseada até 01ABR2011. Esta medida propõe-se contribuir para a optimização dos recursos (expressão que se adopta para o termo “*value for money*”) e para uma gestão responsável dos projectos mediante um planeamento eficaz dos investimentos. Trata-se de assegurar que os programas de investimento são executados económica e eficientemente. Nos departamentos governamentais as auditorias de desempenho, sob a perspectiva “*value-for-money*”, irão verificar se os contribuintes receberam o devido valor pelos impostos pagos.

Em 2006 foi anunciada a “*Canada First Defense Strategy*”, correspondente a um Plano Estratégico de Investimento para a Defesa, a concretizar num prazo de dez anos. A gestão do desempenho constitui uma ferramenta essencial no DND do Canadá e nas suas FFAA³⁶, que prosseguem os programas “*Performance Management Framework*” (PMF), “*Program Activity Architecture*” (PAA) e “*Management Accountability Framework*” (MAF). O PMF disponibiliza informação relevante sobre resultados com o objectivo de se dispor de informação factual e

³³ *Department of National Defence.*

³⁴ Informação disponível na Internet em: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tb-ct/abu-ans-eng.asp>> (acedido em 04-04-2008).

³⁵ Informação disponível na Internet em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_122/ipaas-piasa01_e.asp#Toc168797062> (acedido em 04-04-2008).

³⁶ Informação disponível na Internet em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/dnd/dnd05-eng.asp#sec5g_e> (acedido em 04-04-2008).



equilibrada que suporte a tomada de decisão e os relatórios públicos, com base na aplicação da metodologia *Balanced Scorecard*. A prioridade no ano económico de 2008-09 é prosseguir a consolidação do PMF, de modo a assegurar que indicadores de desempenho, metas e iniciativas, estejam definidos e disponíveis para que, através do BSC e mapas da estratégia aplicados a esta metodologia³⁷ (Anexo F), se efectue a gestão do desempenho nas FFAA do Canadá. Compete ao “*Vice Chief of the Defence Staff*” acompanhar o desenvolvimento do PMF na Defesa.

(3) Itália

No caso da Itália, não obstante as diligências efectuadas pelo Adido Militar junto da Embaixada de Portugal em Roma, a natureza da informação disponibilizada obrigou à recolha de dados na Internet³⁸ que, contudo, se revelam exíguos para o fim em vista. Sem prejuízo do que antecede, enunciam-se, de seguida, alguns aspectos mais relevantes.

Além de três sub-secretários de Estado que actuam por delegação ministerial, em sessões ou comissões do Parlamento, ou em agências e reuniões de organizações internacionais (NATO, EU, relações bilaterais com outros países), dois militares respondem directamente perante o Ministro da Defesa: o “*Chief of Defence Staff*” (CHOD) para a área operacional, responsável por implementar as orientações do Ministro para o planeamento, preparação e emprego operacional das FFAA, para o controlo dos recursos e definição de critérios de utilização de pessoal militar; o “*Secretary General of Defence and National Armaments Director*” (SGD/NAD), para a área tecnico-administrativa, responsável por implementar as directivas ministeriais relativas à gestão superior e coordenação das actividades das Direcções-Gerais responsáveis pelo pessoal (civil e militar), recrutamento, saúde, abastecimento e serviços, telecomunicações e tecnologias, obtenção de sistemas de armas, equipamentos. As necessidades de sistemas de armas e equipamentos, identificadas pelas FFAA, são presentes ao CHOD, que promove a sua análise e harmonização tendo em conta os requisitos militares, estabelece prioridades e identifica os recursos financeiros a atribuir para posterior aprovação ministerial. Sendo esta obtida, compete ao SGD/NAD definir a estratégia de obtenção, apresentá-la, em coordenação com o CHOD, ao Ministro da Defesa e, por último se aprovada, implementá-la.

³⁷ A metodologia e conceitos associados (indicadores, metas, iniciativas, mapa da estratégia, etc.) serão abordados no Capítulo 6.

³⁸ Disponível na Internet em: <<http://www.difesa.it:80/>>, acedido em 31-03-2008).



(4) Polónia

Decorrente das diligências para obtenção de informação do Ministério da Defesa da Polónia, através do Adido de Defesa junto da Embaixada de Portugal em Varsóvia, foi obtida uma resposta, segundo a qual, o controlo e avaliação dos investimentos nas FFAA se efectua a dois níveis:

Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA): através de duas direcções, sendo uma responsável pelo planeamento estratégico e a outra pelos investimentos na área do material. Da informação recebida, depreende-se que o EMGFA polaco terá adquirido maior intervenção no processo de planeamento e atribuição de recursos financeiros, decorrente de uma reorganização da estrutura superior das FFAA polacas.

Secretário de Estado da Defesa Nacional: pelos departamentos responsáveis pela programação e concretização da obtenção/edificação de equipamentos e infra-estruturas militares, bem como da sua sustentação logística; pelo Departamento do Orçamento, no que se refere ao acompanhamento e controlo financeiro dos investimentos.

No que se refere ao reporte relativo ao controlo dos investimentos, compete à Direcção responsável pelo Planeamento do Material (P8) preparar informações sobre a execução financeira e material dos projectos que são presentes ao Ministro da Defesa, após concordância do CEMGFA.

(5) Reino Unido

Foram efectuadas diligências através do Adido de Defesa junto da Embaixada de Portugal em Londres, não tendo sido obtida resposta das autoridades do Reino Unido. Assim, a informação tratada é baseada na consulta da Internet.³⁹

Desde o ano 2000, o *Defence Management Board* recorre ao *Balanced Scorecard* (BSC) para avaliar, reportar e gerir o desempenho na Defesa. O *scorecard* para 2007-08, que se reproduz no Anexo G, sintetiza os objectivos essenciais do Governo para o Ministério da Defesa tendo em conta os objectivos e prioridades estabelecidos no *Departmental Plan 2005-2009*. O relatório, *Annual Performance Report*, é elaborado segundo a estrutura do *Departmental Plan*, com quatro secções relativas à finalidade (*Purpose*), futuras capacidades (*Future Capabilities*), processos (*Enabling Processes*) e recursos (*Resources*), reportando o nível de desempenho

³⁹ Disponível em: <<http://www.mod.uk/defenceinternet/home>> (acedido em 31-03-2008).



alcançado tendo como referência as metas previamente estabelecidas. Cada uma destas secções contém um capítulo para cada um dos objectivos estratégicos definidos no *scorecard*. Importa ter em conta que os objectivos estratégicos do Ministério da Defesa são definidos no *Public Service Agreement*.

Julga-se de relevar que a prestação de contas relativas aos recursos, para cada ano económico, detalha os recursos adquiridos, detidos e alienados no período em análise bem como a utilização que lhes foi dada. O *Resource Accounts* é preparado com base numa contabilidade de exercício em que se observa o princípio da *especialização de exercícios (accruals basis)*, de acordo com as orientações dadas pelo Tesouro (*Treasury*), de modo a que reproduza uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e patrimonial da Defesa. O *Resource Accounts* é auditado pelo *National Audit Office*⁴⁰ (NAO).

Como organização do sector público, o Ministério da Defesa não expressa os seus resultados em termos financeiros, pelo que adaptou o modelo de BSC para que este melhor reflecta a natureza das actividades da Defesa. Nesta conformidade, adopta quatro perspectivas que pretendem sintetizar a actividade desenvolvida e cobrir as principais áreas de gestão do Ministério da Defesa, designadamente, no original: *Purpose, Resources, Enabling Processes and Future Capabilities*.⁴¹ Importa relevar que o relatório anual do Ministério da Defesa britânico (“*MoD’s Annual Report*”) ganhou em 2006 e 2007 o prémio “*Building Public Trust Award*”, instituído pelo NAO, com o apoio da consultora “*PriceWaterhouseCoopers*”.⁴² O prémio destina-se a distinguir a qualidade e transparência de relatórios de instituições públicas, como forma de reforçar a confiança do cidadão no sector público. O relatório presente pelo MoD está estruturado segundo um modelo de *Balanced Scorecard* (MoD UK, 2007a).

(6) Suécia

Foram efectuadas diligências para obtenção de informação do Ministério da Defesa da Suécia, através do Adido de Defesa junto da Embaixada de Portugal em Berlim, que assegura a representação nacional em Estocolmo. Foi obtida uma

⁴⁰ Entidade com atribuições equivalentes, em Portugal, ao Tribunal de Contas.

⁴¹ O conceito de “perspectiva” do BSC será abordado no Capítulo 6. Ver também MoD UK (2007a) e MoD UK (2007b).

⁴² Informação disponível na Internet em:

<<http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/ModWinsCorporateReportingAwardForSecondYear.htm>> (acedido em 31-03-2008).



resposta, que se reproduz no Anexo H e, segundo a qual as FFAA da Suécia avaliam o seu desempenho e prestam contas dos resultados das suas actividades, num relatório anual, ao Ministro da Defesa. O ministério e as FFAA estão sujeitos a inspecções do *Swedish National Audit Office*⁴³ (SNAO) que também audita o relatório anual de actividades das FFAA.

A consulta à página da Internet⁴⁴ e os dados disponibilizados através do Adido de Defesa, não permitem inferir qual a metodologia para avaliação do desempenho em uso nos departamentos do Ministério da Defesa e nas FFAA da Suécia.

b. Elementos de síntese

Tendo por referência a informação acedida do universo de países analisados⁴⁵, com as reservas inerentes à prudência que decorre da pouca informação relativa à maioria dos países, em alguns casos por a divulgação se efectuar na língua nacional do país (DE, IT, PL e SE), poder-se-á afirmar que:

- Na totalidade dos países existe um controlo interno e avaliação dos investimentos militares que é efectuado por entidades de alto nível da estrutura orgânica dos respectivos Ministérios da Defesa, bem como uma auditoria externa por órgão independente do poder governamental.
- Em todos os países analisados a Defesa reporta ao Governo, e este ao Parlamento, a gestão relativa aos investimentos militares.
- É notória a preocupação com a adopção de práticas de gestão que contribuam para a optimização dos recursos, constituindo uma das bases essenciais a existência de um sistema de informação de gestão que trate os processos das áreas funcionais da organização e disponibilize informação para os seus diferentes níveis de decisão.
- A divulgação pública, de forma credível e transparente, de relatórios relativos ao desempenho na área da Defesa, é prática corrente no Canadá e Reino-Unido, tendo os relatórios anuais de 2006 e 2007 do Ministério da Defesa britânico, sido distinguidos a nível nacional, como exemplos de qualidade e transparência, o que contribui para reforçar a confiança do cidadão nas instituições militares.
- A metodologia *Balanced Scorecard* é utilizada na gestão do desempenho das estruturas orgânicas da Defesa na Alemanha, no Canadá e no Reino-Unido,

⁴³ Entidade com atribuições equivalentes, em Portugal, ao Tribunal de Contas.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2060>> (acedido em 31-03-2008).

⁴⁵ Foi tratada informação dos seguintes países: DE, CA, IT, PL, UK e SE.



sendo que neste país se tem vindo a consolidar desde o ano 2000 para avaliar, reportar e gerir o desempenho nesta área.

Deste modo, poder-se-á admitir a confirmação da Hipótese n.º 2 e enunciar a seguinte conclusão parcial: *O estado da arte nas organizações com idênticas responsabilidades de países aliados constitui referência a considerar no âmbito do MDN.*

5. Impacte da criação da Agência Europeia de Defesa (EDA)

A EDA, criada no quadro institucional da UE, sob a autoridade do Conselho Europeu, prossegue o objectivo de apoiar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), estando aberta à participação de todos os Estados Membros da UE⁴⁶ (Anexo I).

Uma análise do CEDN (PCM, 2003: 13) e do Programa do XVII Governo Constitucional (PCM, 2005: 159) permite constatar uma linha de acção consonante com a missão, funções e atribuições da agência intergovernamental criada por deliberação do Conselho de Ministros da UE⁴⁷, em 12 de Julho de 2004, como um importante elemento do desenvolvimento de recursos militares europeus mais flexíveis e eficazes, no domínio do aperfeiçoamento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos – a Agência Europeia de Defesa (EDA).

a. O impacte nos Estados-Membros participantes na EDA

Tendo em conta que a EDA actua em determinadas áreas ou “domínios principais” (EDA, 2004: 19) da União Europeia para, designadamente, “*melhorar as capacidades de defesa (...)*”, “*promover, (...), a cooperação no domínio do armamento*”, “*reforçar a base industrial e tecnológica (...) no domínio da defesa (...)*” e “*promover a investigação (...) no domínio da defesa*”, importa analisar qual a influência que terá advido da sua criação e actividade desenvolvida.

Da análise da documentação⁴⁸ a que se acedeu, relacionada com a EDA, poder-se-á inferir que a agência, na prossecução da sua missão, impulsionou novas realidades no domínio da Defesa dos Estados Membros da UE, no que se refere a, nomeadamente:

⁴⁶ “Todos os Estados-Membros da União Europeia participam na Agência, à excepção da Dinamarca (em conformidade com o artigo 6º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca não participa na elaboração nem na execução das decisões e acções da UE com implicações no domínio da defesa)”. Cf. EDA (2005).

⁴⁷ Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho, de 12 de Julho de 2004; cf. EDA (2004).

⁴⁸ Cf. “*Documents*”, [em linha] disponível na Internet em: <<http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>> (acedido em 25-03-2008).



Projectos cooperativos e parcerias estratégicas na aquisição de armamento e equipamento de defesa – gastar melhor, de forma mais racional e integrada; Investimento em Investigação e Desenvolvimento; Premência do levantamento das capacidades das FFAA a fim de se definirem necessidades susceptíveis de se traduzirem em investimento; Melhoria da transparência e competição no Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (EDEM⁴⁹).

b. O posicionamento da DGAED

A DGAED é, como já analisado anteriormente em sede deste trabalho, um organismo ao serviço da Defesa Nacional e das FFAA, relacionando-se, no exercício das suas funções, com diversas organizações nacionais e internacionais, com a indústria de Defesa, com centros de investigação e desenvolvimento, assumindo⁵⁰ uma posição de charneira para, designadamente: Prover à satisfação das **necessidades** das FFAA; Identificar, apoiar e divulgar as **capacidades** de base tecnológica e industrial nacionais, no sector da Defesa; Identificar e divulgar as **oportunidades** de mercado e de cooperação originadas internacionalmente no sector da Defesa (cujo conhecimento lhe advém da sua participação nas organizações internacionais em que participa).

Tendo como referência o trabalho desenvolvido no seio das organizações internacionais, no âmbito da Defesa, designadamente a Agência Europeia de Defesa (EDA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a DGAED propõe-se preparar o novo ciclo de reequipamento militar correspondente à revisão da Lei 04/2006 (LPM), consubstanciado numa “*nova metodologia instrumental*”⁵¹ apoiada no “*Plano de Edificação e Manutenção de Capacidades*” e no “*Plano de Armamento*”, numa perspectiva de desenvolvimento de capacidades nacionais no domínio da Defesa, a médio e longo prazo.

c. O impacte da participação nacional na EDA

A criação da EDA e as actividades desenvolvidas, no âmbito das funções que lhe estão cometidas, junto dos Estados-Membros participantes, em particular, Portugal, actuando em determinadas áreas ou “domínios principais” da União Europeia, já elencados em 5.a., levam ao reconhecimento de que o processo de revisão que conduziu à aprovação da Lei 04/2006 (LPM) terá sido influenciado em conformidade por esta agência europeia.

⁴⁹ *European Defence Equipment Market*; cf. EDA (2007).

⁵⁰ De acordo com o “*Plano de Actividades da DGAED*” para 2008, (à data de 14MAR2008 o documento não está ainda sancionado por despacho do Ministro da Defesa Nacional.

⁵¹ *Ibidem*, p. iii.



De facto, para além de considerar capacidades conjuntas nos OSC das quais resultam potencialidades de incremento de interoperabilidade e de economias de escala na obtenção e eventualmente na sustentação, a LPM em vigor contém uma Medida, para um horizonte temporal de 12 anos, relativa à “Modernização da base industrial e Tecnológica da Defesa”, o que está em consonância com as orientações contidas na directiva ministerial para a revisão da LPM (MDN, 2005), de acordo com os seguintes excertos: o primeiro referente a uma preocupação de “ (...) *racionalização que evite sobreposições e injustificadas duplicações de valências entre os Ramos, potenciando o emprego operacional conjunto (...)*; o segundo, determinando que “*deverão privilegiar-se os programas conjuntos e ser incrementada a participação em projectos cooperativos no âmbito da OTAN e da EDA e deverá prosseguir o esforço de investimento na modernização da infra-estrutura industrial e da base tecnológica de defesa*”

Como referido em 5.b., a DGAED propõe-se preparar o novo ciclo de reequipamento militar pelo que no âmbito do processo de revisão da LPM, tendo como referência a sua actividade junto das organizações internacionais em que participa, em particular a EDA, irá desenvolver instrumentos e capacidades de planeamento e gestão inerentes ao ciclo de vida logístico do armamento e equipamento de Defesa. A DGAED revela assim uma formulação estratégica em sintonia com a da EDA, querendo, designadamente, desenvolver as capacidades da Defesa, identificar parcerias em actividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) na área da Defesa e contribuir para o Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (EDEM).

Pese embora não constituir questão derivada do tema deste trabalho, importa lembrar os constrangimentos orçamentais que se repercutem nos investimentos militares (Anexo J), os ciclos de vida muito longos dos meios militares⁵² que conduzem a que se tente garantir as capacidades industriais e a tecnologia durante todo o ciclo de vida de um sistema. Assim, a edificação das capacidades militares⁵³ deverá considerar e planear os recursos financeiros indispensáveis à obtenção dos meios, bem como, pelo menos, à edificação da componente de formação e treino (nas vertentes eventualmente não consideradas no contrato de aquisição dos meios), às infra-estruturas, ao apetrechamento

⁵² No caso da Marinha, cf. Cajarabille (2006), “(...) as capacidades são preenchidas com meios navais de elevado preço e grande longevidade, o que obriga a programas complexos de aquisição ou de modernização ao longo da vida. O processo de obtenção de navios novos é sempre bastante longo (cerca de 8 anos para fragatas e 10 anos para submarinos), desde a concepção até à sua normal utilização operacional, passando por numerosas fases” (...).

⁵³ Cf. Cajarabille (2006), “É quase natural que em tempo de escassez de recursos se possa pensar no que produz resultados imediatos ou a curto prazo. Temos que afastar essa terrível tentação, sob pena de [provocar] prejuízos incalculáveis ao país”.



inerente à futura sustentação logística (mediante uma análise das capacidades técnicas próprias de que se pretende dispor) e manutenção. Esta será uma razão de peso para a ponderação de soluções de parceria com outros Estados-Membros.

d. A reorganização da Defesa Nacional e das FFAA

Por último, mas não menos relevante no contexto em análise, está em curso a “reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas” que, de acordo com orientações tomadas em Conselho de Ministros (PCM, 2008), irá implicar a criação de uma Direcção-Geral que agregará as actuais Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE) e a DGAED.

Por um lado, a macroestrutura do MDN deverá “Reforçar progressivamente as políticas integradoras nos domínios da gestão de recursos humanos, financeiros e materiais, no universo da defesa nacional” (PCM, 2008: 1330). Por outro, o CEMGFA de acordo com estas orientações deverá ter as suas competências revistas e reforçadas no que se refere, designadamente, ao “Planeamento de Forças, e coordenação da atribuição dos recursos associados e harmonização do anteprojecto da proposta de lei de programação militar, em articulação com os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior” (PCM, 2008: 1331).

Prevê-se, assim, que a futura Direcção-Geral agregadora do armamento, equipamentos e infra-estruturas da Defesa terá, em conjugação com o EMGFA, no contexto subsequente à reorganização em curso da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA, de conceber novos instrumentos de gestão que permitam harmonizar os esforços financeiros com os objectivos relativos às capacidades militares em edificação.

A criação da EDA e as acções que vem a desenvolver de acordo com a sua programação de actividades, em conjugação e face ao que antecede, serão determinantes para influenciar, nomeadamente:

- O desenvolvimento de capacidades;
- Um novo conceito de processos de obtenção;
- A assunção de compromissos a longo prazo.

e. Elementos de síntese

- O CEDN e o Programa do XVII Governo Constitucional apresentam uma linha de acção consonante com a missão, funções e atribuições da EDA, a qual se assume como um importante elemento do desenvolvimento de recursos



militares europeus mais flexíveis e eficazes, no domínio das capacidades de Defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos.

- A EDA, na prossecução da sua missão, impulsionou novas realidades no domínio da Defesa dos Estados Membros da UE, no que se refere, nomeadamente, a projectos cooperativos e parcerias estratégicas na aquisição de armamento e equipamento de Defesa, investimento em Investigação e Desenvolvimento, levantamento das capacidades das FFAA e melhoria da transparência e competição no Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (EDEM).
- A DGAED, tendo como referência o trabalho desenvolvido no seio da EDA e da NATO, propõe-se preparar o novo ciclo de reequipamento militar correspondente à revisão da Lei 04/2006 (LPM), consubstanciado numa “*nova metodologia instrumental*” apoiada no “*Plano de Edificação e Manutenção de Capacidades*” e no “*Plano de Armamento*”, numa perspectiva de desenvolvimento de capacidades nacionais no domínio da Defesa, a médio e longo prazo.
- A DGAED revela uma formulação estratégica em sintonia com a da EDA, querendo, designadamente, desenvolver as capacidades da Defesa, identificar parcerias em actividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) na área da Defesa e contribuir para o EDEM.
- A futura Direcção-Geral agregadora do armamento, equipamentos e infra-estruturas da Defesa terá, em conjugação com o EMGFA, no contexto subsequente à reorganização em curso da estrutura superior da Defesa Nacional e das FFAA, de conceber novos instrumentos de gestão que permitam harmonizar os esforços financeiros com os objectivos relativos às capacidades militares em edificação.
- A criação da EDA e as acções que vem a desenvolver de acordo com a sua programação de actividades, em conjugação e face ao que antecede, serão determinantes para influenciarem, nomeadamente, o desenvolvimento de capacidades, um novo conceito de processos de obtenção e a assunção de compromissos a longo prazo.

Deste modo, poder-se-á admitir a confirmação da Hipótese n.º 3 e enunciar a seguinte conclusão parcial: *A criação da EDA contribui para uma melhor intervenção da DGAED nos processos de investimento nas FFAA portuguesas.*



6. Uma metodologia de avaliação através do SIGDN

Uma característica essencial de uma organização é a capacidade para efectuar com sucesso a medição do seu desempenho. Tal prática proporciona-lhe melhor visão interna, e permite a avaliação contínua da eficácia e eficiência da sua estrutura, dos seus programas, processos e pessoas, dando condições para a transformação da sua estratégia. Ou seja, a medição do desempenho é inerente à sua gestão corrente. A preocupação e necessidade de proceder à avaliação da Administração Pública vem já dos anos sessenta, como nos relata Bilhim (1998: 125-126), sendo os EUA pioneiros (Anexo K) com o sistema PPBS (“*Planning, Programming, & Budgeting System*”) no Departamento de Defesa (“*United States Department of Defense*”), sob a égide de McNamara⁵⁴.

a. Qual a metodologia a utilizar?

O breve enquadramento efectuado à reforma da Administração Pública em 2.b., evidencia uma preocupação e vontade de melhorar a produtividade do sector público e reduzir o seu peso na economia, propiciando o surgimento de teorias, técnicas de recolha de dados, de observação e medição, modelos de análise, com o objectivo de promover a avaliação do desempenho da Administração Pública e a mensuração da sua produtividade (Apêndice VIII).

Na ponderação de uma metodologia que responda à questão central que enquadra o presente estudo não pode deixar de se equacionar a análise custo/benefício (em inglês, *cost-benefit*) que, através de um indicador, relaciona os benefícios de um projecto, expressos em termos monetários, e os seus custos, também expressos em termos monetários⁵⁵. Contudo, são-lhe identificadas duas desvantagens, designadamente, ignorar os impactos não monetários e a dificuldade em conciliar diferentes critérios na quantificação de benefícios e custos. Sobre uma comparação da análise custo-benefício e custo-eficácia, bem como uma breve abordagem à natureza dos bens públicos veja-se o Anexo L.

Porém, a avaliação de uma organização não pode ser adequadamente efectuada por recurso a um simples indicador ou grupo de indicadores financeiros. A avaliação do desempenho deve incluir métricas relativas a várias dimensões da organização, incluindo as relativas aos recursos utilizados, aos processos e aos resultados; as de realidades tangíveis e intangíveis.

⁵⁴ Robert Strange McNamara foi Secretário da Defesa dos EUA de 1961 a 1968.

⁵⁵ Cf. Varinhos (2003: 215), “Em domínios, como por exemplo a saúde ou a defesa é muito difícil senão impossível quantificar em termos monetários todos os custos e os benefícios envolvidos”.



Não obstante as características organizacionais⁵⁶ das FFAA, que segundo Mateus (1993: 102) “parecem representar um sério obstáculo à adopção de perspectivas de gestão que não assentem no modelo e princípios de organização (...) ainda hoje (...) dominantes (...)”⁵⁷, a resposta à questão formulada é dada por um modelo e técnica, enquadrados pela nova gestão pública ou gestão por resultados, que permite a integração de um conjunto de indicadores de desempenho, agrupados segundo quatro perspectivas – o *Balanced Scorecard*. Uma súpula explicativa de como surge e da evolução desta metodologia pode ser lida no Anexo M.

b. A metodologia *Balanced Scorecard*

A edificação da estrutura inerente à metodologia BSC, segundo Pinto (2007a: 55), é alicerçada em conceitos fundamentais, dos quais se destacam três como constituindo os seus pilares, designadamente, a **missão**, os **valores** e a **visão**, havendo ainda a considerar o ponto central desta ferramenta de gestão, o seu conceito central e razão de ser – a **estratégia**. De modo a entender a filosofia de funcionamento do modelo BSC há ainda a considerar os conceitos: **objectivos**, **indicadores**, **metas** e **iniciativas**; as **relações causa-efeito** entre as perspectivas em que aquele se estrutura, o conceito de **mapa da estratégia** e o seu **desdobramento em cascata**.

