



Instituto Politécnico de Santarém

Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém

O *Balanced Scorecard* e a sua Aplicação na Escola Prática de Polícia

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre na área de
Gestão Pública

Fernando Dias Santos

Orientador:

Professor Doutor Ilídio Tomás Lopes, *Professor Adjunto da Escola Superior de Gestão e Tecnologia do Instituto Politécnico de Santarém*

2012/02

Aos meus filhos,

Dinis e Pedro

*“Tenho em mim como uma bruma
Que nada é nem contém
A saudade de coisa nenhuma,
O desejo de qualquer bem.
Sou envolvido por ela
Como por um nevoeiro
E vejo luzir a última estrela
Por cima da ponta do meu cinzeiro.
Fumei a vida.
Que incerto
Tudo quanto vi ou li!
E todo o mundo é um grande livro aberto
Que em ignorada língua me sorri.”
(Fernando Pessoa)*

*“Eu sou a luz do mundo.
Quem me segue não andarà nas trevas,
Mas terá a luz da vida.”
(João, 8, 12)*

AGRADECIMENTOS

O culminar de um projeto desta natureza não acontece sem o sacrifício de muitas pessoas que no seu quotidiano nos rodeiam. Falo da minha família, dos meus amigos e de todas as pessoas que por mim passaram e foram deixando um pouco de si, do seu intelecto que tanto contribuiu, sem que eles se apercebessem, para o resultado final deste trabalho.

Ao meu orientador e amigo, Professor Doutor Ilídio Tomás Lopes que acarinhou e abraçou, desde logo, o meu projeto. Professor, ficaria este reconhecimento incompleto se não lhe dirigisse uma palavra de reconhecimento e apreço pela amizade que o destino viu nascer. O que terá ficado por fazer? Acreditou em mim, no meu projeto, mitigou todas as minhas angústias e confidências, apoiou-me nos momentos mais difíceis. Um profundo, caloroso e sentido obrigado!

Ao Superintendente e amigo, Luís Filipe Cardoso de Sousa Simões, diretor da Escola Prática de Polícia da Polícia de Segurança Pública pela forma gentil e correta com a qual me instou a inscrever no mestrado em Gestão Pública, enquanto Comandante do Comando Distrital de Santarém. Um sentido agradecimento por ter reconhecido a validade do meu projeto oferecendo, desde logo, todos os préstimos que me fossem necessários e à forma como me ajudou a realizar o meu segundo sonho de infância. Agradeço-lhe, também e muito, o apoio institucional concedido para a realização da presente dissertação. Para mim e para sempre, o meu Comandante.

De modo muito especial ao Subintendente Vítor Manuel Ferreira Trindade, Comandante Distrital, em substituição, da Polícia de Segurança Pública de Santarém, por toda a ajuda e compreensão que me tem prestado para conseguir remar por águas nem sempre calmas.

Ao meu amigo Ló Branco, Comissário Ló Branco. Sempre disponível para me ouvires e compreenderes sem reservas, pela tua amizade e cumplicidade. Sempre disponível para me ajudares, por vezes a meio da noite, atendendo de forma ímpar todas as minhas solicitações que, de forma invisível, se perdem em muitos parágrafos e muitas linhas deste trabalho. Ló, obrigado por seres meu amigo.

Ao Subcomissário Marco Martins, pela tua amizade que redundava em boas conversas sempre puras e saudáveis.

Uma palavra de reconhecimento apreço e de agradecimento à Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública por ter autorizado a realização deste trabalho na Escola Prática de Polícia.

À *Quidgest* por ter acolhido o meu projeto e ter permitido que os dados obtidos fossem tratados a partir da sua aplicação informática. À Dr.^a Ana Bernardo, pelas sugestões e pelo apoio que me deu no âmbito do tratamento de dados na aplicação informática “*BSC Quidgest*”.

A todos aqueles que diretamente ou indiretamente cruzaram o meu caminho e me ajudaram a edificar este trabalho.

E porque o velho adágio popular nos ensina de que os “*últimos são sempre os primeiros*”, não posso deixar de agradecer aos meus filhos, Dinis e Pedro, por me engrandecerem a alma. O meu amor por vós vai muito para além do infinito. À minha esposa, Teresa Margarida, pelas longas horas de espera que, somadas, perfazem anos de vida. A tua cumplicidade, compreensão e amizade têm sido determinantes na minha vida pois reconheço-te a difícil e espinhosa tarefa que é a de suportar os meus estados de alma. Aos meus pais, por me terem ensinado a ser simplesmente quem sou e a compreender a verdadeira importância do Natal. Ao meu irmão e à saudade que ele deixou, que apesar de já ter partido sei que olha por mim todos os dias.

Ao meu *velho*, companheiro de outras guerras. Sem ti, toda esta viagem teria sido bem mais penosa. Honestamente, estou convicto de que nem sequer teria chegado ao fim. É, para mim, uma honra muito grande ser teu amigo. Tens-me ensinado muitas coisas mas confesso-te que, de todas elas, a que me dá maior prazer e orgulho tem sido a de percorrer os caminhos da vida que me indicas na certeza de que todos eles convergem não naquilo que me apetece mas naquilo que eu devo fazer para ser verdadeiramente feliz e sentir-me plenamente realizado. Aqueles que me têm demonstrado que a vida vale a pena ser vivida e que a mudaram para sempre. Devo-te a concretização de um dos meus dois sonhos de infância, aquele que diariamente pulsa no meu coração. Ao teu manto, que tanto me tem protegido e sob o qual muito tenho aprendido. Por tudo isto, meu *velho*, um simples mas sentido obrigado, retira todo o sentido ao que em seu redor se possa dizer ou escrever por muito sentido que seja.

A todos saúdo com profunda gratidão. Bem hajam por tudo o que de bom me concederam!

RESUMO

A crescente responsabilização e exigência de transparência na gestão pública, a incapacidade da maioria das organizações em executar eficazmente a sua estratégia e a evidência de que a tomada de decisão não pode cingir-se apenas às medidas financeiras tem determinado o surgir de diversas abordagens à aplicação do *Balanced Scorecard* em organizações públicas.

O Estudo do Caso da Escola Prática de Polícia assenta numa análise experimental e descritiva, alicerçado em técnicas de investigação qualitativas. Procurou-se identificar qual o modelo de avaliação de *performance* que mais se adequava às suas especificidades. Recorrendo à metodologia de inquérito por entrevista semiestruturada foi possível estruturar um modelo de *Balanced Scorecard* de aplicação restrita àquele estabelecimento de ensino.

As conclusões do estudo apontam para a importância do recurso a um modelo de gestão que contemple a informação proveniente da contabilidade de gestão na definição de indicadores de desempenho.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*; Contabilidade de Gestão; Escola Prática de Polícia.

ABSTRACT

The Balanced Scorecard and its application to the Police Training School

The growth in requirements towards a responsible management and transparency in public administration, associated to the inability of most organizations to effectively implement their strategies, aligned with the evidence that decision making cannot be restricted to financial measures, require diversified approaches towards the implementation of Balanced Scorecard in public organizations. The Case Study of the Portuguese Police Training School is based on a descriptive and experimental analysis, supported on qualitative research techniques. Thus, we have looked for the identification of a performance evaluation model that better fits with Police Training School characteristics and specifications. Through an interview survey approach, as the main methodology, it was possible to achieve a Balanced Scorecard structure that fits with the case study under analysis, on a reliable basis. Our main findings evidence the importance of management accounting towards the set of a key performance indicators framework.

Keywords: *Balanced Scorecard*; Cost Accounting; Portuguese Police Training School.

ÍNDICE ANALÍTICO

AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO	iii
ABSTRACT.....	v
ÍNDICE ANALÍTICO	vii
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE TABELAS	xiii
LISTA DE GRÁFICOS.....	xv
SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	xvii
INTRODUÇÃO	1
1. O MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	9
1.1. O conceito de gestão adaptado aos organismos públicos	9
1.1.1. Paradigma gestor: Modelo da <i>Nova Gestão Pública</i>	10
1.1.2. Reformas na Administração Pública em Portugal	13
1.1.3. Gestão Pública orientada para o desempenho.....	14
2. A CONTABILIDADE DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO	17
2.1. O sistema de informação financeira no setor público	17
2.2. Conceito de Contabilidade de Gestão	19
2.3. Objetivos da Contabilidade de Gestão	21
2.4. Contabilidade e controlo de gestão.....	24
2.4.1. Modelos de apuramento de resultados.....	24
2.5. Adaptabilidade da Contabilidade de Gestão ao setor público	25
3. O <i>BALANCED SCORECARD</i>	29
3.1. Enquadramento.....	29
3.2. <i>Balanced Scorecard</i> como instrumento de gestão	31
3.3. Perspetivas de mensuração do desempenho.....	34
3.3.1. Perspetiva da Aprendizagem e Crescimento.....	34
3.3.2. Perspetiva de Processos Internos	35
3.3.3. Perspetiva do Cliente	36
3.3.4. Perspetiva Financeira	38
3.4. O <i>Balanced Scorecard</i> e a gestão estratégica	39
3.4.1. Relações de causa-efeito.....	39
3.4.2. Mapas estratégicos	40
3.4.2.1. Barreiras à implementação da estratégia	43
3.4.3. Objetivos, metas, indicadores e planos de ação	44
4. O <i>BALANCED SCORECARD</i> NA GESTÃO DA MUDANÇA E A SUA EXPANSÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	49
4.1. Alterações ao modelo do <i>Balanced Scorecard</i> original	50

4.2.	Aplicação do <i>Balanced Scorecard</i> nas forças policiais	52
4.2.1.	<i>Swedish National Police Board</i>	53
4.2.2.	<i>United Kingdom Police Force</i>	54
4.2.3.	<i>Dumfries e Galloway Constabulary - Scotland</i>	56
4.2.4.	Polícia Municipal de Matosinhos	57
5.	METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	59
5.1.	Enquadramento geral	59
5.2.	Objetivos do estudo	61
5.3.	A investigação	62
5.3.1.	Planos de pesquisa e etapas do trabalho	63
5.3.2.	Enquadramento do trabalho de campo	65
5.3.3.	Recolha de dados.....	65
5.3.3.1.	Informação secundária	65
5.3.3.2.	Inquérito por entrevista	66
5.3.3.2.1.	O Pré teste.....	67
5.3.3.2.2.	Estrutura do primeiro inquérito	67
5.3.3.2.3.	Estrutura do segundo inquérito.....	70
5.4.	Fiabilidade	71
5.4.1.	Fiabilidade externa	72
5.4.2.	Validade interna da investigação	72
5.5.	Caracterização da Escola Prática de Polícia	73
5.5.1.	Estrutura Orgânica da Escola Prática de Polícia	74
5.5.2.	Aplicação do <i>Balanced Scorecard</i> na Escola Prática de Polícia	75
5.5.2.1.	Processo de construção do <i>Balanced Scorecard</i> na Escola Prática de Polícia	76
5.5.2.1.1.	Definição das perspetivas.....	76
5.5.2.1.2.	Seleção dos objetivos estratégicos	79
5.5.2.1.3.	Definição das relações de causa-efeito.....	83
5.5.2.1.4.	Seleção de indicadores	83
6.	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	87
6.1.	Modelo contabilístico e funcionamento da Escola Prática de Polícia	88
6.1.1.	Modelo contabilístico na Escola Prática de Polícia	88
6.1.2.	Funcionamento da Escola Prática de Polícia.....	89
6.2.	Modelo de avaliação de <i>performance</i> em uso na Escola Prática de Polícia	91
6.3.	Aplicação do <i>Balanced Scorecard</i> na Escola Prática de Polícia	93
6.3.1.	Definição das perspetivas e dos objetivos estratégicos.....	94
6.3.2.	Medição da <i>Performance</i>	95
6.3.2.1.	Desenvolvimento do plano de ação, indicadores e metas	95
6.3.3.	Comunicação do <i>Balanced Scorecard</i>	99
6.3.4.	Monitorização da <i>performance</i> da Escola Prática de Polícia – Simulação prática	102

6.3.5. Vantagens e desvantagens da aplicação do Balanced Scorecard na Escola Prática de Polícia	107
6.4. Modelo de avaliação de <i>performance</i> adequado às especificidades da Escola Prática de Polícia.....	108
Conclusões.....	111
Bibliografia Citada	115
Apêndices.....	121
Anexos	165

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Transformação da Administração Pública tradicional ou progressiva para a <i>Nova Gestão Pública</i>	13
Figura 2: Perspetiva estratégica da reforma da Administração Pública	14
Figura 3: Evolução da Contabilidade de Gestão	20
Figura 4: Objetivos, estratégia e utilidade da Contabilidade de Gestão	23
Figura 5: O <i>Balanced Scorecard</i> como modelo de gestão estratégica	32
Figura 6: Processos da gestão estratégica	33
Figura 7: O modelo do <i>Balanced Scorecard</i>	40
Figura 8: Modelo de criação de valor aplicado	42
Figura 9: Barreiras à implementação da estratégia	44
Figura 10: <i>Balanced Scorecard</i> : Sistema de medição e de gestão estratégica	46
Figura 11: Modelo do <i>Balanced Scorecard</i> adaptado ao setor público	51
Figura 12: Possíveis adaptações ao modelo do <i>Balanced Scorecard</i> no setor público	52
Figura 13: Conceptualização do BSC - <i>Swedish National Police Board</i>	53
Figura 14: O BSC na melhoria de procedimentos - <i>United Kingdom Police Force</i>	55
Figura 15: O BSC na medição do desempenho - Dumfries e Galloway Constabulary	57
Figura 16: Principais fatores que concorrem para a dinamização do QUAR	91
Figura 17: Importância atribuída aos princípios enunciados no SIADAP	91
Figura 18: Priorização dos objetivos mais relevantes - (SIADAP)	92
Figura 19: Grau de concordância atribuído	93
Figura 20: <i>Balanced Scorecard</i> para a EPP - perspetivas e objetivos	94
Figura 21: Mapa Estratégico na EPP	100
Figura 22: <i>Dashboard</i> dos KPI da Escola Prática de Polícia	104
Figura 23: <i>Lista</i> de KPI da Escola Prática de Polícia	105
Figura 24: <i>Árvore</i> de KPI da Escola Prática de Polícia	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modelo Administrativo/Modelo de Gestão	12
Tabela 2: Técnicas de gestão agrupadas por categorias	27
Tabela 3: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte I)	68
Tabela 4: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte II)	69
Tabela 5: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte III)	69
Tabela 6: Estrutura do inquérito n.º 2 – (Parte I)	70
Tabela 7: Estrutura do inquérito n.º 2 – (Parte II)	71
Tabela 8: Processo de construção do <i>Balanced Scorecard</i>	76
Tabela 9: Lista de potenciais objetivos	80
Tabela 10: Lista de potenciais objetivos (<i>continuação</i>)	81
Tabela 11: Lista de objetivos - Perspetiva Comunicação e Imagem.....	82
Tabela 12: Lista de potenciais indicadores	84
Tabela 13: Lista de potenciais indicadores (<i>continuação</i>).....	85
Tabela 14: Plano de ação	96
Tabela 15: Relação entre Objetivos, Indicadores, Metas, Periodicidade e Polaridade	101
Tabela 16: Simulação de resultados.....	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Mapa de pessoal da Escola Prática de Polícia	90
Gráfico 2: Importância atribuída aos indicadores – Clientes	97
Gráfico 3: Importância atribuída aos indicadores - Aprendizagem e Crescimento	97
Gráfico 4: Importância atribuída aos indicadores - Processos Internos	98
Gráfico 5: Importância atribuída aos indicadores - Comunicação e Imagem	98
Gráfico 6: Importância atribuída aos indicadores - Financeira	99

SIGLAS E ACRÓNIMOS

CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica

CFA – Curso de Formação de Agentes

CFC – Curso de Formação de Chefes

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DRA – Diretriz de Revisão/Auditoria

EPP – Escola Prática de Polícia

EVA - *Economic Value Added*

GeRFIP - Gestão Recursos Financeiros em modo partilhado

IFAC - *International Federation of Accountants*

KPI – *Key Performance Indicator*

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

POC – Plano Oficial de Contabilidade

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

PSP – Polícia de Segurança Pública

RAFE – Regime da Administração Financeira do Estado

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RICG – Recomendação Internacional de Contabilidade de Gestão

SEI – Sistema Estratégico de Informação

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação de Gestão e Avaliação do Desempenho na
Administração Pública

UE – União Europeia

"A maior recompensa do nosso trabalho
não é o que nos pagam por ele,
mas aquilo em que ele nos transforma"
(John Ruskin)

INTRODUÇÃO

A reforma do Estado e da Administração Pública tem estado no centro da agenda política há mais de uma década. O crescimento da Administração Pública, concebida para garantir o bem-estar social, causou inúmeras situações de rutura, motivo pelo qual o Estado procura, presentemente, transferir responsabilidades, desburocratizar e racionalizar tarefas que lhe eram tradicionalmente acometidas capacitando-o para o exercício de atividades de gestão, de controlo e de incentivo (Carapeto e Fonseca, 2006)

As expectativas, necessidades e exigências criadas pelos cidadãos induziram e obrigaram a repensar o modelo de gestão dominante nos serviços públicos. Em Portugal, como noutros países da OCDE, com particular destaque para os de origem anglo-saxónica, a década de 80 do século passado foi determinante na transição de um modelo de Estado-administrativo para um modelo de Estado-gestor. Este último, caracterizado pela necessidade de reduzir a despesa pública, procura alinhar os mecanismos de mercado, as ideias e as técnicas de gestão em uso no setor privado. Esta alteração de paradigma, designada por *Nova Gestão Pública* (NGP), ditou a necessidade dos Estados se adaptarem à formulação de políticas públicas adequadas à implementação de modelos de gestão e de alterações nas estruturas existentes na Administração Pública, conducentes a uma nova abordagem da contabilidade pública (Hood, 1995).

De entre as tarefas fundamentais do Estado, preconizadas na Constituição da República Portuguesa¹, destacam-se a garantia da independência e a criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, bem como a garantia dos direitos e liberdades fundamentais. Do ponto de vista estratégico e perante o risco crónico da globalização, dos riscos e das ameaças, em especial das redes de criminalidade organizada e a sua conexão com o terrorismo ou a corrupção que contribuem para a insegurança e para o desmoronar do Estado tal como o conhecemos, deve o Estado formular medidas e operacionalizar políticas públicas

¹ Princípios fundamentais da Constituição da República Portuguesa, artigo 9.º, disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Portugal/SistemaPolitico/Constituicao/Pages/default.aspx> (acedido em 01 de abril de 2011).

capazes de obstar à desarticulação e pulverização dos centros de poder e ao emergir de poderes difusos que colocam em perigo a sua segurança, desenvolvimento e bem-estar.

A segurança interna constitui uma tarefa e uma atividade² do Estado. Considerada como um pilar estruturante fundamental do Estado, cuja prossecução e garantia são função da polícia, de natureza administrativa e/ou de natureza judicial, em estrita subordinação à Constituição, tem como principal objetivo promover o bem-estar individual e coletivo. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, tendo a polícia por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos³.

Não obstante as suas especificidades, a polícia é um setor com características similares aos restantes setores da Administração Pública tendo sido alvo de profundas reformas que têm caracterizado o seu novo modelo de atuação, mais proactivo e capaz de empreender tarefas preventivas, prevenindo e antecipando soluções para potenciais conflitos enquadradas no paradigma da *Nova Gestão Pública*, onde a qualidade e a produtividade dos serviços públicos prestados, a sua eficiência e a sua orientação para o “utente/cidadão” assumem uma importância preponderante.

A evolução sentida na Polícia de Segurança Pública em geral e na Escola Prática de Polícia em particular, quanto à adoção de sistemas de informação e de controlo de gestão, tem contribuído para o processo de tomada de decisão, garantindo o rigor e a diferenciação de desempenhos, convergindo com a mudança operada no setor público através da implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública⁴, como instrumento de gestão.

² A atividade de segurança interna pauta-se pela observância das regras gerais de polícia e com o respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de Direito democrático, sendo desenvolvida pelas forças e serviços de segurança e exercida nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da Lei-quadro da política criminal, das leis sobre a política criminal e das leis orgânicas das forças e serviços de segurança, cf. resulta da conjugação do n.1 do artigo 2.º e n.2 do artigo 1.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei Segurança Interna).

³ Decorrente da observância à alínea b) do artigo 9.º, do artigo 266.º e do n.º 2 do artigo 272.º, todos da Constituição da República Portuguesa. A segurança interna, conforme preceituado no n.º 1 do artigo 1.º da Lei de Segurança Interna, é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

⁴ Criado através da Lei n.º 10/2004, de 22 de março e posteriormente reformulada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

O *Balanced Scorecard*, inicialmente concebido para avaliar o desempenho das organizações com fins lucrativos, tem-se revelado como um instrumento de gestão dinâmico, flexível e de grande utilidade para as organizações públicas e sem fins lucrativos. A sua capacidade em alinhar e refletir o equilíbrio e as relações de causa-efeito entre os objetivos fixados em cada uma das suas perspetivas, comunicando-os transversalmente a todos os níveis organizacionais, tem garantido a gestão eficaz da *performance* organizacional baseada na visão e na estratégia das organizações com e sem fins lucrativos.