Antes de abordar cada um dos conceitos, julga-se adequado explicar que, segundo Pinto (2007a: 40), a visão global da estratégia das organizações está apoiada em quatro perspectivas – **financeira**, **cidadãos/stakeholders**, **processos internos**, **aprendizagem e crescimento** – relativamente às quais são fixados, para cada uma, objectivos e indicadores que devem funcionar de forma integrada (balanceada) estabelecendo relações de causa e efeito entre todas as perspectivas. Uma falha devida a objectivos não atingidos numa das perspectivas irá originar quebras de eficiência noutra ou noutras perspectivas, provocando desequilíbrio no BSC, com consequentes desvios no percurso estratégico, no cumprimento da missão e da visão da organização.

A **missão** existe em qualquer organização e deverá definir “*a tarefa (propósito) que essa mesma organização está encarregada de realizar*”, constituindo a sua “*razão de ser*” e, como tal, dará resposta à pergunta: “*porque (e para quê) existimos?*”; ou, caso pertença

⁵⁶ Cf. Pereira (1985), citado por Mateus (1993: 102), “ (...) são [organizações] dirigidas para a ordem; (...) usam mecanismos de controlo muito apertados (...); usam estruturas centralizadoras (...); (...) os seus membros estão sujeitos a um consentimento e uma submissão em valores elevados.”

⁵⁷ Importa referir que Mateus (1993: 102) complementa esta constatação admitindo a aplicabilidade combinada da gestão e do planeamento estratégico às FFAA.



ao sector público, poder-se-á questionar: “*o que aconteceria se não existíssemos?*” (Pinto, 2007a: 56-58).

Os **valores** constituem os princípios que norteiam uma organização e deverão ser exteriorizados nos comportamentos dos seus funcionários, constituindo “*uma proclamação pública acerca do que a organização espera dos seus colaboradores*”; deverão estar “*interligados com a missão, dando-lhe uma continuidade lógica*”. Determinadas questões deverão ser colocadas de modo a aferir “*se existe uma ligação efectiva entre os valores proclamados*” e o BSC, de que se destacam as seguintes:

- “*A organização utiliza os valores como guia, ao levar (desdobrar) o BSC a todos os níveis funcionais?*”
- “*Como é que a organização vê os seus valores? Estão escritos, mas são esquecidos? Ou, a realidade mostra que são efectivamente praticados no dia a dia?*” (Pinto, 2007a: 58-59).

A **visão**, que só deverá ser arquitectada após se definir a missão e anunciar os valores da organização é, segundo Nair (2004: 73) que é citado por Pinto (2007a: 60), “*um sonho ou imagem do futuro, que nos atrai (mas não arrasta) para esse futuro*” e que não deve abandonar os membros da organização. Deverá gerar uma imagem que as pessoas interiorizem e com a qual se comprometam, devendo responder à pergunta “*para onde queremos ir?*” e agregando, entre outras, as seguintes características: Consistente com a missão e valores; Motivadora, inspiradora e estimulante; Tangível, realizável e verificável; Clara e convincente.

Verifica-se uma considerável diversidade na abordagem do conceito de **estratégia** que é função das diferentes escolas de pensamento, pelo que se adopta o seguinte,⁵⁸ atribuído a Michael Porter: “*a arte de ser diferente, através da criação de uma proposta de valor única*”. Este defende que uma organização deve realizar actividades diferentes dos seus concorrentes ou, no caso de serem idênticas, fazê-las de forma diferente e, assim, obter competitividade sustentável. A formulação da estratégia da organização constitui responsabilidade da gestão de topo (abordagem “*de cima para baixo*”), havendo, contudo, defensores de uma abordagem “*de baixo para cima*”. Em qualquer das abordagens é essencial o alinhamento⁵⁹ das pessoas com a estratégia, o que potencia melhorias significativas no desempenho e nos resultados. Para os criadores da metodologia BSC

⁵⁸ Citado por Pinto (2007a: 62) como inserto em Porter (1996).

⁵⁹ “Cada pessoa na organização deve entender a estratégia e saber qual o resultado que o seu trabalho diário origina na concretização da mesma” (Pinto, 2007a: 63-64).



(Anexo M), a estratégia representa a deslocação (o caminho) da organização da situação actual para um futuro desejável, expresso na visão. A sequência lógica do BSC tendo por base os três pilares elencados e a sua razão de ser – a estratégia, é ilustrada em Apêndice IX.

Um **objectivo** define-se como “*a descrição concisa sobre o que a organização tem que fazer bem, tendo em vista executar a estratégia*” (Pinto, 2007a: 66). Entende-se por **indicador** (ou métrica) “*um standard [padrão] utilizado para medir e comunicar [o desempenho], tendo como referência metas fixadas*” (Pinto, 2007a: 66). Estes têm normalmente natureza quantitativa (valores numéricos, monetários, de tempo, percentuais, etc.)⁶⁰. Uma **meta** pode ser definida como “*um resultado de [desempenho] desejado*” (Pinto, 2007a: 66), sendo que as metas dão significado aos resultados observados por meio dos indicadores de desempenho. Por último, uma **iniciativa** define-se como “*as acções, actividades, programas ou projectos que as organizações têm que desenvolver para atingirem as metas de [desempenho]*” (Pinto, 2007a: 66).

As iniciativas implementadas conducentes à concretização das metas, aferidas por indicadores adequados, possibilitam alcançar os objectivos fixados em determinada perspectiva. A realização e interacção⁶¹ (**relação causa-efeito**) dos objectivos no universo de perspectivas do modelo de BSC da organização constituem a base para se alcançarem as prioridades estratégicas previamente definidas, o conjunto das quais constitui a estratégia global enunciada conducente à concretização do futuro desejável, expresso na visão.

O **mapa da estratégia** procurou responder à complexidade da comunicação e entendimento da estratégia nos vários níveis da estrutura hierárquica e áreas funcionais da organização, em conjugação com uma metodologia designada por **desdobramento em cascata**, que consiste na construção de mapas da estratégia e *scorecards* ao nível de cada área funcional, departamentos, direcções de serviços, divisões, secções, equipas, etc., devidamente alinhados com o mapa da estratégia definido pela gestão de topo (Apêndice XII).

Esta sequência lógica sustentada pelos conceitos enunciados caracteriza a metodologia do *Balanced Scorecard* como um sistema de avaliação e gestão estratégica.

c. O modelo de *Balanced Scorecard* adaptado ao sector público

Um objectivo importante no sector público é criar maior *valor público* (*public*

⁶⁰ Ver Apêndice X, sobre os diversos tipos e classificações de indicadores.

⁶¹ Ver Diagrama de relações causa-efeito no Apêndice XI.



value) para os cidadãos, através da melhoria do desempenho, devendo ser tido em conta que a aceitação deste conceito depende da entidade e do contexto de aplicação.

De acordo com Pinto (2007a: 33), o *Balanced Scorecard* (BSC) é uma metodologia que visa a aplicação prática da gestão do desempenho nas organizações. Quando no âmbito da gestão do desempenho, numa perspectiva pública, se pretende avaliar resultados finais, a complexidade aumenta, dado que os impactes na sociedade não são conhecidos de imediato e a sua aferição é de difícil concretização. A complexidade da aplicação do BSC na administração pública é, segundo Caldeira (2007), muito superior à que se verifica no sector privado. Para isso contribuirão vários factores, elencados no Anexo N.

No que se refere à arquitectura ou configuração do modelo, importa ter presente que ela será diferente, consoante aquele se aplicar ao sector privado ou ao público. Enquanto no modelo aplicável ao sector privado é prioritária a perspectiva financeira, no modelo concebido para o sector público a missão assume a principal ênfase e a perspectiva clientes, também designada “*clientes e stakeholders*”, adopta uma posição cimeira logo a seguir à missão. Assim, não só se verifica a utilização de diferentes configurações como se adoptam designações das perspectivas que resultam de adaptações à realidade dos serviços. Uma síntese explicativa dos modelos é apresentada no Apêndice XIII, enquanto que o Apêndice XIV contém dois exemplos, sendo um aplicado à Marinha.

d. Um sistema de informação de gestão para a Defesa Nacional

Como já enfatizado, a gestão do desempenho carece da existência de processos implementados na estrutura organizacional que permitam a tomada de decisão baseada em factos. Para tal, é essencial dispor-se de informação fiável, no momento certo, i.e., aquele em que ocorrem e são registados os factos. Para que o BSC seja viável e tenha sucesso, carece de informação rigorosa e atempada sobre determinados indicadores, pelo que é indispensável dispor-se de um sistema de informação de gestão que, *em linha*,⁶² permita a recolha e tratamento dos dados associados às actividades numa base de dados relacional, disponível a toda a organização, assegurando a fiabilidade, relevância e utilidade da informação. Como oportunamente citado⁶³ neste trabalho, o senhor Gore (1996: 195) dá-nos o testemunho de que “*A boa informação consegue-se com bons sistemas de informação*”.

A informação, como recurso crítico, assume assim um papel crucial para a gestão

⁶² Em linha (*online*).

⁶³ Capítulo 2.a. “O fim do paradigma burocrático”.



de qualquer organização, devendo ser fiável, exacta, disponível e adequada às necessidades, de forma a proporcionar decisões rápidas e com qualidade, ou seja, eficientes e eficazes.

Sem prejuízo do que antecede, importa ter presente que uma das vertentes fundamentais para se garantir uma gestão moderna, eficaz, responsável e transparente no sector público é a informação financeira. Para fins de planeamento e gestão é essencial dispor-se de informação financeira produzida por um sistema preciso e eficiente de *contabilidade de exercício*, em vez da tradicional *contabilidade de caixa*, sem prejuízo da contabilidade orçamental pública.

Este terá sido um dos objectivos do MEDN ao determinar, em 07AGO2004, a adopção e implementação de “*um sistema de informação de incidência financeira*”, articulado, integrado e coerente, no âmbito do MDN, numa perspectiva de “*reforma profunda das práticas actuais*” e traduzindo “*uma nova cultura de organização e de desempenho*”, adoptando “*o software applicacional modular de apoio à gestão (...)*” escolhido pela Marinha para suportar o desenvolvimento do seu Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF), assente numa plataforma applicacional SAP⁶⁴ (MDN, 2004).

A Marinha havia entretanto iniciado dois anos antes, em 09JAN2002, a exploração do SIIF (síntese no Apêndice XV), culminando um processo formalmente iniciado, em MAR97, com a criação do respectivo grupo de projecto.⁶⁵ Julga-se pertinente referir que um dos objectivos da implementação do SIIF na Marinha era o cumprimento do disposto no DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, relativamente ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), um sistema de contas, aplicável a todos os organismos da administração central, criando condições para a integração da contabilidade, patrimonial e analítica, num sistema único, como instrumento indispensável à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.

O SIGDN, corolário da referida decisão ministerial, foi estruturado em três grupos funcionais, correspondentes à calendarização planeada para a sua implementação, sendo cada um constituído por blocos ou componentes funcionais. Cada um dos blocos engloba processos cujo desenvolvimento é assegurado por módulos da solução ERP⁶⁶/SAP. Uma breve síntese sobre o SIGDN pode ser consultada no Apêndice XVI. Contudo, a edificação

⁶⁴ SAP – O nome da empresa resulta da abreviatura de (em alemão) *Systema, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung* (em inglês: *Systems, Applications and Products in Data Processing*, em português: *Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados*); cf. <http://pt.wikipedia.org/wiki/SAP_AG>, acedido em 8DEZ2007.

⁶⁵ Despacho n.º 9/97, do ALM CEMA, que determina a criação do GP-SIIF.

⁶⁶ ERP – *Enterprise Resource Planning*. Ver Apêndice II – “Corpo de conceitos”.



deste sistema de informação de gestão não tem estado isenta de vicissitudes, daqui resultando o estado de desenvolvimento actual⁶⁷ que, com base em informação recolhida junto da direcção do projecto, se estima estar concretizado em cerca de 30% dos seus objectivos (Dinis, Mendonça e Ribeiro, 2007: 12).

Não sendo objecto deste trabalho analisar os constrangimentos ao normal desenvolvimento do SIGDN, não se pode ignorar factores que os têm suscitado, nomeadamente, falta e instabilidade do pessoal atribuído às áreas funcionais e ao apoio ao utilizador (“*Help Desk*”), ausência de algum normativo, deficiente gestão da mudança e ausência de definições estratégicas quanto à conclusão das restantes áreas do Sistema. A propósito deste entropicar do projecto, julga-se pertinente e oportuno trazer à colação duas asserções contidas numa apresentação efectuada em OUT2007, no âmbito da Secretaria-Geral do MDN, sobre o “Sistema Integrado de Gestão”, num contexto de lições aprendidas: “*Os obstáculos culturais e corporativos à existência de serviços e infra-estruturas partilhadas por parte das organizações da Defesa Nacional deverão ser ultrapassados face aos imperativos de eficácia e de gestão*” e, “*Deverá verificar-se um forte entendimento político e institucional para uma correcta gestão da mudança*”.

Parece oportuno, antes de se prosseguir esta análise, e não escamoteando a capacidade que as tecnologias da informação têm de constituir um poderoso instrumento para a reinvenção da gestão pública mediante o derrube de barreiras organizacionais, o incremento da qualidade e a prestação célere de serviços, lembrar, o que refere Gore (1996: 201): “*Transformar a Administração [Pública] é uma tarefa enorme e complexa que deve começar pela liderança, não pela tecnologia*”.

O cenário relativo à implementação do SIGDN poderá vir a ficar esclarecido no contexto da reorganização a que se aludiu em 3.c., não sendo perceptível se nessa situação os Ramos continuarão a dispor da mesma capacidade de influência, entendida esta numa perspectiva positiva de salvaguarda de especificidades inerentes à gestão das FFAA, que poderiam dispor se, de forma activa e concertada, contribuíssem para a edificação do Sistema, disponibilizando recursos qualificados.

Por outro lado, não se pode ignorar o desenvolvimento e dinâmica do projecto “*RIGORE – Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado*” do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), sendo de referir que, de acordo com

⁶⁷ Situação referida a 05 de Dezembro de 2007, obtida através de contactos com a Direcção do projecto SIGDN no âmbito do Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2007-2008; cf. (Dinis, Mendonça e Ribeiro, 2007: 12).



informação disponibilizada pela direcção do SIGDN, como referem Dinis, Mendonça e Ribeiro (2007: 10), estarão “*em curso trabalhos de coordenação com a Direcção-Geral do Orçamento (DGO/MFAP), com vista à uniformização de procedimentos de carácter financeiro e à transferência automática de dados (interface com SIC^[68]/RIGORE⁶⁹)*”.

e. O SIGDN viabiliza o *Balanced Scorecard*

O terceiro bloco de funcionalidades do SIGDN (Apêndice XVI) contempla a área de gestão estratégica, com funcionalidades relativas a auditoria e indicadores de gestão para as quais são identificadas as soluções ERP/SAP: **AIS** – *Audit Information System*, **SEM – BSC** – *Strategic Enterprise Management – Business Score Card* e **BW** – *Business Warehouse*.⁷⁰ As soluções identificadas neste bloco estão vocacionadas para a utilização de funcionalidades de apoio ao planeamento, à análise e gestão do desempenho e à tomada de decisão ao nível estratégico. Em particular, o *Strategic Enterprise Management* (SEM) apresenta, entre outras, as seguintes características: Permite a integração com sistemas transaccionais SAP e de outras aplicações; Inclui uma ferramenta de *Balanced Scorecard* certificada, com funcionalidades relativas a estratégias, objectivos, medidas de desempenho e iniciativas; Analisa relações de causa-efeito que ilustram dependência entre objectivos; Permite o planeamento de custos de forma agregada; Apresenta o cálculo de variáveis e indicadores, de forma gráfica.

O módulo SEM-BSC possibilita a análise da organização segundo a metodologia preconizada pelos senhores Kaplan e Norton para o *Balanced Scorecard*, permitindo a comunicação da estratégia da organização, sua desagregação em objectivos operacionais para as diversas entidades da sua estrutura orgânica e monitorização do progresso na sua implementação ou na melhoria do seu desempenho.

f. Elementos de síntese

- Uma característica essencial de uma organização é a capacidade para efectuar com sucesso a medição do seu desempenho. Porém, esta não pode ser

⁶⁸ Sistema de Informação Contabilística que é parte do Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO) implementado pela DGO.

⁶⁹ Tem como guia as Políticas da Reforma da Administração Pública, na área de Administração Financeira do Estado. É liderado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e o Instituto de Informática na definição de novas regras de contabilização e normalização de procedimentos, suportada por uma aplicação informática – sistema SAP – a disponibilizar num universo potencial de todo o Sector Público Administrativo (SPA); cf. <<http://www.auxiliar.rigore.min-financas.pt/destaque001.asp>> (acedido em 15-03-2008).

⁷⁰ Trata-se de um bloco cujas funcionalidades deverão gerar informação sintética tipo *scorecard* (ver Apêndice II – Corpo de Conceitos), que permite aos gestores compreender o desempenho da organização a um nível estratégico através de vários indicadores. (Pinto, 2007a: 113).



adequadamente efectuada por recurso a um simples indicador ou grupo de indicadores financeiros. A avaliação do desempenho deve incluir métricas relativas a várias dimensões da organização, incluindo as relativas aos recursos utilizados, aos processos e aos resultados; as de realidades tangíveis e intangíveis.

- O *Balanced Scorecard* constitui um modelo e técnica, enquadrados pela nova gestão pública ou gestão por resultados, que permite a integração de um conjunto de indicadores de desempenho.
- A edificação da estrutura inerente à metodologia BSC é alicerçada em conceitos fundamentais, designadamente: a **missão**, os **valores** e a **visão**; o seu conceito central e razão de ser – a **estratégia**; os conceitos de **objectivos**, **indicadores**, **metas** e **iniciativas**; as **relações causa-efeito** entre as **perspectivas** do modelo; o conceito de **mapa da estratégia** e o seu **desdobramento em cascata**.
- Um objectivo importante no sector público é criar maior valor público (*public value*) para os cidadãos, através da melhoria do desempenho.
- O BSC é uma metodologia que visa a aplicação prática da gestão do desempenho nas organizações.
- No que se refere à configuração do modelo, ela será diferente, consoante aquele for aplicado ao sector privado ou ao público. Enquanto que no modelo aplicável ao sector privado é prioritária a perspectiva financeira, no do sector público a missão assume a principal ênfase e a perspectiva “*clientes*”, também designada “*clientes e stakeholders*”, adopta uma posição cimeira logo a seguir à missão.
- Para que o BSC seja viável e possa ter sucesso, carece de informação rigorosa e atempada sobre determinados indicadores, pelo que é indispensável dispor-se de um sistema de informação de gestão que, em linha, permita a recolha, tratamento e análise da informação sobre o desempenho.
- O terceiro bloco de funcionalidades do SIGDN contempla funcionalidades de apoio ao planeamento, à análise e gestão do desempenho e à tomada de decisão ao nível estratégico.
- O módulo SEM-BSC do SIGDN possibilita a análise da organização segundo a metodologia preconizada pelos senhores Kaplan e Norton para o *Balanced Scorecard*, permitindo a comunicação da estratégia da organização, sua desagregação em objectivos operacionais para as diversas entidades da estrutura orgânica e monitorização do progresso na implementação ou na melhoria do



desempenho.

Deste modo, poder-se-á admitir a confirmação da Hipótese n.º 4 e enunciar a seguinte conclusão parcial: *O SIGDN contém funcionalidades que permitem a aplicação da metodologia “Balanced Scorecard”, viabilizando uma avaliação do desempenho como forma de relevar os benefícios para o Estado e o cumprimento das missões das FFAA, decorrentes do investimento realizado.*

7. Conclusões

Algumas funções do Estado – o caso da Defesa Nacional – devem assumir formas de gestão consubstanciadas no rigor, eficiência, transparência e responsabilidade (“*accountability*”). Tendo em conta os objectivos da política de Defesa Nacional consagrados na respectiva documentação estruturante, é importante o estabelecimento de metas que tenham em conta a responsabilização da sua gestão perante os cidadãos, com o reforço das obrigações de divulgação de informação.

A LPM é um instrumento para a materialização do investimento público essencial à modernização e reequipamento das FFAA. A DGAED desde 2004, com a criação do NALPM, tem vindo a aperfeiçoar o processo de reporte, agilizando a troca de informação e a coordenação entre todas as entidades intervenientes na execução da LPM. O NALPM continua a desenvolver trabalho conducente à optimização, racionalização e simplificação do planeamento, acompanhamento e controlo da execução da LPM, tendo como desiderato a edificação de uma solução informática adequada que lhe permita visibilidade, em “*tempo real*”, sobre a edificação, prevista na LPM, das várias capacidades. Considera-se que o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) contém funcionalidades para constituir uma solução que satisfaça os requisitos inerentes ao planeamento, gestão e controlo da LPM em toda a estrutura da Defesa Nacional. A análise efectuada confirma que o acompanhamento da execução da LPM carece de melhorias que permitam evidenciar o grau de edificação das capacidades elencadas no SFN, com especial enfoque no acompanhamento dos projectos da LPM.

Constitui prática corrente de alguns dos países analisados a divulgação pública, de forma credível e transparente, de relatórios relativos ao desempenho na Defesa, contribuindo para reforçar a confiança do cidadão nas instituições militares. De igual modo, a metodologia *Balanced Scorecard* é utilizada na gestão do desempenho das suas estruturas orgânicas da Defesa, para avaliar, reportar e gerir o seu desempenho.



A DGAED, tendo como referência o trabalho desenvolvido no seio da EDA, propõe-se preparar o novo ciclo de reequipamento militar correspondente à revisão da Lei 04/2006 (LPM), consubstanciado numa “*nova metodologia instrumental*”.

A medição do desempenho de uma organização não pode ser adequadamente efectuada por recurso a um simples indicador ou grupo de indicadores financeiros. A avaliação do desempenho deve incluir métricas relativas a várias dimensões da organização, incluindo as relativas aos recursos utilizados, aos processos e aos resultados; as de realidades tangíveis e intangíveis.

O *Balanced Scorecard* constitui um modelo e técnica, enquadrados pela nova gestão pública ou gestão por resultados, que permite a integração de um conjunto de indicadores de desempenho. Um objectivo importante no sector público é criar maior valor público (*public value*) para os cidadãos, através da melhoria do desempenho, sendo o BSC uma metodologia que visa a aplicação prática da gestão do desempenho nas organizações.

Para que o BSC seja viável e possa ter sucesso, carece de informação rigorosa e atempada sobre determinados indicadores, pelo que é indispensável dispor-se de um sistema de informação de gestão que, em linha, permita a recolha, tratamento e análise da informação sobre o desempenho.

O terceiro bloco de funcionalidades do SIGDN, em particular o módulo SEM-BSC, possibilita a análise da organização segundo a metodologia preconizada pelos senhores Kaplan e Norton para o *Balanced Scorecard*, permitindo a comunicação da estratégia da organização, sua desagregação em objectivos operacionais para as diversas entidades da estrutura orgânica e monitorização do progresso na implementação ou na melhoria do desempenho. Considera-se que a resposta à questão formulada é dada pela *metodologia Balanced Scorecard que, devidamente suportada no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional, permitirá aferir o desempenho das FFAA, como forma de relevar os benefícios para o Estado e o grau de cumprimento das missões das FFAA, decorrentes dos recursos empregues, nomeadamente, os investimentos militares.*

Tendo em conta quanto precede, considera-se pertinente recomendar que futuro trabalho de investigação aprofunde este assunto mediante um estudo de aplicação da metodologia BSC às FFAA que determine as métricas a aplicar nos seus vários níveis de gestão.