Objetivos da investigação

Uma investigação é, em qualquer circunstância, um projeto inacabado no qual se procura mais e melhor conhecimento sobre o que nos rodeia. Neste trabalho de investigação, vários são os objetivos que o norteiam, na certeza de conseguirmos evoluir um pouco mais na hierarquia do conhecimento rumo ao saber (Lopes, 2008).

A partir do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública⁵, que encontra no seu artigo 1.º o objetivo central de “*contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública*”, existe a percepção de que em sistemas organizacionais complexos, como é o caso da Escola Prática de Polícia, a melhoria da *performance* centrada na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pode ser facilitada através da definição e comunicação clara da visão, adaptando e integrando o *Balanced Scorecard* como instrumento de gestão reconhecido e testado internacionalmente.

No âmbito da importância em adotar um modelo de gestão global e integrado que utilize como indicadores de desempenho a informação proveniente da Contabilidade Analítica⁶, é nosso objetivo trazer a debate a importância em responder à seguinte questão de investigação:

- Qual o modelo de avaliação de performance que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia?

⁵ O n.º 6 do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007 prevê o recurso, por parte dos serviços, a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar a avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública, designadamente no subsistema dedicado à gestão da *performance* dos serviços – SIADAP 1.

⁶ Conscientes da evolução terminológica e gradual do conceito de Contabilidade Analítica para Contabilidade de Gestão, devidamente abordada no ponto 2.2., página 19, desta dissertação utilizaremos, a partir desta fase, o termo Contabilidade de Gestão ainda que este conceito agregue a evolução nestes domínios.

A reflexão sobre o modelo contabilístico de gestão dominante na Escola Prática de Polícia e a sua respetiva confrontação com os benefícios que a Contabilidade de Gestão confere, preconizam um dos objetivos do nosso trabalho. Para além deste objetivo, procederemos também à análise dos atuais sistemas de avaliação de desempenho.

Conscientes, porém, de que a adaptação e implementação de um novo modelo de gestão nas organizações é um processo lento e culturalmente complexo (Lopes, 2008), associamos o segundo objetivo da nossa investigação à análise do modelo do *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão estratégica no âmbito do setor público, elencando as suas vantagens e desvantagens quando aplicado à Escola Prática de Polícia.

Organização da dissertação

Esta dissertação está organizada em seis capítulos. Na introdução procuramos contextualizar o tema da investigação, retratando os principais aspetos metodológicos que suportam a pesquisa e o tratamento dos dados primários e secundários. Trata-se de uma parte em que o único objetivo assenta no enquadramento da temática.

Os quatro primeiros capítulos referem-se, genericamente, à revisão de literatura, nos quais desenvolvemos o modelo da *Nova Gestão Pública* a par com as reformas introduzidas na Administração Pública em Portugal, a aplicabilidade da Contabilidade de Gestão no setor público, o *Balanced Scorecard* e, a sua expansão como modelo de gestão estratégica nos serviços públicos, que suporta a nossa parte empírica. A alteração do paradigma gestor estruturada a partir do modelo da *Nova Gestão Pública* foi o nosso ponto de partida, ramificando de seguida para as reformas produzidas em Portugal, com a gestão pública a ser orientada para o desempenho onde Contabilidade de Gestão assume um papel de relevo no controlo de gestão (capítulo 2) e os sistemas de controlo de gestão tradicionais evoluem para modelos de controlo estratégico e operacional, como é o caso dos programas de *Balanced Scorecard* que permitem integrar informação financeira e não financeira, monitorizando e interligando as dimensões operacionais e estratégicas das organizações (capítulos 3 e 4).

Feito o enquadramento teórico da temática que consubstancia o objeto da nossa investigação, dedicaremos o capítulo cinco, por nós considerado como fundamental e determinante em qualquer investigação, à metodologia seguida onde será apresentada a forma como se operacionalizará o nosso estudo, desde a recolha de dados ao seu tratamento, explicando todas as nossas opções. Estamos conscientes, porém, de que em cada momento, outras opções poderiam ter sido tomadas em alternativa. No entanto, e porque a investigação é definida por Lopes (2008) como um “*território desconhecido*” não descuraremos, no seu decorrer, quaisquer estratégias emergentes.

No capítulo seis da nossa investigação, procurar-se-á sistematizar a discussão dos resultados por nós obtidos. Atendendo à sua fiabilidade e validação, procuraremos retirar deles um conhecimento acrescido sobre a realidade concreta que caracteriza a Escola Prática de Polícia abrindo, eventualmente, novas linhas de investigação. Representando o culminar de um processo, este capítulo permitir-nos-á contribuir para o entendimento de uma realidade onde evidenciaremos, através de uma simulação prática, elaborada com as devidas adaptações, a importância das organizações públicas em adotarem um modelo de gestão estratégica, destacando o *Balanced Scorecard*, e quais os seus principais inibidores.

Na última parte, dedicada essencialmente à sistematização e síntese das principais conclusões, abordaremos as limitações associadas a esta investigação apontando eventuais linhas de investigação futuras. É nossa expectativa, nesta parte, sistematizar e demonstrar o contributo que possamos ter dado para o progresso no domínio do saber, numa área tão importante e sensível como é a da gestão da coisa pública.

Metodologia

Nesta investigação foram usadas metodologias de natureza qualitativa, em particular o Estudo de Caso⁷. Os dados primários foram recolhidos através de Inquérito por Entrevista, do tipo semiestruturada, como instrumento privilegiado nos estudos descritivos com abordagem qualitativa. Procurámos dirigir um conjunto de questões

⁷ Tal como referido por Ryan *et al.* (2002:142) “Os Estudos de Caso tornaram-se comuns na investigação em contabilidade, em particular na Contabilidade de Gestão, porquanto são raros ao nível da Contabilidade Financeira”. Esta metodologia tem ganho grande aceitação na investigação científica em Contabilidade de Gestão, sendo hoje usual ao nível da literatura.

formuladas a partir de uma ordem pré-estabelecida, podendo o respondente, ainda assim, dar respostas tão longas quanto o desejasse.

Foram aplicados ao diretor da Escola Prática de Polícia dois inquéritos por entrevista que tinham os seguintes pressupostos: No primeiro, diagnosticar e descrever a missão e a orientação global da Escola Prática de Polícia bem como os mecanismos usados na divulgação da estratégia organizacional. Paralelamente, e após enquadrarmos o contributo da Escola Prática de Polícia na definição dos indicadores de desempenho a serem estabelecidos no Quadro de Avaliação de Responsabilização da Polícia de Segurança Pública, de acordo com o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública, tentámos compreender qual o modelo de avaliação de desempenho em uso naquele Estabelecimento de Ensino policial e quais os objetivos estratégicos definidos por este de acordo com as linhas de ação estipuladas pela Direção Nacional da PSP. A partir de uma visão holística e dinâmica, foi possível delinear a estratégia consubstanciada em relações de causa-efeito, as perspetivas necessárias para a criação de valor ao longo do tempo.

No segundo inquérito, e com base na orientação global da Escola Prática de Polícia, traduzimos a estratégia, definida a partir do primeiro inquérito, em sistemas de mensuração, explicitando as relações entre os objetivos e as medidas/indicadores nas perspetivas previamente definidas. Para o efeito, recorreremos ao mapa estratégico, pano de fundo sobre o qual foi narrada a história estratégica da Escola Prática de Polícia em prol da criação de valor ao longo do tempo, inserindo numa lógica de relações de causa-efeito, os resultados almejados agregados aos respetivos indicadores. Através do mapa estratégico procurámos facilitar a compreensão em termos operacionais dos colaboradores no modo como a direção da Escola pretende criar valor.

Relativamente aos dados secundários, os mesmos foram obtidos a partir de fontes distintas: por um lado através dos documentos internos da Polícia de Segurança Pública e, por outro, através da informação disponibilizada a partir das plataformas genéricas.

No tratamento da informação foi utilizada a aplicação “*BSC-Quidgest*”, como ferramenta de gestão para ilustrarmos o modelo de *Balanced Scorecard* aplicado à Escola Prática de Polícia.

Tendo em consideração de que a nossa investigação partiu do conhecimento geral sobre o *Balanced Scorecard* para a sua aplicação em particular, numa realidade concreta como é o caso da Escola Prática de Polícia, consideramos estar perante a aplicação do método dedutivo presumindo que, através da metodologia adotada, conseguiremos atingir os objetivos definidos no ponto anterior, nomeadamente no que tange ao conhecimento do *Balanced Scorecard* e à sua aplicabilidade à Escola Prática de Polícia.

Limitações e implicações

Considerando que nenhuma investigação está isenta de limitações, entendemos que esta também não está isenta de alguma subjetividade que afeta, intrinsecamente, as metodologias de investigação⁸. Se a divulgação da informação é feita por intermédio de seres humanos é muito difícil eliminarmos, por completo, a forte componente de subjetividade existente por parte do entrevistador e do entrevistado no momento da recolha de informação, associada ao facto de não termos tido oportunidade de efetuarmos as entrevistas repetidas no tempo como forma de assegurar a consistência das respostas dadas.

Outra limitação assenta na volatilidade dos cargos de direção e das pessoas que os ocupam levando a que, na generalidade dos casos, surjam novos e diferentes entendimentos sobre a mesma realidade, sobretudo ao nível da estratégia a adotar em organizações públicas num contexto de instabilidade económica tão profundo como aquele que se faz sentir em Portugal. Decorre desta limitação o facto de considerarmos que as conclusões são de aplicação restrita à Escola Prática de Polícia, não fazendo sentido extrapolá-las para qualquer outro setor, ainda que pertencente à Polícia de Segurança Pública, na medida em que estas se enquadram num tempo e num espaço determinados.

A questão das implicações deve levar em consideração o facto de termos, a partir de agora, granjeado um melhor entendimento e conhecimento sobre a aplicação de uma ferramenta de controlo de gestão estratégica e operacional, que permite integrar a informação histórica e prospetiva das organizações, com base em indicadores financeiros e não financeiros, que possibilita a monitorização e o reporte da informação necessária à tomada de decisão por parte dos responsáveis das

⁸ Sobre as limitações intrínsecas aos Estudos de Caso, ver Ryan *et al.* (2002:158).

organizações públicas em geral e da Escola Prática de Polícia em particular. A partir desta visão sistémica e dinâmica da nossa investigação julgamos ter contribuído para a abertura de novas linhas de investigação em que, para além de cada uma delas constituir um desafio, a procura de mais e melhor conhecimento encimará o desafio de colmatar as limitações por nós referenciadas.

1. O MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

1.1. O conceito de gestão adaptado aos organismos públicos

A globalização das sociedades modernas, da economia bem como a defesa das regras da concorrência e da abertura dos mercados, ordena que os Estados sejam hábeis em readaptar as políticas públicas e a adequar os modelos de gestão.

Após o final da segunda grande guerra mundial, os países envolvidos sentiram a necessidade de procederem à reforma da sua própria Administração Pública. Estas políticas de redistribuição e de gestão discricionária rotuladas de “*Welfare State*”, “*Keynesian State*” ou até mesmo de “*Keynesian Welfare State*” tornaram-se muito populares à época (Majone, 1997). Mozzicafreddo (1992:61), defende que da comparação dos estudos europeus sobre o “*Welfare State*” resultou, no decorrer dos últimos anos, um acentuado crescimento de gastos públicos totais, onde Portugal se inclui face às políticas orçamentais implementadas pelos governos surgidos após a revolução de 1974.

Tendo como cenário de fundo a globalização e face à “*quebra da capacidade governativa e à fragilização das instituições e deslegitimação da autoridade*” o principal desafio que se coloca aos Estados é o de manterem os princípios do Estado democrático, com particular destaque na salvaguarda do princípio do Estado de direito⁹ a par com as novas exigências em modernizar a Administração Pública pensadas a partir de um modelo que se tem caracterizado como Estado-gestonário (Carapeto e Fonseca, 2006).

A coexistência conflitual do papel de cidadão enquanto eleitor e enquanto contribuinte, a expansão dos gastos públicos quer em *capital social*¹⁰ quer em *consumo social* e a própria expansão dos gastos sociais quer na área económica quer na área social são para Reginato (2008:20) e Mozzicafreddo (1992:59) justificação para o Estado intensificar a sua pressão fiscal assim como torna mais evidente os conflitos existentes

⁹ Carapeto e Fonseca (2006:20) defendem o conceito de Estado de Direito com base nos princípios da legalidade, separação de poderes, proporcionalidade, segurança jurídica, responsabilidade dos titulares dos cargos públicos e do controlo judicial.

¹⁰ Mozzicafreddo (1992:60) defende que o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal estruturou-se, em termos institucionais, à volta do modelo “*universalista*”, produzindo políticas sociais de mecanismo de regulação no âmbito económico e de políticas de consertação social que ambicionavam dar resposta direta às necessidades imediatas da população.

à volta da redistribuição dos recursos. Esta “nova” relação entre o Estado e a sociedade tem movido a opinião geral em concordar com a necessidade do Estado reformular as suas fronteiras com outros setores da sociedade, passando por um caminho de privatizações e pela “reinvenção” do Estado-providência (Majone, 1997).

A sociedade e os cidadãos são a razão de ser da Administração Pública. Para Neves, (2002:29), a reforma ou mesmo a modernização da Administração exigem o reforço de competências de gestão, não passando este reforço pela simples importação e adaptação de conceitos e instrumentos desenvolvidos e aplicados no setor privado. A liderança das organizações públicas deve assumir a importância da dimensão estratégica e comportamental não podendo deixar de ser consideradas relevantes as dimensões económica e financeira. A prática efetiva de gestão nos serviços públicos, no que diz respeito à fixação de estratégia e de objetivos e de responsabilização por resultados, não prescinde de um enquadramento político e normativo que estimule a responsabilização, autonomias e mecanismos de coordenação.

Bilhim (2004:12), procede à distinção dos conceitos de “Gestão Pública” e de “Administração Pública” defendendo que o primeiro deve reservar-se ao setor empresarial do Estado enquanto o segundo deve continuar a privilegiar as atividades tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado, independentemente de tratar-se da “nova” ou da “velha” administração. Neves (2002:31), alinhada com esta distinção, defende, que durante muito tempo, o conceito de gestão não era aplicável aos dirigentes da Administração Pública por estes considerarem que o seu papel se cingia ao de administrar de acordo com os recursos a serem afetos aos serviços, cumprindo com as suas atribuições e com as competências previamente definidas em diploma orgânico. Referia que a ausência de atitudes gestionárias de responsabilização por objetivos e custos são essenciais para o reforço da gestão na Administração Pública.

1.1.1. Paradigma gestionário: Modelo da Nova Gestão Pública

Hood (1995:93) defende que o paradigma da *Nova Gestão Pública* surgiu nalguns países da OCDE no decorrer dos anos 80 do século XX, envolvendo uma abordagem diferente da contabilidade pública. Costa *et al.* (2006:203), associam as expectativas e as necessidades dos cidadãos como indutor de uma nova forma de gerir os serviços públicos, onde a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública e a

satisfação do cliente são o ponto de referência desta forma de gestão. Para Reginato (2008:20), num sistema democrático, as relações de *accountability*¹¹ envolvem duas partes: os cidadãos e eleitores bem como os respetivos representantes eleitos e gestores públicos. Para esta autora, esta relação baseia-se no princípio da transparência interna e externa, implicando a clara identificação dos gestores e dos respetivos utilizadores que pretendem aceder e usar a informação. Este novo paradigma de gestão veio implementar mudanças e alterações nas estruturas existentes da Administração Pública que Hood (1995 e 1991) resume da seguinte forma:

- Gestão profissionalizada;
- Esclarecimento das medidas de *performance* a utilizar;
- Ênfase nos resultados;
- Segmentação das grandes unidades administrativas;
- Adoção de estilos de gestão privada e,
- Insistência na eficiência e na eficácia.

A expressão generalista *Nova Gestão Pública*, caracterizada por um movimento de convergência de reformas administrativas encetadas nos diferentes países da OCDE, adotado com maior visibilidade nos países Anglo-Saxónicos, visavam uma aproximação no relacionamento com o cidadão que procurava uma governação que fizesse mais e custasse menos (OCDE, 2001a:2).

O alinhamento dos mecanismos de mercado, de ideias e das técnicas de gestão em uso no setor privado tem promovido alterações profundas nos países europeus, conducentes a reformas institucionais (introduzindo mecanismos de mercado) e administrativas (melhorando o exercício da gestão), com destaque para a redução da despesa pública, o reforço da responsabilidade e a satisfação do consumidor, tornando os serviços mais eficientes e competitivos (Carapeto e Fonseca, 2006).

Raine e Wilson (1995) citados por Gomes *et al.* (2010), descrevem, tal como releva da tabela 1, as características que opõem o modelo tradicional ao modelo de gestão, no setor público.

¹¹ A definição de *accountability* traduz a obrigação de prestar contas pelas responsabilidades assumidas bem como justificar a utilização e a gestão dos recursos utilizados por parte de quem aceita essa obrigação junto de quem tem competência para fiscalizar, devendo existir ferramentas para punir ou premiar quem presta contas (Reginato, 2008:19).

Tabela 1: Modelo Administrativo/Modelo de Gestão

MODELO ADMINISTRATIVO	MODELO DE GESTÃO
Estável	Dinâmico
Documentado	Medido
Funcionários especialistas	Funcionários flexíveis
Controlo e Autoridade	Delegação e responsabilidade
Equidade	Eficiência e eficácia
Continuidade	Capacidade de resposta
Orientação para o <i>Input</i>	Orientação para o <i>Output/Outcome</i>

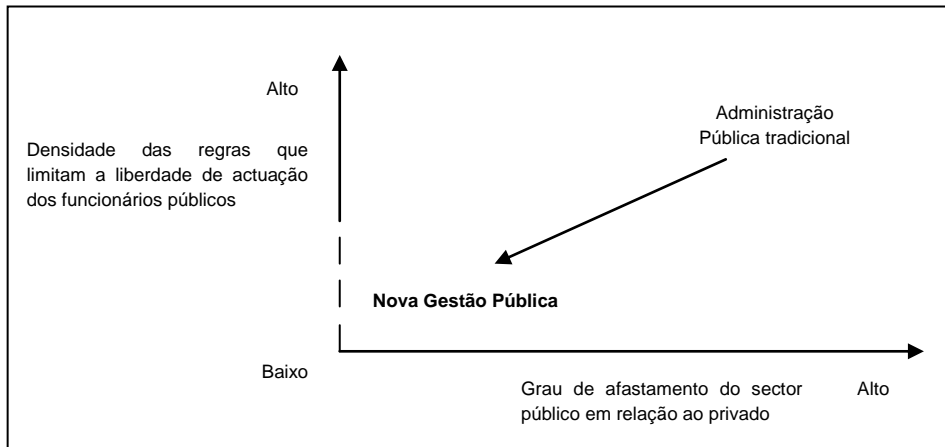
Fonte: Raine e Wilson (1995), citados por Gomes *et al.* (2010).

Dunleavy e Hood (1994:9), caracterizam o conceito de *Nova Gestão Pública* como “controverso” por ser frequentemente usado para descrever a reorganização dos organismos públicos numa ótica que passa por produzir relatórios de gestão e utilizar os métodos contabilísticos numa vertente empresarial. Defendem que a mudança no setor público deve ser coordenada a partir das duas perspetivas espelhadas na figura 1, centradas na reorganização do setor público recorrendo ao “*down-grid*” e ao “*down-group*”¹². A existência de um contraste entre o setor público tradicional e a *Nova Gestão Pública* passa por distinguir o setor público tornando-o mais eficiente e competitivo.

Ainda que a doutrina associada à *Nova Gestão Pública* dominasse a aplicação das reformas na Administração Pública de muitos países, Madureira e Ferraz (2010:36) defendem que essa realidade ainda decorre em Portugal. Para estes autores, a introdução da gestão por objetivos entre 2004 e 2007 agregada ao Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) constituem um feito relevante no âmbito da aplicação das reformas no domínio da gestão. Carapeto e Fonseca (2006) e OCDE (2001b) referem que, na sequência da adoção deste modelo de gestão, Portugal acolheu a “orientação para o cidadão” como a questão central para a mudança.

¹² Para Dunleavy e Hood (1995), os termos “*down-grid*” e “*down-group*” significam: a redução do poder discricionário, implementada através da uniformização de regras e procedimentos (em particular nas áreas de recursos humanos, contratos e recursos financeiros) e o grau de afastamento do setor público em relação ao setor privado (com enfoque nas áreas de pessoal, sistema de recompensas e práticas de gestão), respetivamente.

Figura 1: Transformação da Administração Pública tradicional ou progressiva para a Nova Gestão Pública



Fonte: Adaptado de Dunleavy e Hood (1994:10).

1.1.2. Reformas na Administração Pública em Portugal

Os eixos prioritários que norteiam a reforma da Administração Pública¹³ vêm demonstrar a importância que tem a introdução de novas práticas de gestão no contexto da organização da Administração Pública.

Madureira e Ferraz (2010:36) argumentam que uma das grandes virtudes deste modelo de gestão assenta na transparência que confere, para além de que a participação dos cidadãos acaba por tornar-se num dos seus *outputs* principais.