Bibliografia

- ABECASSIS, Fernando, CABRAL, Nuno (1991). *Análise Económica e Financeira de Projectos*. 3.^a ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 972-31-0016-9.
- AR – Assembleia da República (2005a). *Grandes Opções do Plano para 2005-2009*. Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, DR – I Série-A, N.º 167, 31 de Agosto de 2006, pp. 5186-5284. Lisboa : Imprensa Nacional.
- AR – Assembleia da República (2005b). *Orçamento do Estado para 2006*. Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, DR – I Série-A, N.º 250, 30 de Dezembro de 2005, pp. 7506-(2)- 7506-(360). Lisboa : Imprensa Nacional.
- AR – Assembleia da República (2006a). *Lei de Programação Militar*. Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto, DR – I Série, N.º 166, 29 de Agosto de 2006, pp. 6232-6235. Lisboa : Imprensa Nacional.
- AR – Assembleia da República (2006b). *Orçamento do Estado para 2007*. Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, DR – I Série, N.º 249, 29 de Dezembro de 2006, pp. 8626-(2) - 8626-(379). Lisboa : Imprensa Nacional.
- AR – Assembleia da República (2007a). *Grandes Opções do Plano para 2008*. Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto, DR – I Série, N.º 154, 10 de Agosto de 2007, pp. 5127-5181. Lisboa : Imprensa Nacional.
- AR – Assembleia da República (2007b). *Orçamento do Estado para 2008*. Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, DR – I Série, N.º 251, 31 de Dezembro de 2007, pp. 9178-(2) - 9178-(453). Lisboa : Imprensa Nacional.
- BARBOSA, António S. P. (1997). *Economia Pública*. Lisboa : McGraw-Hill. ISBN: 972-8298-67-6.
- BILHIM, João A. de F. (1997). Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa. In vários. *Gestão por objectivos na Administração Pública: Fórum 2000*. Lisboa : ISCSP, pp. 27-46. ISBN: 972-9229-57-0.
- BILHIM, João A. de F. (1998). Metodologia e técnicas de Avaliação. In vários. *Avaliação na Administração Pública*. Lisboa : INA (Acta Geral do 1.º Encontro), pp. 125-132.
-



- CAJARABILLE, Victor M. B. L. (2006). A ligação entre Marinha Equilibrada e Marinha de Duplo Uso. *Revista da Armada*, N.º 402. Publicado em Novembro 2006 [em linha]. Disponível na Internet em: <http://www.marinha.pt/extra/revista/ra_nov2006/pag_4.html> (acedido em 17 de Fevereiro de 2008).
- CALDEIRA, Jorge L. (2007). *CRM: BSC – Administração Pública – Parte II*. 29MAR2007 [em linha]. Disponível na Internet em: <<http://crm-recomenda-crm.blogspot.com/2007/03/bsc-administracao-pblica-parte-ii.html>> (Acedido em 15-03-2008).
- CARAPETO, Carlos, FONSECA, Fátima (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa : Edições Sílabo, Lda. ISBN: 972-618-354-5.
- COKINS, G. (2004). *Performance Management: Finding the missing pieces (to close the intelligence gap)*. New Jersey : John Wiley & Sons.
- COSTA, A. Carvalhal, TORRES, Maria do R. (1996). *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*. Lisboa : Rei dos Livros. ISBN: 972-51-0647-4.
- COUTO, A. Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*, Vol. 1, Lisboa : Instituto de Altos Estudos Militares.
- DINIS, José A. H., MENDONÇA José C. P., RIBEIRO, António M. F. S. (2007). *Do Ciclo de Planeamento ao Orçamento através do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional*. TIG/CPOG 2007-2008. Lisboa, Pedrouços : IESM.
- EDA – Agência Europeia de Defesa (2004). *Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho, de 12 de Julho de 2004, relativa à criação da Agência Europeia de Defesa – Jornal Oficial nº L 245: 17-28*. 17 de Julho de 2004. [em linha] Disponível na Internet em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2004/l_245/l_24520040717pt00170028.pdf> (Acedido em 16-03-2008).
- EDA – Agência Europeia de Defesa (2005). *Agência Europeia de Defesa*. Última modificação: 28.07.2005. [em linha] Disponível na Internet em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r00002.htm>> (Acedido em 16-03-2008).
-



- EDA – Agência Europeia de Defesa (2007). “*Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market. Brussels, 01 July 2007*”. [em linha] disponível na Internet em:
<<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=153>> (acedido em 16-03-2008).
- FMoD – Ministério da Defesa da República Federal da Alemanha (2008a). *Federal Ministry of Defence. Current as of 13.10.2006*. Informação, em língua inglesa, disponível na Internet em:
<http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cXcDSYGZbub6kTAX4_83FT9oNQ8fW_9AP2C3IhyR0dFRQCZ1eZF/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0RfNEwz> (acedido em 30-03-2008).
- FMoD – Ministério da Defesa da República Federal da Alemanha (2008b). *Federal Ministry of Defence: Executive Group Controlling Staff. Current as of 09.06.2006*. Informação, em língua inglesa, disponível na Internet em:
<http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k38fIESYGZbub6kTAX4_83FT9oNQ8fW_9AP2C3IhyR0dFRQB1KZ3U/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF80Sk0!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FN264WRCB967MMISEN%2Fcontent.jsp>(acedido em 30-03-2008).
- GAO – U.S. Government Accountability Office (1969). *Statement of Elmer B. Staats, Comptroller General of the United States before the Subcommittee on Economy in Government Joint Economic Committee, United States Senate on Guidelines for Estimating the Benefits of Public Expenditures. Monday, May 12, 1969*. Disponível na Internet em: <<http://archive.gao.gov/f0202/094478.pdf>> (acedido em 11-03-2008).
- GORE, AI (1996). *Da Burocracia à Eficácia – Reinventar a Administração Pública: Para governar melhor e poupar milhões*”. 3.^a ed., Lisboa : Quetzal Editores. ISBN 972-564-203-1.
- KAPLAN, Robert S. (1999). *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*. Balanced Scorecard Report. 15NOV1999. Article Reprint No. B9911C.



- KAPLAN, Robert S. (2000). *Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector*. Balanced Scorecard Report. 15NOV2000. Article Reprint No. B0011D.
- KELLEY, Charles, et al. (2002). *Metrics for the Quadrennial Defense Review's Operational Goals. Prepared for the Office of the Secretary of Defense*. RAND's National Defense Research Institute. Disponível na Internet em: <http://www.rand.org/pubs/documented_briefings/2005/DB402.pdf -> (acedido em 29-12-2007).
- MARQUES, Albertino (1998). *Concepção e Análise de Projectos de Investimento*. Lisboa : Edições Sílabo, Lda. ISBN: 972-618-172-0.
- MATEUS, Santos (1993). A visão de longo prazo na gestão das organizações militares: como preparar o futuro. *Anais do Instituto Superior Naval de Guerra*, N.º 7, Novembro 1993, p. 97-106.
- MDN – Ministério da Defesa Nacional (2002). *Sistema de Informação com incidência financeira*. Despacho n.º 18885/2002 (2.ª série), 7Ago, DR – II Série, N.º 196, 26 de Agosto de 2002, pp. 14512-14513. Lisboa : Imprensa Nacional.
- MDN – Ministério da Defesa Nacional (2004). *Directiva sobre a execução da Lei de Programação Militar – troca de informação*. Despacho do MEDN n.º 5408/2004 (2.ª série), de 22 de Dezembro de 2003, DR – II Série, N.º 67, 19 de Março de 2004, pp. 4244-4247. Lisboa : Imprensa Nacional.
- MDN – Ministério da Defesa Nacional (2005). *Directiva para a revisão da Lei de Programação Militar*. Despacho n.º 120/MDN/2005, de 02 de Junho de 2005.
- MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública (2005). *Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009*. Junho de 2005 [em linha]. Disponível na Internet em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/07D85E4F-BB00-47C3-86C9-EF0D17AFE42E/0/Programa_Estabilidade_Crescimento.pdf> (acedido em 05 de Janeiro de 2008).



- MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública (2007a). *Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-2011*. Actualização de Dezembro de 2007 [em linha]. Disponível na Internet em:
<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/8B75C5A8-4D31-48A0-BCC2-E37D07C8811B/0/PEC_2007_2011.pdf> (acedido em 05 de Janeiro de 2008).
- MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública (2007b). *Orçamento do Estado para 2008. Relatório*. Outubro de 2007 [em linha]. Disponível na Internet em: <<http://www.dgo.pt/oe/2008/Proposta/Relatório/rel-2008.pdf>> (acedido em 06 de Fevereiro de 2008).
- Ministry of Finance of Finland (2006). *Handbook on Performance Management*. Helsinki : Edita Prima PLC.
- MINTZBERG, H. (1999). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa : Publicações Dom Quixote. ISBN: 978-972-201-147-1.
- MoD UK (2007a). *Ministry of Defence: Defence Plan 2007*. Published by Ministry of Defence UK, Jul 2007. [em linha] disponível na Internet em:
<<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/DefencePlan2007.htm>> (acedido em 31-03-2008).
- MoD UK (2007b). *Ministry of Defence annual report and accounts 2006-07: including the annual performance report and consolidated departmental resource accounts (for the year ended 31 March 2007)*. 23 July 2007. [em linha] disponível na Internet em: <<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc06/0697/0697.asp>> (acedido em 31-03-2008).
- MOORE, M. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- NAIR, M. (2004). *Essentials of Balanced Scorecard*. New Jersey : John Wiley & Sons.
- NEELY, A. (2002). *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*. London : FT Prentice Hall.



- NEVES, João P. (2007). As Forças Armadas e a "Organização". O Sistema de Forças. A Grande Referência. (I). *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Publicado em 27FEV2007 [em linha]. Disponível na Internet em: <http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=418> (acedido em 17 de Fevereiro de 2008).
- ORVALHO, José (2006). *Gestão Pública e Reforma da Administração*. 25SET2006. CQM [em linha]. Disponível na Internet em: <http://www.cqm.pt/gestao_publica.asp> (acedido em 15 de Dezembro de 2007).
- PAULO, Jorge S. (2003). O dilema eficácia-eficiência da gestão pública. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*. OUT/DEZ 2003, p. 30-43.
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2003). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002, DR – I Série-B, N.º 16, 20 de Janeiro de 2003, pp. 279-287. Lisboa : Imprensa Nacional.
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2005). Programa do XVII Governo Constitucional – Presidência do Conselho de Ministros. [em linha]. 2005-2009. Disponível na Internet em: <<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>> (acedido em 05 Janeiro de 2008).
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2006a). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado*. Março de 2006 [em linha]. Disponível na Internet em: <http://www.portugal.gov.pt/.../GC17/Ministerios/MF/Comunicacao/Programas_e_Dossiers/20060330_MEAI_Prog_Prace.htm> - 30k (acedido em 05 de Janeiro de 2008).
- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2006b). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Relatório da Comissão Técnica. Primeira Fase*. Março de 2006 [em linha]. Disponível na Internet em: <www.ste.pt/actualidade/2006/03/PRACE.pdf> (acedido em 05 de Janeiro de 2008).
-



- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2008). *Orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, de 07 de Fevereiro de 2008, DR – I Série, N.º 42, 28 de Fevereiro de 2008, pp. 1328-1332. Lisboa : Imprensa Nacional.
- PEREIRA, António, OLIVEIRA, Nuno (2006). *Corporate Performance Management – A Metodologia dos Balanced Scorecards*. Apresentação [em 27JUN2006] Deloitte e SAP Ibéria.
- PEREIRA, Francisco J. C. (1985). Algumas considerações sobre organizações militares. *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXV, Abril-Junho de 1985, p. 273-286.
- PINTO, Francisco (2007a). *Balanced Scorecard: Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. 1.ª ed., Lisboa : Edições Sílabo, Lda. ISBN: 978-972-618-459-1.
- PINTO, Francisco (2007b). *Alinhar Mudança Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. Apresentação, 19SET2007. [em linha]. [Lisboa] : VER MAIS LONGE: Gestão Estratégica e Balanced Scorecard. Disponível na Internet em: <http://www.quidgest.com/documentos/Eve_BSC_Apres_FranciscoPinto.pdf> (acedido em 30-03-2008).
- POISTER, T. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. New Jersey : John Wiley & Sons.
- PORTER, Michael (1996). What is Strategy? *Harvard Business Review* (November-December 1996).
- RIBEIRO, A. M. F. da Silva (2006). Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar*. Publicado em 19NOV2006 [em linha]. Disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=136>> (acedido em 17 de Fevereiro de 2008).
- SEQUEIRA, Luís (2003). Questões da Defesa Nacional: Decisões Necessárias. *Revista Militar*, N.º 4, Abril 2003, p. 301-310.
- SILVA, J. M. Aires da (1992). Uma nova cultura de gestão: “A organização aprendente”. *Anais do Clube Militar Naval*. Vol. CXXII, Outubro-Dezembro 1992, p. 523-538.
-



SOUSA, António R. de (2005). *Análise Económica e Financeira de Projectos*. Lisboa : UTL – ISCSP. ISBN: 972-8726-65-1.

VAIRINHOS, Valter M. (2003). *Métodos Quantitativos de Gestão. Curso Complementar Naval de Guerra. Ano Lectivo 2003/2004*. Marinha. Instituto Superior Naval de Guerra.

VASCONCELOS, Jorge (2008). Governo e Regulação (Governar sem governo, regular sem regulador?). In *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Coimbra : Almedina, p. 179-203.



Apêndice I – Diagrama de Indução

ENUNCIADO	QUESTÃO CENTRAL	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	CONFIRMAÇÃO DAS HIPÓTESES	CONCLUSÕES PARCIAIS	CONCLUSÕES GERAIS	RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL
Investimento nas Forças Armadas. Metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e cumprimento das missões das FFAA face ao investimento realizado	Que metodologia deverá ser aplicada para avaliação dos benefícios que advêm para o Estado e cumprimento das missões das Forças Armadas, como resultado dos investimentos militares?	Os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, permitem a avaliação dos benefícios que deles decorrem para o Estado e do cumprimento das missões das FFAA?	Os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, carecem de revisão e melhoria de modo a viabilizar a avaliação dos benefícios que resultam para o Estado e dos que decorrem do cumprimento das missões das FFAA.	Hipótese confirmada	→	Conclusão Parcial Página 17	A metodologia Balanced Scorecard, devidamente suportada no SIGDN, permitirá aferir o desempenho das FFAA, como forma de relevar os benefícios para o Estado e o grau de cumprimento das missões das FFAA, decorrentes dos recursos empregues por via, nomeadamente, dos investimentos militares.
		Qual o estado da arte em organizações com responsabilidades similares de Países Aliados?	O estado da arte nas organizações com idênticas responsabilidades de países aliados constitui referência a considerar no âmbito do MDN.	Hipótese confirmada	→	Conclusão Parcial Página 24	
		De que modo a criação da EDA interage com a estrutura geral de implementação de projectos de investimento nas FFAA portuguesas?	A criação da EDA contribui para uma melhor intervenção da DGAED nos processos de investimento nas FFAA portuguesas.	Hipótese confirmada	→	Conclusão Parcial Página 29	
		Qual a valia das capacidades funcionais do SIGDN para uma metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e cumprimento das missões das FFAA, face ao investimento realizado?	O SIGDN contém funcionalidades que permitem a aplicação da metodologia “Balanced Scorecard”, viabilizando uma avaliação do desempenho como forma de relevar os benefícios para o Estado e o cumprimento das missões das FFAA, decorrentes do investimento realizado.	Hipótese confirmada	→	Conclusão Parcial Página 38	
						Conclusões Gerais Página 39	



Apêndice II – Corpo de conceitos

Accountability (1) – Termo da língua inglesa, sem tradução exacta para o português, que se refere à obrigação de prestação de contas por membros de um órgão administrativo ou representativo a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização. Conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da *governance*, tanto na esfera pública como na privada.

Adaptado de Wikipedia, [em linha] disponível na Internet em:

<<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>> (acedido em 08-03-2008).

Accountability (2) – Termo da língua inglesa traduzido por responsabilidade ou ainda por imputabilidade. Obrigação de que alguém responda pelo que faz. Obrigação dos agentes do Estado em responder pelas suas decisões, acções e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas.

Representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

A responsabilidade (*accountability*), corresponde à obrigação de executar algo, que decorre da autoridade delegada e ela só quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados. A autoridade é a base fundamental da delegação e a responsabilidade corresponde ao compromisso e obrigação de a pessoa escolhida desempenhá-lo eficiente e eficazmente.

(Adaptado de Carlos Henrique Fêu. In “JUS navigandi”, “Controle interno na Administração Pública: Um eficaz instrumento de accountability”. Elaborado em 06.2003, [em linha] disponível na Internet em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>> (acedido em 08-03-2008))

Accountability (3) – A origem do termo é anglo-normanda, estando associada ao rei William I. Em 1085, ele obrigou todos os proprietários a declarar a “conta” (“*count*”) dos seus bens; esta informação era avaliada e inscrita nos chamados *Domesday Books*. No início do século XII, este sistema deu origem a um regime administrativo centralizado, baseado em auditorias e na prestação de contas (“*account-giving*”) semestral. Com o decorrer do tempo, este conceito contabilístico e financeiro de “*accountability*” deixou de



ficar confinado à perspectiva contabilística-financeira, passando a englobar aspectos tais como auditoria de desempenho e responsabilização pública.

(Vasconcelos, 2008: 192)

Actividade – O processo pelo qual uma organização converte os seus recursos em “*outputs*” (resultados/produtos).

(Costa, 1996: 209)

Avaliação – Processo que consiste em emitir um juízo de valor sobre diversos objectos (agentes, actividades, programas, políticas, etc.) e que se baseia no emprego de procedimentos apoiados no uso do método científico.

(Costa, 1996: 216)

Balanced (1) – Balanceamento entre indicadores de curto (explicam o passado) e longo prazo (prevêem o futuro), entre aspectos internos e externos e entre aspectos financeiros e não financeiros.

(Pereira e Oliveira, 2006)

Balanced (2) – Vd. Anexo H “Como surge o *Balanced Scorecard*”.

Balanced Scorecard (1) – Uma ferramenta estratégica para apoiar a gestão do desempenho nos serviços públicos situados em diferentes níveis da estrutura.

(Pinto, 2007a: 185)

Balanced Scorecard (2) – uma metodologia de gestão de nível estratégico, criada em 1992 por Robert S. Kaplan e David P. Norton, que permite ajustar as actividades de uma organização à sua estratégia, possibilitando, de forma contínua, monitorizar e gerir o desempenho e os resultados face aos objectivos estratégicos.

(Adaptado de <<http://www.balancedscorecard.org/basics/definitions.html>> (acedido em 25-11-2007)

Balanced Scorecard (3) – Sistema de gestão que converte a missão e a estratégia duma organização em medidas de desempenho.

(Lopes, 2006)

Base de dados – Colecção de dados organizada de acordo com uma estrutura conceptual que descreve as características desses dados, bem como as relações entre as entidades correspondentes, e destinada a um ou vários domínios de aplicação.



(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Capacidades – as designadas “capacidades militares” resultam da melhor combinação entre seis factores essenciais: conceito e doutrina, equipamento e tecnologia, sustentação, treino individual e colectivo, estruturas de apoio e pessoal. As capacidades, no seu verdadeiro alcance, são constituídas por um emaranhado de vertentes de elevadíssima complexidade. Num modelo de planeamento por capacidades valorizam-se especialmente as missões que deveremos ser capazes de desempenhar, compaginando-as com os recursos disponíveis para adquirir ou modernizar meios militares.

(Cajarabille, 2006)

Conhecimento (1) – Conjunto de noções e de princípios que uma pessoa adquire pelo estudo, observação ou experiência e que pode integrar nas suas capacidades.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Conhecimento (2) – Colecção de factos, acontecimentos, crenças e regras, organizadas para uso sistemático.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Contabilidade de caixa – Na contabilidade de caixa as transacções só são registadas quando ocorre um pagamento ou um recebimento. Ao contrário da *contabilidade de exercício*, a contabilidade de caixa não faz distinção entre a compra de um activo e o pagamento de uma despesa: ambos são simples «pagamentos».

(Comissão Europeia (2006). “Melhor informação de gestão e maior transparência: O guia do novo sistema de informação financeira da UE”. [em linha] disponível na Internet em:

<http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_manag_account/modernising_EU_accounts_pt.pdf> (acedido em 05-01-2008))



Contabilidade de exercício – Na contabilidade de exercício as transacções são reconhecidas quando têm lugar: se relativamente a um projecto financiado pela UE, for enviado um pedido de pagamento em Dezembro, este é registado nesse mês, mesmo que o pagamento seja efectuado no ano seguinte.

(Comissão Europeia (2006). “Melhor informação de gestão e maior transparência: O guia do novo sistema de informação financeira da UE”. [em linha] disponível na Internet em:

<http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_manag_account/modernising_EU_accounts_pt.pdf> (acedido em 05-01-2008))

Contrapartidas – Contrapartidas são as compensações acordadas entre o Estado e um fornecedor de material de defesa, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento industrial da economia portuguesa e conseqüente aumento do valor económico associado à aquisição.

As contrapartidas devem contribuir positivamente para o desempenho da economia portuguesa e traduzir-se em acções cujos efeitos, directos e indirectos, sobre a economia nacional, sejam reconhecidamente estruturantes e inovadores, designadamente através do desenvolvimento de capacidades empresariais competitivas nos mercados internacionais. As contrapartidas devem contribuir também para a criação de capacidades empresariais na área das indústrias de defesa, integradas de modo competitivo nas redes de criação de valor da indústria europeia de defesa, visando particularmente a participação nacional na cadeia de valor associada aos equipamentos ou sistemas objecto do fornecimento ou a construção de capacidades nacionais ligadas à sustentação do ciclo de vida de equipamentos ou sistemas de defesa adquiridos pelas Forças Armadas.

(Decreto-Lei nº 154/2006, de 07-08-2006 – Art.º 1.º “Definição e objectivos das contrapartidas”)

Desempenho (*Performance*) – Em matéria de gestão, traduz a realização de objectivos operacionais e corresponde a um potencial de criação de valor.

(Costa, 1996: 27)

Documentação estruturante [da Defesa Nacional] – Desenvolvida no respeito pela Constituição e as leis em vigor, a política de defesa nacional é definida e sustentada na documentação estruturante aprovada, designadamente o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFAS), os Sistemas de Forças e o Dispositivo.

(Neves, 2007)



Efeitos (*Outcomes*) – São os eventos que mudaram, ou que devem ser vistos como tendo sido modificados, em resultado dos *outputs* de um programa, projecto ou actividade. Esse conjunto de eventos inclui tanto as consequências pretendidas como as não pretendidas do programa, projecto ou actividade.

(Costa, 1996: 223)

Eficácia (1) – Capacidade de atingir com a maior prontidão os objectivos fixados, definindo-se o respectivo grau através de expressão pontual entre o objectivo a atingir e os resultados alcançados. Grau segundo o qual a organização realiza os seus fins

(IAA3(B) – Actividades de Inspeção, Estado-Maior da Armada, 1999, p. 2-1)

Eficácia (2) – Medida em que uma organização, programa, projecto, actividade ou função alcança os seus objectivos, as metas operacionais estabelecidas e outros resultados ou efeitos. Diz respeito à relação entre os resultados esperados (*impacte* pretendido) e os *outputs* reais de bens, informações ou outros resultados. Em síntese, “gastar criteriosamente”.

(Costa, 1996: 223)

Eficiência (1) – Capacidade de executar correctamente as tarefas com a maior simplicidade e economia de meios, permitindo avaliar uma opção em si mesmo, independentemente dos objectivos a atingir. A eficiência é maior quando se utilizam menos recursos para produzir os mesmos ou melhores resultados

(IAA3(B) – Actividades de Inspeção, Estado-Maior da Armada, 1999, p. 2-1)

Eficiência (2) – É a relação entre o conjunto de bens e serviços produzidos ou outros resultados alcançados por uma entidade ou unidade económica e os recursos utilizados para os produzir ou alcançar. Pode referir-se a uma entidade inteira ou apenas a uma parte dela (programa, projecto ou actividade). Uma operação eficiente produz o máximo de resultados por um dado conjunto de recursos (*inputs*); ou tem o mínimo de *inputs* em relação à quantidade de serviço obtido. Pode também ser definida como a forma pela qual os resultados atingidos e os recursos utilizados para os produzir se encontram aprovados de acordo com os critérios ou padrões de desempenho. Em síntese, “gastar bem”.

(Costa, 1996: 224)

Em linha (*online*) – Qualificativo da operação de uma unidade funcional, quando subordinada ao controlo directo de um computador.



(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Enterprise Resource Planning (ERP) (1) – Sistema Integrado de Gestão que integra todas as funções do negócio incluindo planeamento, produção, vendas e marketing.

(Dinis, Mendonça e Ribeiro, 2007: 23)

Enterprise Resource Planning (ERP) (2) – *software* de planeamento de recursos que integra as diferentes funções da organização para aumentar a sua eficiência.

(Carapeto e Fonseca, 2005: 113)

Entidade única prestadora de contas – Como princípio orientador da implementação do SIGDN, foi adoptado pelo MDN o conceito (técnico-legal) da entidade única prestadora de contas (o Despacho do Ministro de Estado, da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar de 02FEV2005, exarado no Parecer n.º 1/SG/2005 da Secretaria-Geral do MDN, valida a prestação de contas por Ramo (a designada conta única). O referido parecer considera que “*tal resultará num aumento significativo de transparência e rigor em relação às diversas formas de prestação de contas (...)*”), tendo-se assegurado, posteriormente, a conformidade do respectivo enquadramento legal no âmbito da fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas (Resultado de diálogo entre o MDN e o Tribunal de Contas, a Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dá nova redacção ao Art. 51.º, alínea g) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto “Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC”. Por esta alteração deixam de ser mencionadas as unidades militares como entidades prestadoras de contas, ficando apenas com essa responsabilidade o Estado-Maior General das Forças Armadas e respectivos Ramos.).

(Dinis, Mendonça e Ribeiro, 2007: 9)

Especialização de exercícios, princípio da (ou do acréscimo) – princípio contabilístico pelo qual as receitas e despesas são reconhecidas à medida em que são geradas, independentemente do momento em que são recebidas ou pagas.

(Autor)

Executive Information system (EIS) – solução aplicacional para análises multidimensionais, agregando os dados de acordo com diferentes perspectivas, dimensões e/ou hierarquias.



(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Externalidade – Um agente económico exerce um **efeito externo** ou uma **externalidade**, quando a sua actividade causa benefícios ou impõe custos a outro ou outros agentes económicos, pelos quais não é possível obter ou ser-lhe exigida compensação, respectivamente. Fala-se em externalidade **positiva** se a actividade causa benefícios. No caso contrário, fala-se em externalidade **negativa**.

(Barbosa, António S. P., 1997: 37)

Fiabilidade (*Reliability*) – Capacidade de um sistema informático, de informação ou de telecomunicações ter um desempenho consistente e preciso de acordo com as suas especificações e requisitos, dando plena confiança aos utilizadores.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Gestão do desempenho (1) – (designação que se prefere, por razões de semântica, a “*Gestão da performance*”) Conjunto de processos para gerir a execução da estratégia de uma organização.

(Cokins (2004), citado por Pinto (2007a: 27)

Gestão do desempenho (2) – A forma como os planos são traduzidos em resultados.

(Cokins (2004), citado por Pinto (2007a: 83)

Gestão do desempenho (3) – Processo de dirigir e controlar pessoas e unidades funcionais numa organização, com o objectivo de as motivar para atingirem níveis de performance mais elevados.

(Poister (2003), citado por Pinto (2007a: 27)

Gestão do desempenho (4) – Modelo de controlo interactivo baseado num contrato em que as partes encontram o equilíbrio adequado entre os recursos disponíveis e os resultados a obter através desses recursos. A ideia base da gestão do desempenho operacional é equilibrar, da melhor forma possível, recursos e metas a atingir com eficiência e qualidade,



procurando assegurar que os impactos finais desejados são atingidos com eficiência e economia

(Ministry of Finance of Finland (2006), citado por Pinto (2007a: 28)

Gestão por objectivos – É uma filosofia de gestão que substituiu a preocupação de “como” gerir pela de “porque” ou “para que” gerir. A ênfase não está em fazer bem o trabalho (*the best way*), mas em fazer o trabalho mais relevante para os objectivos da organização. Para a Gestão por Objectivos a actividade não é um fim em si mesmo, mas um meio para atingir fins. A paternidade da Gestão por Objectivos é geralmente atribuída a Peter Drucker. *The Practice of Management*. New York : Harper & Row, 1954.

(Bilhim, 1997: 36)

Governance – Termo da língua inglesa traduzido por governança. Refere-se às normas, processos e condutas através dos quais se articulam interesses, se gerem recursos e se exerce o poder na sociedade, ou seja, significa a capacidade do Estado de servir os cidadãos.

A governança assenta em cinco princípios fundamentais:

- Princípio da transparência;
- Princípio da participação;
- Princípio da responsabilidade (*accountability*);
- Princípio da eficácia;
- Princípio da coerência.

(CONFAGRI, [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.confagri.pt/Ambiente/AreasTematicas/DomTransversais/Documentos/doc99.htm>>

(acedido em 08-03-2008)).

Impacte – O efeito final dos resultados não apenas na obtenção directa dos objectivos, mas, também, no efeito mais amplo noutras metas ou nos objectivos de outrem. O impacte refere-se também ao conjunto de resultados não pretendidos do programa, projecto ou actividade.

(Costa, 1996: 227)

Indicador chave de desempenho (*Key performance indicator - KPI*) – Métrica de negócio usada para avaliar factores que são cruciais para o sucesso de uma organização, auxiliando-a a medir o progresso efectivo em relação aos objectivos definidos. Os indicadores são



aplicados na área da inteligência empresarial, constituindo a base das tabelas de indicadores.

Nota: Os indicadores chave de desempenho são diferentes consoante as organizações: na área comercial podem reflectir a receita líquida ou uma métrica de lealdade do cliente; na administração pública podem reflectir as taxas de desemprego, por exemplo.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Inputs – São os recursos financeiros, humanos e físicos que uma organização utiliza ou consome.

(Costa, 1996: 228)

Investimento (1) – uma aplicação de recursos (em princípio escassos) que possibilitem, por via directa ou indirecta, a manutenção ou o aumento da capacidade produtiva instalada e/ou a obtenção de rendibilidade, entendida numa perspectiva empresarial ou numa óptica de maximização da função Bem-Estar Social.

(Sousa, 2005: 19)

Investimento (2) – Em sentido económico, técnico e financeiro, é investimento não apenas a criação ou aquisição de activos fixos por uma empresa, mas toda a operação que tenha por objecto adquirir ou criar meios a serem utilizados permanentemente pela empresa durante um período mais ou menos longo.

(Abecassis e Cabral, 2005: 19)

Investimento (3) – toda a variação positiva do capital num período determinado (um ano) ou seja, o conjunto dos novos bens de produção criados ou adquiridos nesse período. Respeita, portanto, à formação de novos equipamentos, construções, outros bens de capital e variação de existências. Em suma, corresponde a um conjunto de bens fisicamente bem determinados e reprodutíveis que podem ser utilizados repetidamente e determinam as possibilidades de produção.

(Marques, 1998: 22)



Investimento (4) – grupo “Despesas de Capital”, da referida classificação, designadamente o agrupamento de “Aquisição de bens de capital”, incluídas no OE – Despesas de Funcionamento Normal, LPM e PIDDAC.

(Anuário Estatístico Marinha, 2006: 129)

Medição do desempenho (1) – na perspectiva organizacional, consiste na criação de processos que originam tomada de decisão baseada em factos.

(Pinto, 2007a: 24)

Medição do desempenho (2) – consiste nos processos para quantificar a eficiência e a eficácia de acções passadas.

(Neely (2002), citado por Pinto (2007a: 26)

Missão – Enquanto a *visão* é o guia, a missão é a âncora – respondendo à pergunta “Porque existimos? Qual o objectivo que justifica a existência da organização?”. Refere-se às finalidades que justificam a existência da organização (a sua razão de ser) e deve afirmar como alcançar a visão, dentro de um certo horizonte temporal, enunciando os objectivos para que isso aconteça e as principais actividades para os alcançar. O enunciado de missão inclui, geralmente, a resposta às seguintes questões:

- O que somos?
- O que fazemos?
- Por que o fazemos?
- Para quem (ou com quem) o fazemos?
- Como o fazemos?

Há quem afirme que, enquanto a visão é algo ao qual aspiramos, a missão é algo que devemos cumprir.

(Carapeto e Fonseca, 2005: 96-97)

New Public Management – abordagem gestionária de cariz neoliberal e neoconservador, que preconiza a transferência das actividades governamentais para o sector privado através de privatizações. No decurso da sua evolução, a atenção parece ter-se desviado da empresarialização, da introdução sistemática de mecanismos semelhantes ao mercado e da descentralização da competência de gestão para passar a incluir a medição sistemática da qualidade, a avaliação, o envolvimento dos utentes e códigos éticos de conduta.

(Carapeto e Fonseca, 2005: 26)



Orçamento – Expressão quantitativa e financeira de um programa de acção cuja realização é preconizada para determinado período futuro, permitindo o acompanhamento da sua execução e o controlo a posteriori dos resultados obtidos.

(Costa, 1996: 231)

Outcomes – Impactos, transformações e mudanças que é suposto os *outputs* produzirem na sociedade. Resultados finais produzidos na sociedade. Ver também **Efeitos**.

(Pinto, 2007a: 111, 163)

Outputs – Representa o que foi executado – bens e serviços – por uma organização pública ou disponibilizado por um programa público. Serviços prestados.

(Pinto, 2007a: 111, 163).

Per contra – De modo contrário.

(“DireitoNet – Dicionário Latim”, [em linha] disponível na Internet em:

<http://www.direitonet.com.br/dicionario_latim/> (acedido em 08-03-2008)

Performance – Vd. Desempenho.

Processo Único – Processo normalizado resultante da análise crítica das melhores práticas.

(Dinis, Mendonça e Ribeiro (2007: 25)

Programa – Conjunto de actividades ou/e projectos a que são afectos meios para a prossecução de determinados fins. As políticas são constituídas por conjuntos de programas.

(Costa, 1996: 235)

Reinventing Government – resulta de uma reelaboração do *New Public Management*, agora sob o mote da reinvenção, que serviria de base a Bill Clinton e Al Gore para a formulação de uma nova teoria de reforma do governo, posta em prática com o lançamento, pelo vice-presidente Al Gore, em Setembro de 1993, da iniciativa de análise do desempenho nacional. Este modelo, de cariz menos liberal, aglutina os conceitos da gestão pela qualidade total, reengenharia e *new public management*, rejeitando a privatização dos serviços e funções do Estado.

(Autor)



Scorecard – definição de medidas e indicadores objectivos e modelos de avaliação (scoring) das mesmas.

(Pereira e Oliveira, 2006)

Sistema de informação – Sistema constituído por recursos humanos (o pessoal), recursos materiais (o equipamento) e procedimentos que possibilitam a aquisição, o armazenamento, o processamento e a difusão da informação pertinente ao funcionamento de uma empresa ou de uma organização, quer o sistema esteja informatizado ou não.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Sistema de informação de gestão – Sistema de informação, geralmente informatizado, que é concebido especialmente para responder às necessidades de gestão dos recursos de uma empresa.

(Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007, APDSI, Março de 2007) [em linha] disponível na Internet em:

<<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=248244&contentId=504232>> (acedido em 08-03-2008)).

Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) – ERP assente numa plataforma aplicacional SAP, que se destina a ser implementado aos níveis estratégico, operacional e tático, integrando verticalmente e transversalmente toda a estrutura de planeamento, execução e controlo.

(Dinis, Mendonça e Ribeiro, 2007: 25)

Stakeholder (1) – Todos os que são parte interessada no que acontece com o desempenho de uma organização (clientes, gestores, pessoal, grupos de interesse, comunidade em geral, i.e., todos os que têm impacto ou sofrem o impacto da organização.

(Adaptado de Carapeto e Fonseca, 2005: 103-104).

Stakeholder (2) – O termo remonta ao século XVIII, significando uma aposta ou um depósito. Os *stakeholders* ou “partes interessadas” são todos os que sejam afectados ou afectem a actividade de outrem.



(Chevalier (2001), citado por Carapeto e Fonseca, 2005: 161).

Transparência – Acesso crescente à informação sobre toda e qualquer faceta do comportamento de uma organização, por parte de todo o espectro de "stakeholders" – ou seja dos agentes económicos e sociais com ela relacionados. As novas tecnologias de informação e de comunicações, se usadas adequadamente, são a base em que uma estrutura democrática mais transparente pode ser construída.

(Don Tapscott [em linha] disponível na Internet em:

<http://www.janelanaweb.com/digitais/tapscott_ccorrente.html> (acedido em 08-03-2008)

Valor Público (*Public Value*) – “ (...) Valor criado pelas entidades públicas, através de serviços, leis, regulamentações e outras actividades.”

“São as preferências dos cidadãos, expressas por diversos meios e incorporadas nas decisões tomadas pelo poder político eleito, que determinam o Valor.”

(Moore (1995), citado por Pinto (2007b: 11, 125))

Visão – O enunciado da visão da organização responde à pergunta “O que queremos fazer?”. É a expressão daquilo que se pretende que a organização seja no futuro. Apela a um investimento emotivo das pessoas e é fundamental para suscitar o interesse, a adesão e o entusiasmo dos gestores intermédios e dos funcionários da organização. Deverá constituir uma fonte de inspiração e um “guia” que mantém as pessoas coesas mesmo quando a organização entra em ebulição, motivada por factores endógenos ou exógenos.

(Carapeto e Fonseca, 2005: 91)



Apêndice III – Documentação estruturante da Defesa Nacional

(Quadro legal em vigor)¹

- Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)²;
- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas³;
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN 2003)⁴;
- Conceito Estratégico Militar (CEM 2004)⁵;
- Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA 04)⁶;
- Sistema de Forças Nacional – Componente Operacional (SFN04 - COP)⁷;
- Sistema de Forças Nacional – Componente Fixa (SFN04 - CF)⁸;
- Dispositivo de Forças Nacional.

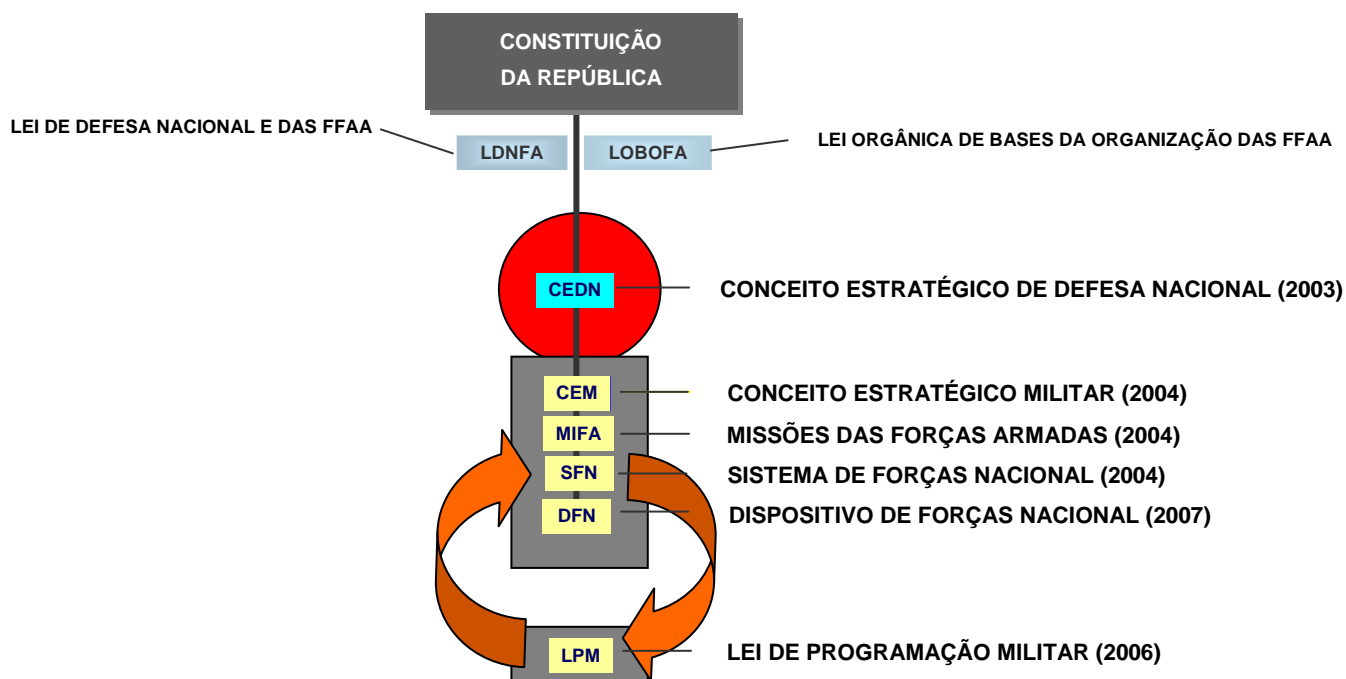


Figura 1 – Diagrama da documentação estruturante da Defesa Nacional

Fonte: Apresentação do Sub-Chefe do Estado-Maior da Armada, CALM Saldanha Lopes, ao CPOG 2007-2008, em 26FEV2008.

¹ No decurso deste trabalho foi publicada a RCM n.º 39/2008, de 07FEV2008 que, em linha com o PRACE, determina a revisão da LDNFA, da LOBOFA e das Leis Orgânicas do MDN, do EMGFA, dos Ramos das FFAA e, dos órgãos e serviços integrados no MDN.

² Lei n.º 29/82, de 11DEZ, publicada no Diário da República N.º 285/82, I série, de 11DEZ, alterada pelas Leis n.ºs 41/83, de 21DEZ, 111/91, de 29AGO, 113/91, de 29AGO e 18/95, de 13JUL, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 3/99, de 18SET, 4/2001, de 30AGO, e 2/2007, de 16ABR.

³ Lei n.º 111/91, de 29AGO – Alterada pela Lei n.º 18/95, de 13JUL.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20DEZ2002, publicada do Diário da República N.º 16 – I série B, de 20JAN2003).

⁵ Aprovado pelo MEDN, em 22DEZ2003 – confirmado em CSDN, em 15JAN2004.

⁶ Definidas em CSDN, em 21OUT2004.

⁷ Idem.

⁸ Definido em CSDN, em 03NOV2005.



Apêndice IV – A parábola da rã cozida

No contexto da caracterização de disfunções que dificultam a aprendizagem numa organização, Silva (1992: 534-535) apresenta uma perspectiva fundamentada no que designa por “parábola da rã”:

“Se colocarmos uma rã numa panela de água quente, verificamos que ela tentará saltar para fora e, normalmente, consegue.

Se, por outro lado, a colocarmos numa panela de água fria e, em seguida, a formos aquecendo gradualmente, verificamos que se vai adaptando ao aumento gradual da temperatura, passa inclusivamente por um período de grande satisfação, mas acaba por morrer cozida, embora em qualquer momento pudesse saltar para fora.

Este facto decorre de a estrutura interna da rã estar preparada para responder a mudanças súbitas, mas não a mudanças graduais, duradouras e, por vezes, imperceptíveis.

Aprender a ver os processos lentos significa diminuir o nosso ‘speed’ frenético e procurar observar não só o instantâneo e aparentemente dramático, mas também o lento e subtil. Significa, acima de tudo, saber gerir o tempo e o stress”.

Se nos abstrairmos do desfecho da história no caso do aquecimento lento do “ambiente”, poder-se-á aceitar e compreender a interpretação apresentada.



Apêndice V – A directiva sobre a execução da Lei de Programação Militar

Tendo como objectivo agilizar a troca de informação e a coordenação entre todas as entidades intervenientes na execução da LPM, o Ministro de Estado e da Defesa Nacional (MEDN), determinou (MDN, 2004):

- A adopção de uma aplicação informática para troca de informação relativa à execução da LPM, entre a DGAED, a Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN), a Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE), o EMGFA e os Ramos das FFAA;
- A elaboração de memorandos de actuação em formato electrónico, para cada um dos programas inscritos na LPM, pelos órgãos e Serviços Centrais do MDN (OSC), pelo EMGFA e pelos Ramos;
- O envio pelas entidades acima referidas, por correio electrónico, para a DGAED, com conhecimento da SG/MDN, de alterações aos memorandos de actuação, relativas às acções inerentes ao “*Desenvolvimento do processo*” e respectiva calendarização;
- O envio para a DGAED, por cada uma das entidades responsáveis por programas inscritos na LPM, de relatórios mensais, segundo modelos anexos ao despacho em apreço, onde são relevadas as actualizações relativas à “*Situação Material e Financeira das Aquisições*” e à “*Situação da Execução de Contratos Plurianuais*”;
- A remessa, pelas mesmas entidades, à SG/MDN, com idêntica periodicidade, de “*Ponto de Situação Financeira*” relativo a cada programa;
- A criação de um núcleo de acompanhamento à execução da LPM, devidamente assessorado por uma equipa técnica a nomear pela DGAED, DGIE, SG/MDN, EMGFA e Ramos das FFAA, a quem compete a apresentação de relatórios síntese trimestrais, de execução da LPM, ao Ministro da Defesa Nacional, a fim de que este os submeta ao Conselho Superior Militar.



Apêndice VI – LPM: Grau de execução financeira

Tabela 1 – Grau de execução orçamental da LPM nos anos de 2002 a 2007

(Valores em Euros)

Ano	Dotação Corrigida	Montante Executado	Grau de Realização
2002	174.639.466	116.381.761	66,64%
2003	222.668.482	149.423.703	67,11%
2004	294.997.518	200.443.826	67,95%
2005	311.281.915	230.997.827	74,21%
2006	262.124.176	147.016.113	56,09%
2007	401.887.828	201.612.372	50,17%

Fonte: Relatório de Execução da Lei de Programação Militar referente ao ano de 2007

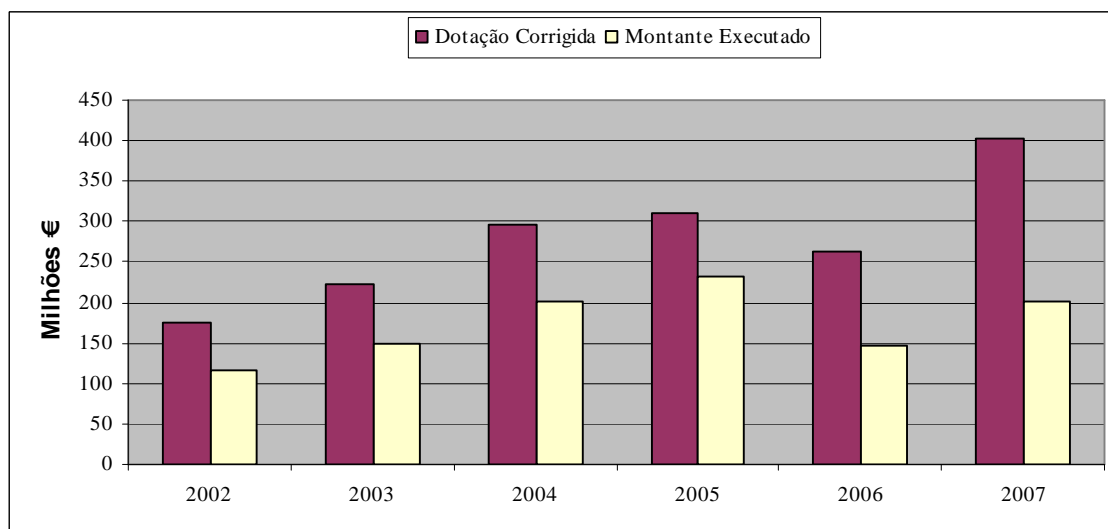


Gráfico 1 – Grau de execução orçamental da LPM nos anos de 2002 a 2007



Apêndice VII – Matriz de e-mail enviado aos Adidos de Defesa

Matriz do e-mail enviado aos Adidos de Defesa junto dos países sublinhados no texto

Caro camarada

Sou o Capitão-de-mar-e-guerra Palma Mendonça, actualmente a frequentar o Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2007-08, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

Neste âmbito devo produzir um Trabalho de Investigação Individual (TII) subordinado ao tema “*Investimento nas Forças Armadas. Metodologia de avaliação dos benefícios para o Estado e cumprimento das missões das FA face ao investimento realizado.*”

Um dos objectivos deste trabalho é analisar se os procedimentos existentes no MDN, EMGFA e Ramos, relativamente aos investimentos militares a seu cargo, permitem a avaliação dos benefícios que deles decorrem para o Estado e do cumprimento das missões das FA.

Para além deste, proponho-me igualmente averiguar **qual o estado da arte em organizações com responsabilidades similares de Países Aliados.**

É esta a razão de ser da solicitação que lhe faço, designadamente:

Obter informação, junto do Ministério da Defesa da(os): Alemanha/ Bélgica/ Canadá/ Dinamarca/ Espanha/ Estados-Unidos da América/ França/ Grécia/ Holanda/ Itália/ Noruega/ Polónia/ Reino Unido/ Suécia/ relativamente às seguintes questões:

1. Qual a entidade (agência, direcção, etc.) que no âmbito da defesa nacional efectua o controlo e avaliação dos investimentos nas Forças Armadas?
2. Como se avaliam os benefícios para o Estado decorrentes dos investimentos militares?
3. Como se avaliam os benefícios para o Estado decorrentes do cumprimento das missões das Forças Armadas?
4. Qual a metodologia utilizada? [Que tipo de relatório (caracterização genérica de tipos de indicadores); quem (entidade) o elabora; a quem é apresentado (identificação das entidades que intervêm no processo); qual a periodicidade]
5. De que forma é efectuada a sua divulgação?

Tendo em conta o planeamento previsto para a concretização das várias etapas do TII, solicito a sua cooperação no sentido de diligenciar a obtenção da informação pretendida e encaminhamento por esta via para o e-mail jcpmendonca@googlemail.com, até 08FEV2008.

Antecipadamente grato pela colaboração que poder prestar, queira aceitar os meus cumprimentos.

José C. da Palma Mendonça
Capitão-de-mar-e-guerra
Auditor do CPOG 2007-08



Apêndice VIII – A medição do desempenho nas organizações. Breve perspectiva.

Os primeiros passos para a medição do desempenho nas organizações foram sustentados por indicadores financeiros para avaliação de valores tangíveis, designadamente, lucros, rentabilidade, retorno do investimento, património, equipamentos, etc.

Na década de cinquenta (*General Electric*) as empresas questionam-se quanto aos indicadores-chave do desempenho, identificando a necessidade de integrar simultaneamente valores tangíveis e intangíveis (quota de mercado, atitude dos empregados, responsabilidade social, etc.).

No final dos anos 80, o valor de uma empresa depende cada vez mais de um conjunto de informações e indicadores de desempenho não financeiros (marcas, capacidade da gestão, cultura da organização, liderança, conhecimento técnico (know-how) dos recursos humanos, qualidade de serviço, satisfação dos clientes, potencial dos sistemas e tecnologias de informação, bases de dados, etc.

No início dos anos 90 é já detectada uma massa crítica nas empresas sobre:

- A nova realidade dos negócios;
- As novas variáveis da competitividade;
- A necessidade de desenvolverem novos sistemas de medição do desempenho.

As maiores dificuldades são identificadas com a determinação de informação clara sobre a relação entre o desempenho operacional e o grau de alinhamento com as linhas estratégicas ou metas definidas pela gestão de topo.

Em 1992, o professor Robert Kaplan da Universidade de Harvard e David Norton, consultor de Boston, publicam na *Harvard Business Review* (Jan-Fev) o artigo “*The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*”. O estudo reforça a ideia, numa perspectiva de controlo de gestão, de que é necessário complementar os indicadores financeiros com outro tipo de indicadores, balanceando várias dimensões, ou perspectivas, envolvidas na gestão das empresas.

Fonte: (Pinto, 2007a: 38-40).