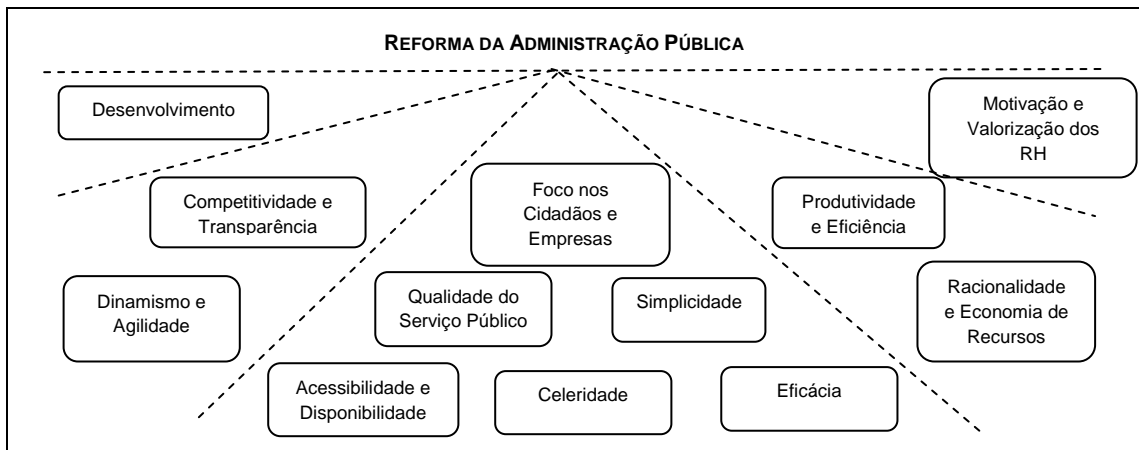
O Quadro de Avaliação e Responsabilização¹⁴ apresenta a forma como as organizações públicas operam em cumprimento com os objetivos previamente estabelecidos.

Apresentamos na figura 2, uma síntese da perspectiva estratégica da reforma da Administração Pública, assente na introdução de novas práticas de gestão onde a gestão por objetivos é eleita como a grande matriz da mudança, levando à ligação da Administração a objetivos e resultados.

¹³ Decorrentes das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 95/2003 e 53/2004 publicadas no Diário da República, 1.ª Série-B, n.º 174 de 30 de julho e n.º 94 de 21 de abril, respetivamente.

¹⁴ O conceito de QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização) encontra-se definido no artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro e permite-nos conhecer a avaliação de desempenho de cada serviço, sujeita a avaliação permanente e atualizada a partir dos sistemas de informação do serviço. O QUAR relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério. A sua dinâmica de atualização deve sustentar-se na análise da envolvimento externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, bem como do grau de satisfação dos utilizadores.

Figura 2: Perspetiva estratégica da reforma da Administração Pública



Fonte: RCM n.º 53/2004.

A OCDE (2001b:2) considerou esta “nova” relação como um fator motivacional de sucesso para a mudança em Portugal. Ferraz e Alexandre (2008:6) defendem que as medidas estruturantes mais recentes implementadas na Administração Pública tiveram na sua origem o valor da importância de uma cidadania ativa e legitimamente mais democrática, tendo por base uma Administração mais aberta, mais eficiente, mais eficaz e de maior qualidade¹⁵.

O processo da reforma da Administração Pública tem estado no centro de qualquer Programa de Governo aparecendo sempre como um dos grandes objetivos de cada legislatura. A introdução de novas medidas tais como: a gestão por objetivos, parcerias públicas, novos sistemas de avaliação de desempenho e a criação de novos estatutos do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Pública, entre outras, contribuíram para a modernização da Administração Pública em Portugal.

1.1.3. Gestão Pública orientada para o desempenho

A mudança das organizações é feita pelas pessoas. A centralidade da melhoria na *performance*, assente na eficácia, na eficiência e na qualidade dos bens e serviços disponibilizados pela Administração Pública, afetam o bem-estar social e o desenvolvimento económico (Pinto, 2007).

¹⁵ Ferraz e Alexandre (2008:6) caracterizam a “*eficiência*” como melhor aproveitamento dos recursos, relacionam a “*eficácia*” com o alcançar dos objetivos e a “*qualidade*” com a capacidade de aumentar o valor dos serviços públicos prestados.

A tónica incidente na melhoria da eficiência por parte dos serviços públicos obrigam-nos a distinguir o modelo¹⁶ de gestão pública da gestão privada. Pinto (2007:126) advogando a existência de sobreposição nalgumas áreas, considera que o setor privado encontra na sua razão de ser (*Bottom line*), muito bem definida, motivação para a criação de estruturas, sistemas de gestão, alianças estratégicas que lhe permitem utilizar os recursos como o trabalho, capital intelectual¹⁷ e financeiro (*inputs*) para escolher os clientes e satisfazer as suas preferências individuais, utilizando o mecanismos dos preços para alcançar o excedente operacional que gera retorno aos investidores.

As organizações públicas, por não estarem expostas ao mercado, vêem a sua atuação parametrizada por restrições legais e regulamentares, para além das influências políticas dos partidos e grupos de oposição, sendo relevante a pressão e fiscalização exercida pela opinião pública (Azevedo, 2007:13).

Para Osborne e Gaebler (1992), citados por Pinto (2007:25) a medição da *performance* nos serviços públicos começou a assumir uma importância relevante no âmbito da *Nova Gestão Pública*, constituindo a base fundamental para proceder à avaliação do nível de resultados atingidos, determinando se a organização atingiu ou não o sucesso previamente definido. Os conceitos de medição de *performance* e de gestão da *performance* são muitas vezes confundidos e utilizados na literatura para fins diversos. Neely *et al.* (2002) defendem que estes conceitos revestem-se de particular importância sempre que é necessário tomar decisões com base na estrutura interna¹⁸ ou externa¹⁹ da organização.

A medição do desempenho pressupõe a existência de indicadores ou de métricas, classificáveis nas diversas categorias. Estes indicadores ou métricas devem figurar

¹⁶ Cruz (2009:148) argumenta que os modelos, não evidenciando todos os atributos do original, ilustram os que apresentam atributos de maior relevo, ou adequados para o observador/criador do modelo manipular. Assim, representam sempre uma simplificação de alguns aspetos da realidade. Tornam-se úteis para reduzir a complexidade, simplificam o original ou o futuro por construir, distinguindo os fatores críticos para o objeto de estudo que se pretende.

¹⁷ Lopes (2008:69), numa terminologia puramente contabilística agregada à gestão das organizações, categoriza o capital intelectual como o lado mais invisível das organizações, designando-o de intangível. O termo intangível congrega, para este autor, elementos tão diversificados como o capital humano, o capital clientes, a propriedade intelectual, o conhecimento tácito, os ativos intelectuais, a pesquisa e desenvolvimento, o capital estrutural, a inovação, o conhecimento codificado e as tecnologias de informação.

¹⁸ Rezende (2003:64) considera que a estrutura interna consiste na quantidade de patentes, conceitos, modelos e sistemas organizacionais e informáticos criados pelos funcionários e colaboradores da organização. Englobam-se também questões como a cultura e clima organizacional, rede de contatos e os mecanismos informais de maturação de decisões.

¹⁹ Para Neely *et al.* (2002), a estrutura externa corresponde aos relacionamentos mantidos com os consumidores, fornecedores, identidade, reputação e imagem que face à ausência de consenso e de uniformidade tornam difícil a sua comparação entre organizações.

numa infraestrutura para a recolha, tratamento, análise e interpretação da informação, designado por sistema de medição de *performance*. Neste contexto, é possível quantificarmos a eficiência e a eficácia²⁰ das ações tomadas. O sucesso para a avaliação da *performance* depende de uma adequada identificação e seleção destes indicadores. Pinto (2007:27) acrescenta que ao serem selecionados, os indicadores devem estar sintonizados com o que se pretende medir, ou seja, com o que é importante medir para, assim, evitar que o seu o comportamento divirja da missão e das prioridades traçadas pela organização.

Por sua vez, a gestão da *performance* integra o sistema de medição de desempenho anteriormente enunciado para avaliar, monitorizar e rever a *performance*. Os *outputs* obtidos a partir da medição apontam-nos um caminho capaz de motivar, inspirar e envolver as pessoas com os propósitos da organização que se consubstanciam na missão, na visão e na estratégia de cada organização, estimulando-as a melhorar o seu desempenho (Lopes, 2010; Lopes e Rodrigues, 2007).

No entanto, e porque a seleção dos indicadores em função do que se pretende medir se revela de particular importância, Lopes (2008:118) e Lopes e Rodrigues (2007) defendem existir limitações nas métricas. Para estes autores, qualquer métrica está imbuída de *ruído* resultante da intensidade e da subjetividade que lhe esteve associada no momento da sua escolha. À limitação anterior, acresce a dificuldade das métricas não serem de aplicação geral quando pretendemos comparar organizações ou indústrias. Esta asserção, que do nosso ponto de vista é de todo pertinente, vem reforçar o conceito de integração, implícito na temática de gestão da *performance*.

²⁰ Em complemento à nota 15 desta dissertação, Neely *et al.* (2002) referem-se à “*eficácia*” para caracterizar a medida em que os requisitos das partes interessadas são atendidas, enquanto o a “*eficiência*” é referida para aferir economicamente se os recursos utilizados se encontram no alcance desse mesmo nível de satisfação.

2. A CONTABILIDADE DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

2.1. O sistema de informação financeira no setor público

A dimensão das organizações, determinada pela globalização das economias e pela constante inovação tecnológica, tem motivado os seus responsáveis a desejarem aceder à informação atempadamente com vista à mitigação do risco, apoiando-os na tomada de decisão. Para Caiado (2009:44), isto implica que todos os aspetos da gestão²¹ das organizações estejam devidamente “*organizados, programados e controlados*” facultando o conhecimento profundo da informação referente à mesma, em tempo oportuno.

Cañibano e Mora (2000:350) argumentam que a estratégia adotada pela União Europeia em harmonizar²² as regras contabilísticas, através da implementação de Diretivas posteriormente transpostas pelos seus Estados membros, vem demonstrar e reforçar a importância da informação disponibilizada pela contabilidade, na construção do mercado comum da U.E.

Em matéria de contabilidade pública, Caiado (2009:394) defende que Portugal adotou um modelo semelhante ao de outros países europeus onde se enquadra a possibilidade de aprovar um plano de contas geral e planos de contas orientados para certos setores de atividade, com vista à prestação de informação adequada.

²¹ Caiado (2009:51-52) define o conceito de gestão como “*um conjunto de políticas associadas ao desenvolvimento de um negócio*”. Para o autor, a gestão pressupõe o conhecimento e a intervenção em todas as dimensões do negócio ou atividade em que atua, não devendo ser omitidos os aspetos éticos. Nesta área do saber, o intercâmbio de ideias e de opiniões dos diversos intervenientes em todas as áreas da organização, deve ser fomentado.

²² O conceito de harmonização contabilística confunde-se, muitas vezes, com o de padronização. Cañibano e Mora (2000:351), defendem que harmonização é um processo, um movimento que visa reconciliar diferentes pontos de vista em países individualmente considerados, desde que daí não resultem conflitos lógicos enquanto que a padronização implica um esforço por parte de todos os países envolvidos em uniformizar os referenciais contabilísticos. Quando comparados, o processo de harmonização é mais realista, alcançável e, por isso, mais conciliador do que o da padronização. Contudo, o caminho percorrido nesta matéria, incluindo Portugal, é para um esforço de harmonização e não o de uniformização.

Com a publicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública²³, da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado²⁴ e do Regime de Administração Financeira do Estado²⁵, deu-se início à nova reforma da contabilidade pública em Portugal.

A publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública²⁶ (POCP) vem criar as condições necessárias à integração dos diferentes aspetos da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica numa contabilidade pública e moderna. A aplicação do POCP nas organizações públicas passou a constituir-se como uma ferramenta fundamental no apoio à tomada de decisões estratégicas, na disponibilização de informação de apoio à atividade e no respetivo controlo financeiro, reforçando a sua transparência e na obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional, designadamente daqueles que assumem grande relevo na aferição do cumprimento das contas nacionais assumidos no quadro do tratado instituído pela União Europeia.

A possibilidade de o Orçamento do Estado ser estruturado a partir de programas²⁷ tem vindo a ser consagrada através de diversas leis de enquadramento, onde o conceito de programa orçamental assume procedimentos quer para a sua elaboração quer para a sua avaliação e controlo. Esta nova metodologia, que contempla uma mudança de enfoque no âmbito da despesa pública e consequente aplicação dos recursos, é gerida com a finalidade de obter resultados num horizonte plurianual permitindo, em alternativa à decisão do *plafond* a atribuir a determinado organismo, consagrar um maior relevo na definição antecipada dos objetivos que lhe dizem respeito e dos respetivos indicadores que lhes estão associados, visando a monitorização e, posteriormente, a eficácia da despesa realizada.

Neste domínio de orientação para o desempenho da atuação do Estado e sob a égide de orçamentação por programas, insere-se o modelo do SIADAP onde a avaliação dos

²³ Lei 8/90 de 20 de fevereiro, publicada no Diário da República n.º 43, I Série.

²⁴ Lei 6/91 de 20 de fevereiro, revogada pelo art.º 93.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto e republicada pelo art.º 4.º da Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto.

²⁵ Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho que, nos termos do artigo n.º 9, introduz a escrituração da contabilidade financeira organizada em contabilidade de compromissos e contabilidade de caixa. Decorre do preâmbulo da legislação em apreço que a introdução da contabilidade de compromissos vem estruturar uma nova contabilidade de caixa, mais adequada com a correta administração dos recursos financeiros e, em complemento, uma Contabilidade Analítica definida como indispensável ao controlo de resultados.

²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de setembro.

²⁷ Para Neves (2002:273), um programa é um “conjunto de de projetos e atividades relacionadas com um objetivo estratégico, uma área ou domínio de ação ou uma forma de intervenção da organização, que constitui parte de um plano de ação ou concretização de uma política”.

serviços, feita a partir do Subsistema²⁸ de Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública, designado por SIADAP 1, é feita a partir da definição de objetivos estratégicos e operacionais atribuindo-lhes os respetivos indicadores de desempenho.

Neste contexto, a contabilidade pública tem de ser vista e enquadrada no processo orçamental rumando para uma progressiva orientação da gestão pública para o desempenho.

2.2. Conceito de Contabilidade de Gestão

Atkinson *et al.* (1997:86) consideram a contabilidade como uma ferramenta de comunicação, “*uma linguagem de negócios*”, capaz de responder às mudanças organizacionais e do meio ambiente onde se insere. Para estes autores, a Contabilidade de Gestão resulta da evolução organizacional onde o sistema de informação contabilística assumiu forte importância nas mesmas. A IFAC²⁹ (1998) define a Contabilidade de Gestão como uma atividade que está presente nos processos de todas as organizações.

Gomes *et al.* (2007:59) referem que a Contabilidade de Gestão constitui um novo sistema de gestão contabilístico, baseado numa perspetiva de gestão estratégica que passa a ser integrada com a Contabilidade Orçamental e a Contabilidade Financeira. No entanto, Jordan *et al.* (2008), defendem que este sistema de contabilidade apenas serve a gestão se contribuir, eficientemente, para o apoio à tomada de decisão e para o controlo de gestão³⁰ das organizações. Para estes autores, a informação financeira é um instrumento fundamental para o acompanhamento das atividades executadas e recursos sacrificados pelas organizações. A forma como os elementos estruturados influenciam o conhecimento acaba por determinar a atitude dos responsáveis pelas organizações.

²⁸ Para mais detalhes sobre os três Subsistemas que integram o SIADAP, ver artigo 9.º da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro.

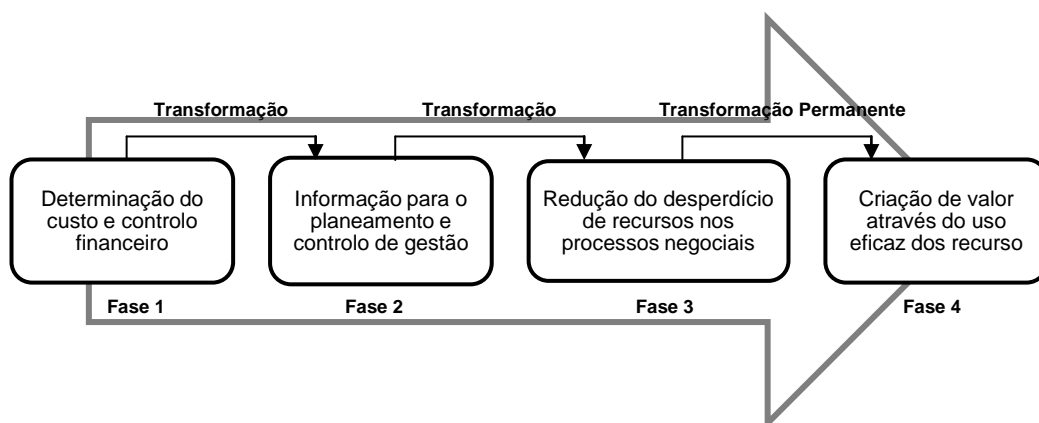
²⁹ A IFAC – “*International Federation of Accountants*” é uma organização mundial constituída por membros e associados que padronizam normas internacionais de contabilidade. O Comité do Setor Público da IFAC é constituído por membros e observadores. O programa das normas deste setor público é financiado por diversas organizações e tem como objetivo elaborar um conjunto de normas para o setor público designadas como: IPSAS – “*International Public Sector Accounting Standards*”, baseadas nas IAS “*International Accounting Standard*” e nas IFRS – “*International Financial Reporting Standards*”, estas emitidas pelo IASB – “*International Accounting Standards Board*”.

³⁰ O controlo de gestão é definido por Jordan *et al.* (2008:19) como: “*o esforço permanente realizado pelos principais responsáveis da organização para atingir os objetivos previamente fixados*”.

Para Franco *et al.* (2010), a maioria das disciplinas que abordam as temáticas da direção e da gestão das organizações verificam uma particular dinâmica quer na abordagem dos conceitos científicos quer na abordagem dos conceitos práticos. O dinamismo referenciado pelos autores é preconizado na recomendação internacional de Contabilidade de Gestão da IFAC (1998), ilustrado na figura 3:

Franco *et al.* (2010) classificam a evolução gradual da Contabilidade de Gestão em quatro fases: na primeira, era considerada como uma atividade técnica imprescindível à prossecução dos objetivos organizacionais. Na segunda, como atividade de apoio aos gestores fornecendo a informação necessária para que estes procedessem ao planeamento e ao controlo de gestão e, nas últimas duas fases, a sua atenção centrou-se na utilização eficiente e eficaz dos recursos, no âmbito da criação de valor, aferindo em tempo real e de modo contínuo, através da informação por si produzida, se estes recursos estão a ser corretamente utilizados.

Figura 3: Evolução da Contabilidade de Gestão



Fonte: Adaptado da RICG n.º 1 - IFAC (1998).

Jordan *et al.* (2008), complementam a classificação feita anteriormente, argumentando que esta evolução da contabilidade reflete as diferentes preocupações de gestão à época correspondente.

Presentemente, à medida que as organizações sentem e vivem num forte ambiente de competitividade, determinado pelo alargamento de mercado e pela incessante inovação tecnológica, maior é a necessidade dos gestores acederem à informação que lhes permita acompanhar a organização no seu todo, através das inúmeras

perspetivas, conferindo-lhe uma visão ampla para a tomada de decisão. Assim, a perspetiva financeira não se compadece apenas com o acompanhamento dos rendimentos e dos gastos, é necessário ir mais longe, como acompanhar os ativos e os passivos nos múltiplos segmentos que caracterizam a organização. A centralidade deslocou-se para o acompanhamento do valor gerado e na correta avaliação das *performances* organizacionais e dos seus responsáveis.

2.3. Objetivos da Contabilidade de Gestão

Para Jordan *et al.* (2008:104), o objetivo central da Contabilidade de Gestão é o de procurar atribuir financeiramente a um ou a múltiplos segmentos³¹ das organizações, os respetivos gastos inerentes à sua utilização ou de recursos, os rendimentos decorrentes da produção de bens ou da prestação de serviços realizados e os níveis de ativos e passivos afetos à sua exploração. Para Caiado (2009:50), a Contabilidade de Gestão tem como objetivo fornecer elementos que permitam facilitar o controlo da gestão.

Na medida em que alguma informação produzida no âmbito da Contabilidade de Gestão é utilizada pela Contabilidade Financeira e vice-versa, Franco *et al.* (2010) estabelecem uma diferenciação entre ambas. Os autores defendem que a Contabilidade Financeira procura retratar a situação económica e financeira das organizações perante o exterior argumentando que o âmbito da Contabilidade de Gestão é precisamente o de determinar e analisar os gastos inerentes ao desenvolvimento da atividade das organizações e a conseqüente concretização dos seus objetivos. Na mesma linha, Pereira e Franco (1992:22), argumentam que as demonstrações dos resultados por natureza materializadas pela Contabilidade Financeira, nada dizem acerca dos resultados dos diversos produtos/serviços na medida em que os gastos são apurados em função da sua natureza e não da forma que mais se adequa à gestão.

Rodrigues e Simões (2008:30) complementam as ideias anteriormente expressas referindo que a Contabilidade de Gestão tem como objetivo *“fornecer a informação sobre gastos, rendimentos e resultados, não de uma forma global, como sucede na*

³¹ O segmento constitui qualquer subconjunto da organização ou meio onde esta opere e sobre o qual recaia interesse na obtenção de informação económica e financeira de forma continuada e sistemática (Jordan *et al.*, 2008:141).

Contabilidade Financeira, mas sim a níveis mais desagregados e adequados a satisfazer as necessidades de informação de cada gestor, ou seja, sob determinados segmentos da organização, como sejam os produtos, as atividades, os negócios, os clientes, os mercados, os centros de responsabilidade e muitos outros”.

Numa perspetiva mais concreta, Jordan *et al.* (2008:104) defendem que os objetivos da Contabilidade de Gestão não podem estar dissociados da sua missão³² e do seu papel devendo, como instrumento que é, contribuir para a criação de valor das organizações. Assim, estabelecem como objetivos para a Contabilidade de Gestão, os seguintes:

- Apoiar outros instrumentos técnicos de gestão. Para cumprir com este objetivo, as organizações devem ser capazes de:
 - Classificar os seus custos/gastos³³ mediante as suas funções (produto, comercial, administrativa e financeira), não devendo desprezar a tratamento dado aos rendimentos obtidos a partir da Contabilidade Financeira³⁴, de forma a não contrariar os princípios contabilisticamente aceites, elaborando demonstrações financeiras adequadas com os mesmos para prestação de contas;
 - Como as organizações tendem a organizar-se à volta das referidas funções, o processo previsional das mesmas poderá ser coadjuvado através da extrapolação, para o futuro, dos custos históricos facilitando os processos de planeamento e de orçamentação;
 - Este modelo de contabilidade assenta num conjunto de conceitos, métodos e princípios que, pese embora o facto de serem defensáveis, são permeáveis em ambientes de grande turbulência, passando o conhecimento e o saber das pessoas e as tecnologias de elevada sofisticação a imperar e a alterar substancialmente os fatores capazes de criar valor.

³² Jordan *et al.* (2008:101) definem a missão da Contabilidade Analítica para a gestão como “*um instrumento de informação económico-financeira para a gestão, procurando identificar os seus grandes objetivos e, por conseguinte, o requisitos-chave a que deve obedecer*”.

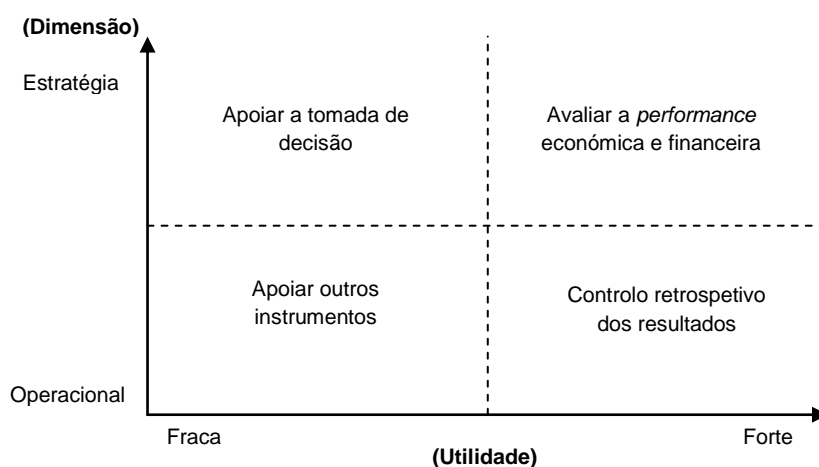
³³ O SNC – Sistema de Normalização Contabilística, em linha com as IAS/IFRS veio alterar o foco da noção de custo. Contudo, o mesmo permanece válido se o associarmos à noção de dispêndio, independentemente da sua capitalização.

³⁴ Na lógica desta definição funcional de custos, foi tornada obrigatória a elaboração da demonstração dos resultados por funções em complemento à habitual demonstração dos resultados por natureza, através da Diretriz Contabilística n.º 20 (publicada no Diário da República n.º 179, 2.ª Série, de 5 de agosto de 1997, retificado no Diário da República n.º 236, de 11 de outubro de 1997) entretanto revogada com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística.

- Controlar os resultados recorrendo à técnica do controlo orçamental e consequente decomposição e análise dos desvios, devendo compatibilizar a informação previsional com a informação real;
- Apoiar a tomada de decisão através da produção de informação adequada e tempestiva a ser fornecida aos gestores para ser, posteriormente, utilizada em modelos de apoio à gestão, designadamente através de modelos de otimização e de simulação;
- Avaliar a *performance* económico-financeira de um ou vários segmentos da organização preocupando-se, fundamentalmente, com a medição do valor gerado em múltiplas perspetivas como os clientes, as atividades, os centros de responsabilidade, entre outros.

Vejamos, a partir da figura 4, a modelação do sistema contabilístico enquadrado com os objetivos da Contabilidade de Gestão tendo em conta a sua orientação estratégica³⁵ bem como a sua utilidade para a gestão.

Figura 4: Objetivos, estratégia e utilidade da Contabilidade de Gestão



Fonte: Jordan *et al.* (2008:105).

A dimensão (estratégica vs operacional) representada no eixo das ordenadas e a utilidade (fraca vs forte) no das abcissas servem-nos de referência para o enquadramento a dar aos objetivos anteriores. A partir daqui, é-nos possível deduzir que os sistemas de Contabilidade Analítica para a gestão, quando norteados para a avaliação da *performance*, situam-se a um nível mais vantajoso do que quando

³⁵ A orientação estratégica deve assumir-se como um instrumento capaz de garantir a implementação e a realização da estratégia nas organizações (Jordan *et al.*, 2008:101).

orientados apenas como forma de apoio a outros instrumentos de gestão, como é o caso das já anteriormente referenciadas: “Contabilidade de Custos” ou “Contabilidade Industrial”.

2.4. Contabilidade e controlo de gestão

2.4.1. Modelos de apuramento de resultados

Decorrente do ponto anterior, a Contabilidade de Gestão é um sistema estruturado e organizado que permite fornecer informação à gestão permitindo-lhe efetuar o controlo de gestão³⁶. Recorrendo ao uso da tecnologia, nomeadamente aos sistemas integrados de informação, as organizações passam a dispor de mais do que uma perspetiva para compreender e interpretar os resultados por si gerados (Jordan *et al.*, 2008:179).

A sua conceção deve refletir o estilo e as formas de gestão adotadas bem como deve proporcionar informação relevante tanto para a responsabilização como para a tomada de decisão. Rodrigues e Simões (2008:47) advogam que a mesma deve garantir o acesso à informação referente ao nível de contribuição de cada segmento nos resultados da organização bem como sobre os rendimentos³⁷, os gastos³⁸ e os Ativos Económicos³⁹ respetivos.

Enquanto a preocupação dos modelos tradicionais assenta, sobretudo, na afetação dos custos aos objetos de custeio com vista a apurar o seu custo respetivo, a

³⁶ Ao nível do controlo de gestão, a Contabilidade de Gestão deve contribuir para a orientação estratégica – fornecendo informação que permita acompanhar e ajudar à realização das estratégias definidas: Para a *responsabilização* - traduzindo financeiramente o impacto resultante das decisões dos gestores com incidência nos recursos que consomem: Para a *melhoria contínua* – através do acompanhamento da evolução financeira da atividade, conduzindo os sistemas de Contabilidade de Gestão para a cadeia de valor nas organizações através do conhecimento dos custos dos processos e, conseqüentemente, das atividades exercidas (Jordan *et al.*, 2008:179-180).

³⁷ Nos termos definidos na Estrutura Conceptual do Sistema de Normalização Contabilística, o conceito de rendimento define o aumento dos benefícios económicos durante o período contabilístico na forma de influxos ou aumentos de ativos ou diminuições de passivos que resultam em aumentos no capital próprio, que não sejam relacionados com as contribuições dos participantes no capital próprio.

³⁸ De acordo com a definição da Estrutura Conceptual do Sistema de Normalização Contabilística, o conceito de gasto traduz a diminuição nos benefícios económicos durante o período contabilístico na forma de exfluxos ou deprecimentos de ativos ou na incorrência de passivos que resultem em diminuições do capital próprio, que não sejam as relacionadas com a distribuição aos participantes no capital próprio.

³⁹ Para Jordan *et al.*, (2008:154) e Rodrigues e Simões (2008:29) o nível de investimento é traduzido pelo Ativo Económico, também designado por capital ou capital económico, o qual corresponde à soma algébrica dos ativos fixos líquidos médios (excetuando investimentos financeiros e investimentos em curso) com as necessidades de fundo de maneo identificáveis (crédito a clientes + existências médias – crédito a fornecedores) e, por conseguinte, atribuíveis a cada um dos segmentos. O valor dos gastos com o financiamento do Ativo Económico resulta da aplicação da taxa de custo de capital ao valor do Ativo Económico do segmento ponderado pelo tempo em análise. É esta a abordagem de base que suporta indicadores como a Margem de Contribuição Residual ou o Valor Económico Acrescentado, entre outros.

tendência mais atual incide na análise ao valor gerado pelos segmentos, passando a dar-se relevo a outros elementos económico-financeiros como os rendimentos e gastos gerados bem como aos ativos e passivos utilizados em torno dos segmentos, que oferecem uma informação mais global e fidedigna para a tomada de decisão.

Para proceder ao apuramento dos custos (e resultados) Jordan *et al.* (2008:143), defendem a aplicação de uma lógica de cálculo que assenta nos modelos de absorção⁴⁰ e de contribuição⁴¹.

A partir da Contabilidade de Gestão deve ser possível acedermos à informação sobre o nível da contribuição⁴² de cada segmento para os resultados.

2.5. Adaptabilidade da Contabilidade de Gestão ao setor público

Para Gomes *et al.* (2007:61), a gestão no setor público deve ser feita a partir do planeamento e do controlo com o objetivo de estimular mudanças organizacionais já sentidas no setor privado. Jones e Pendlebury (2000:19) defendem que o planeamento e o controlo constituem tarefas imprescindíveis nas organizações, independentemente do seu carácter público ou privado.

A necessidade em planear as atividades a desenvolver e afetar os recursos necessários à sua concretização, bem como a medição e a respetiva avaliação dos

⁴⁰ O conceito de sistema de custeio por absorção é classicamente referenciado na literatura como sistema de custeio total ou sistema de custeio completo. Outra variante deste sistema de custeio é o sistema de custeio racional que permite ultrapassar algumas críticas feitas ao sistema anterior na medida em que o seu princípio assenta em retificar os custos indiretos ou de estrutura a serem considerados no cálculo dos custos, obtidos a partir de um ou vários níveis de atividades (Caiado, 2009:275).

⁴¹ Rodrigues e Simões (2008) interpretando o contributo deste modelo, argumentam que apenas devem ser registados nos segmentos os custos variáveis, na medida em que os custos fixos perdem relevância. Admitindo que os segmentos geram valor (através da sua capacidade de proporcionar rendimentos através das vendas de produtos ou serviços), consomem e sacrificam recursos (dá a adoção da terminologia de custo) e têm a capacidade de proporcionar margens (diferenciais entre os rendimentos gerados e o custo dos recursos utilizados), a sua avaliação obriga os gestores a adotarem uma contabilidade mais exigente, capaz de facilitar a tomada de decisão. Os segmentos, ao serem influenciados pelas opções estratégicas, pelas atividades e pela própria visão do responsável, permitem a adaptação de um modelo de contabilidade mais flexível e próximo do gestor conferindo-lhe a possibilidade de melhorar o conhecimento não tão-somente do custo do consumo dos recursos como também do valor gerado (proporcionando margens).

⁴² Para Caiado (2009:412), a margem de contribuição contempla o excedente do valor das vendas sobre a totalidade dos custos variáveis. Se este excesso cobrir os custos fixos a parte sobrança designa-se como lucro, se não os cobrir, estamos na presença de um prejuízo. Outro indicador estruturante da informação financeira de gestão é a margem de contribuição residual que Rodrigues e Simões (2008:28) apresentam como sendo o conceito mais avançado em termos operacionais no âmbito de apuramento de resultados. A margem de contribuição residual representa a contribuição para o negócio, i.e. o valor gerado ou destruído pelo segmento após remuneração de todos os fatores com ele relacionados, incluindo o investimento económico. O indicador EVA® (marca registada pela *Stern & Stewart*), também conhecido como uma medida financeira de gestão traduz a criação ou destruição de valor para o acionista. Rodrigues e Simões (2008: 51) referem que os conceitos de EVA® e de Margem de Contribuição Residual são praticamente iguais. A diferença reside na afetação do imposto sobre o rendimento dado que a Margem de Contribuição Residual corresponde ao Resultado antes de impostos, enquanto o EVA® corresponde ao Resultado Operacional após impostos deduzido do custo do capital.

resultados, constituem a base necessária à introdução da Contabilidade de Gestão no setor público (Gomes *et al.*, 2007; Jones e Pendlebury, 2000).

As operações de planeamento e de controlo são fundamentais para a compreensão da relação existente entre a variação dos gastos e a variação da atividade base. Para Caiado (2009:83), é possível classificar os gastos relacionando-os diretamente com a produção, permitindo à gestão fixar objetivos no âmbito da avaliação da eficiência das operações correntes e do planeamento dos gastos referentes aos futuros níveis de operações.

A introdução de novos conceitos de gestão e de novas práticas contabilísticas têm caracterizado o processo da reforma organizacional no setor público (Lapsley e Wright, 2004). A Contabilidade de Gestão tem-se apresentado como uma ferramenta adequada para o apuramento e controlo dos gastos, motivo pelo qual é perfeitamente adaptável às organizações do setor público (Jackson e Lapsley, 2003). Para estes autores, a transformação do setor público deve ser acompanhada pela implementação de práticas e técnicas de gestão que promovam questões fundamentais na vida das organizações como a eficiência, a eficácia e a economia.

De acordo com os trabalhos produzidos por Hood (1991 e 1995), as organizações públicas têm granjeado uma elevada responsabilização no domínio da eficiência e da eficácia no âmbito da sua ação. A medição do seu desempenho e a avaliação dos seus programas tem colhido a atenção por parte dos recentes governos tendo justificado, na opinião de Kloot e Martin (2000), uma introdução de diversos instrumentos de gestão estratégica e de medidas de avaliação de desempenho. A introdução destes instrumentos tem, por conseguinte, motivado a necessidade em adotar a Contabilidade de Gestão como um sistema de apoio à tomada de decisão no setor público.

Dos resultados colhidos a partir do estudo desenvolvido por Jackson e Lapsley (2003), no âmbito da difusão de práticas contabilísticas no setor público do Reino Unido onde foram englobados os serviços de saúde, a administração local e agências governamentais, foi possível agrupar as técnicas de gestão utilizadas por categorias. É possível retirar das conclusões apresentadas pelos autores e indicadas na tabela 3, que os “*Indicadores-Chave de desempenho*” e o “*Balanced Scorecard*” caracterizam as técnicas de gestão mais usadas na análise ao desempenho organizacional

enquanto as técnicas de custeio mais divulgadas assentam nos modelos “*Target Costing*” e “*Activity Based Costing*”.

Tabela 2: Técnicas de gestão agrupadas por categorias

Categorias	Técnicas de gestão mais utilizadas
Medidas de desempenho	- Indicadores-Chave de desempenho - <i>Balanced Scorecard</i> - Análise funcional
Técnicas de custeio	- Target Costing - Activity Based Costing - Gestão estratégica de custos

Fonte: adaptado de Jackson e Lapsley (2003:365-366).

Para o setor público e para as organizações que o caracterizam, a IFAC (2000) definiu, no âmbito da Contabilidade de Gestão, os seguintes objetivos:

- Elaboração do orçamento, considerando-o como um mecanismo de planeamento e de controlo, face ao papel que este assume na governação. A visibilidade dos resultados e a necessidade em alocar os recursos a um elevado número de atividades pressupõe a existência de um instrumento que permita garantir a eficácia das respostas a dar aos estímulos internos e externos, coerentes com os objetivos previamente definidos.
- Controlo e redução dos custos tendo presente que as organizações públicas, por não possuírem interesses económicos, não apresentam rendibilidade nem retorno dos seus investimentos. No entanto, devem assumir a iniciativa em analisar o comportamento dos custos e, após considerar, cuidadosamente, o impacto de todas as consequências, procurar adotar as medidas adequadas que visem reduzi-los.
- Fixação de preços, taxas e reembolsos. O custo é um elemento importante na tomada de decisão para a fixação de preços, de taxas e de reembolsos a cobrar aos cidadãos pela prestação de serviços. A obtenção da informação referente ao custo dos bens ou dos serviços é, de todo, relevante, ainda que estes possam ser fornecidos a um valor inferior ao seu custo em função de decisões políticas ou dos preços praticados no mercado. A transferência de bens ou de serviços prestados

entre unidades governamentais deve fazer-se a partir dos preços de custo que lhe estão afetos.

- Avaliação do desempenho organizacional tendo em consideração a inclusão da perspetiva financeira e não financeira. Um custo, por si só, pode ser analisado numa perspetiva financeira. Contudo, se lhe for associada uma medida de eficácia, obteremos um “custo-efetivo”.
- Avaliação dos programas⁴³ como fator indutor para a sua modificação e eventual interrupção.
- Decisões de escolha económica onde a escolha das alternativas a adotar deve ser feita após a comparação de custos entre as mesmas.

Para Rodrigues e Simões (2008:31), a realização destes objetivos envolve as seguintes fases de preparação e de execução do sistema de informação contabilística, referente à Contabilidade de Gestão:

- Identificação dos segmentos de análise capazes de descrever a realidade do funcionamento da entidade em causa levando em consideração o negócio e atividades por si desenvolvidas, a sua estrutura e o seu estilo de gestão;
- Definição das metodologias a utilizar no apuramento de gastos e resultados do objeto, consubstanciadas nos sistemas de custeio de absorção ou de contribuição;
- Afetação a cada um dos múltiplos segmentos e aos objetos de valor consoante a ocorrência de transações ou de factos patrimoniais;
- Elaboração periódica de relatórios económico-financeiros para cada objeto.

Com a reforma da contabilidade pública em Portugal, os sistemas de informação e de controlo de gestão têm vindo a ser dinamizados no sentido de introduzir a Contabilidade de Gestão no setor público. No próximo capítulo, abordaremos o *Balanced Scorecard*, como instrumento de gestão, que pode utilizar a informação proveniente da Contabilidade de Gestão, analisando a sua expansão nos serviços públicos, aplicando-o à Escola Prática de Polícia.

⁴³ Conceito já referenciado na nota 27, página 28 desta dissertação.

3. O BALANCED SCORECARD

3.1. Enquadramento

A excessiva concentração nos indicadores financeiros leva a gestão a centrar-se na obtenção de resultados a curto prazo, comprometendo investimentos e decisões capazes de proporcionar benefícios de médio e longo prazo (Cruz, 2009:80). Este autor defende que os indicadores financeiros, quando analisados tardiamente, não permitem quaisquer correções, motivo pelo qual as organizações pertencentes quer ao setor privado quer ao setor público ou com fins não lucrativos procuraram adaptar-se ao conceito de *Nova Gestão Pública*, abordado no capítulo 1.

Pinto (2007:47-48), advoga que são questões fundamentais para o sucesso de qualquer organização, a compreensão da importância em possuírem uma visão integrada na gestão de desempenho bem como a adoção de estratégias consistentes consubstanciadas na valorização da clareza da comunicação, no alinhamento das pessoas, no acompanhamento dos resultados da execução, na medição da *performance*, na integração de soluções tecnológicas e na capacidade em garantir uma boa flexibilidade para a mudança.

Kaplan e Norton (1996b:64; 1992:71), ao interpretarem a necessidade dos gestores em conjugar, simultaneamente, a informação proveniente dos indicadores financeiros e dos indicadores operacionais conceberam um novo instrumento de gestão designado como *Balanced Scorecard*. A partir deste instrumento de gestão, os gestores passaram a poder tomar decisões levando em consideração os indicadores financeiros e não financeiros que, reforçando-se mutuamente, lhes concedeu uma visão integrada e rápida da sua própria organização.

Os programas de *Balanced Scorecard*, conjuntamente com os indicadores financeiros, constituem um instrumento complementar de valor e não uma medida ou um modelo alternativo (Lopes, 2008:113). A ideia de que os tradicionais indicadores financeiros não seriam suficientes para um adequado controlo de gestão, num contexto de mudança de paradigma de gestão, motivaram Kaplan e Norton (1992:76) a acrescentar-lhes outras três perspetivas designadas como clientes, processos internos e inovação e aprendizagem.

Este modelo visa refletir o equilíbrio e as relações de causa-efeito entre os objetivos fixados em cada uma das quatro perspectivas e encontra no seu objetivo principal, o de permitir uma gestão eficaz de *performance* organizacional baseada na missão⁴⁴, nos valores⁴⁵, na visão⁴⁶ e na estratégia⁴⁷ organizacional, a capacidade em traduzir a estratégia em indicadores financeiros e não financeiros, contrastando com os sistemas tradicionais de medição, assentes exclusivamente, numa vertente financeira e em análises de curto prazo, conduzindo as organizações para o seu sucesso no futuro, capazes de alinhar *performances* com a sua própria estratégia (Lopes, 2008).

Assente na visão global da estratégia da organização apoiada pelas suas quatro perspectivas – financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento - a filosofia do *Balanced Scorecard* é precisamente a de procurar estabelecer relações de causa-efeito entre todas elas. Após terem sido fixados os objetivos e os indicadores que têm de funcionar de forma integrada, e que determinam simultaneamente as relações de causa-efeito, torna-se possível, através de qualquer falha de funcionamento, motivada pela sua não concretização, numa qualquer perspectiva, verificar a existência de desvios no cumprimento da missão e da visão da organização (Pinto, 2007). Para além deste equilíbrio e das relações causa-efeito entre os objetivos fixados nas quatro perspectivas, o *Balanced Scorecard* tem ainda como propósito relacionar a estratégia de longo prazo (visão) com as ações de curto prazo (Cruz, 2009:82).