Apêndice IX – A sequência do *Balanced Scorecard*

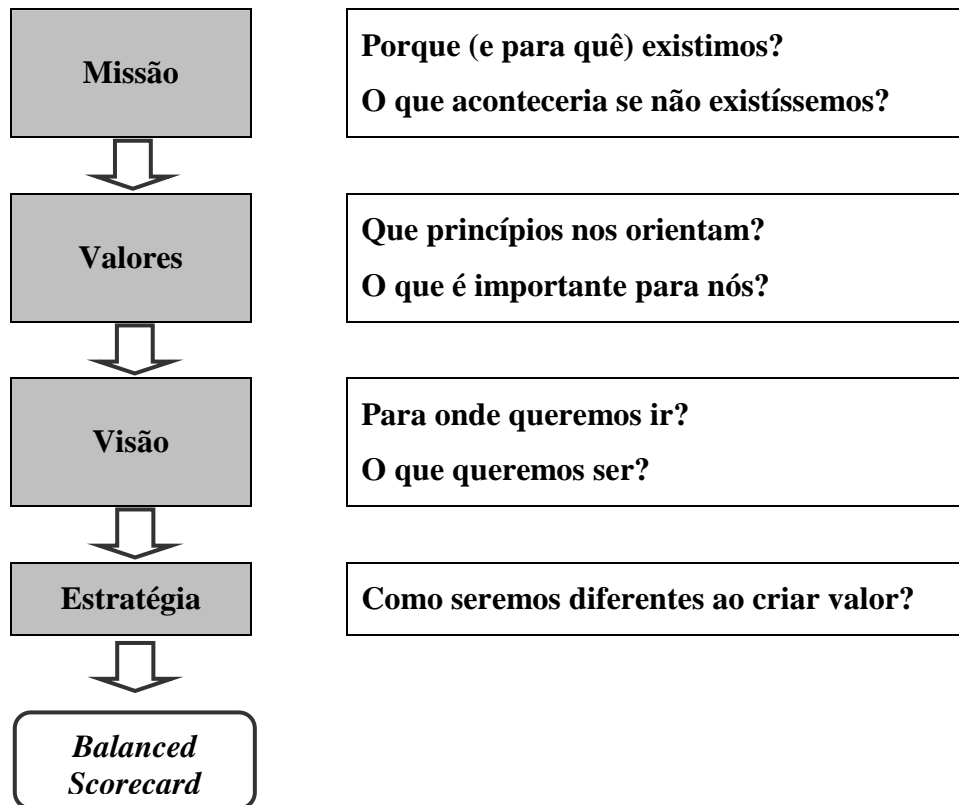


Figura 2 – Sequência do *Balanced Scorecard*

Fonte: Adaptado de Pinto (2007a: 61).



Apêndice X – *Balanced Scorecard*: Tipos e classificações de indicadores

Segundo Pinto (2007a: 67-69), existe uma diversidade de tipos e classificações de indicadores, como segue:

- Indicadores de *inputs*;
- Indicadores de processos (actividade);
- Indicadores de *outputs*;
- Indicadores de resultados (*outcomes*; *lag indicators*);
- Indicadores indutores (*drivers*; *lead indicators*).

É também utilizado o “Indicador Chave [do Desempenho]¹”, habitualmente designado por KPI = *Key Performance Indicator*, que tem por base indicadores integrados nas classificações acima mencionadas, mas aplicado num contexto específico.

Nas anteriores classificações há duas consideradas fulcrais na metodologia *Balanced Scorecard*: indicadores de resultados (*lag*) e indicadores indutores (*lead*). Os primeiros são indicadores genéricos – rentabilidade, quota de mercado, satisfação dos clientes, competências dos empregados – que são o reflexo de acções passadas, executadas com maior ou menor sucesso. Para completar a visão “do que já aconteceu” deverão utilizar-se indicadores indutores do que irá, ou poderá acontecer (*lead*; *performance drivers*) – tempo de ciclo, taxas de defeitos e anomalias, absentismo, inovação, liderança de equipas. Os dois tipos de indicadores complementam-se e, como tal, o modelo de BSC deverá ter uma combinação dos dois.

Como exemplo, será importante procurar melhorar a qualidade por contrapartida de uma redução da taxa de anomalias (indicador indutor), mas há que avaliar o impacto final dessa melhoria nos indicadores de resultados (*lag*) – rentabilidade financeira, no sector privado; satisfação dos *stakeholders* e alinhamento com a missão, no sector público.

¹ No original “Chave da Performance”. No presente trabalho o termo *performance* é substituído por “desempenho”.



Apêndice XI – *Balanced Scorecard*: Diagrama de relações causa-efeito

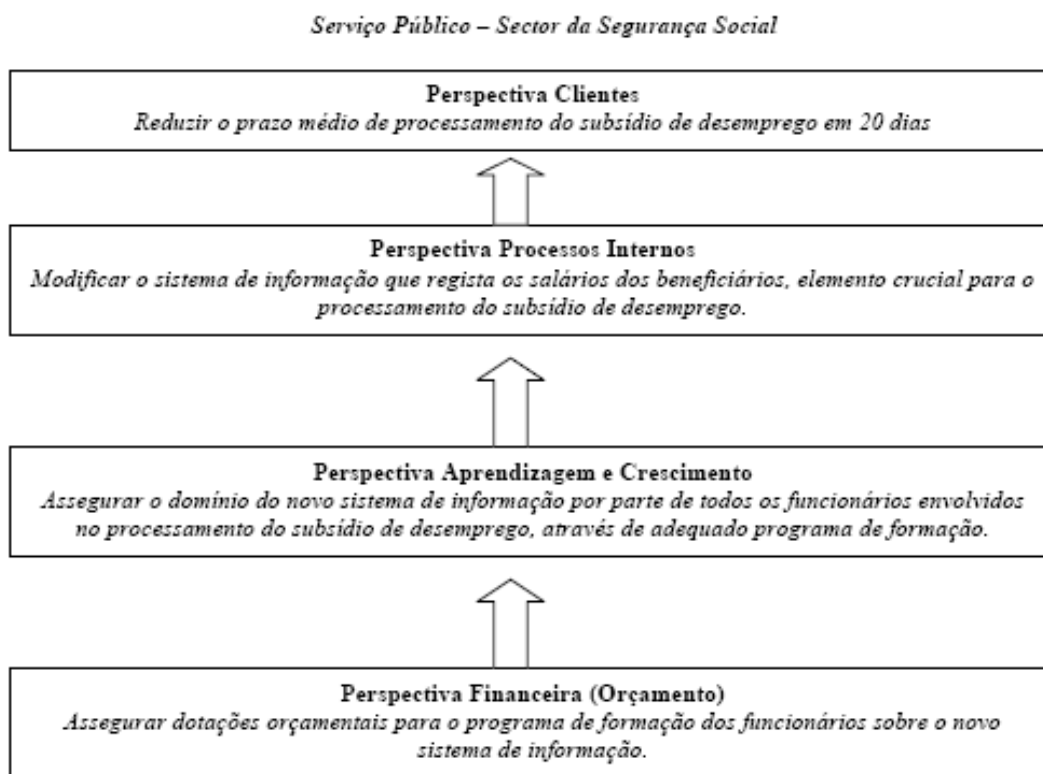


Figura 3 – *Balanced Scorecard* – Relações de causa-efeito (Objectivo: “satisfação dos utentes”)

Fonte: Pinto, 2007b: 9.

“ [Este diagrama], relativo a um serviço público, (...) mostra a necessidade de articular os objectivos e [metas] de avaliação fixados nas diferentes perspectivas, assegurando, de forma clara, o relato da estratégia. Neste exemplo, estamos em presença de um objectivo amplo (ou tema estratégico) integrado numa estratégia, que poderia ter sido definida a nível de Ministério da Segurança Social, identificado por “aumento da satisfação dos beneficiários, através da eficiência e eficácia na atribuição de prestações sociais”. Algumas das hipóteses possíveis para fundamentar a estratégia “eficiência nas prestações sociais” seriam: opções políticas em matéria de segurança social, evolução das prestações sociais, aumento ou redução do desemprego, organização do aparelho administrativo da segurança social, visão do sistema de informação, política de formação, prioridades e mecanismos de controlo orçamental, etc. O BSC, neste caso aplicado ao sector público, continua a documentar, relatar e testar, de forma consistente, o conjunto de hipóteses que fundamentaram a estratégia.” (Pinto, 2007b: 9).



Apêndice XII – *Balanced Scorecard*: O mapa estratégico e o desdobramento em cascata.

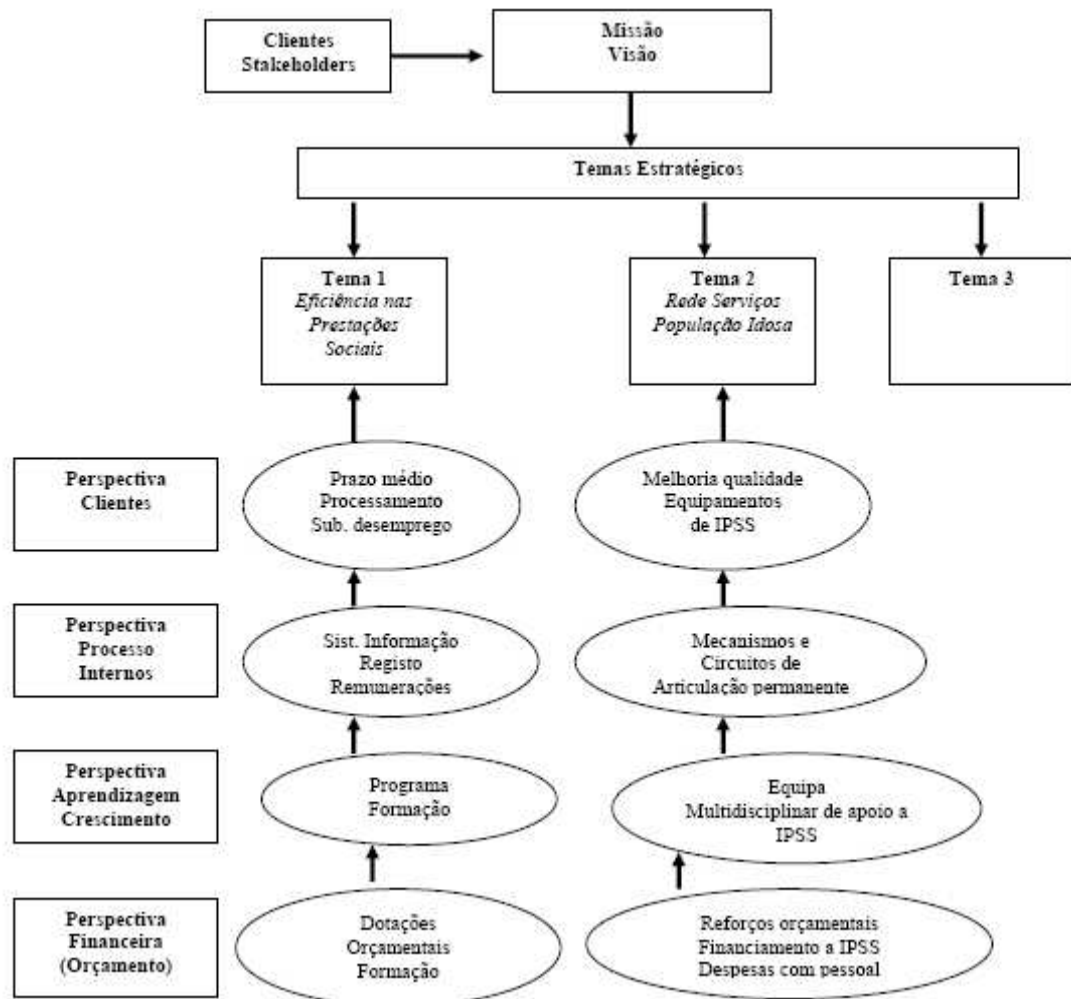
Segundo Pinto (2007b: 9-13), o mapa estratégico mostra as relações entre os vários componentes da estratégia e identifica os factores mais determinantes para se alcançar um resultado de sucesso.

Na figura 3, abaixo, retoma-se o exemplo apresentado no Apêndice XI (melhoria dos prazos do subsídio de desemprego), sendo acrescentado um segundo tema estratégico, identificado como “melhoria da rede de serviços de apoio à população idosa”.

Assim, na **perspectiva clientes**, correspondendo às expectativas dos utentes de melhoria de qualidade, há um objectivo que dá prioridade à melhoria da qualidade de equipamentos, que constituem propriedade e são geridos por Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Este objectivo (efeito) na perspectiva clientes está dependente de outro objectivo (causa) situado na **perspectiva dos processos internos**, o qual consiste na criação de mecanismos e circuitos (incluindo sistemas de informação) que garantam um acompanhamento e uma interacção permanentes entre os serviços distritais da segurança social e a gestão das IPSS, visando atingir os níveis de qualidade que, em conjunto, foram previamente definidos como metas. O objectivo fixado na **perspectiva dos processos** só poderá concretizar-se através da criação de uma equipa multidisciplinar, capacitada para actuar nas diversas áreas que integram os serviços prestados a idosos, tais como: adequação de instalações (arquitectura/engenharia), serviço social (alojamento, alimentação, actividades de lazer dos utentes) e apoio à gestão das IPSS (equilíbrio financeiro, nível adequado de custos médios por utente). A criação desta equipa multidisciplinar nos serviços da segurança social situa-se, naturalmente, na **perspectiva aprendizagem e crescimento**, também designada por capital humano. Por último, continuando o percurso de relações causa/efeito no mapa estratégico, não faria sentido fixar os objectivos acabados de referir e não providenciar os recursos financeiros adequados, os quais, na **perspectiva financeira** teriam diferentes enquadramentos orçamentais: reforço de despesas de funcionamento para cobertura dos encargos com pessoal, originados pelas novas actividades da equipa multidisciplinar, reforço de verbas para financiamento de IPSS, resultante de novos serviços e/ou melhoria de qualidade dos já existentes, reforço de despesas de investimento quando fosse necessário apoiar as instituições em obras de adaptação ou aquisição de equipamento móvel que se traduzisse



em aumento real da qualidade de serviço, em consonância com o tema estratégico definido ao nível de um *Corporate Balanced Scorecard* do Ministério da Segurança Social.



Fonte: Pinto, 2007b: 12.

Figura 4 – *Balanced Scorecard* – Mapa estratégico

Para completar a visão parcelar do mapa estratégico acima representado, seria necessário criar os indicadores, as metas e as iniciativas/acções para cada um dos objectivos, a partir dos quais se realizaria a avaliação do desempenho e do grau de execução da estratégia implementada.

Por último, é necessário ter presente que a implementação do *Balanced Scorecard* exige um forte envolvimento de toda a organização, pelo que é essencial a participação e o alinhamento de todos os colaboradores com a estratégia e a missão, num processo designado “desdobramento em cascata”. Este é desenvolvido a partir do *Corporate Balanced Scorecard* onde terão sido definidos os grandes temas estratégicos, descendo ao nível dos departamentos, direcções dos serviços, divisões, núcleos, etc., os quais constroem



os seus mapas estratégicos específicos, devidamente alinhados com o mapa estratégico central. Esta metodologia terá um forte impacto na partilha de ideias e no trabalho em equipa, descendo ao nível pessoal, onde os funcionários construirão os seus próprios mapas estratégicos individuais, devidamente alinhados com o mapa estratégico do departamento onde trabalham que, como já se viu, estará alinhado com o *Corporate BSC*.



Apêndice XIII – *Balanced Scorecard*: Modelos para o sector privado e sector público

Fonte: Pinto (2007b)

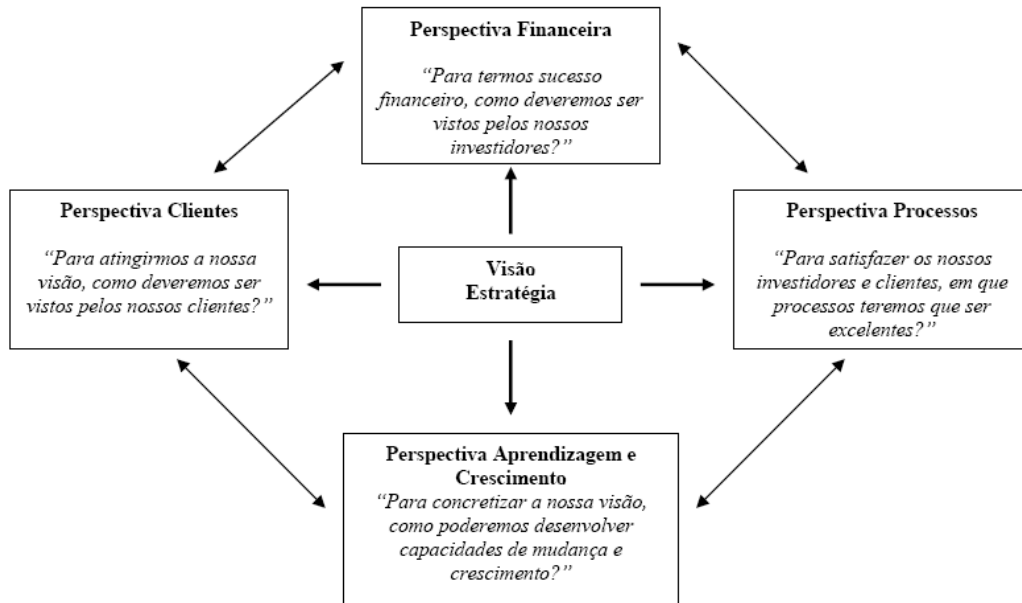


Figura 5: *Balanced Scorecard* – modelo adaptado ao sector privado

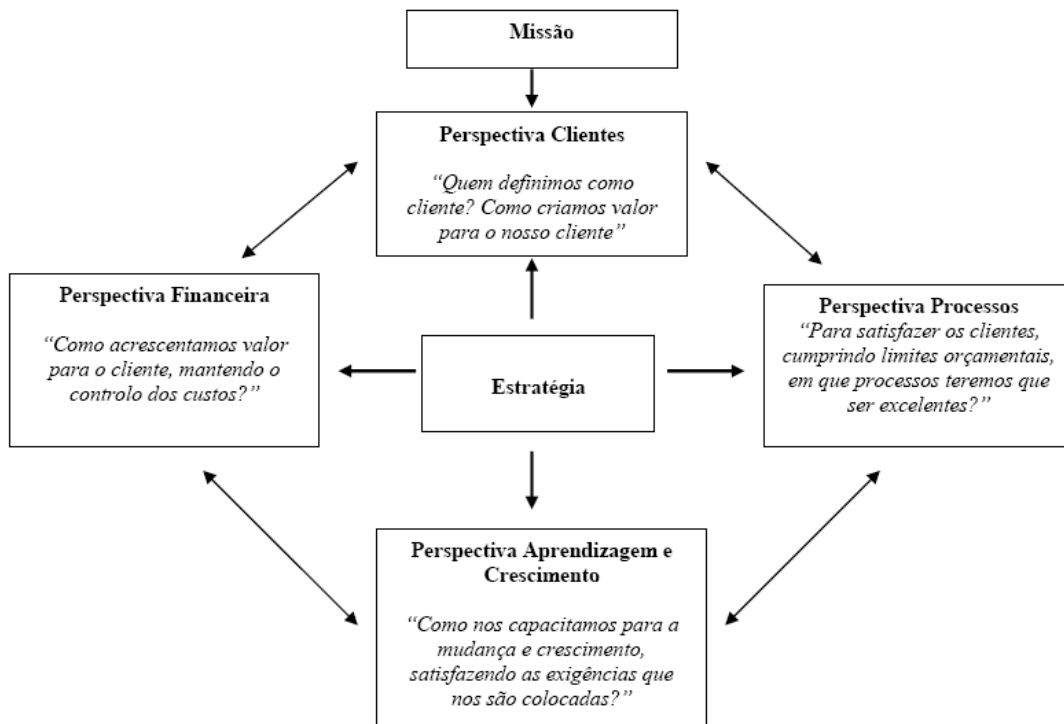


Figura 6: *Balanced Scorecard* – modelo adaptado ao sector público

No primeiro modelo (Figura 1) o *Balanced Scorecard* (BSC) é aplicado a empresas



privadas em que o desempenho está orientado para um objectivo principal: o aumento de valor para os investidores, através da obtenção de resultados financeiros crescentes. Como tal, a perspectiva financeira é colocada no cimo do BSC, constituindo uma referência às restantes três perspectivas, segundo um sistema de relações causa/efeito.

Aplicando o BSC aos serviços públicos e às organizações sem fins lucrativos há que introduzir modificações na estrutura do modelo original, de modo que este se adapte às questões específicas destes sectores, nomeadamente:

- A missão desloca-se para o cimo do BSC;
- A perspectiva clientes sobe na hierarquia do modelo;
- A perspectiva financeira não é dispensada;
- A perspectiva dos processos internos tem que ser reajustada;
- A perspectiva aprendizagem/crescimento cria os alicerces do BSC;
- A estratégia continua a ser o tema central do BSC.

Acresce ainda que no modelo aplicado ao sector público (Figura 2) se coloca a principal ênfase na **missão**, que é colocada no topo, passando a constituir o seu elemento condutor fulcral. Não obstante os serviços públicos devam gerir eficientemente os seus recursos, o seu objectivo primordial não é a rendibilidade económica e financeira. As organizações públicas são responsáveis perante os seus clientes e *stakeholders* pelos resultados e impactes das actividades inerentes à sua missão, designadamente, prestação de serviços de saúde, segurança, justiça, defesa, segurança social, etc. Estas organizações devem prestar serviços de qualidade, com eficiência, e revelarem capacidade de inovação e melhoria contínua, procurando novas formas de servir o cidadão, com responsabilidade (*accountability*) pelo desempenho e pelos resultados obtidos, sempre em consonância com a sua missão.

Logo a seguir à missão, no modelo aplicado ao sector público, surge a **perspectiva clientes**, por vezes também designada “clientes e *stakeholders*”, (Figura 2), que assume uma posição de topo, em substituição da perspectiva financeira que assumia esse papel no BSC original das empresas. Esta alteração está directamente relacionada com o destaque atribuído à missão nos serviços públicos. No sector privado, as empresas respondem (*are accountable*) perante os investidores. Nos sectores público e não lucrativo o principal enfoque poderá continuar a ser dado ao cliente, *stakeholder* ou, consoante a escolha da organização, poderá recair no utente/cidadão, na comunidade, e na forma de satisfazer as suas necessidades, de acordo com a missão. Responder à pergunta “quem é o cliente?” nestes dois sectores, representa frequentemente um importante desafio. Na realidade,



existem diferentes grupos envolvidos na prestação do serviço que tornam difícil responder à pergunta “quem é o cliente?”: o grupo dos prestadores do serviço, o grupo dos pagadores do serviço e o grupo dos beneficiários do serviço. Felizmente o BSC não obriga a que tenha que ser tomada uma decisão sobre quem é, de facto, o cliente. É possível e desejável que todos os clientes sejam considerados no BSC, uma vez que o cumprimento da missão implica satisfazer os diferentes grupos envolvidos.

Muito embora a **perspectiva financeira** assuma uma posição diferente do sector privado, a mesma não é dispensada no modelo adaptado aos sectores público e não lucrativo. De facto, nenhum BSC fica completo se não incluir a perspectiva financeira. Nenhuma organização, independentemente do seu estatuto, consegue funcionar com sucesso e satisfazer os seus clientes sem recursos financeiros. No BSC das empresas, a questão da rentabilidade financeira é a sua principal razão de ser (*bottom line*). No BSC dos serviços públicos e das organizações sem fins lucrativos, a perspectiva financeira (orçamento) funciona como elemento capaz de viabilizar a missão e, ao mesmo tempo, como factor de constrangimento, na medida em que, os sectores não lucrativos têm que gerir eficientemente orçamentos, cada vez mais controlados e limitados, cujas receitas são asseguradas através de impostos, donativos, subsídios, mecenato, etc.

Segundo Kaplan (1999: 4) determinadas organizações públicas, tendo em conta a sua missão, poderão ter de reequacionar a configuração do seu BSC, designadamente as perspectivas “clientes/stakeholders” e “finanças e orçamento” de modo a proporcionar uma interacção das duas, subordinada a três temas de alto nível no BSC que, segundo Pinto (2007a: 168) são: “Custo do serviço”, “Valor criado” e “Suporte legitimador”. Daqui conclui, baseado no texto de Kaplan, que um “*serviço público tem três objectivos de alto nível, visando o cumprimento da sua missão: criar valor, a um custo mínimo, e obter o [apoio] contínuo das entidades financiadoras*”.

No modelo do BSC adaptado aos sectores público e não lucrativo, a **perspectiva processos internos** tem que ser reajustada, tendo em vista identificar os processos que são verdadeiramente fulcrais na prestação de serviços ao cliente. A questão que se coloca é: “quais os processos internos em que teremos que ser excelentes, de forma a criar valor para os nossos clientes?”. Na actualidade, segundo Pinto (2007a: 170-171), em que os serviços públicos têm como objectivo criar valor público, terão de desenvolver processos não só numa visão horizontal e inter-organizacional das entidades públicas, mas também estabelecendo parcerias público-privadas.

Os serviços públicos e as entidades não lucrativas, sendo organizações



especialmente focadas na missão, dependem fortemente das competências, motivação, dedicação e alinhamento dos seus recursos humanos para atingir as metas fixadas. O conjunto formado pelo capital humano, capital informação e capital organizacional (ambiente, cultura) são os chamados intangíveis que integram a **perspectiva aprendizagem/crescimento**, a qual representa os pilares que suportam toda a estrutura do BSC.

Não obstante as diferenças assinaladas entre os dois modelos, existe um elemento fulcral que se mantém comum nas duas versões, posicionado no centro do modelo (Figura 2): **a estratégia**. De facto, a estratégia está na origem do BSC e assegura a sua consistência, continuidade e versatilidade como ferramenta de gestão, independentemente de se estar perante uma empresa privada ou perante um serviço público.