A capacidade que os programas de *Balanced Scorecard* possuem em identificar os fatores que criam valor económico de longo prazo nas organizações motivaram Kaplan

⁴⁴ Para Niven (2002:72), a missão define o propósito central da organização. Traduz o “porquê” da sua existência. A missão deve ir para além da concretização dos objetivos dos investidores, deve refletir a motivação e atrair o empenho dos funcionários.

⁴⁵ Os valores são crenças profundamente enraizadas que influenciam as atitudes, as ações e escolhas que se fazem e as decisões que se tomam. Ilustram os princípios culturais, morais, de bem-estar e intemporais pelos quais a organização deve nortear a sua atividade e devem estar alinhados com a missão conferindo-lhe uma sequência lógica constituindo uma publicitação do que a organização espera dos seus colaboradores (DGAEP, 2007; Carapeto e Fonseca, 2006). Para Lencioni (2002:5) muitos dos valores estatuidos nas organizações são desprovidos de rigor, classificando-os como desonestos levando a que esta falta de credibilização de valores cria a desmotivação por parte dos funcionários da organização, afasta os clientes e mina a credibilidade da gestão organizacional.

⁴⁶ Para Filho (2005:46), a visão é referência principal para a criação do mapa estratégico do *Balanced Scorecard* na medida em que esta deve preceder a formulação da estratégia e provocar uma tensão criativa no interior da própria organização. Cruz (2009:48), descreve a visão como sendo orientadora para a ação enquanto a DGAEP (2007:75) a apelida como a “*fotografia do futuro*”, comparando-a a um sonho com o qual a organização aspira.

⁴⁷ A estratégia de uma organização pretende descrever a forma como esta ambiciona criar valor e não existem duas organizações que pensem sobre estratégia da mesma forma. Da revisão de literatura efetuada, conclui-se não existir uma definição de estratégia amplamente aceite (Pinto, 2007; Filho, 2005 e Kaplan e Norton, 2004b). Para Godet (1993:258), a estratégia é um conjunto de regras e de conduta que permitem atingir os objetivos da política da organização onde a conceção de um futuro desejado e a forma como desejamos aproximar-nos dele convoca-nos a retermos a importância assumida pelo planeamento estratégico que fixa os objetivos que comprometem a organização a longo prazo. Kaplan e Norton (2004a:5) referem que a estratégia propõe-se descrever a forma como as organizações pretendem criar valor e Cruz (2009:76) argumenta que a estratégia é o processo de escolha de uma proposta de valor devendo a organização modelar-se à sua volta subordinando a sua atuação e o seu desempenho para a concretizar.

e Norton (1993 e 1992) a tornar possível a interligação da informação histórica, principalmente de natureza financeira, com a mensuração dos valores intangíveis⁴⁸, interligando-os com os indicadores financeiros e não financeiros.

Posteriormente, Kaplan e Norton (1993:134) sentiram a necessidade em sustentar a ideia de que este modelo ia muito para além da de um simples exercício de medição e de implementação da estratégia, caracterizando-o como um sistema de gestão na medida em que os programas de *Balanced Scorecard* traduzem os objetivos estratégicos num conjunto coerente de indicadores de *performance*. Como sistema de gestão, este modelo é capaz de implementar melhorias em áreas críticas como os produtos, os processos e os clientes.

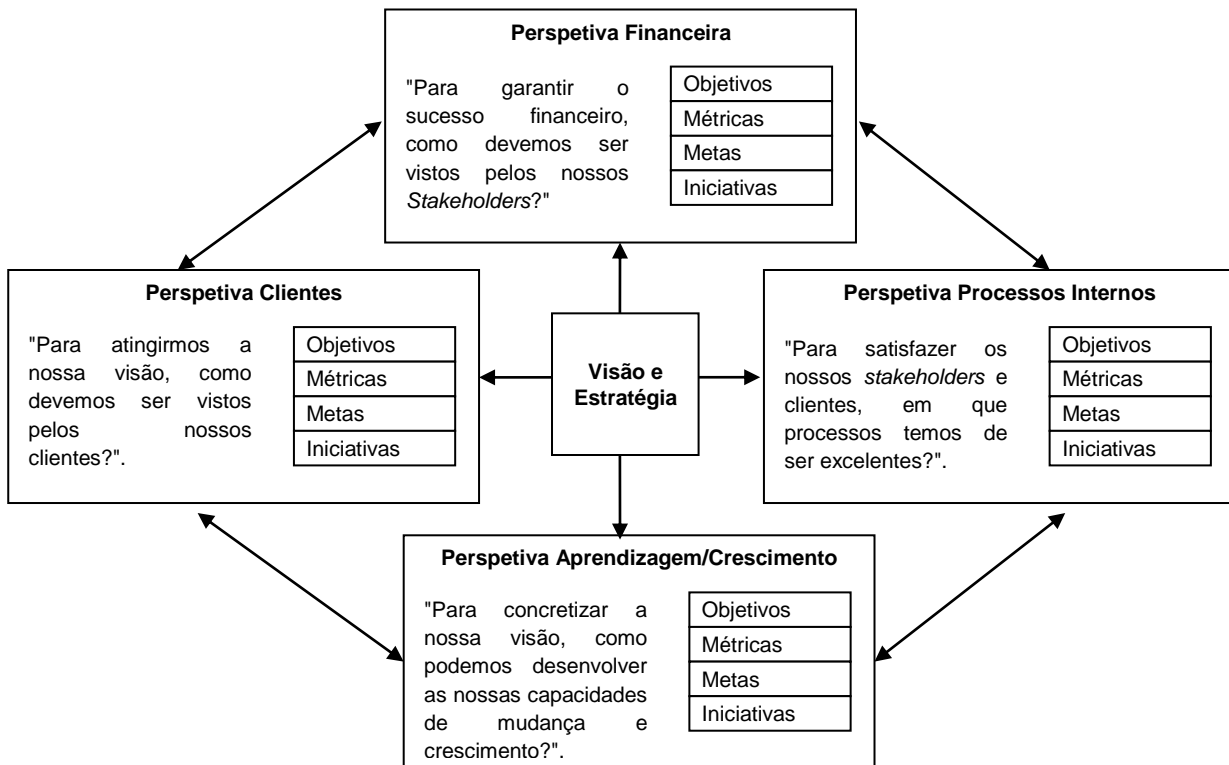
A evolução do *Balanced Scorecard* como ferramenta de medição para uma ferramenta de implementação da estratégia e, posteriormente, para um sistema de gestão da estratégia, permitiu a interligação das relações causa-efeito com os objetivos estratégicos. A par com a criação dos mapas estratégicos Pinto (2007:71) e Filho (2005:29), consideram esta evolução como um dos marcos importantes na evolução do *Balanced Scorecard*, na medida em que passou a ser dada ênfase à integração da gestão do conhecimento tonificando o aprofundamento da perspectiva aprendizagem e crescimento na obtenção de um modelo de gestão estratégica integrada.

3.2. *Balanced Scorecard* como instrumento de gestão

A tradução da estratégia em objetivos operacionais e em medidas mensuráveis, devidamente balanceados nos seus quatro domínios através das relações causa-efeito, torna necessário estabelecer um *diálogo* entre os formuladores da estratégia e os *stakeholders*⁴⁹ da organização conforme podemos observar a partir da figura seguinte.

⁴⁸ O termo "intangível deriva etimologicamente do latim *tangere* ou do grego *tango*. Podendo classificar este termo como: aquilo que não pode ser tocado, que é inatacável ou inatingível. Lopes (2008:121-123) defende que esta temática não traduz um fenómeno recente das últimas décadas pois o simples nascimento de uma ideia e a sua gestão subsequente até à sua materialização remonta a vários séculos. Todavia, para este autor, a novidade prende-se exatamente pela combinação dinâmica de dois fatores de cariz económico, político e tecnológico intimamente relacionados, que são a intensificação da competitividade nos negócios e o advento das tecnologias de informação e comunicação. Para mais desenvolvimentos sobre o tema, ver Lopes (2008).

⁴⁹ O termo *stakeholders* representa, na literatura anglo-saxónica a diversidade de interessados na informação de uma organização (onde se incluem os seus destinatários). Enquadram-se nesta diversidade de interessados os investidores, os financiadores, os trabalhadores, os fornecedores e outros credores, a Administração Pública e o público em geral (Kaplan e Norton, 2001).

Figura 5: O *Balanced Scorecard* como modelo de gestão estratégica

Fonte: Kaplan e Norton (1996c:76).

Kaplan e Norton classificam os conceitos de visão e de estratégia como cruciais para o sucesso do modelo, defendendo que a inclusão dos objetivos, métricas, metas e iniciativas em cada uma das perspetivas estabelecem as relações de causa-efeito necessárias à atribuição de uma sequência lógica levando a que a visão integrada de todos estes processos permitisse às organizações transformarem o *Balanced Scorecard* num sistema capaz de gerir a estratégia através da incorporação de quatro processos: tradução da visão⁵⁰, comunicação e ligação⁵¹, planeamento de negócios⁵² e *feedback* e aprendizagem⁵³.

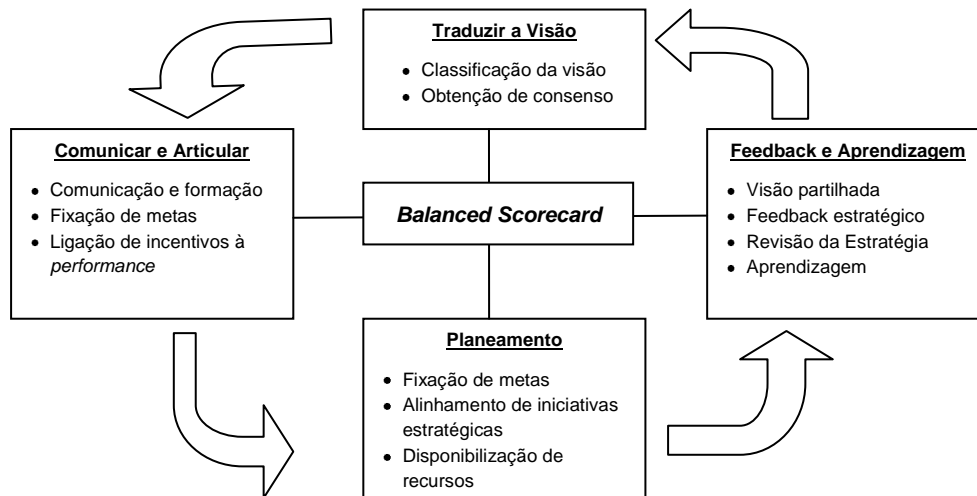
⁵⁰ A visão, definida pela gestão de topo, apenas é entendida e praticada por todos os segmentos da organização se for traduzida em objetivos e indicadores devidamente articulados entre si.

⁵¹ A comunicação e a articulação permitem comunicar a estratégia a todos os segmentos da organização articulando-a com os objetivos departamentais e individuais. A partir desta metodologia e recorrendo ao *Balanced Scorecard* os segmentos, departamentos e as pessoas alinham os seus objetivos com a estratégia definida a longo prazo sabendo, previamente, quais os incentivos e formas de reconhecimento associadas à sua realização.

⁵² O processo de planeamento procura fixar os objetivos estratégicos das organizações num horizonte de longo prazo. Este materializa-se em medidas de ação a desenvolver a médio e curto prazo, necessárias para alcançar as metas estratégicas definidas a nível estratégico (Franco *et al.*, 2007:15). A necessidade de articulação entre este e os recursos financeiros consignados no orçamento anual levou os gestores das organizações a procurarem basear-se nas metas e nos indicadores disponibilizados pelo *Scorecard* para fundamentar os recursos necessários à concretização das iniciativas dirigidas aos objetivos de médio e longo prazo que pretendem alcançar.

⁵³ Pela sua amplitude, o quarto e último processo – *Feedback* e Aprendizagem – permite à organização, com base nos resultados obtidos, rever e a alterar as estratégias quando necessário. O facto do *Balanced Scorecard* permitir a articulação das metas financeiras a curto prazo, definidas no orçamento, com as restantes perspetivas (clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento) torna possível avaliar se a organização está, ou não, a atingir os objetivos a que se propôs relativamente aos seus clientes, processos e motivação interna, trabalhadores, sistemas e procedimentos.

Figura 6: Processos da gestão estratégica



Fonte: Kaplan e Norton (1996c:77).

Através da incorporação destes quatro processos, Kaplan e Norton (1996c:75-84) passaram a ligar os objetivos estratégicos de longo prazo às ações de curto prazo. Com a introdução destes quatro processos e tal como ilustrado na figura 6, o *Balanced Scorecard* transformou-se num sistema de gestão estratégico onde o seu principal contributo reside na capacidade de interligar os objetivos estratégicos de longo prazo com as ações de curto prazo.

Na perspetiva do *Balanced Scorecard*, a criação de valor é determinada pela descrição, mensuração e gestão da estratégia. Considerado por Filho (2005:27) como um sistema de gestão capaz de promover o equilíbrio entre as principais variáveis estratégicas,⁵⁴ este modelo traduz a estratégia organizacional em objetivos, medidas, metas e iniciativas, facilmente entendíveis por todos os colaboradores da organização.

⁵⁴ Filho (2005:27) argumenta que o equilíbrio entre as principais variáveis estratégicas assenta no equilíbrio entre: os objetivos de curto e de longo prazo; O foco interno e o ambiente externo da organização; Medidas financeiras e medidas do capital intelectual e, entre os indicadores de ocorrência (*Lagg indicators*) e os indicadores de tendência (*Leading indicators*).

3.3. Perspetivas de mensuração do desempenho

3.3.1. Perspetiva da Aprendizagem e Crescimento

A perspetiva Aprendizagem e Crescimento, situada no modelo conceptual na base do *Balanced Scorecard*, orienta a sua atenção para as pessoas e para as infraestruturas ao serviço dos colaboradores e necessárias ao sucesso da organização. Kaplan e Norton (1996a:126) argumentam que os objetivos desta perspetiva assumem-se como *drivers* (indutores) para a obtenção de excelentes *outcomes* (resultados) propiciando o sucesso das restantes três perspetivas. O facto desta perspetiva estabelecer relações de causa-efeito com as restantes vai influenciar o sucesso final da organização. Quando adotada no setor privado, a sua influência incide na perspetiva financeira enquanto que, se adotada no setor público, a mesma influencia a perspetiva dos clientes, em função da missão (Cruz, 2007:44).

Rezende (2003:103) destaca a importância desta perspetiva, classificando-a como o pilar da estratégia organizacional no contexto da sociedade do conhecimento, pois é a partir desta que se torna possível inovar e atingir vantagens competitivas. Advoga, ainda, que é a partir desta perspetiva que se transforma o conhecimento tácito em conhecimento explícito⁵⁵ e que é a partir da codificação e da difusão do conhecimento que este se repercute no comportamento organizacional. Filho (2005:158) reconhece que a importância das pessoas nas equipas de trabalho ou nas diversas áreas de negócios é crucial para a sobrevivência e a renovação das organizações em toda a linha das suas atividades.

A capacidade das organizações inovarem, de se diferenciarem, de aprenderem, de se desenvolverem, de criarem valor para os *stakeholders* passa, em muito, pela gestão do conhecimento. Esta perspetiva identifica e caracteriza este ativo intangível⁵⁶, necessário ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da estratégia da organização, a

⁵⁵ Lopes (2008:22) classifica o conhecimento e a sabedoria numa dicotomia tácita/explicita como uma das tipificações mais genéricas e recônditas consagradas na literatura. Citando Nonaka e Takeuchi (1995:59), Nonaka (1994:16) e Sternberg (1988) este autor defende que o conhecimento tácito é pessoal, específico de um contexto, é uma atividade contínua adquirida sem a ajuda direta dos outros e relaciona-se com os objetivos que os indivíduos valorizam tornando-se, por isso, difícil de formalizar e comunicar. O conhecimento explícito ou codificado, por sua vez, transmite-se formalmente através de uma linguagem sistemática.

⁵⁶ Kaplan e Norton (2004a:53) classificaram os ativos intangíveis constantes desta perspetiva em três categorias: a) Capital humano: onde a disponibilidade, o talento e o conhecimento para a execução das atividades necessárias são requeridos pela estratégia; b) Capital de informação: onde os sistemas, redes e infraestruturas de informação e aplicações para a gestão são determinantes para a aplicação da estratégia e c) Capital organizacional: onde a cultura (capacidade de internalizar a missão, a visão e valores comuns), a liderança (abrangente a todos os níveis da cadeia hierárquica com vista a impulsionar a execução da estratégia), o alinhamento (das metas e objetivos transversais a toda a organização face à estratégia adotada) e o trabalho em equipa (partilha de conhecimento) têm como objetivo comum a mobilização com vista a sustentar o processo de mudança necessário para atingir a própria mudança.

médio e longo prazo. É a partir da criação e gestão do conhecimento que as organizações atingem uma *performance* que lhes garante um posicionamento superior face à concorrência. As competências tecnológicas, as ferramentas de gestão ou de produção, identificadas no seio dos ativos intangíveis, permitem à organização superar o clima de turbulência e de adversidade encontrados na esfera em que se movimenta. Nesse sentido, Filho (2005) defende que as organizações modernas sentem necessidade de aprender. De acordo com o preconizado por Kaplan e Norton (2004a:203), esta perspetiva dá relevo à importância que tem o alinhamento dos ativos intangíveis com a estratégia da organização.

Os indicadores frequentemente utilizados para avaliar o desempenho desta perspetiva são: satisfação dos trabalhadores, retenção dos trabalhadores chave, horas de formação, competências adquiridas, trabalho em equipa, sugestões para novos produtos/serviços, motivação, capacidade de liderança, *empowerment*⁵⁷ e alinhamento, *performance* dos sistemas de informação e cultura organizacional.

3.3.2. Perspetiva de Processos Internos

O desenvolvimento da perspetiva anterior tem de ser sustentado por uma análise e intervenção constante da perspetiva de Processos Internos.

Para Kaplan e Norton (2004a:45), cabe à organização gerir os seus processos internos e desenvolver o seu capital humano, de informação e organizacional cumprindo a proposição de valor diferenciada da estratégia. Estes autores referem que os processos internos assumem duas características vitais na organização, fortemente interligadas entre si, e que se consubstanciam na redução dos custos, face à adoção de comportamentos internos que ambicionem melhorar os processos, para garantir a

⁵⁷ O significado de *empowerment* traduz-se, genericamente, na descentralização de poderes pelos vários níveis hierárquicos da organização através de incentivos para a tomada de iniciativas em benefício da organização como um todo ou o processo pelo qual se atribui influência ou poder acrescido às pessoas (colaboradores) designadamente através do envolvimento no processo de decisão, concedendo-lhes autonomia.

proposição de valor⁵⁸. Para interligar esta perspectiva com as perspectivas financeira e de clientes, Kaplan e Norton (2004a:45) defendem que a estratégia da organização deve inscrever-se nesta última, enquanto as consequências económicas constam da primeira.

Filho (2005:125) e Rezende (2003:101-102), nas suas considerações sobre esta temática, argumentam que esta perspectiva estende a estratégia organizacional para os limites de “como” implementá-la. Rezende (2003), citando Porter (1992), defende que é através das atividades internas que se estabelecem as diferenças competitivas. As atividades internas, por estarem protegidas por ativos intangíveis de difícil reprodução ou aquisição, com destaque para a “inovação”, constituem-se como elemento dinamizador capaz de produzir valor superior à dinâmica de mercado. Estas atividades, quando privilegiadas enquadram-se nas ondas de inovação⁵⁹ identificadas por Shumpeter e referenciadas por Lopes (2008).

Os indicadores da perspectiva de processos internos estão intimamente relacionados com as opções escolhidas na perspectiva do cliente, sendo os mais usados: inovação (desenvolvimento de produtos e processos), tempo de ciclo de vida do produto, operação (produção, distribuição e vendas), serviços pós-venda (assistência técnica, atendimento e soluções), parcerias e custos, entre outros.

3.3.3. Perspetiva do Cliente

Para transformar os processos em sucesso financeiro, as empresas têm de ser capazes de reter e de satisfazer os seus clientes. Esta perspectiva, baseada na proposição de valor diferenciada, permite encaminhar todas as suas atividades em

⁵⁸ A proposição de valor é-nos apresentada por Kaplan e Norton (2004a:46) por intermédio de uma cadeia de quatro elementos internos revestidos de primordial importância: a) Processos de gestão operacional: que representam processos elementares do quotidiano das organizações e que se materializam na aquisição de matérias e sua respetiva transformação em bens/serviços para, posteriormente, serem entregues junto dos seus clientes; b) Processos de gestão de clientes: onde as organizações procuram selecionar e conquistar os clientes-alvo para os quais a sua proposição de valor é mais interessante acautelando a sua retenção através da excelência dos serviços prestados e satisfação das exigências dos clientes procurando, assim, aumentar o seu volume de negócios; c) Processos de gestão da inovação: ao ambicionarem ampliar os recursos dos produtos/serviços existentes, recorrendo ao uso das novas tecnologias, as organizações devem aprender com as sugestões de clientes e, a partir daqui, criarem condições para penetrar em novos mercados e noutros segmentos de clientes e d) Processos de gestão regulatórios e sociais: em que muitas organizações desejam ir além das obrigações mínimas legisladas nas comunidades ou países onde operam com vista a reterem, continuamente, o direito em lá produzirem e venderem. O meio ambiente, a segurança, a saúde, as boas práticas de trabalho e os investimentos comunitários são dimensões críticas que permitem às organizações atrair e reter trabalhadores de alta qualidade face ao seu desempenho neste domínio, para além das conexões possíveis e positivas que lhe são feitas pelos investidores e clientes. Um bom desempenho nesta área permite a criação de valor para os acionistas a longo prazo.