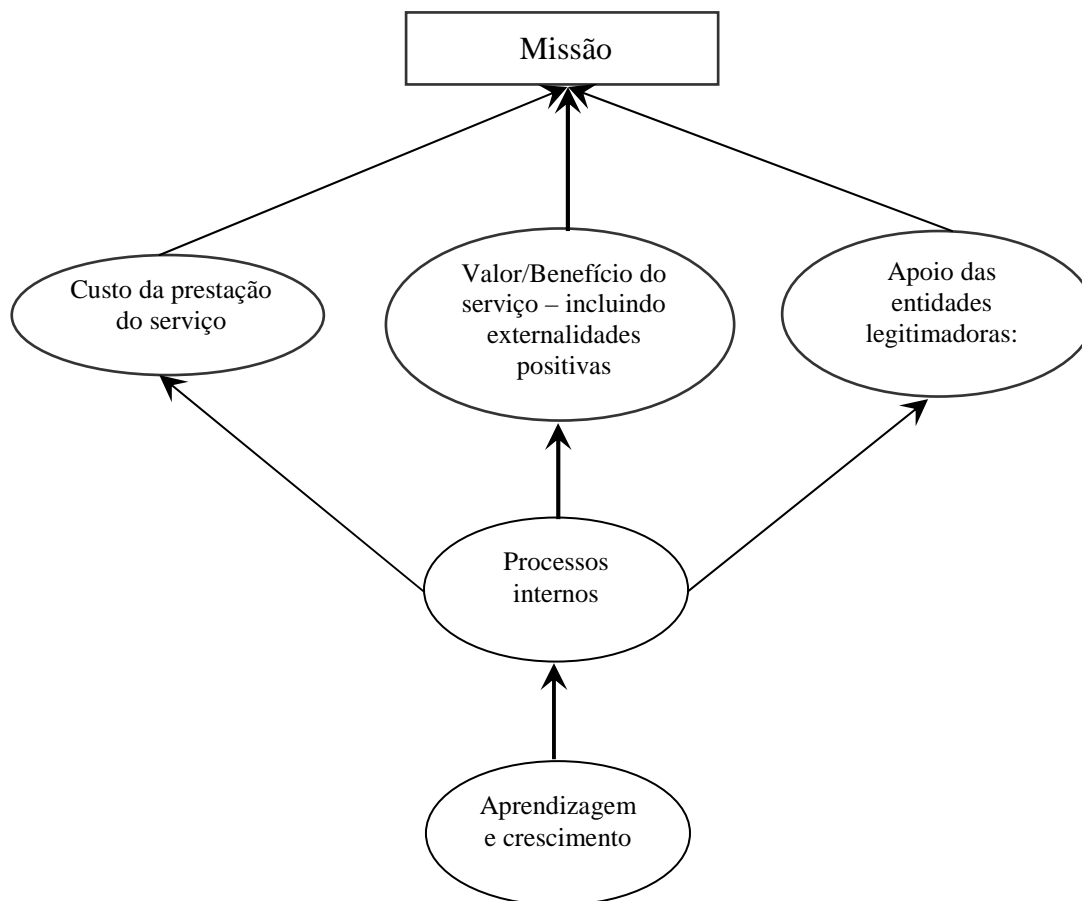


Figura 7: *Balanced Scorecard* – articulação entre as perspectivas “financeira” e “clientes” no sector público

Fonte: Kaplan (1999: 4) e Pinto (2007a: 168).

Apêndice XIV – A metodologia *Balanced Scorecard* – Dois exemplos de aplicação

De forma a permitir uma percepção da aplicabilidade da metodologia *Balanced Scorecard* a uma organização governamental, apresentam-se, de seguida, dois exemplos. O primeiro é baseado no Plano de Actividades 2008, da Secretaria-Geral do MDN e o segundo é aplicado à Marinha Portuguesa.

No primeiro caso, considere-se que a Missão (“razão de ser”) da organização é **administrar os recursos do ministério que a tutela, de forma eficaz, eficiente e económica**. A sua Visão (“para onde queremos ir”) é **estar na vanguarda da excelência da administração pública e das melhores práticas internacionais, com foco na eficácia e na eficiência da utilização dos recursos**.

A visão global da estratégia desta organização estará apoiada em quatro perspectivas – **cidadãos, financeira, aprendizagem e crescimento, processos** – relativamente às quais se fixam, para cada uma, objectivos e indicadores que devem funcionar de forma integrada (balanceada) estabelecendo relações de causa e efeito entre todas as perspectivas.

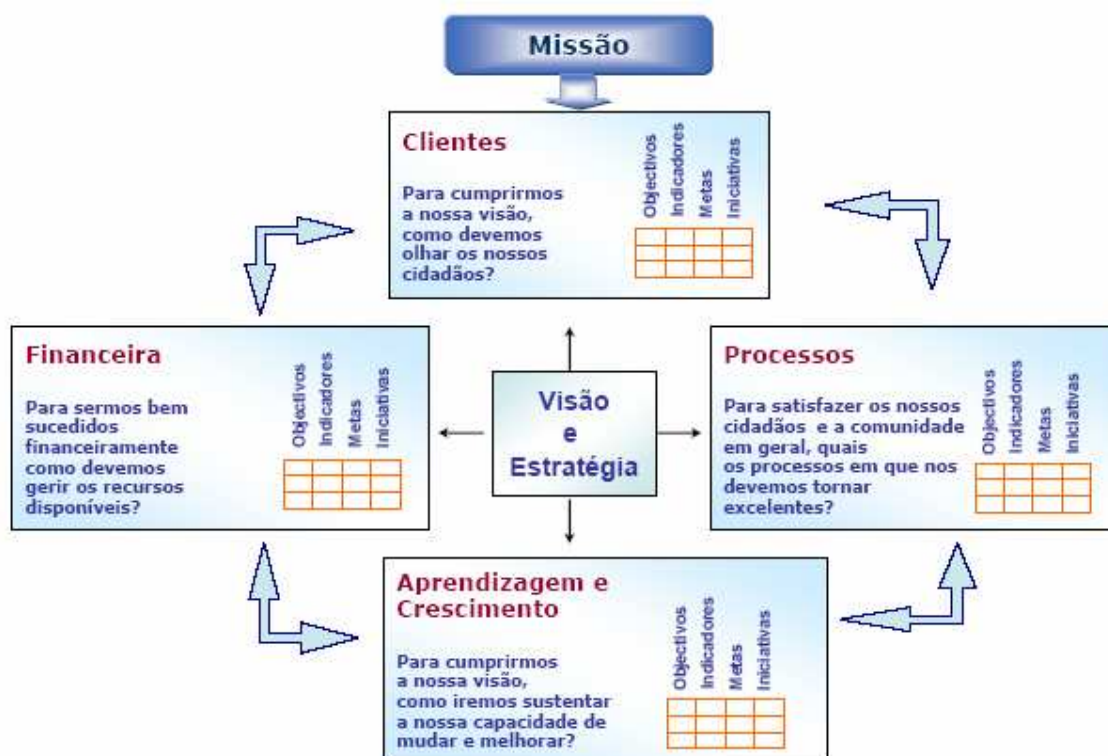


Figura 8 – *Balanced Scorecard* – as quatro perspectivas

Fonte: Adaptado de *Balanced Scorecard Institute. What is the Balanced Scorecard?*. Disponível na Internet em:
<<http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/tabid/55/Default.aspx>>.



De modo a entender a filosofia de funcionamento do modelo BSC há ainda a considerar a articulação das **perspectivas** com os **objectivos**, **indicadores**, **metas** e **iniciativas**, como a seguir se ilustra.

As Perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i> e sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento					
Perspectiva	Objectivo	Indicador	Meta	Iniciativa	Orçamento
Clientes	<ul style="list-style-type: none">• Prestar serviços de maior qualidade	<ul style="list-style-type: none">• Inquéritos de satisfação	<ul style="list-style-type: none">• 5% de aumento de qualidade	<ul style="list-style-type: none">• Gestão de Qualidade	<ul style="list-style-type: none">• xxx €
Financeira	<ul style="list-style-type: none">• Prosseguir padrões de eficiência e eficácia na gestão recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none">• Taxa de execução orçamental	<ul style="list-style-type: none">• 2% de redução nas despesas de funcionamento	<ul style="list-style-type: none">• Monitorizar as despesas inerentes às actividades, projectos e processos	
Processos	<ul style="list-style-type: none">• Modernizar o modelo de gestão	<ul style="list-style-type: none">• Novos documentos estruturantes (Balço e Demonstração de Resultados 2008)• Criação do Gabinete de Controlo Interno (GCI)	<ul style="list-style-type: none">• Aplicar novo modelo até 31DEZ2008	<ul style="list-style-type: none">• Registrar o património imobilizado• Formação e qualificação de pessoal do GCI	<ul style="list-style-type: none">• xxx €
Aprendizagem e Crescimento	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolver competências adequadas	<ul style="list-style-type: none">• % de Pessoal formado:<ul style="list-style-type: none">- Form. Especifica- Form. Complementar	<ul style="list-style-type: none">• Ano 1 x%• Ano 3 x%• Ano 5 x%	<ul style="list-style-type: none">• Formação do pessoal	<ul style="list-style-type: none">• xxx €

Figura 9 – *Balanced Scorecard* – as quatro perspectivas e a sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento

As iniciativas implementadas conducentes à concretização das metas, aferidas por indicadores adequados, deverão possibilitar alcançar os objectivos fixados em determinada perspectiva.

A realização e interacção (relação causa-efeito) dos objectivos no universo de perspectivas do modelo de BSC da organização constituem a base para se alcançarem as prioridades estratégicas previamente definidas, o conjunto das quais constitui a estratégia global enunciada conducente à concretização do futuro desejável, expresso na visão.

O mapa da estratégia procura responder à complexidade da comunicação e entendimento da estratégia nos vários níveis da estrutura hierárquica e áreas funcionais da organização. De seguida, apresenta-se um possível mapa da estratégia para o exemplo em apreço.

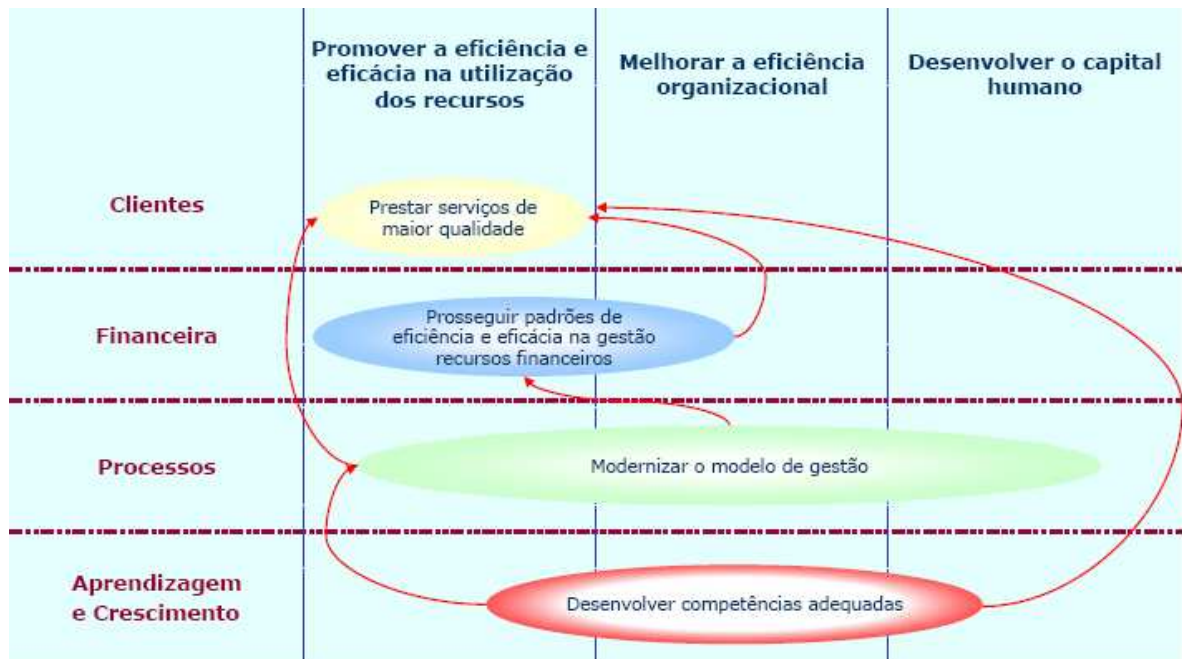


Figura 10 – *Balanced Scorecard* – o mapa da estratégia

Devidamente alinhados com o mapa da estratégia definido pela gestão de topo, são construídos mapas da estratégia e *scorecards* ao nível de cada área funcional, departamentos, direcções de serviços, divisões, secções, equipas, etc., de acordo com uma metodologia designada por desdobramento em cascata, como se ilustra de seguida.

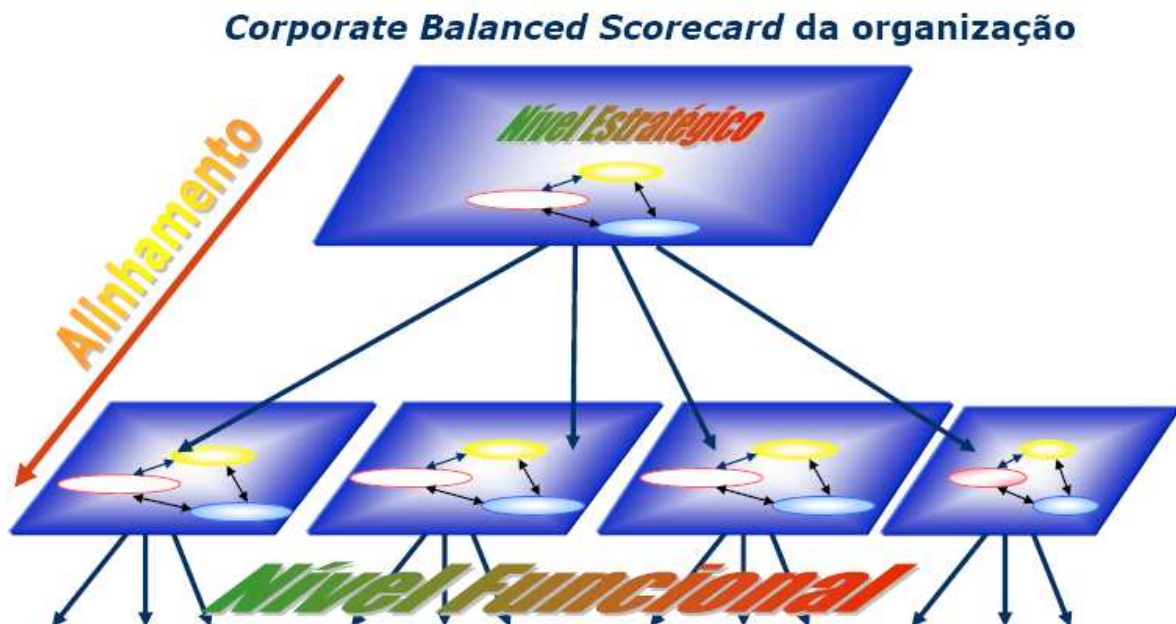


Figura 11 – *Balanced Scorecard* – os mapas da estratégia e o desdobramento em cascata



Como já referido, o segundo exemplo concebido é aplicado à Marinha Portuguesa, tendo por base a Directiva de Política Naval (Directiva n.º 001, de 15FEV2006).

Neste caso, considere-se que a Missão (“razão de ser”) da Marinha é **cooperar de forma integrada na defesa militar do Estado Português, contribuir para a satisfação dos compromissos internacionais assumidos e garantir a realização de actividades de interesse público.**

A sua Visão (“para onde queremos ir”; “o que queremos ser”) consiste em **ser reconhecida, nacional e internacionalmente, como uma Marinha equilibrada no conjunto das suas capacidades, capaz de cumprir com eficácia e eficiência as missões atribuídas.**

Os seus Valores constituem os princípios que a norteiam como organização e que deverão ser exteriorizados nos comportamentos dos seus colaboradores, a saber: **a Marinha deve afirmar-se de forma relevante; pronta; flexível; coesa; prestigiada.**

O seu Objectivo Estratégico será **edificar e sustentar as capacidades da componente naval do sistema de forças, de forma a construir, em conformidade com os recursos disponíveis, uma Marinha equilibrada no conjunto das suas capacidades, capaz de cumprir, com motivação e eficácia, as missões atribuídas.**

A visão global da estratégia da Marinha estará apoiada em quatro perspectivas – **cidadãos/stakeholders, financeira, aprendizagem e crescimento, processos** – como de seguida se ilustra.



Figura 12 – *Balanced Scorecard* na Marinha – as quatro perspectivas

Fonte: Adaptado de *Balanced Scorecard Institute. What is the Balanced Scorecard?*. Disponível na Internet em <http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/tabid/55/Default.aspx>.



A articulação das **perspectivas** com os **objectivos**, **indicadores**, **metas** e **iniciativas**, poderá processar-se como ilustrado de seguida.

As Perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i> e sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento					
Perspectiva	Objectivo	Indicador	Meta	Iniciativa	Orçamento
Cidadãos/ Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar a capacidade operacional Aumentar a presença naval Incrementar as actividades de I&D científico/tecnológico Garantir os levantamentos oceanográficos para extensão da Plataforma Continental 	<ul style="list-style-type: none"> N.º Unidades com missão atribuída Taxa de sucesso no salvamento marítimo N.º de dias de missão N.º horas de navegação Área de levantamento oceanográfico 	<ul style="list-style-type: none"> A definir 	<ul style="list-style-type: none"> A definir 	•xxx €
					•xxx €
					•xxx €
					•xxx €
Financeira	<ul style="list-style-type: none"> Prosseguir padrões de eficiência e eficácia na gestão recursos financeiros Incrementar a eficácia do controlo na gestão dos recursos financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> Execução orçamental N.º de processos verificados 	<ul style="list-style-type: none"> A definir A definir 	<ul style="list-style-type: none"> Procurar soluções alternativas menos dispendiosas Incrementar formação em Contabilidade Analítica Incrementar o Controlo Interno 	• xxx €
Processos	<ul style="list-style-type: none"> Renovar, modernizar e reequipar os meios da Esquadra, da Autoridade Marítima e do IH Modernizar o modelo de gestão Melhorar os processos de sustentação logística da Esquadra 	<ul style="list-style-type: none"> Grau de aprontamento das novas construções Cumprimento das metas de progresso dos projectos (LPM) Novos documentos estruturantes (Balanço e Demonstração de Resultados 2008) Taxas de disponibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> De acordo com "Master Plan" contratual De acordo com contratos Aplicar novo modelo até 31DEZ2008 	<ul style="list-style-type: none"> Constituir atempadamente Missões de Acompanhamento nos locais de construção Registrar o património imobilizado Formação e qualificação de pessoal 	• xxx €
					• xxx €
					• xxx €
					• xxx €
Aprendizagem e Crescimento	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver competências adequadas do Pessoal Incrementar o treino operacional das guarnições 	<ul style="list-style-type: none"> % de Pessoal formado: <ul style="list-style-type: none"> - Form. Específica - Form. Complementar Nr.º Guarnições certificadas 	<ul style="list-style-type: none"> Ano 1 x% Ano 3 x% Ano 5 x% 	<ul style="list-style-type: none"> Formação do pessoal 	• xxx €

Figura 13 – *Balanced Scorecard* na Marinha – as quatro perspectivas e a sua articulação com Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Orçamento

A concretização e interacção dos objectivos no universo de perspectivas do modelo de BSC da Marinha constituem a base para se alcançarem as prioridades estratégicas previamente definidas.

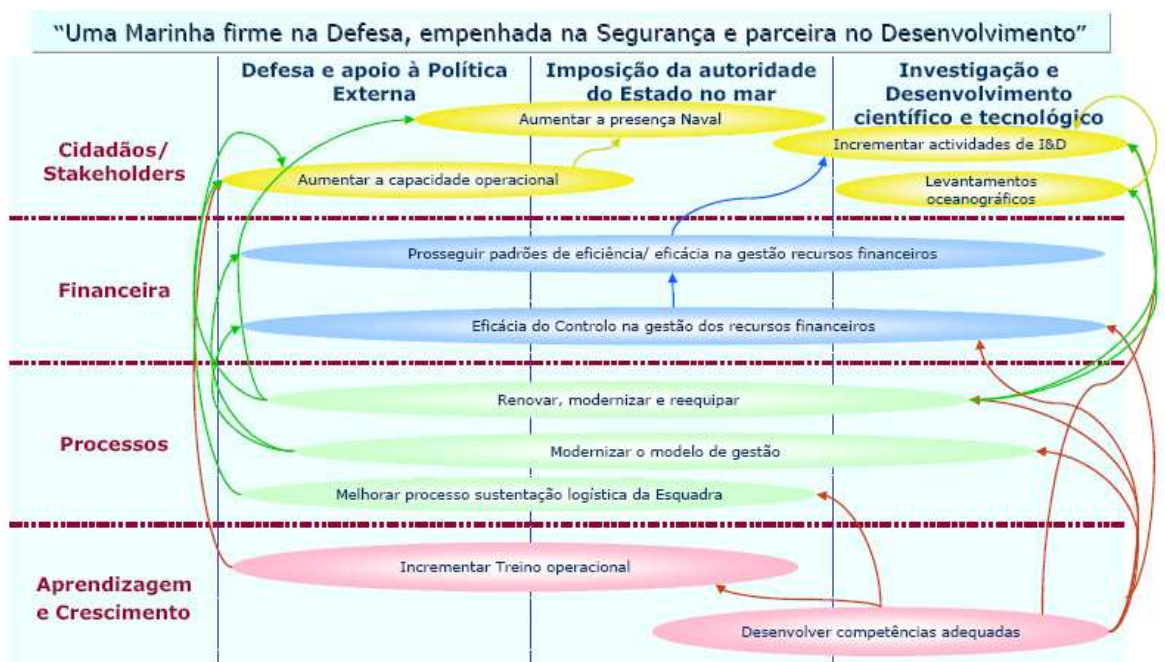


Figura 14 – *Balanced Scorecard* na Marinha – o mapa da estratégia



O mapa da estratégia responderá à complexidade da comunicação e entendimento da estratégia nos vários níveis da estrutura hierárquica e áreas funcionais da Marinha que, em conjunto com os restantes Ramos e Órgãos e Serviços Centrais do MDN, contribui para a concretização dos objectivos estratégicos no âmbito da Defesa Nacional.



Figura 15 – *Balanced Scorecard* no Ministério da Defesa Nacional.



Apêndice XV – O Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF). Breves notas.

Em Dezembro de 1996, numa intervenção efectuada nas 1.^{as} Jornadas de Tecnologias de Informação da Marinha, em representação da Superintendência dos Serviços Financeiros, o autor do presente trabalho afirmava:

“Na realidade, se por exemplo nos lembrarmos de perguntar: Quanto custa o nosso dispositivo naval nos Açores? Quais são os custos de funcionamento anual de um Grupo de Escolas? Como têm estes custos variado ao longo dos últimos 3 anos a preços correntes e a preços constantes?, perderemos certamente a vontade de o fazer porque será desde logo possível imaginar a dificuldade em responder, resultante do conjunto de dados que se tornaria necessário recolher, as pesquisas que teriam de ser feitas por diversos organismos, que critérios de determinação dos custos utilizar e quem assumiria a responsabilidade pela ‘fiabilidade’ da resposta”.

Havia-se entretanto entendido que a insuficiência em questão teria de ser colmatada mediante a implantação de adequados níveis de integração e consolidação da informação financeira, complementados com a utilização concertada de modernas tecnologias de informação, por forma a garantir um controlo eficaz de gestão dos recursos financeiros da Marinha. Para atingir tal desiderato foi concebido o Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF) da Marinha, cuja edificação foi objecto de um concurso público internacional (Concurso Público n.º 01/99/CSAA). As propostas recebidas configuravam soluções do tipo “ERP” (“*Enterprise Resource Planning*”). O contrato foi assinado em 12ABR2000 e o sistema iniciou a sua exploração em 09JAN2002.

O projecto SIIF assumiu grande relevância na reestruturação do sistema administrativo e financeiro da Marinha, enquanto principal catalisador da adaptação ao novo modelo de gestão pública decorrente da reforma administrativa e financeira do Estado. Em momento oportuno identificou-se a necessidade de assegurar adequada formação de modo a enfrentar alterações, seja por força de processos contemplados no novo sistema (diferentes dos então existentes), seja por força do "novo" quadro legal que sustenta a actividade administrativo-financeira do Estado, cujo exemplo mais evidente é o Decreto-Lei nº232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o "Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)".



Âmbito do contrato – módulos

A Marinha contratou o fornecimento, instalação, configuração, parametrização, adaptação e os desenvolvimentos adicionais nos módulos de SAP R/3, necessários à satisfação dos requisitos das áreas funcionais do Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF), abaixo discriminados:

➤ Módulos do SAP R/3 contratados para edificação do SIIF:

- FI – Contabilidade Geral
 - FI – AA – Gestão do Imobilizado
- CO – Contabilidade Analítica
 - CO – CCA – Centros de Custo
 - CO – OPA – Ordens
 - CO – ABC – Custeio Baseado na Actividade
 - CO – PCA – Centros de Benefício
 - CO – PA – Análise de Resultados
- TR – Gestão de Tesouraria
- MM – Gestão de Materiais
 - MM – OB – Obtenção de bens e serviços
 - MM – MRP – Planeamento de necessidades
 - MM – WM – Gestão de armazéns
- SD – Vendas e Distribuição (Fornecimento bens/prestação serviços)
- ISPS – Solução Vertical para Sector Público (Gestão orçamental)
- BC – Sistema Básico
- EIS – Informação de gestão (*Executive Information System*)
- ABAP/4 – Ambiente de desenvolvimento
- BC – Sistema básico (Ambiente tecnológico que permite o funcionamento de todos os módulos aplicativos)

Ou seja, além dos módulos de âmbito financeiro também foram adquiridos módulos de gestão de material.



Há ainda a destacar as funcionalidades denominadas:

- WF – Funcionalidades para automatização e análise de processos (“*Business Workflow*”)
- CCMS – Ferramenta de gestão e controlo do Sistema SAP R/3 (“*Computing Center Management System*”)

Âmbito do Sistema

Como decorre do despacho do ALM CEMA n.º 9/97, de 04MAR, o SIIF foi desenvolvido com o objectivo, entre outros, de assegurar a eficácia da gestão financeira e patrimonial nos serviços administrativos e financeiros dos comandos, unidades e serviços da Marinha, dotados de autonomia administrativa, pelo que não contemplou os dois organismos com autonomia administrativa e financeira (Instituto Hidrográfico e Arsenal do Alfeite).