⁵⁹ Shumpeter (1952) citado por Lopes (2008), identificou cinco ondas de inovação: 1.^a – Energia hidráulica, têxteis e ferro (1745-1845); 2.^a – Vapor, caminho-de-ferro e aço (1845-1900); 3.^a – Electricidade, química e motor de combustão (1900-1950); 4.^a – Petroquímica, aeronáutica e electrónica; 5.^a – Redes digitais, software e média (1990 - ...).

prol da satisfação das necessidades dos seus clientes, remetendo-nos geralmente para um conjunto de indicadores de desempenho que permitem acompanhar os resultados de uma estratégia bem formulada e implantada como a satisfação, a retenção, a conquista, a rendibilidade de clientes, a participação de mercado e a participação nas compras dos clientes⁶⁰ (Kaplan e Norton, 2004a:41).

Após definir os seus clientes-alvo, as organizações tornam-se capazes de identificar objetivos e indicadores da sua proposição de valor. Para Pinto (2007:42), esta proposição de valor, constantemente utilizada nas organizações públicas ou privadas, não tem o mesmo significado ou não é percebida da mesma forma por todos nós. Se, para Kaplan e Norton (2004a), a proposição de valor reflete a estratégia adotada pela empresa em relação aos seus clientes devendo-lhes transmitir a *melhor* ou *diferente* forma daquilo que se propõe fazer por eles, para Pinto (2007:42), a proposta de valor pode ser “*o resultado emocional, físico ou simbólico obtido por um cliente (pessoa ou organização) a partir da compra de um produto ou serviço por determinado preço*”.

No entanto, e porque os clientes não são todos iguais e têm expectativas diferentes, Treacy and Wiersema (1993:84) referem que as organizações têm de criar propostas de valor diferentes para diferentes segmentos de clientes⁶¹. A esta abordagem genérica, Kaplan e Norton (2004a:45) acrescentam uma outra estratégia que passa pela criação de proposta de valor para os clientes designando-a de *System Lock-in* ou *Lock-in Strategies* que consiste em aprisionar o cliente através da criação de valor sustentado de longo prazo, apostando na criação de custos elevados quando este pretende trocar de fornecedor⁶².

Kaplan e Norton (2004a:41) defendem que a retenção e a satisfação de clientes não consubstanciam, por si só, uma estratégia, sendo necessário para que tal aconteça, identificar segmentos de clientes específicos para promover o crescimento e a rendibilidade. Pinto (2007) e Norton e Heygate (2005:9) defendem que a dimensão

⁶⁰ Kaplan e Norton (2004a:59) classificam a participação de mercado como a percentagem das vendas da empresa em relação ao total das vendas setoriais e a participação nas compras dos clientes como a proporção das vendas da empresa nas compras de determinado cliente ou grupo de clientes, em cada categoria.

⁶¹ Treacy and Wiersema (1993) elencam três tipos de abordagens possíveis a serem feitas pelas organizações na criação de propostas de valor: a) Excelência operacional que motiva produtos de baixo preço; b) Liderança no produto que motiva as organizações a inovarem de forma contínua e c) Proximidade do cliente que pode traduzir-se na criação de “soluções à medida” para a satisfação das suas necessidades específicas.

⁶² A estratégia de *lock-in* e a proposta de valor que lhe está associada, emergidas dos anos 90, estão fortemente relacionadas com a área da informação como por exemplo: empresas de *software*, *hardware*, telecomunicação e internet em que o cliente é obrigado a questionar-se se a troca de fornecedor é, ou não, atrativa face aos elevados custos inerentes (Pinto, 2007:42).

mais importante da estratégia assenta na gestão dos clientes e na melhoria do seu processo de gestão⁶³.

3.3.4. Perspetiva Financeira

Por último, a perspetiva financeira permite aferir e avaliar os resultados obtidos por parte da organização, não esquecendo a necessária satisfação dos acionistas que vêm nesta perspetiva a máxima rendibilidade e lucro (Lopes, 2008:114).

Kaplan e Norton (2004a:38) e Rezende (2003:100), em complemento, defendem que os objetivos financeiros estão fortemente ligados à rendibilidade medida, identificando como exemplos o lucro operacional e o retorno sobre o investimento. Para estes, as estratégias financeiras são simples e resumem-se ao facto de as empresas ganharem mais dinheiro através do aumento das vendas/serviços ou através da redução dos custos aumentando a eficiência das organizações. A componente financeira da estratégia abrange as dimensões de curto prazo e de longo prazo. O sucesso da primeira dimensão é garantido pelo aumento da produtividade das organizações enquanto que para garantir o sucesso da segunda dimensão é necessário desenvolver ações que visem contribuir para o crescimento das mesmas. A criação de valor para os acionistas ou proprietários das organizações é a pedra angular de uma estratégia pelo que a fórmula do sucesso desta perspetiva encontra-se, precisamente, no equilíbrio destas duas forças.

A perspetiva financeira, colocada, regra geral, no topo do *Balanced Scorecard*, representa para o setor privado o desempenho integrado das restantes três perspetivas e para o setor público, ou sem quaisquer fins lucrativos, um recurso necessário apesar das suas restrições face ao seu carácter orçamental, cujos limites são impostos, levando a que estas organizações operem num quadro de grande eficiência, onde o objetivo principal reside no cumprimento da sua missão.

⁶³ Para Norton and Heygate (2005:9) a solução para a melhoria do processo de gestão dos clientes assenta em quatro formas: 1) Refletir no modelo económico dos gastos e dos rendimentos originados pela criação de proposta de valor junto do cliente; 2) Identificar, em detalhe, quais os processos que contribuem para a criação de valor; 3) Desenvolver sistemas de informação que espelhem uma visão “*outside-in*” por parte dos clientes ao invés da visão “*inside-out*” julgada importante pela organização; 4) Acelerar o ciclo de planeamento com vista a otimizar o investimento através da implementação de uma rápida mudança nos produtos, nos serviços e nos clientes. O conceito “*inside-out*” é aplicável à criação de indicadores que permitam medir a eficácia dos processos que sustentam a proposta de valor apresentada junto do cliente enquanto o conceito “*outside-in*” relaciona-se com os indicadores que medem a atitude ou a perceção do cliente (Pinto, 2007:43).

Os indicadores de desempenho mais usados nesta perspetiva são para Lopes (2008:114) os seguintes: lucro, crescimento e composição da receita, redução de custos, melhoria da produtividade, retorno do investimento, entre outros.

3.4. O *Balanced Scorecard* e a gestão estratégica

Os indicadores financeiros e operacionais apresentados nas quatro perspetivas anteriores são orientados em função da missão, valores, visão e da estratégia seguidas pelas organizações e traduzem-se em objetivos e medidas capazes de serem aferidas, por isso controláveis. A grande vantagem do *Balanced Scorecard* é precisamente a de podermos balanceá-las mediante a perspetiva das partes interessadas, formando uma cadeia de relações causa-efeito impulsionadora e capaz de proporcionar à organização uma visão do negócio tão atual e futura como rápida e abrangente (Lopes, 2008:115).

3.4.1. Relações de causa-efeito

Para Kaplan e Norton (1997:155), a estratégia é um conjunto de hipóteses de causa-efeito que podem ser expressas através de uma sequência afirmativa do tipo “se-então”. Para estes autores, a tradução da estratégia em sistemas de mensuração apresenta uma maior probabilidade na sua execução pelo facto de comunicarem a partir da definição de objetivos e metas.

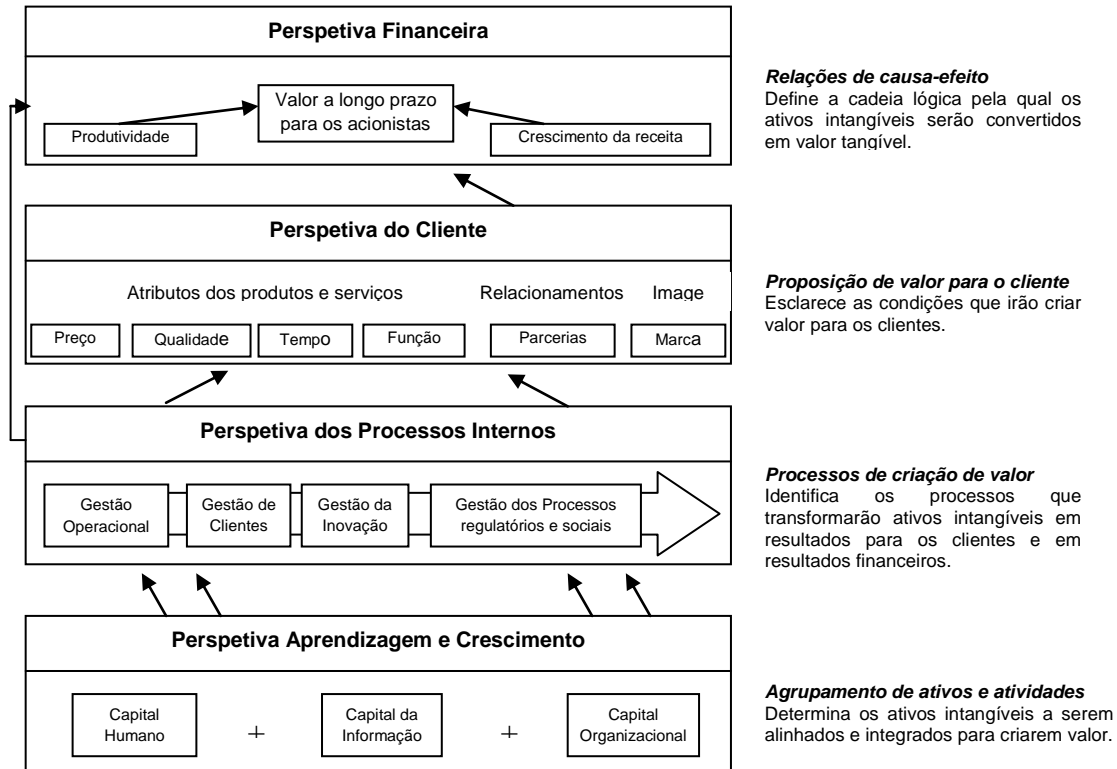
A descrição de um modelo holístico da estratégia, divulgado por todos os funcionários da organização, convocando-os a contribuir para a sua realização, permite integrar a estratégia da unidade de negócios através de uma sequência de relações de causa-efeito.

A arquitetura de causa-efeito ilustrada na figura 7, é a estrutura central através da qual se constrói o mapa estratégico que força as organizações a esclarecer a lógica e o modo como pretendem criar valor.

O sistema de mensuração deve procurar explicitar as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas diversas perspetivas para que estas possam ser geridas e validadas. Enquanto as perspetivas financeira e do cliente descrevem os resultados

expectáveis, provenientes da execução da estratégia através dos seus indicadores, a perspectiva dos processos internos identifica os processos capazes de influenciar o rumo da mesma através da procura permanente da proposição de valor. (Kaplan e Norton, 2004a:34 e 1997:155).

Figura 7: O modelo do *Balanced Scorecard*



Fonte: Kaplan e Norton (2004a:33).

3.4.2. Mapas estratégicos

Pinto (2007), Filho (2005) e Kaplan e Norton (2004a) descrevem a abordagem aos mapas estratégicos tão importante quanto o próprio *Balanced Scorecard*. Para estes autores, a representação visual da estratégia permite identificar as relações de causa-efeito existentes entre os objetivos definidos nas quatro perspectivas. O aprimorar destas relações de causa-efeito com os objetivos definidos, contribuiu para melhorar as capacidades, atitudes e aptidões dos empregados, em conjunto com as novas tecnologias, possibilitando a melhoria de alguns processos internos. A melhoria dos indicadores, convertida num aumento de receita significa, em última instância, um crescimento no valor para os acionistas, em particular o aumento da rendibilidade dos capitais próprios.

Pinto (2007:76), defende que os serviços públicos e as organizações sem fins lucrativos também encontram consistência na comunicação, na implementação e na gestão da estratégia proporcionada por este modelo desde que efetuadas algumas adaptações.

Para Kaplan e Norton (2004a:6-7) existe uma grande dificuldade na construção de um modelo holístico que retrate e descreva, de forma abrangente, o conceito de estratégia. A ausência de um simples entendimento comum sobre a melhor definição da estratégia leva os executivos a sentirem dificuldades na promoção do alinhamento da organização em torno da mesma.

Para colamar aquela dificuldade, os mapas estratégicos permitem descrever o percurso da estratégia tornando-a mensurável e orientada. Estes mapas, que permitem responder à filosofia dos três componentes⁶⁴, são considerados por Kaplan e Norton (2004a) como um processo de comunicação da estratégia da organização e de envolvimento por parte de todos, dispensando grandes explicações descritivas.

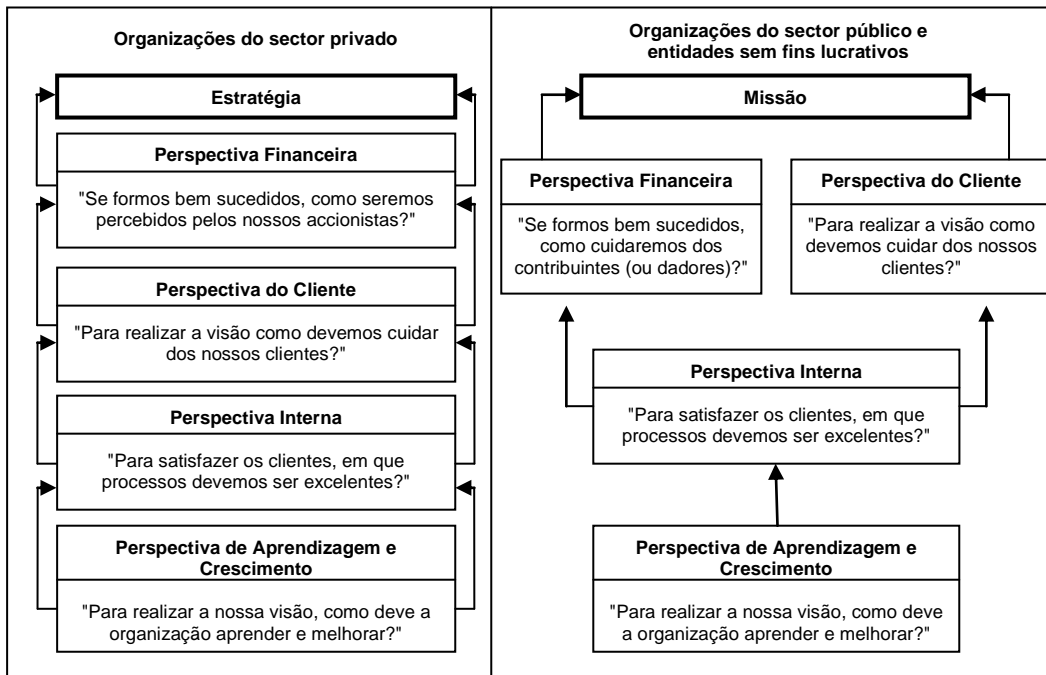
Retratamos na figura 8 a interligação das quatro perspectivas numa relação de causa-efeito onde o alinhamento dos ativos intangíveis induz melhorias no desempenho dos processos que garantem a criação de valor junto dos clientes e o sucesso ao nível do desempenho financeiro.

A representação visual da estratégia torna mais fácil a sua compreensão e conversão em termos operacionais. O entendimento dos objetivos, dos indicadores, das metas, das iniciativas e das ligações de causa-efeito a serem estabelecidas torna a sua aplicação mais simples (Cruz, 2009). Para Pinto (2007:78), o “*desdobramento em cascata*”⁶⁵ dos mapas estratégicos pela organização permite a compreensão e a envolvimento de todas as pessoas na organização, independentemente do lugar que estas ocupam.

⁶⁴ A execução da estratégia, quando bem-sucedida, implica a envolvimento de três componentes. A obtenção de resultados notáveis é igual à descrição da estratégia somada à mensuração e à gestão da mesma. Utilizando os objetivos de forma interligada e recorrendo à utilização dos mapas estratégicos para a descrição e visualização é possível transformar a equação anterior na seguinte: os mapas estratégicos somados à estratégia em ação e à organização orientada para a estratégia equivalem à obtenção de resultados notáveis (Kaplan e Norton, 2004a).

⁶⁵ A metodologia de “desdobramento em cascata” permite à organização formar vários mapas da estratégia e Scorecards nas suas Unidades Orgânicas, Departamentos, Direções de serviços e Secções entre outros, devidamente alinhados com o mapa da estratégia definido pela gestão de topo - *Corporate Strategy Map* – (Pinto, 2007:78).

Figura 8: Modelo de criação de valor aplicado



Fonte: Kaplan e Norton (2004a:8).

No caso das organizações do setor privado, o desempenho financeiro, aferido em função dos indicadores de resultados⁶⁶ é crucial para o sucesso das organizações. No caso das organizações públicas ou sem fins lucrativos, o modelo de criação de valor é semelhante ao do modelo anterior com as devidas adaptações. Sabendo que o critério de sucesso destas organizações assenta no desempenho do cumprimento da sua missão, estas devem procurar atender às necessidades dos seus clientes-alvo,⁶⁷ alcançando os seus resultados em função do desempenho dos processos internos, apoiados nos seus ativos intangíveis contemplados na perspetiva de aprendizagem e crescimento (Kaplan e Norton, 2004a:7).

⁶⁶ Niven (2002:22) advoga que os indicadores de resultados podem assumir-se como: "*lag indicators*" que ilustram o desempenho da organização e são aplicáveis à satisfação dos clientes ou ao desempenho financeiro através da medição de resultados e produtividade, ou em "*lead indicators*" que são indicadores de tendência e de orientação que permitem à organização medir o seu sistema operacional ou as suas atividades. Os indicadores "*lag*" e "*lead*" encontram na sua natureza uma função preditiva pese embora o facto de a sua correlação revelar dados subjetivos e difíceis de reunir.

⁶⁷ Para Kaplan e Norton (2004a:9) os clientes-alvo das organizações públicas ou sem fins lucrativos constituem grupos de interesse ou *stakeholders* conforme estas denominem os públicos beneficiários dos seus serviços.

3.4.2.1. Barreiras à implementação da estratégia

A formulação da estratégia constitui uma responsabilidade da gestão de topo. Hamel (1996:80) defende que o processo para a sua definição deve caracterizar-se por envolver uma fatia transversal à organização, argumentando que a abordagem *top-down* permite criar uma unidade em seu torno e que a abordagem *bottom-up* permite a criação e a diversificação de ideias.

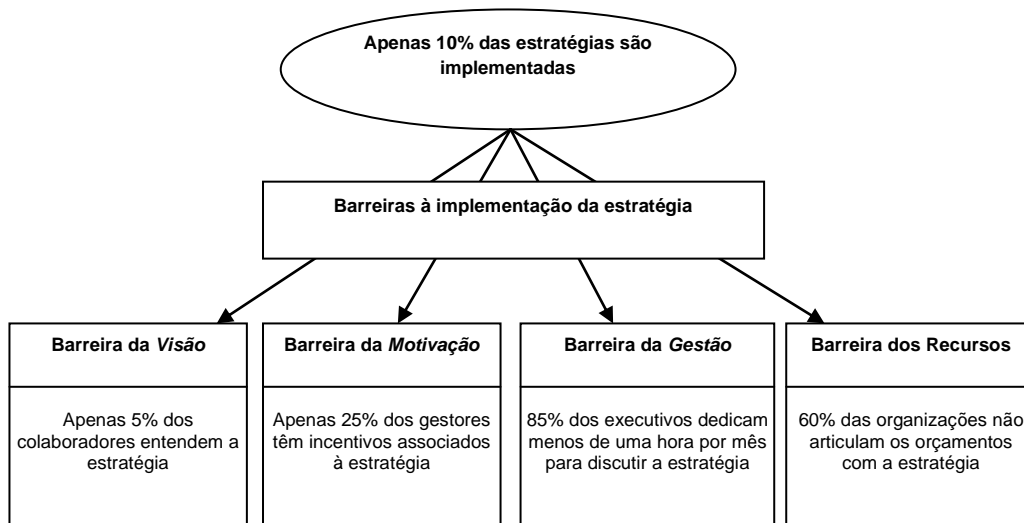
A importância em unir o topo à base num processo amplo e profundo para a definição da estratégia permite a ligação e a obtenção de unidade e de diversidade porquanto a unidade sem diversidade torna-se indutora à criação de dogmas e a diversidade sem unidade propicia o aparecimento de conflitos, de prioridades estratégicas e de fragmentação dos recursos. Filho (2005:23), defende o envolvimento das pessoas nas mudanças estratégicas através da identificação de oportunidades, de recompensas e do crescimento pessoal.