Figura 16 – SAP-EIS: Apoio à decisão

Fonte: Apresentação do consórcio “ParaRede/Arthur Andersen” ao ALM CEMA, em 04MAI2000.



CRONOLOGIA DO PROJECTO SIIF:

- ↪ OUT96 – Proposta pela SSF a criação de um Grupo de Projecto (GP-SIIF), para a concepção, desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF).
- ↪ MAR97 – Despacho nº 9/97, do ALM CEMA, determina a criação do GP-SIIF.
- ↪ JUL98 – Relatório-Progresso do GP-SIIF propõe a aprovação de:
 - Programa do Concurso Limitado por Prévia Qualificação.
 - Linhas de Orientação e Opções Técnicas.
 - Requisitos do sistema.
- ↪ JUL98 – Autorização do Concurso Limitado por Prévia Qualificação.
- ↪ SET98 – Sessão pública de abertura das candidaturas tendo sido todas rejeitadas.
- ↪ OUT98 – Despacho do CALM SSF determinando que, como “salvaguarda dos interesses do Estado e da transparência, será de optar pela abertura de Concurso Público”
- ↪ MAI99 – Despacho do CALM SSF aprova o Programa de Concurso e o Caderno de Encargos elaborados pelo GP-SIIF e autoriza o lançamento do Concurso Público Internacional
- ↪ JUN99 – Lançado o Concurso Público Internacional.
 - Quatro firmas/consórcios apresentam propostas.
 - Entregues seis propostas (4 base mais 2 alternativas).
 - Todas as propostas apresentam soluções do tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*).
- ↪ JAN00 – “Relatório de Análise das Propostas” pelo qual a Comissão de Análise fundamenta a avaliação das propostas admitidas a concurso tendo como referência uma “Grelha de factores de avaliação e respectiva pontuação” por ela aprovada antes de iniciar a respectiva análise.
- ↪ FEV00 – Procedimentos conducentes à assinatura do contrato com o consórcio ParaRede/Arthur Andersen.
- ↪ 12ABR00 – Assinatura do contrato.
- ↪ 09JAN02 – Início da exploração do SIIF.



Apêndice XVI – O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN).

Breves notas.

Fonte: Dinis, Mendonça e Ribeiro (2007).

O SIGDN foi instituído por despacho do Ministro de Estado e da Defesa Nacional (MDN, 2002) como “ (...) *um sistema de informação com incidência financeira constituindo uma plataforma comum que imponha procedimentos normalizados e permita dar cabal satisfação ao exercício das competências ministeriais consagradas na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (...)*”, determinando aquele, igualmente, que “ (...) *o EMGFA, o Exército e a Força Aérea, por um lado, e, por outro, os órgãos e serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional e, bem assim, os serviços que gozem de autonomia administrativa e financeira devem adoptar o software aplicativo modular de apoio à gestão (...)*” adoptado pela Marinha para suportar o desenvolvimento do seu Sistema Integrado de Informação Financeira (SIIF), assente numa plataforma aplicacional SAP.

O SIGDN encontra-se estruturado em três grupos funcionais, correspondentes à calendarização planeada para a sua implementação, sendo cada um constituído por blocos ou componentes funcionais, conforme a tabela seguinte:

Tabela 2 – Blocos funcionais do SIGDN

Grupos	Blocos
Grupo 1	Bloco 1.1 – POCP + Gestão de Activos + Compras Bloco 1.2 – Planeamento e Controlo do Orçamento Bloco 1.3 – Vencimentos
Grupo 2	Bloco 2.1 – Complemento à Área Financeira Bloco 2.2 – Logística Bloco 2.3 – Gestão de Recursos Humanos
Grupo 3	Bloco 3.1 – Auditoria e Indicadores de Gestão

No âmbito da gestão, os impactos que se identificam, decorrentes do desenvolvimento do SIGDN, são os seguintes (Dinis, Mendonça e Ribeiro (2007: 16):

- Adesão à Reforma Administrativa e Financeira do Estado – RAFE, incluindo a utilização do POCP, na estrutura orgânica da Defesa Nacional;
- Aumento do grau de digitalização, harmonização e integração de processos de gestão, inicialmente da área financeira, mas que se prevê alargar, de uma forma geral, às áreas da logística e do pessoal;



- Uniformização e harmonização de procedimentos aos diversos níveis da estrutura dos órgãos de gestão da Defesa Nacional, pela introdução do *processo único*;
- Adopção de procedimentos de gestão transversais, resultante da implementação da ferramenta ERP/SAP, modular e parametrizada, embora alguns módulos não estejam ainda desenvolvidos e em exploração;
- Adopção do conceito de “entidade única prestadora de contas” de que resultou uma alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, validando a prestação de contas por Ramo das Forças Armadas, com a necessidade de acautelar eventuais ajustamentos na sua organização financeira.

A tabela seguinte indica, para cada um dos blocos do SIGDN, os processos cujo desenvolvimento é assegurado por módulos da solução ERP/SAP:

Tabela 3 – SIGDN: As soluções ERP/SAP para cada bloco funcional

Grupo	SIGDN	Solução ERP/SAP
1	Bloco 1.1 – POCP + Gestão de Activos + Compras	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contabilidade geral POCP ▪ Contas a pagar ▪ Contas a receber ▪ Funções básicas de tesouraria ▪ Centros de custo ▪ Gestão da execução orçamental ▪ Gestão de contratos ▪ Activos fixos ▪ Gestão de compras 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ FI – <i>Financials</i> ➤ EAPS – <i>Enterprise Add-on – Public Sector</i> ➤ CO – <i>Controlling</i> (centros de custo) ➤ PS – <i>Project System</i> (gestão de contratos) ➤ AA – <i>Asset Accounting</i> (activos fixos) ➤ TR – <i>Treasury</i> (funções básicas) ➤ MM – <i>Materials Management</i> (compras)
	Bloco 1.2 – Planeamento e Controlo do Orçamento	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planeamento e correcções orçamentais ▪ Controlo da execução orçamental 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ SEM-BPS – <i>Strategic Enterprise Management - Business Planning and Simulation</i> 	
	Bloco 1.3 – Vencimentos	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processamento de vencimentos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ HR-PA – <i>Human Resources – Personnel Administration</i>



Grupo	SIGDN	Solução ERP/SAP
2	Bloco 2.1 – Complemento à Área Financeira	➤ TR – <i>Treasury</i> ➤ CFM – <i>Corporate Finance Management</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tesouraria ▪ Gestão de aplicações financeiras ▪ Consolidação de contas ▪ Contabilidade analítica 	➤ CO – <i>Controlling</i> ➤ SEM-BCS – <i>Strategic Enterprise Management – Business Consolidation</i>
	Bloco 2.2 – Logística	➤ MM – <i>Materials Management</i> ➤ SD – <i>Sales and Distribution</i> ➤ PM – <i>Plant Maintenance</i> ➤ PS – <i>Project System</i> ➤ RE – <i>Real Estate</i> ➤ WM – <i>Warehouse management</i> ➤ FleetM – <i>Fleet Management</i> ➤ QM – <i>Quality Management</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão de materiais ▪ Gestão de vendas ▪ Gestão da manutenção ▪ Gestão de infra-estruturas ▪ Gestão de armazéns ▪ Gestão de transportes 	
	Bloco 2.3 – Gestão de Recursos Humanos	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planeamento de custos com pessoal ▪ Gestão de desenvolvimento de pessoal ▪ Gerir cuidados de saúde, higiene e segurança no trabalho 	➤ HR-PD – <i>Human Resources – Personnel Development</i> ➤ EH&S – <i>Environment, Health and Safety</i>
3	Bloco 3.1 – Auditoria e Indicadores de Gestão	➤ AIS – <i>Audit Information System</i> ➤ SEM-BSC – <i>Strategic Enterprise Management – Business Score Card</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditoria ▪ Indicadores de gestão 	➤ BW – <i>Business Warehouse</i>



Anexo A – Orçamentação por Programas

CAIXA 2. A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

A orçamentação por programas consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da acção do Estado, com vista a garantir aos contribuintes a melhor aplicação dos seus impostos, isto é, uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos socioeconómicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar.

Um elemento central a destacar na orçamentação por programas é a mudança de enfoque, deixando o orçamento de estar centrado nos recursos, para passar a estar centralizado nos resultados. Desta forma, tão importante como saber qual a dimensão do envelope financeiro que é atribuído a um organismo é a definição antecipada dos objectivos que lhe estão associados, os quais permitirão, *a posteriori*, aferir a eficácia da despesa realizada.

O modelo de orçamentação por programas constitui, assim, uma ruptura face ao quadro orçamental actual, o qual, sendo hierárquico e centrado nos recursos públicos utilizados, assenta numa cultura administrativa em que a legalidade da despesa pública constitui o critério de elegibilidade principal, muitas vezes com prejuízo em termos da sua avaliação económica. No quadro corrente, a despesa pública é rígida e o processo orçamental meramente incremental. Ao invés, o modelo de orçamentação por programas caracteriza-se por uma cultura de gestão e centra-se na apreciação dos resultados, avaliando, por exemplo, até que ponto a intervenção do Estado contribui para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Neste modelo, a despesa pública é menos rígida porque os programas têm um horizonte temporal pré-definido (ainda que possam ser sucessivamente renovados ao longo do tempo), estando sujeitos a uma avaliação periódica.

A orçamentação por programas permite dar, também, maior ênfase à responsabilização pelo desempenho. Não há, contudo, obrigatoriamente, uma relação sistemática entre o desempenho de um programa e a sua dotação orçamental. Neste novo modelo, o desempenho de um dado programa no ciclo plurianual anterior é um elemento de informação a ter em conta na decisão acerca da sua manutenção e, se esse for o caso, na definição da sua nova dotação orçamental.

Relativamente à avaliação dos dirigentes, embora o modelo de orçamentação por programas assente numa maior responsabilização dos gestores, também é certo que estes beneficiam de maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos públicos que lhes são atribuídos. Desta forma, dão-se mais condições para gerir e, por conseguinte, para alcançar os resultados previamente definidos.

O estabelecimento de regras de política orçamental que determinem a evolução da despesa pública representa um outro elemento susceptível de reforçar o controlo dos gastos numa vertente macroeconómica. O estabelecimento de objectivos plurianuais para a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social, os quais devem ser entendidos como tectos definidos em contabilidade nacional e resultando da aplicação, ao longo da legislatura, de uma taxa de variação anual estável e independente das flutuações cíclicas da economia, constitui um exemplo da forma que essas regras podem assumir.

Sintetizando, face às práticas correntes, a implementação da orçamentação por programas introduzirá três grandes inovações: a avaliação dos resultados, um quadro orçamental plurianual e regras de despesa. A motivação para esta reforma é dupla: promover a disciplina orçamental e aumentar a qualidade da despesa pública, elevando a sua eficiência e eficácia.

Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-2011. Actualização de Dezembro de 2007, pág. 53.



Anexo B – LPM: Dados para Relatório Trimestral/Anual

LPM 2007 – Dados para Relatório Trimestral: Quadro-desvios

Exemplo da Medida "Capacidade Comando e Controlo", Projecto "Aquisição e instalação novos TX/RX".

Milestones	Data		Desvios	Justificação dos desvios
	Planeado	Executado		
Elaboração da documentação do procedimento	13JUL07	30SET07	2,5 meses	<ul style="list-style-type: none">A cativação a que este projecto foi sujeito implicou a sua reanálise técnica no sentido de se encontrar um compromisso equilibrado entre a capacidade mínima operacional e os constrangimentos financeiros daí decorrentes;Programa de aquisição plurianual (2007-2010), procedimento administrativo por Ajuste Directo a firma EID em sequência do Protocolo de Cooperação entre MDN, Marinha e EID para o Projecto de I&D dos Emissores e Receptores HF;Perspectiva-se que a adjudicação possa ocorrer até ao final do presente ano.
Abertura do procedimento	31JUL07		2 meses	
Adjudicação	30SET07		n.a.	
Entrada em vigor do contrato	DEZ07		n.a.	
Entrega de bens/execução de serviços				
1.ª Entrega	DEZ07		n.a.	
2.ª Entrega	DEZ08		n.a.	
3.ª Entrega	DEZ09		n.a.	
4.ª Entrega	DEZ10		n.a.	

NOTA: Não obstante o exemplo apresentado, sempre que possível deverá proceder-se à justificação dos desvios para cada Marco de Planeamento ("Milestones").



Anexo C – LPM: Ficha de Planeamento do Sub-Projecto

FICHA DE PLANEAMENTO DO SUB-PROJECTO

Medida (Código e Designação): (ENT EXE: MATRIZ SUB-PROJECTOS)
Projecto (Designação): (ENT EXE: MATRIZ SUB-PROJECTOS)
Sub-projecto (Designação): (ENT EXE: MATRIZ SUB-PROJECTOS)
Principais contributos (Ligação SFN): EMA

1. Definição dos objectivos do Sub-projecto (ENT EXE)

(Descrição genérica dos objectivos do sub-projecto, com identificação clara do objecto de aquisição)

2. Resultado final do Sub-projecto (ENT EXE)

3. Definição do âmbito do Sub-projecto (ENT EXE)

(Identificação das áreas chave que correspondem à desagregação do sub-projecto no seu detalhe)

4. Enquadramento orçamental do Sub-projecto (EMA)

(Em Euros)

Ano	Saldo Transitado	Dotação inscrita	Cativação	Alterações	Dotação Corrigida

5. Planeamento e programação (ENT EXE)

Secção A – Procedimento

a. Aquisição principal

1) Elaboração da documentação do procedimento

Data inicial:

Data final:

2) Abertura do procedimento

Tipo de procedimento:

Data de lançamento:

3) Adjudicação

Valor (Em Euros):

Data da adjudicação:

4) Entrada em vigor do contrato

Data de início:

Data de conclusão:

5) Entrega de bens/Execução de serviços (Calendarização)



- 1.ª Entrega/Execução
Data:
Quantidade:

- 2.ª Entrega/Execução
Data:
Quantidade:
.
.

- Última Entrega/Execução
Data:
Quantidade:

b. Outras aquisições/despesas decorrentes do Sub-projecto (ENT EXE)

Valor Total:

Data de início (com a autorização da entidade competente para iniciar o procedimento de aquisição):

Data de conclusão (com o pagamento):

Secção B – Cronograma Financeiro (Decorrente do calendário do processo de obtenção e das condições a definir em termos contratuais) (ENT EXE)

a. Aquisição principal

(Em euros)

Descrição pagamento	Data	Valor

b. Outras aquisições decorrentes do Sub-projecto

(Em Euros)

Descrição pagamento	Data	Valor

6. Implicações (Doutrina, Organização, Treino, Material, pessoal e Infra-estruturas) (ENT EXE)

(Indicação das Implicações reais, a realizar, nas várias componentes indicadas e que são decorrentes do âmbito do projecto.)

- Indicar as implicações:
- Indicar encargos:
- Indicar qual o suporte orçamental destes encargos:



Anexo E – O estado da arte em países aliados: Canadá



National Defence

National Defence Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Défense nationale

Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

Investment in the Armed Forces Evaluation
Ref: Email from Captain (N) C.N. Lopes Da Costa to Lieutenant- Colonel Cargo
RFI#2008014B February 15, 2008

OFFICE OF THE DEFENCE, NAVAL, AND AIR ATTACHÉ-PORTUGAL
UNITED STATES OF AMERICA

REQUEST FOR INFORMATION – 6 JANUARY EMAIL SUBMISSION

Subject: Investment in the Armed Forces Evaluation

A Portuguese Navy officer, Captain Palma Mendonça, is currently attending the Flag Officer's Course, in Lisbon, Portugal.

In this context he must produce a dissertation about "*Investment in the Armed Forces. Methodology for assessing the benefits for the Nation in achieving the missions of the Armed Forces in regards to the investment.*"

One objective of this study is to examine whether the existing procedures in the Ministry of Defence and Services concerning military investments, allow the assessment of the benefits to the Nation and the performance of the Armed Forces' missions.

Apart from this, he also proposes to ascertain what the state of the art of organizations with similar responsibilities in Allied countries is.

Therefore, he kindly requested to obtain information on the following issues:

1. Which entity (agency, department, etc.), in the context of national defence, performs the monitoring and evaluation of investments in the Armed Forces?
2. How are the benefits to the Nation, resulting from the military investments, evaluated?
3. How are the benefits to the Nation arising from the completion of the Armed Forces' missions evaluated?
4. What is the methodology? [What kind of report (generic characterization of the types of indicators, metrics); who draws it up (entity); to whom is it presented (identification of the bodies involved in the process) and how frequently]
5. How is its disclosure done?

Please could you advise on that?

Kind regards,

[Signed by originator]

Central Registry Stamp
February 15, 2008
DPFL 3

1/3



CANADA

RESPONSE

Unfortunately the Department of National Defence has nothing formal with regard to measuring procurement investment against completed military missions. However that being said, there are various initiatives underway from a Governmental perspective that DND is actively pursuing. I have summarized where the future is heading towards performance measurement and in addition have provided links to public documents that will show you how the Department of National Defence currently Reports on their Performance as well as Government Policy.

On June 7, 2007, Treasury Board Ministers approved the "Policy on Investment Planning". This policy is a significant change in how the Canadian government carries out investment planning. As a result, Treasury Board Secretariat has adopted a four-year phased implementation approach that will begin with a group of departments that have agreed to participate in an 18-month pilot. Following this pilot, groups of departments will be brought on board so that, by April 1, 2011, departments and agencies will have the systems and process in place to meet the policy requirements.

The objective of this policy is to contribute to the achievement of value for money and sound stewardship in government program delivery through effective investment planning. Effective investment planning should ensure a diligent and rational manner of resource allocation for both existing and new assets, and for acquired services within existing departmental reference levels.

It is then expected that investment planning will support departmental, portfolio, horizontal and government- wide priorities, considers areas s of highest risk, serves program outcomes, and supports sustainable development and broader social and economic objectives.

Government of Canada in Budget 2006 announced a *Canada First Defense Strategy*. To support that strategy the Department of National Defence will, over the next twelve months, prepare a Strategic Investment Plan that lays out the acquisitions and investments that National Defence must make over the next ten years to ensure that the Canadian Forces have the equipment, personnel and support they need to meet today's security challenges and those of the future.



Prior to the development of the Investment Plan, an investment strategy must be developed to determine a strategic level allocation of resources into the Department's planning envelopes. The Strategic Investment Plan Framework will present this investment strategy and provide financial allocations to enable development of the ten-year Investment Plan. This Framework includes both current allocations and funding allocated to the Department in Budgets 2005, 2006 and 2007. The resultant Investment Plan must be affordable, flexible and ensure that the Department is sustainable over the long term.

Although the investment strategy covers the next ten years, the strategy will have a direct influence beyond year ten. As a result, this ten-year investment strategy has been prepared with a twenty-year perspective and has considered the potential major long-term effects on the Department's financial situation.

The Strategic Investment Plan Framework addresses the Department's priorities and fiscal realities by aligning financial resources with future requirements through a series of assumptions and identifies the funding gaps where applicable. It articulates decisions already taken, as well as the funding available to address future requirements. This Framework provides a structure of financial envelopes for Human Resources, Capital Equipment, National Procurement, Infrastructure, and Operating Budgets within which Defence requirements will be met.

Here is useful website to consult:

www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/dpr2007/sec3d6_e.asp

If the link does not work the info is contained in the HTML document provided below.



Financial and Human Resources Reporting.htm

Please contact the undersigned should you require additional information or assistance.

Keith Cooze
Warrant Officer
Directorate Protocol and Foreign Liaison
Request for Information Coordinator
613-005-0093
Cooze.JK@Forces.gc.ca

3/3



Anexo F – Canadá – Os mapas da estratégia e o *Balanced Scorecard* na Defesa

Fonte: *National Defence Canada. Defence Planning & Management*, [em linha] disponível na Internet em: <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/pm/Intro_e.asp> (acedido em 31-03-2008).

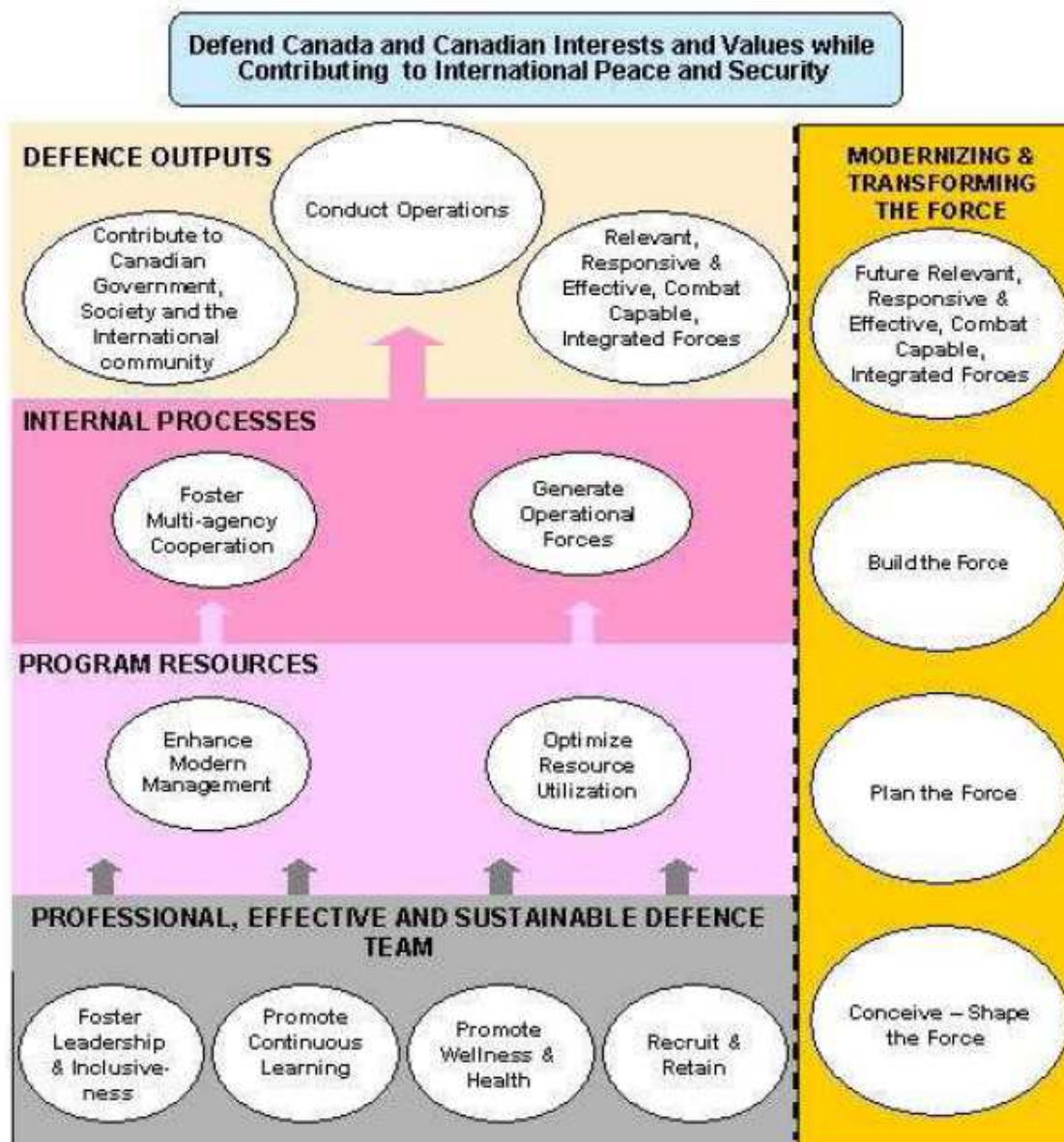


Figura 17: O mapa da estratégia (nível macro) no Departamento Nacional de Defesa do Canadá



DND/CF Balanced Scorecard

Defence Outputs

Qtrs	-3	-2	-1	0	+4	+8	+12	+16	Qtrs

A. Conduct Operations
 B. Relevant, Responsive & Effective, Combat Capable, Integrated Forces
 C. Contribute to Canadian Government, Society and the international community

Program Resources

Qtrs	-3	-2	-1	0	+4	+8	+12	+16	Qtrs

F. Optimize Resource Utilization
 G. Enhance Modern Management

Internal Processes

Qtrs	-3	-2	-1	0	+4	+8	+12	+16	Qtrs

D. Generate Forces
 E. Foster Multi-agency Cooperation

Professional, Effective and Sustainable Defence Team

Qtrs	-3	-2	-1	0	+4	+8	+12	+16	Qtrs

H. Recruit and Retain
 I. Promote Wellness and Health
 J. Promote Continuous Learning
 K. Foster Leadership and Inclusiveness

- Overachieved
- Satisfactory
- Requires attention
- Requires Urgent Attention
- No Established Standards
- No Data Available / Undeveloped

Transforming and Modernizing the Force

Yrs	+5	+10	+15	+20	Yrs

L. Build the Force
 M. Plan the Force
 N. Conceive the Force
 O. Future Relevant, Responsive & Effective, Combat Capable, Integrated Forces

Figura 18: O *Balanced Scorecard* no Departamento Nacional de Defesa do Canadá (nível macro)



Anexo G – O estado da arte em países aliados. Reino-Unido: Scorecard 2007-08

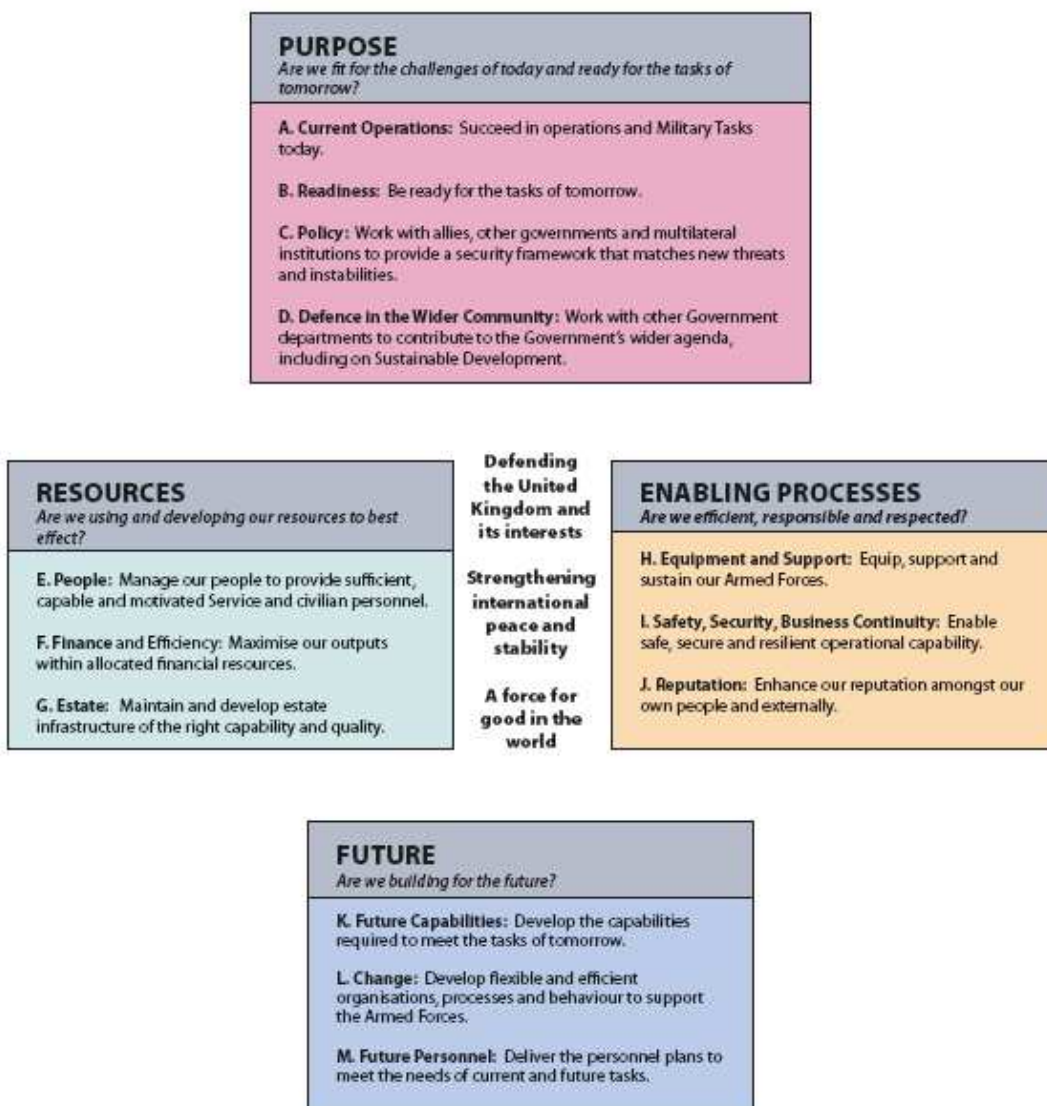


Figura 19: Defence Balanced Scorecard 2007-2008

Fonte: Ministry of Defence: Defence Plan 2007. Published by Ministry of Defence, UK, Jul 2007. MoD UK (2007a).