Quando alinhada, a organização cria os estímulos necessários para o *empowerment* dos empregados, para a inovação e para a assunção de riscos individuais que garantem a prossecução dos objetivos previamente definidos. O alinhamento exige, normalmente, a promoção de uma consciência estratégica e a instituição de incentivos (Kaplan e Norton, 2004a:306).

Os principais obstáculos à implementação da estratégia não passam pela sua má formulação mas antes pela falta de capacidade e de mecanismos para a sua execução (Cruz, 2009; Pinto, 2007; Kaplan e Norton, 2004a).

Com base num estudo efetuado pela revista *Fortune*, Niven (2002:9) expõe um conjunto de quatro barreiras, ilustradas na figura seguinte, que promovem o insucesso dos gestores de topo. Estas barreiras tiveram na sua base uma fraca execução da estratégia ao invés de uma má formulação da mesma.

Figura 9: Barreiras à implementação da estratégia



Fonte: Niven (2002:9).

Neste contexto, a gestão da estratégia assume particular relevo, e a evolução do *Balanced Scorecard* permitiu transformar este modelo num sistema de gestão⁶⁸ capaz de gerir a estratégia (Cruz, 2009:77; Pinto, 2007:64).

3.4.3. Objetivos, metas, indicadores e planos de ação

A comunicação da estratégia junto de quem a tem de implementar permite às organizações mitigarem as incertezas crescentes face aos cenários⁶⁹ que têm de enfrentar.

A utilização de uma linguagem comum para transmitir a evolução da estratégia permite imprimir uma maior velocidade à dinâmica organizacional e integrar um conjunto de conceitos necessários à mensuração e valorização da sua *performance* (Rezende, 2003:83-84).

⁶⁸ Cruz (2009:75), defende que um sistema de gestão procura estabelecer uma política, um plano e uma estratégia que procuram diferenciar a organização da sua concorrência, potenciando as suas vantagens competitivas. Argumenta, ainda, que as organizações devem quantificar o desafio e avaliar o progresso, a evolução e a convergência para alcançarem a posição competitiva idealizada pela estratégia.

⁶⁹ A descrição de um "*futurivel*" e do caminho que lhe está relacionado constituem para Godet (1993), um cenário. Um cenário não se apresenta como sendo a realidade futura mas antes como um meio de a representar, iluminando a ação a tomar no presente, à luz dos futuros possíveis e desejáveis. O cenário distingue-se da estratégia na medida em que o primeiro depende do tipo de visão adotado (exploratório ou retroprojectivo – (sendo este último de norma e de objetivo) e da sua verosimilhança, enquanto o segundo depende das atitudes face aos futuros possíveis. Um cenário só tem credibilidade e utilidade se respeitar as seguintes condições: pertinência; coerência, verosimilhança e transparência.

A evolução do *Balanced Scorecard* a partir de um instrumento de medição para um modelo de gestão estratégica integrada, levaram Kaplan e Norton (2004a) a procurarem integrar em cada uma das perspectiva de valor,⁷⁰ conceitos de gestão das mais diversas áreas do campo da administração como a gestão financeira, gestão do valor agregado, marketing, gestão da qualidade total, *Six Sigma*⁷¹, gestão de processos, gestão de competências, gestão do conhecimento, liderança, gestão da cultura organizacional, gestão da tecnologia de informação e comunicação, entre muitos outros que, por não caberem no âmbito da nossa investigação, não serão aqui tratados.

A fixação e a avaliação de objetivos⁷² vincula os gestores, estimulando-os a executarem a estratégia, estabelecendo resultados quantificados no tempo e passíveis de serem avaliados, sendo dependentes de outros fatores como a estratégia definida ou a sua atividade.

A realização dos objetivos definidos nas quatro perspectivas do *Balanced Scorecard*, devidamente interligados a partir das relações de causa-efeito, constitui para Pinto (2007:67) e Filho (2005:207) a base para que as prioridades estratégicas, inicialmente fixadas, sejam alcançadas.

Para que o *Balanced Scorecard* possa ajudar a gerir eficazmente a estratégia, conciliando as metas de curto prazo com os objetivos de longo prazo conducentes à concretização da visão, Parmenter (2007) e Kaplan e Norton (1996a) argumentam ser necessário selecionar e utilizar indicadores de performance constituídos a partir de indutores (*performance drivers*) e de resultados (*outcomes*).

As medidas de desempenho devem ser provenientes da estratégia e carecem de estar encadeadas entre si nas perspectivas de valor. Por sua vez, as iniciativas partem das

⁷⁰ Para Filho (2005:39), a perspectiva de valor permite representar a estrutura por meio da qual o processo de criação de valor para os *stakeholders* é visualizado. Por este meio, a estratégia é traduzida em objetivos que permitem a avaliação da organização, tendo por base as quatro perspectivas tradicionais.

⁷¹ O conceito de gestão *Six Sigma* ou Seis Sigma representa uma evolução da gestão da qualidade onde a preocupação dos processos operacionais das organizações assenta na redução de desperdícios e ineficiências com a melhoria da cadeia de fornecimento, de distribuição bem como com a concepção dos seus produtos. Este modelo distingue-se da gestão da qualidade pelo facto de incluir aspetos financeiros – custos e rentabilidade. Apesar da qualidade ter custos a mesma tem de ser rentável.

⁷² O conceito de objetivo encontra-se definido pela DGAEP (2007:71) como a formulação de uma situação desejada, especificando os resultados ou efeitos pretendidos, de acordo com a missão da organização. Estes objetivos podem ser estratégicos (globais de médio e longo prazo, que nos indicam à organização a direção pretendida, definindo os resultados e os efeitos finais a prosseguir) operacionais (que consiste na formulação mais concreta de um objetivo estratégico podendo, no imediato, ser convertido num conjunto de atividades e ações). Os objetivos definidos pelas organizações devem ser *SMART* (*Specific* – precisos quanto ao que a organização pretende alcançar; *Measurable* – quantificáveis; *Achievable* – atingíveis; *Realistic* – exequíveis e reais; *Timed* – calendarizáveis).

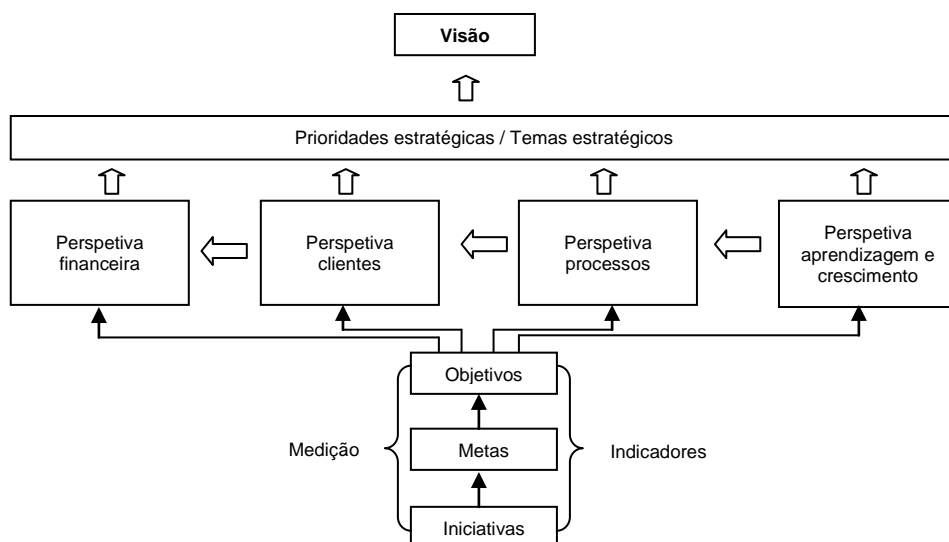
ações, de programas ou de projetos necessários a serem desenvolvidos pelas organizações para atingirem as metas de *performance* fixadas (Pinto, 2007:66).

Não definir objetivos induz os responsáveis das organizações a reconduzir os programas do período anterior, expondo as organizações à mercê de um conjunto de circunstâncias que não são compatíveis com a atual conjuntura e volatilidade dos mercados.

Jordan *et al.* (2008:187) argumentam que a existência de planos de ação não evita, de todo, essas circunstâncias mas minimiza-as na medida em que as organizações ficam a ser orientadas por planos operacionais que lhes permite aumentar o seu poder negocial bem como efetuar o cálculo do risco. A sua tradução monetária é refletida no orçamento⁷³ enquanto documento financeiro. Ao nível global, a empresa apresenta três documentos: balanço, demonstração dos resultados e orçamento de tesouraria que sintetizam os planos de ação, em termos económico-financeiros, com os quais as organizações se vinculam.

Enquanto sistema de medição e de gestão estratégica, a sequência lógica dos conceitos aqui definidos e que caracterizam a metodologia do modelo de *Balanced Scorecard* encontram-se sistematizados na figura seguinte.

Figura 10: *Balanced Scorecard*: Sistema de medição e de gestão estratégica



Fonte: Pinto (2007:67).

⁷³ O Orçamento estratégico é um instrumento de gestão estratégica do *Balanced Scorecard*, elaborado após a definição dos objetivos, dos indicadores, das metas e da seleção das iniciativas que determina o meio e a forma de alocação dos recursos da organização ao longo do ciclo de planeamento.

Conforme referimos anteriormente, a grande vantagem do *Balanced Scorecard* é a de conceder aos gestores uma visão rápida e integrada da sua própria organização capaz de integrar indicadores financeiros e não financeiros. Assumindo o *Balanced Scorecard* como um sistema de gestão estratégica, é possível alinhar todas as atividades da organização de acordo com a sua estratégia. No domínio do setor público, a questão do alinhamento é fundamental na interação dos objetivos e das medidas de avaliação de desempenho para atingir a missão organizacional onde a clarificação e a comunicação da estratégia é um fator preponderante.

4. O BALANCED SCORECARD NA GESTÃO DA MUDANÇA E A SUA EXPANSÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O motivo que leva as organizações privadas e públicas ou sem fins lucrativos a procederem à implementação do *Balanced Scorecard* é o de conseguirem alinhar as pessoas, processos e infraestruturas com a estratégia (Pinto, 2007:96). Para concretizar este alinhamento, as organizações têm, necessariamente, de mudar a sua forma de gestão. A forma de gerir esta mudança constitui um dos principais desafios para as organizações. Carapeto e Fonseca (2006:346), defendem que a mudança deve ser partilhada por todos os intervenientes no processo e que a sua gestão implica uma cultura própria e orientada nesse sentido, evitando a resistência que lhe é comumente reconhecida. A mudança implica que cada pessoa pense e atue de forma diferente e, por isso, torna-se necessário que os responsáveis da organização a encarem numa perspetiva sistémica, equilibrando todas as suas vertentes, onde se inclui a emocional, determinantes para o seu sucesso. Neste domínio, o *Balanced Scorecard*, através da sua filosofia fácil de entender constitui uma vantagem (Pinto, 2007).

No atual contexto de difícil conjuntura económica, onde o aumento de competitividade, a rápida mudança tecnológica, a exigência da redução de custos e o controlo do défice orçamental levam as organizações públicas a serem alvo de expectativas e de exigências para que os seus serviços produzam um maior valor público, Gomes *et al.* (2007:125) defendem que estes motivos são suficientes para a adoção desta ferramenta de gestão em organizações que não têm o lucro como objetivo principal.

Niven (2002) aponta três fatores que justificam a aplicação do *Balanced Scorecard* em organizações públicas e não-governamentais. O primeiro, assenta na procura crescente de maior responsabilidade e transparência na gestão pública. O segundo, conduz-nos à evidência de que o processo de tomada de decisão não pode cingir-se às medidas financeiras, na medida em que estas são limitadas e insuficientes na informação divulgada e, por último, o terceiro fator encontra-se intimamente ligado à incapacidade da maioria das organizações em executar a sua estratégia de forma eficaz.

A aplicação do *Balanced Scorecard* em organizações públicas onde o enfoque da *Nova Gestão Pública* recai na eficiência, na qualidade e nos serviços centrados nos cidadãos como clientes, desde que devidamente adaptado, contribui para alcançar o objetivo de melhorar a *performance* organizacional, fazendo da estratégia uma atividade diária, de todos, no seio da organização (Pinto, 2007:153).

Ainda que nem todos os conceitos do *Balanced Scorecard*, mesmo com uma adaptação à linguagem, possam ser transpostos para os serviços de natureza pública, a sua evolução, a sua origem e o tema de maior relevo como é o do alinhamento, levaram a que diferentes autores como Caldeira (2010), Azevedo (2007), Pinto (2007), Gomes *et al.* (2007) e Niven (2002), entre outros, aventassem a possibilidade deste modelo de gestão poder ser aplicável aos serviços públicos e às organizações sem fins lucrativos, contribuindo para o processo de transformação e de mudança nestes serviços, desde que devidamente adaptado às suas características próprias.

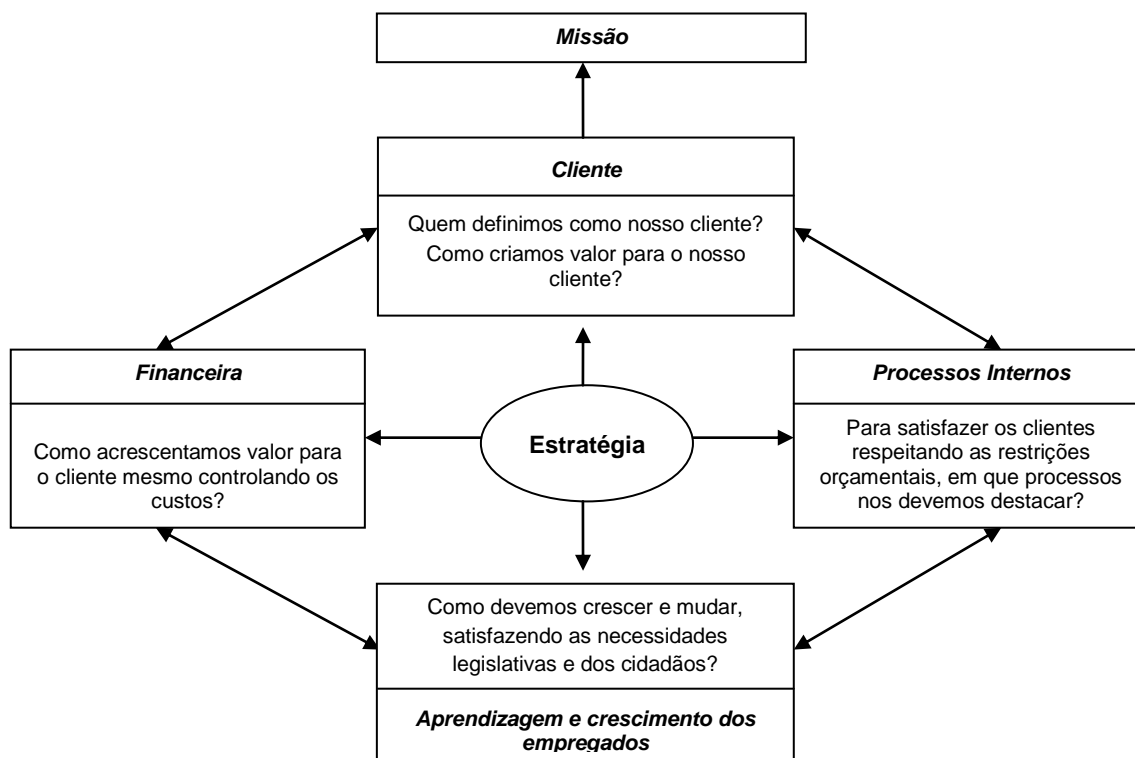
4.1. Alterações ao modelo do *Balanced Scorecard* original

A satisfação das necessidades e a melhoria do bem-estar público tornam o setor público num setor com características muito específicas. A adaptabilidade à realidade concreta e à missão de cada organismo público requer a necessidade em proceder a alterações ao modelo conceptual original (Niven, 2002:297).

A dificuldade sentida pelas organizações públicas em definir com clareza a sua estratégia tem contribuído para a formação de barreiras à implementação do *Balanced Scorecard* neste setor (Kaplan e Norton, 2001:97). Defendem estes autores que os objetivos financeiros devem perder a relevância assumida no modelo inicialmente concebido para o setor privado referindo, em alternativa, que deve ser dada ênfase à missão dos organismos públicos.

A partir da figura seguinte, verificamos que é a partir da missão que deriva uma visão orientada para os clientes sendo redimensionado o relevo a atribuir aos indicadores financeiros, tal como preconizam Kaplan e Norton (2001).

Figura 11: Modelo do *Balanced Scorecard* adaptado ao setor público



Fonte: Adaptado de Niven (2002:297).

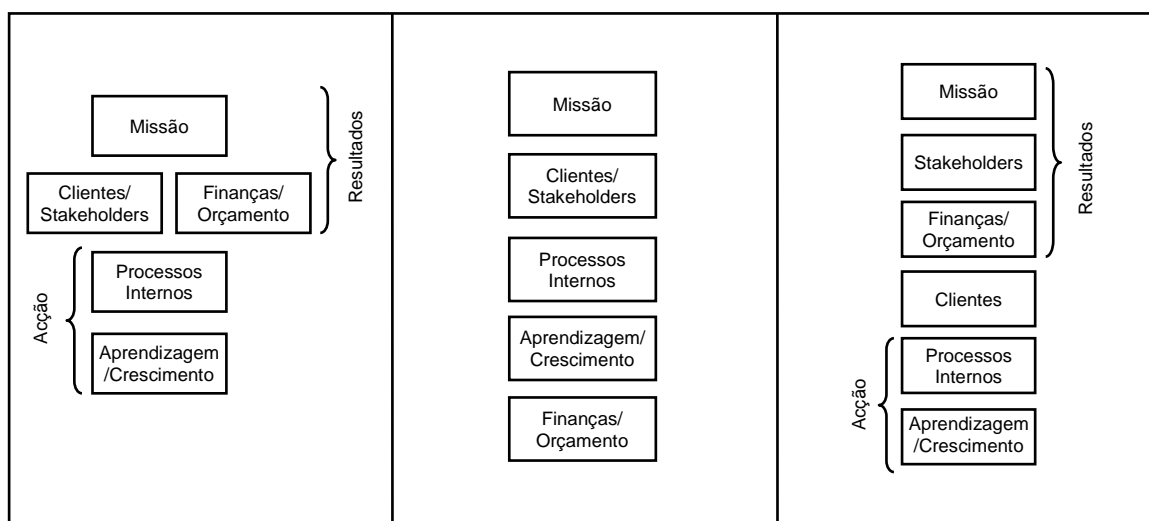
De acordo com esta estrutura, Niven (2002) mantém a estratégia no centro do sistema e defende, na sequência das três alterações⁷⁴ propostas por Kaplan e Norton (2001:99), a existência de três modificações ao modelo original. A primeira modificação, também defendida por Kaplan e Norton (2001), reside no facto da missão dos serviços públicos passar a assumir uma particular preponderância neste novo modelo. Os objetivos, metas e iniciativas das restantes perspetivas devem convergir no sentido de identificar claramente a razão de ser da sua existência. Imediatamente a seguir, a perspetiva dos clientes assume o papel principal nas organizações públicas preconizando a segunda alteração. A terceira alteração centra-se na perspetiva financeira, que, não sendo entendida como um objetivo, assume-se como um recurso e, simultaneamente, como um constrangimento de acordo com os limites e regras orçamentais em vigor na Administração Pública, alocando-se numa posição inferior à

⁷⁴ Kaplan e Norton (2001:99) defendem que as organizações públicas só devem procurar identificar os objetivos referentes às perspetivas dos Processos Internos e de Aprendizagem e Crescimento após terem sido capazes de identificar as seguintes três perspetivas consideradas de *alto nível*: 1) *Custo incorrido*: onde é realçada a importância da eficiência operacional. As organizações públicas devem procurar reduzir os seus custos de funcionamento bem como os custos sociais impostos aos cidadãos. 2) *Criação de Valor*: provavelmente, esta é a perspetiva de maior dificuldade na sua mensuração. Esta perspetiva deve procurar identificar os benefícios gerados junto da comunidade. Ainda que seja reconhecida a dificuldade em traduzir financeiramente os benefícios resultantes da educação, segurança, saúde, (...), não deixa de ser importante efetuar uma avaliação aos resultados obtidos face aos custos incorridos. 3) *Apoio Legitimado*: Os clientes dos organismos públicos assumem, mutuamente, a figura de contribuintes que encontram na sua satisfação, ou não, com os mesmos a razão de ser da sua contribuição efetivada a partir dos impostos cobrados e expressa através de eleições.

dos clientes. Estas modificações procuram demonstrar, a partir da interação na definição dos objetivos e das relações de causa-efeito estabelecidas, as inúmeras potencialidades deste modelo na criação de valor para os clientes/*stakeholders*.⁷⁵

Além do modelo apresentado anteriormente por Niven, existem outros modelos adaptáveis ao setor público (Pinto, 2007:154).

Figura 12: Possíveis adaptações ao modelo do *Balanced Scorecard* no setor público



Fonte: Adaptado de Pinto (2007:155-156).

4.2. Aplicação do *Balanced Scorecard* nas forças policiais

Apesar das suas especificidades, a polícia é um setor com características similares aos restantes setores da Administração Pública onde a qualidade e a produtividade⁷⁶ dos serviços públicos prestados, a sua eficiência e a sua orientação para o “utente/cidadão”, assumem uma importância preponderante na caracterização do seu novo modelo de atuação (Andersson e Tengblad, 2009).