Anexo H – O estado da arte em países aliados – Suécia

Reprodução da resposta recebida do Ministério da Defesa da Suécia, através do Adido de Defesa em Berlim:



REGERINGSKANSLIET

2008-02-26

Försvarsdepartementet

Colonel João de Sousa Teles
Defence Attaché Portugal

*Enheten för det militära försvaret
Departementssekreterare
Daniel Pettersson
Telefon +46 (0)8 405 20 64
Mobil +46 (0)70 559 41 57
E-post
daniel.pettersson@defence.ministry.se*

Response on RFI regarding methodology for assessing the investments in Armed Forces missions.

Colonel,

Thank you for your questions. I will do my best to answer them as accurately as possible.

In regards to your first question, the Armed forces conducts its own monitoring of specific predefined point of performance from which they make analysis and strategic decisions within the mandate given by the Swedish Parliament. One important aspect of this process is a reoccurring consultation with the staff in the Swedish Government and in particular the Swedish Ministry of Defence (MoD). The MoD also closely monitors the results of the annual audit made by the Swedish National Audit Office (SNAO).

Regarding your second question concerning the evaluation of benefits the MoD asks the Armed Forces to report results/aberrances in the annual report. The MoD then analyzes the results/aberrances and uses part of the information as for new considerations and strategic decisions. The SNAO scrutinizes the annual report and determined the accuracy of the information reported.

Regarding your three remaining questions I would like to answer them jointly.

The controlling, evaluation and the drafting of new directives are made continually and in an formal, as well as in an informal context. Formally, The Swedish Government exercise directives via annual spring-, and budget bills to Parliament, the Appropriation directions (Regleringsbrev) and other public documents giving the Armed Forces directives of what the agency should perform and how the results and possible aberrances should be reported back.



In parallel with the formal process representatives from the MoD and the Armed Forces meets on a regular basis to present, audit and discuss specific operations and questions of a strategic nature. During these meetings the questions at hand and possible alternative actions are discussed.

Regarding the methodology and tools the Armed Forces uses different formats to report the information requested by the Swedish Government.

Daniel Pettersson



Anexo I – A Agência Europeia de Defesa (EDA¹)

Extracto de uma página do Ministério da Defesa de Portugal²:

“A Agência Europeia de Defesa (EDA) foi criada a 12 de Julho de 2004, pelo Conselho da União Europeia, tendo como missão, por um lado, apoiar o Conselho e os Estados-Membros nos seus esforços para aperfeiçoar as capacidades de defesa da União Europeia na área da gestão de crises e, por outro, apoiar a Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) na sua actual configuração e na sua evolução futura.

Com vista ao cumprimento desta missão, a EDA realiza trabalho nas áreas do desenvolvimento das capacidades de defesa, do investimento em investigação e tecnologia (com vista à afirmação europeia em áreas estratégicas), da promoção da cooperação em matéria de armamentos (contribuindo assim para o reforço da base tecnológica e industrial de defesa europeia) e da criação e consolidação de um Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa competitivo.

Como principais eixos de acção da Agência, poderão ser nomeados os seguintes elementos de trabalho com actividades em curso:

Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP), visando:

- Operacionalizar a *Long Term Vision*^[3], tornando-a útil e mais objectiva;
- Identificar prioridades na melhoria das capacidades de defesa;
- Suscitar oportunidades de cooperação e de partilha de objectivos/meios.

Desse modo,

- Enquadrando os esforços no desenvolvimento do processo CDP;
- Fornecendo orientação ao meio tecnológico e industrial;
- Proporcionando uma métrica do progresso conjunto alcançado.

¹ Acrónimo de *European Defence Agency*.

² Disponível na internet em: <<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/seg/ue/aed/>> (acedido em 16-03-2008).

³ “A Agência Europeia de Defesa (EDA) coordenou o trabalho de desenvolvimento de uma Visão de Longo Termo (“*Long Term Vision*” (LTV) para servir de base ao Desenvolvimento das Capacidades que a União Europeia deverá possuir em 2020”, cf. “O Papel da Presidência Portuguesa da UE no desenvolvimento das Capacidades. O Papel da Agência Europeia de Defesa na definição da Visão de Longo Termo da UE (Long Term Vision) e no Plano de Desenvolvimento das Capacidades (CDP).”, disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=175>> (acedido em 21-03-2008).



Estratégia Europeia para Base Tecnológica e Industrial de Defesa, visando o reforço da autonomia e capacidade da Europa através de uma consolidação das suas indústrias e centros de investigação, capaz de responder aos desafios da procura europeia e internacional. Para isso uma Estratégia desta natureza deverá ser guiada por capacidades (de defesa), competente e competitiva (dentro e fora da Europa), em que os Estados assumam o papel de regulador, cliente e, por vezes, de investidor.

Estratégia Europeia de Investigação e Desenvolvimento de Defesa, visando a definição das linhas gerais que orientem o esforço europeu de investimento em I&D, com vista a satisfazer objectivos de capacidades conjuntas, materializando o objectivo de investir mais em comum e de forma mais eficiente.

Portugal apoiou, desde o início, a criação e a consolidação da EDA, como motor de desenvolvimento das capacidades militares da União Europeia, com base no reforço do processo cooperativo de armamentos, da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, da Investigação e Desenvolvimento e do Mercado de Equipamentos de Defesa a nível europeu, por forma a assim obter os benefícios de uma colaboração em armamentos do lado da procura e por essa via potenciar o posicionamento nacional (lado da oferta) nos mercados de defesa num espaço alargado (europeu e internacional).

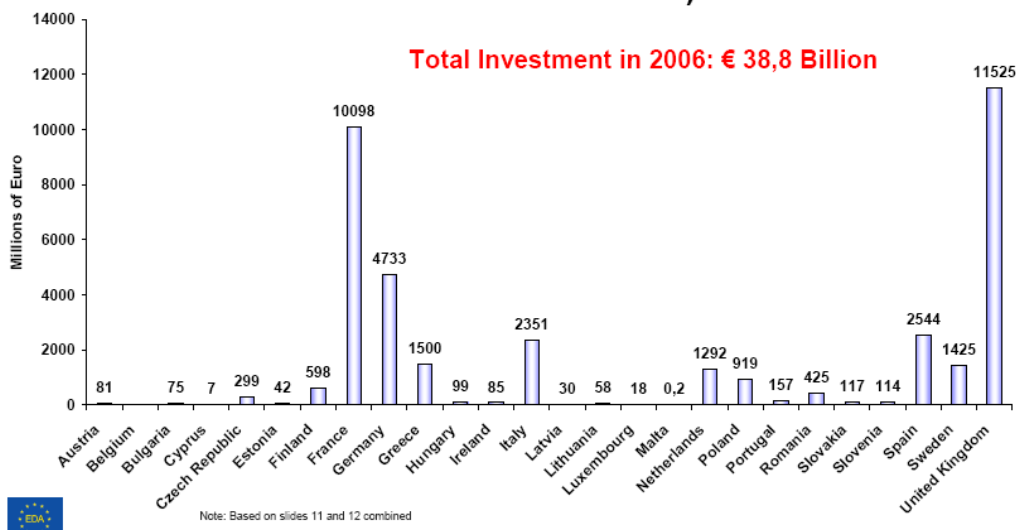
(...)”



Anexo J – O investimento militar na UE (2006)

REFORM

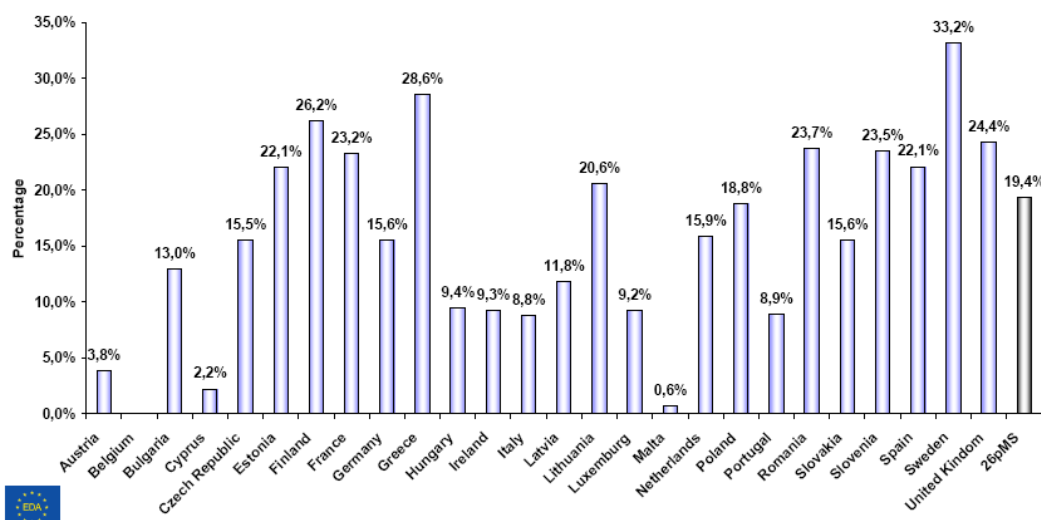
European Investment in 2006 (Equipment Procurement and R&D)



15

REFORM

European Investment (Equipment Procurement and R&D) as a Percentage of Total Defence Expenditure in 2006



16

Figura 20 – O Investimento militar na União Europeia (2006)

Fonte: “2006 National Breakdowns of European Defence Expenditure”, [Em linha] disponível na Internet em: <http://www.defense-et-republique.org/1Fichiers/europe/2007_12_27_Defence_Expenditure.pdf> (acedido em 25-03-2008).



Anexo K – EUA: Relatório de 1969 sobre benefícios decorrentes dos investimentos públicos.

Extracto de um Relatório ao Senado dos EUA (GAO, 1969), em 12MAI1969, pelo então “*US General Accounting Office*” (GAO), sobre os benefícios decorrentes de Investimentos Públicos (os sublinhados são da responsabilidade do autor do trabalho):

“We are pleased to appear before your Subcommittee to express our views on the importance of measuring the benefits desired from federally funded programs. We know that your committee has done much to demonstrate the need for more accurate information in this field so that the potential value of program-budgeting can be realized more fully.

(...), many conceptual and analytical problems remain unsolved. As a result, planning-programming-budgeting (PPB) has not yielded the full range of improvements in decision making which its proponents expected when it was launched by the President in August 1965.

(...)

We believe that the lack of agreement as to how social or public benefits are to be measured is a major reason why departments and agencies have not made more use of the PPB system. In effect PPB was proposed on the assumption that goals and objectives were known or could be reasonably defined for each program. This assumption did not appear to recognize that no consensus has been reached regarding national goals and objectives. Thus, the public’s preferences may frequently differ from the preferences indicated by the quantitative measures of benefit chosen by a particular set of analysts or program planners.

(...)

We are interested in recognizing more clearly when such non-quantifiable preferences are involved as well as in the better measurement of what is quantifiable.

(...)

Difficult problems are involved in providing improved measurements, (...). Data frequently is inadequately classified. What is collected is frequently incomplete, unreliable and unrepresentative. Analytical approaches are primitive partly because of the lack of data.

(...)

I alluded earlier to the problem of setting goals as prerequisites to the selection of benefit measures. This is a fundamental consideration, (...). (...) even when we can agree among ourselves as to our goals, we may still find ourselves uncertain of premises, standards, and assumptions leading to the achievement of those goals.

(...)



Another influence affecting the quality of benefit measures—especially those of social programs -- is the availability of data from which measures may be constructed. This is intimately related to the problem of uncertain premises, standards, and assumptions. Though some of our standards may be uncertain, the necessities of day-to-day performance require that such standards be set, either explicitly or implicitly.

Having set them, we try to accumulate data on program activities so that performance can be measured against standards. We assume that the data that we gather, and the measures that we construct from them, are relevant to these standards. In other words, we would like to think that our data banks and information systems are created in response to -- and follow from -- our standards. This is often not the case.

Information systems tend to become inflexible over time. They may become ends in themselves to those concerned with their operation. This is a subject on which much could be said, and I do not want to belabor it here, but I think it is very important to recognize that measures of performance and of benefit, may sometimes simply be creatures of what data is available, and the data that is available may not be that data which is most relevant to the standards against which we would like to measure.

There is more than one reason for this. As we well know, some things -- especially in the areas of social concern -- are extremely difficult if not impossible to measure. There are other things which might in fact be measured, but upon which -- for whatever reasons -- data has not been accumulated. In such cases, efforts to measure benefits are foreclosed by data gaps in the information systems.

(...)

There is a clear danger that unless the Government knows what it is producing from these programs -- unless the Government knows and knows very specifically what their benefits are -- old mistakes will simply be repeated, or reinforced, and new ones invented.

(...)

A number of Federally funded programs have benefits that are related to social benefits but expressed in other terms. Among these are programs -- including investment programs -- having as a primary objective the obtaining, or building up, of a capability or capacity. There are difficulties in measurement of such program benefits where the capability, in some cases, is in the nature of insurance or protection against a single catastrophic event or against yearly events. In this category we might properly include such programs as Minuteman, civil Defense, and the 68 local flood control projects listed for the Army Corps of Engineers in the 1970 budget.

Programs for meeting essential needs and having capability objectives also may be included under this heading. The Fiscal 1970 United States Budget provides a number of examples.

(...)

We have shown by example the difficulty of finding agreed upon measures of benefit which could support an ordering of priorities.



The goals of our society cannot be simply stated. If our goal were solely economic efficiency, then a process such as PPB would guide us toward that one ultimate objective. But we do not seek one goal.

Instead, we have numerous goals, such as security, progress and prosperity, freedom of choice, strengthening of the free private enterprise system, and many others. These goals cannot in all cases be accomplished to be consistent with the highest degree of economic efficiency. (...)



Anexo L – A análise Custo-Benefício (ACB) versus Análise Custo-Eficácia (ACE). A natureza dos Bens Públicos. Duas perspectivas.

Fonte: Vairinhos (2003)

“As análises de Custos Benefícios (ACB) pressupõem que **todos** os custos envolvidos nos projectos podem ser expressos numa unidade comum; mais concretamente, para se poder aplicar uma análise do tipo Custo-Benefícios é necessário mostrar primeiro que todos os **custos relevantes** para a tomada de decisão e todos os benefícios resultantes podem ser expressos em termos monetários.

Se *B* forem os benefícios de um projecto e *C* os respectivos custos – expressos ambos em unidades monetárias – então o critério para comparação de projectos ou para decidir da aceitabilidade de um projecto é a diferença *B-C*, expressa em unidades actuais.

Quando não for possível expressar todos os custos e todos os benefícios numa unidade comum, uma alternativa reside nos estudos de custo-eficácia (ACE).

Recorde-se que a eficácia de um projecto tem a ver com o grau com que esse projecto atinge os objectivos que pretendia atingir (independentemente da eficiência com que o faz).

(...)

Neste tipo de análises [de custo-eficácia] procura-se mostrar que os projectos propostos atingem níveis mínimos – os **níveis de aspiração** – em cada um dos objectivos, sem ultrapassar os orçamentos disponíveis.

Nas Análises Custos-Benefícios (ACB) todos os custos e benefícios são expressos nas mesmas unidades monetárias e visam garantir decisões **eficientes** e equitativas do ponto de vista da afectação de recursos. (...).”

-----*-----

Fonte: Paulo (2003)

“(...) os bens públicos raramente passam pelo mercado e são fornecidos graciosamente, ou por quem pode cobrar coercivamente os custos. Assim, não usufruem do mecanismo dos preços para reflectir a escassez relativa e avaliação social do valor dos recursos, e orientar as pessoas.

Por outro lado, são nucleares na natureza dos bens públicos as externalidades que eles disponibilizam, as quais criam graves dificuldades na valorização dos seus benefícios e no estabelecimento de hierarquias entre eles, (...).”



Anexo M – Como surge o *Balanced Scorecard*

Como surge o *Balanced Scorecard* (BSC)

por Jorge L. Caldeira

“A metodologia BSC foi proposta por Robert Kaplan (professor da Universidade de Harvard) e David Norton (consultor de empresas) através de um artigo – ‘*The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*’ – publicado na *Harvard Business Review*, em 1992.

O modelo BSC surge para dar resposta a um problema generalizado das organizações que consistia na gestão exclusivamente assente em indicadores financeiros, característica da maioria dos relatórios tradicionais. Existem duas grandes desvantagens dos indicadores exclusivamente financeiros. A primeira, é a de este tipo de gestão promover comportamentos que apenas valorizam o desempenho de curto prazo em detrimento do de médio e longo prazo. A segunda desvantagem tem a ver com o facto de os indicadores financeiros, sendo quase sempre indicadores de médio e longo prazo (com baixo nível de leitura no curto prazo), não permitirem que a gestão de curto prazo possa basear-se neles no dia-a-dia.

A possibilidade de partilhar num relatório periódico indicadores financeiros e não financeiros, mas estes últimos com poder explicativo para com os primeiros, permitirá à gestão de curto prazo estar na posse das referências essenciais para a boa *performance* financeira do futuro.

O BSC define que num relatório devem constar para além dos indicadores financeiros, medidas para os activos intangíveis (valores, competências, conhecimento, sistemas de informação, bases dados, redes, cultura, liderança, alinhamento dos colaboradores, trabalho de equipa), medidas de desempenho do processo operacional e medidas relativas aos clientes. Estes indicadores serão as referências fundamentais, capazes de explicarem, em termos não financeiros e com alguma antecedência, o sucesso ou insucesso dos indicadores financeiros de médio e longo prazo.

O BSC aparece, numa primeira versão, como um sistema que equilibra indicadores de desempenho financeiro com indicadores de desempenho não financeiro, dando origem a 3 novas perspectivas (Clientes; Processos e Aprendizagem), a somar à já existente



perspectiva Financeira. Procura também balancear as perspectivas externas (Financeira e Clientes) com as perspectivas internas (Processo e Aprendizagem), os indicadores de médio e longo prazo com os indicadores de curto prazo e os indicadores de resultado com os indicadores de acção. Daqui, surge o nome ‘*Balanced*’.

O termo ‘*Scorecard*’ deriva do facto de o acompanhamento da estratégia se realizar através de um relatório periódico, onde o desempenho dos objectivos estratégicos e respectivos indicadores referentes a um determinado período de análise é visualizado à semelhança de um *tableau de bord*. O relatório constitui um instrumento de ‘pilotagem’ fundamental para a divulgação de resultados e discussão de constrangimentos.

Posteriormente, constatou-se que as organizações estavam a utilizar o BSC não só para resolver o constrangimento inicialmente detectado, mas principalmente para implementar com sucesso novas estratégias. Vários estudos documentaram que a implementação de novas políticas estratégicas nas organizações tendem, na maioria dos casos, a falhar pelos mais variados motivos – os colaboradores da empresa não compreendem a estratégia, os sistemas de prémios não estão associados à execução da estratégia, os orçamentos das empresas não focam a estratégia e as chefias de topo passam muito pouco tempo por mês a discutir a estratégia.

O BSC evolui então de uma ferramenta de medição balanceada para uma ferramenta de gestão da estratégia. Para assegurar o sucesso, importa não só garantir a boa implementação da estratégia, mas também garantir a gestão da própria estratégia, de forma continuada. Estes dois objectivos serão atingidos se os colaboradores estiverem motivados e alinhados para adoptarem e participarem na estratégia. Surge aqui o conceito “Organização orientada para a estratégia”.

Os últimos desenvolvimentos do BSC, suportados na experiência das empresas que têm utilizado esta metodologia, apostam forte no alinhamento dos activos intangíveis como a chave para a criação de valor sustentável. A relação entre pessoas, tecnologia e clima organizacional são o garante futuro do desempenho de sucesso dos objectivos do processo, clientes e financiador. Assim, o gestor deve focar a sua gestão na transformação dos activos intangíveis em resultados concretos.



Na figura em baixo, pode-se identificar as 3 fases evolutivas do BSC associadas aos livros publicados por Robert Kaplan e David Norton”.



Fonte: Disponível na Internet em <<http://ideas2win.wordpress.com/2006/09/15/como-surge-o-balanced-scorecard-bsc/>> (acedido em 16-02-2008). O texto original foi objecto de alterações, pontuais, de natureza editorial.

Notas adicionais do autor do trabalho baseado em Pinto (2007a: 94-96):

No artigo “*The Office of Strategy Management*”, publicado na *Harvard Business Review* de Outubro de 2005, os senhores Kaplan e Norton dão o testemunho de que algumas organizações conseguiram melhorias substanciais no desempenho tendo por base a importância que colocaram na implementação da estratégia. Advogam que é necessário criar nas organizações uma nova área departamental ligada à gestão de topo.

Segundo eles, não se trata de criar novas burocracias ou apenas mudar a designação do departamento de planeamento, mas sim criar um departamento de topo, com acesso directo ao líder da organização, tendo como principais funções:

- Criar e gerir o *Scorecard*;
- Rever a estratégia;
- Formular a estratégia;
- Comunicar a estratégia.

No seu quarto livro “*Alignment – Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*”, publicado em 2006, Kaplan e Norton reforçam a importância do alinhamento e introduzem novos conceitos e metodologias para o desenvolver com sucesso.



Anexo N – Factores que contribuem para a complexidade do *Balanced Scorecard* na Administração Pública

Fonte: Caldeira (2007):

A complexidade da implementação do *Balanced Scorecard* na administração pública é muito superior à que se verifica no sector privado. Para isso podem contribuir os seguintes factores:

- Momentos de inexistência, indefinição ou suspensão da estratégia. As organizações públicas estão coladas aos ciclos políticos.
- Em determinados momentos temporais, existem ciclos de mudança dentro do mesmo ciclo político.
- Dentro da organização, nem sempre a liderança de topo partilha dos mesmos objectivos estratégicos.
- Nem sempre é dada a importância ao que poderá ser o papel da organização a longo prazo. Muitas vezes, as organizações são pressionadas a premiar a desempenho operacional em detrimento do desempenho estratégica de médio e longo prazo.
- Os resultados do desempenho das organizações são do interesse público. Por vezes, a exposição dos resultados pode ser complexa. No sector privado, a exposição do desempenho é quase sempre do interesse interno.
- Existem inúmeros *stakeholders* com poder e interesse na organização.
- Muitas organizações não têm os recursos nem capacidade para cumprir os objectivos definidos superiormente nas grandes linhas orientadoras da tutela.
- Na maior parte das vezes, os resultados demoram mais tempo a surgir do que no sector privado.
- Na Administração Pública, a capacidade das organizações motivarem os colaboradores é baixa.