A partir da revisão bibliográfica efetuada, identificámos algumas asserções à aplicação do *Balanced Scorecard* na polícia de alguns países como a Suécia, o Reino Unido, a

⁷⁵ A asserção ao termo *stakeholders* já foi anteriormente abordada na nota 49 desta dissertação. No entanto, nas organizações públicas, a ideia da perspectiva dos clientes abranger, simultaneamente, a perspectiva dos *stakeholders* também é acolhida por Kaplan e Norton (2001:94) que defendem uma maior abrangência no leque de pessoas interessadas na existência da organização.

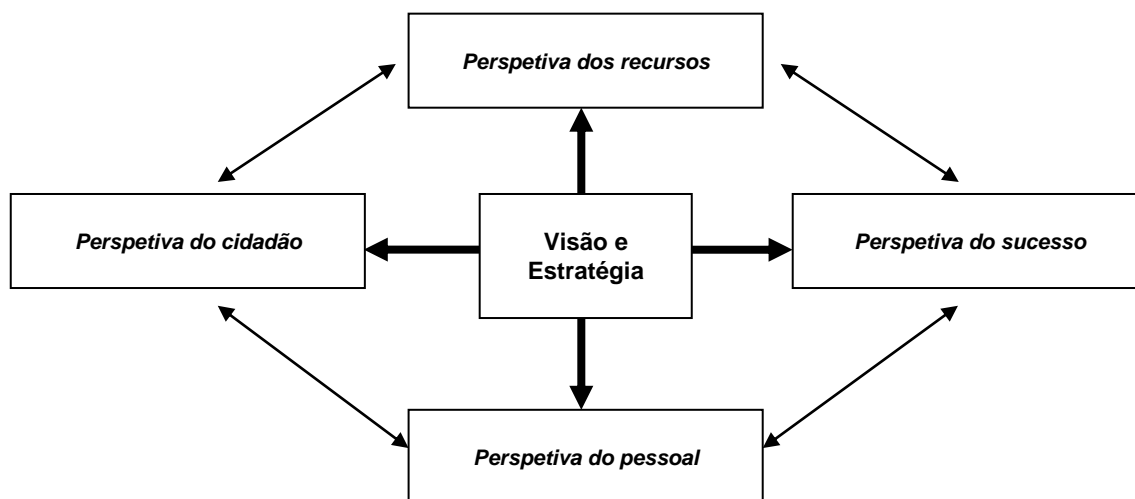
⁷⁶ Neves (2002:185), define o conceito de produtividade como “a capacidade de fazer o máximo com o menor custo, ou seja, de acordo com os conceitos clássicos, de garantir a máxima eficácia e eficiência na organização”, de onde se retira que a eficácia é entendida como a concretização dos objetivos previamente fixados sendo, cumulativamente, condição indispensável para o assegurar da produtividade.

Escócia e Portugal. Neste último caso, a aplicação do *Balanced Scorecard* incidiu no âmbito da Polícia Municipal de Matosinhos.

4.2.1. *Swedish National Police Board*

Carmona e Grönlund (2003:1483) recolheram evidências empíricas sobre a conceptualização de um *Balanced Scorecard* na *Swedish National Police Board*, autoridade máxima dos serviços policiais suecos. Para Elefalk (2001:958), o objetivo inicial deste projeto assentava na procura de soluções que promovessem a análise, o planeamento, a gestão e o acompanhamento do trabalho produzido pelas autoridades suecas. Os objetivos da *Swedish National Police Board* traduziam-se na melhoria da comunicação horizontal e vertical bem como do modelo de produção de estatísticas criminais em uso, recorrendo ao planeamento e ao controlo de gestão (Carmona e Grönlund, 2003).

Figura 13: Conceptualização do BSC - *Swedish National Police Board*



Fonte: Carmona e Grönlund (2003:1484).

A partir da figura anterior, é possível verificar que o *Balanced Scorecard*, desenvolvido pela *Swedish National Police Board*, assenta em quatro perspetivas de desempenho: *recursos*, *cidadãos*, *sucesso* e *pessoal*. No centro, encontramos a visão e a estratégia, tal como acontece no modelo conceptual desenvolvido por Kaplan e Norton (1992).

Para Carmona e Grönlund (2003:1484-1487) e Elefalk (2001:961-962), a perspetiva do *pessoal* é dirigida às pessoas interessadas no trabalho realizado no seio da própria polícia, no pressuposto de que existe uma correlação positiva entre os compromissos

peçoais para com os deveres e o grau de satisfação no trabalho, onde um elevado nível de compromisso e de satisfação no trabalho apresentam um impacto positivo nos resultados. A perspectiva dos *recursos* dá particular ênfase ao governo por ser o principal “fornecedor” de fundos, de material e de recursos humanos e foi criada para assegurar questões de financiamento público, de gestão financeira das unidades policiais, de desenvolvimento de competências do pessoal e de investimentos em novas tecnologias. Por sua vez, a perspectiva do *cidadão* visa aferir a forma como estes reagem perante a polícia. Revestiu-se de prioridade a avaliação da opinião pública sobre os problemas locais e o receio da criminalidade tendo, para o efeito, sido criados indicadores de confiança que permitissem perceber as ligações entre o atual nível de segurança e o atual nível de criminalidade existente. Finalmente, a perspectiva do *sucesso*, vista como a dimensão estratégica de decisão neste modelo de *Balanced Scorecard*, tornou necessária a materialização de questões tão importantes como: o que se pretende alcançar? quando alcançar esses objetivos? e, como medir o nosso progresso?

A partir da aplicação deste modelo, Carmona e Grönlund (2003:1487) concluíram que este instrumento ajudava os polícias no planeamento da sua atividade diária sendo possível satisfazer a necessidade dos cidadãos e do pessoal, levando em conta os recursos disponíveis.

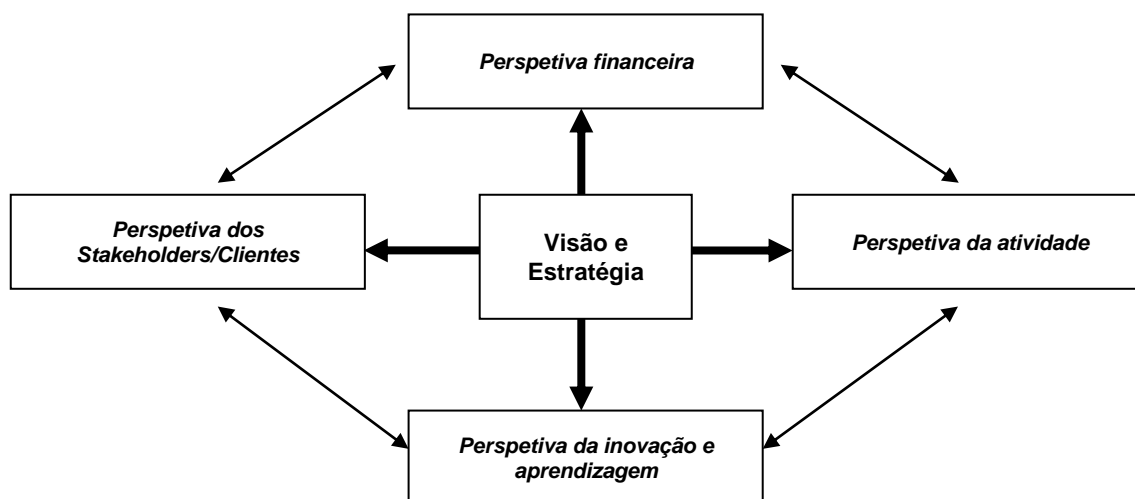
4.2.2. United Kingdom Police Force

A abordagem à reengenharia de processos na divisão dos recursos humanos da polícia do Reino Unido justificou a implementação do *Balanced Scorecard* na melhoria de procedimentos naquela divisão.

A partir do estudo de caso desenvolvido por Greasley (2004:230), foi possível reconhecer a importância na interligação da mudança dos programas existentes com as prioridades estratégicas daquela organização. A introdução de um sistema de pontuação capaz de dar prioridade à melhoria dos processos, de acordo com o efeito de “*performance sentido*” e a “*inovação necessária*”, contribuiu para a melhoria dos processos de doença e de absentismo registados na divisão de recursos humanos, onde a ilicitude do absentismo registado era motivo de preocupação.

Na sequência da estratégia a adotar e em conformidade com a visão da divisão de recursos humanos, a estrutura do *Balanced Scorecard* naquela divisão assentou nos quatro pontos cardiais preconizados por Kaplan e Norton (1996a), ilustrados na figura 14.

Figura 14: O BSC na melhoria de procedimentos - *United Kingdom Police Force*



Fonte: Greasley (2004:233).

De acordo com a figura anterior, a perspectiva *inovação e aprendizagem* reflete o aumento do desempenho individual⁷⁷ destacando-se as medidas que contribuem para a sua melhoria. Para a perspectiva da *atividade* concorrem o aumento da eficácia da gestão estratégica e a melhoria da comunicação interna entre pessoas. A perspectiva *financeira* visa melhorar o *value for money*⁷⁸ dos recursos humanos no seio da organização, sendo expectável que os recursos humanos desenvolvam estratégias, táticas e políticas, conducentes ao uso mais eficiente de recursos humanos e de sistemas, para procederem à prestação de serviços de maior qualidade. No âmbito da perspectiva dos *stakeholders/clientes* foi dado particular destaque ao cumprimento das exigências legais e ao aumento da eficácia dos serviços face às solicitações externas e internas.

⁷⁷ Greasley (2004:230), ilustra a melhoria do desempenho individual a partir da saúde e bem-estar dos funcionários, recompensas e penalizações, atração de funcionários com qualidade, manutenção e treino dos funcionários e relações entre estes.

⁷⁸ O conceito *value for money* tem por base a avaliação da relação entre o custo dos investimentos e os respetivos resultados obtidos com vista a determinar a sua utilidade.

Greasley (2004:239) concluiu, a partir do estudo efetuado, que o tempo gasto na doença e em absentismo não era considerado relevante para colocar em causa a eficiência e a eficácia da *United Kingdom Police Force*.

4.2.3. Dumfries e Galloway Constabulary - Scotland

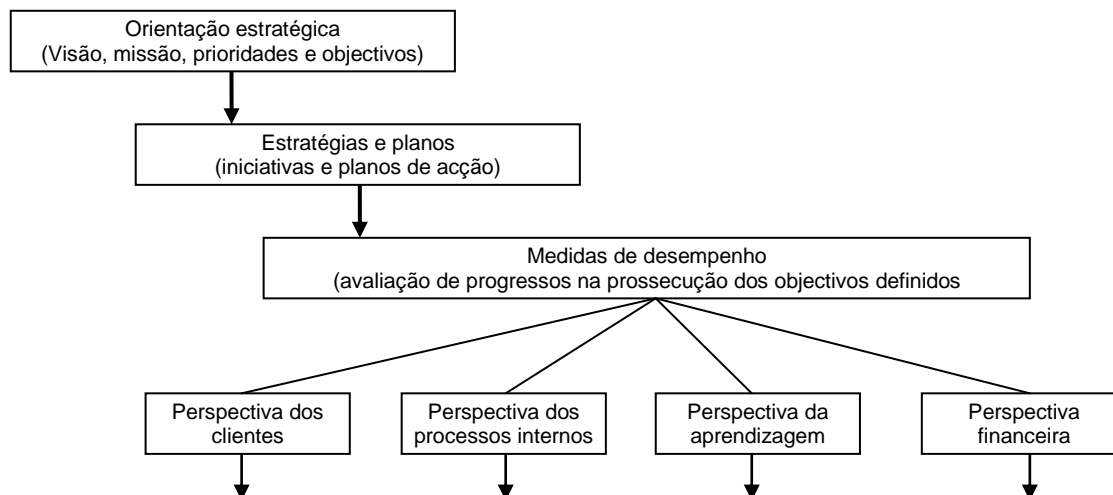
A partir de uma profunda reforma, as autoridades locais escocesas pretenderam demonstrar serem capazes de se enquadrar no conceito de *value for money*, recorrendo à medição do seu desempenho como iniciativa estratégica, através do planeamento e de uma gestão adequada, feitos a partir do reporte público. Este objetivo, fundamentado no propósito de garantir uma estratégia adequada e robusta no policiamento local, assentou na definição de um planeamento operacional onde a participação dos cidadãos preceituava o desenvolvimento de um sistema de comunicação eficaz (Wisniewski e Dickson, 2001:1057).

A partir da aplicação de um modelo desenvolvido pela *Scottish Accounts Commission*, foi possível aplicar às autoridades locais, nomeadamente à polícia e bombeiros, um modelo de *Balanced Scorecard* estruturado de acordo com a figura 15.

Para Wisniewski e Dickson (2001:1061), o *Balanced Scorecard* foi mais apreciado por ser uma ferramenta de gestão do que propriamente por gerar medidas de desempenho. O grupo de pessoas a quem foi incumbida a missão de aplicar o BSC percebeu de que lhes era mais conveniente usar o *Scorecard* em determinadas iniciativas particulares ao invés de o usar de forma holística, no âmbito da estratégia formulada pelo programa “*Safeguard*”⁷⁹.

⁷⁹ O programa “*Safeguard*” e respetivos resultados podem ser consultados a partir de: <http://search1.scotland.gov.uk/Scotland?action=search&q=safeguard+Dumfries+e+Galloway+Constabulary+&n=Publications&Run+Search.x=0&Run+Search.y=0> (acedido em Dezembro de 2011).

Figura 15: O BSC na medição do desempenho - Dumfries e Galloway Constabulary



Fonte: Wisniewski e Dickson (2001:1060).

Gambles (1999) citado por Wisniewski e Dickson (2001:1064) argumenta que “*medir o desempenho no setor público é difícil*”. O *Balanced Scorecard* proporciona um sistema de gestão de desempenho que interliga a estratégia global com os planos de medidas de desempenho de toda a organização, fornecendo um meio adequado de monitorizar o seu percurso no sentido de saber se a mesma caminha na direção prevista. Para transformar as ações traçadas em iniciativas integradas, num contexto operacional de polícia, torna-se necessário alocar as tarefas, as responsabilidades, os prazos e estabelecer um adequado sistema de reporte de desempenho que permita ao *Scorecard* alinhar o progresso das ações com a estratégia global, quer ao nível operacional quer ao nível da estratégia.

4.2.4. Polícia Municipal de Matosinhos

A partir da revisão da Lei-quadro⁸⁰ que define o regime e forma para a criação de polícias municipais, os municípios passaram a dispor de uma polícia administrativa que depende hierarquicamente do presidente da câmara. A criação da polícia municipal compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

A polícia municipal de Matosinhos desenvolveu, desde 2005, um sistema de avaliação de desempenho para melhorar a execução e a comunicação da estratégia e a

⁸⁰ Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio, publicada no Diário da República, I Série-A, n.º 118 de 20 de Maio de 2004.

avaliação de desempenho com base no modelo de *Balanced Scorecard* proposto por Kaplan e Norton (Gomes *et al.*, 2007:166).

O modelo do *Balanced Scorecard* aplicado na polícia municipal de Matosinhos destaca no topo da sua estrutura a missão organizacional a par com a perspetiva de clientes, sucedendo-se as perspetivas de processos internos, inovação e aprendizagem e finanças.

Para Gomes *et al.* (2007), o *Balanced Scorecard* está a corresponder às expetativas inicialmente criadas, constituindo-se um elemento fundamental para proceder à avaliação dos serviços no âmbito do SIADAP. Os autores apontam, no entanto, algumas limitações ao modelo que derivam do contexto político em que as organizações atuam a par com a burocracia existente na aprovação de algumas medidas.

O *Balanced Scorecard* é um instrumento de gestão estratégica fundamental na aplicação de medidas conducentes às reformas preconizadas no modelo da *Nova Gestão Pública*. A sua aplicação na Escola Prática de Polícia carece de algumas adaptações específicas e de metodologias a serem desenvolvidas no capítulo seguinte.

5. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

5.1. Enquadramento geral

A organização crítica das práticas de uma investigação pressupõe a identificação e a reflexão sobre a utilização das diversas técnicas que mais fielmente possam garantir a exequibilidade do trabalho de investigação. Variados podem ser os métodos, as técnicas⁸¹ e os procedimentos na realização de uma pesquisa que, de acordo com Reis (2010:57), são condição necessária para que um trabalho científico possa ter um rumo, uma direção e ser analisado criticamente por outros investigadores.

Assim, sendo nossa pretensão procurar saber qual a ferramenta de apoio à gestão estratégica/controlo de gestão que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia, a nossa opção fundamenta-se num *Estudo de Caso*⁸², de natureza exploratória e descritiva, alicerçado em técnicas de investigação qualitativas⁸³. Tratando-se de uma pesquisa descritiva, a investigação qualitativa não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas (Reis, 2010:63).

A principal técnica de investigação, ao nível da recolha de informação primária, foi o Inquérito por Entrevista Semiestruturada⁸⁴ (Reis, 2010:86; Barañano, 2004:93). A recolha de informação secundária baseou-se, fundamentalmente, na recolha de informações provenientes do acervo bibliográfico disponível em bibliotecas ou disponibilizadas através das mais diversas plataformas eletrónicas.

⁸¹ Barañano (2004:22) argumenta que os conceitos de método e técnica, ainda que utilizados muitas vezes como sinónimos, apresentam-se como interdependentes mas com significados diferentes. O método define-se como sendo o conjunto de etapas necessárias para atingir um determinado fim enquanto a técnica é o modo de fazer algum tipo de atividade.

⁸² Tal como já referido na nota 7 desta dissertação, o Estudo de Caso tornou-se comum no domínio científico da Contabilidade de Gestão, contrariamente ao que acontece no domínio científico da Contabilidade Financeira. Neste caso particular, estamos perante um Estudo de Caso de cariz experimental porquanto o investigador desenvolve novos procedimentos e técnicas que possam ser úteis, neste caso particular à Escola Prática de Polícia (Ryan *et al.*, 2002:144). Procuram, por isso, indicar um caminho daquilo que poderá ser feito na prática. Estamos conscientes de que num Estudo de Caso Experimental, deveriam ser analisadas as dificuldades inerentes à implementação das recomendações do investigador. Ainda que o contexto macroeconómico e a estrutura dos organismos públicos possam indiciar essas dificuldades, sublinhá-las-emos sempre e só quando tal se revelar oportuno.

⁸³ Para Fortin (1996:22), o recurso ao método de investigação qualitativa propicia uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo pelo que o objetivo desta abordagem pende para a descrição ou interpretação, em alternativa à avaliação. A pesquisa qualitativa oferece uma melhor visão e compreensão do fenómeno em estudo (Reis, 2010:63).

⁸⁴ Quanto à estrutura, Reis (2010:86) refere existirem três tipos de entrevista: 1) Entrevista não estruturada; 2) Entrevista semiestruturada e 3) Entrevista estruturada. Efetuaremos desenvolvimentos adicionais sobre o tipo de entrevista utilizada na recolha de informação primária no ponto 5.3.3.2 aquando da identificação e caracterização da metodologia de inquérito por entrevista.

A estruturação deste capítulo encontra-se dividida em três partes fundamentais: na primeira, especificaremos a principal questão de investigação⁸⁵, bem como o pilar fundamental que a suporta. Trata-se de uma questão do tipo “qual?” que justifica a metodologia seguida ao nível da recolha de informação⁸⁶. Na segunda parte, elencaremos os dois objetivos do estudo procedendo à descrição do estudo realizado recorrendo aos planos de pesquisa, às etapas de trabalho, aos instrumentos de pesquisa designadamente a recolha de informação secundária, a caracterização do inquirido e a estrutura dos inquéritos realizados.

Por fim, no terceiro ponto, abordaremos a fiabilidade e os aspetos que com esta se relaciona, designadamente a fiabilidade externa.

Para Reis (2010:58), a fase metodológica⁸⁷ deve ser claramente explicitada e desenrola-se de acordo com a estruturação de uma etapa teórica e outra empírica. Fortin (1996:40) descreve-a como aquela em que deve ser definida a população objeto de estudo e onde devem ser definidos os instrumentos mais adequados à recolha de dados. Por sua vez, os instrumentos devem ser fiéis e válidos com vista a salvaguardar a qualidade dos resultados da investigação.

A etapa teórica traduz-se na especificação da abordagem da investigação dependendo da natureza da investigação. No nosso caso em concreto, trata-se de um estudo de caso assente numa análise exploratória e descritiva de uma realidade que identifica a Escola Prática de Polícia⁸⁸, consubstanciada em técnicas de investigação qualitativas. A questão de investigação resulta de uma forte lacuna de perceção quanto à importância de um modelo de gestão que utilize, como indicadores de desempenho, a informação proveniente da Contabilidade de Gestão e que pretende responder à seguinte questão: *“qual o modelo de avaliação de performance que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia?”*. A identificação dos objetivos de estudo, especificados nas ferramentas de recolha de dados primários

⁸⁵ Enunciadas de forma interrogativa, Fortin (1996:101) defende que as questões de investigação são *“premissas sobre as quais se apoiam os resultados de investigação e que incluem a população estudada”*. Para Barañano (2004:103), o objetivo da questão de investigação é o de clarificar, de forma precisa, a natureza da questão em estudo. Pode não apresentar hipóteses (sobretudo se estiver compreendida na esfera exploratória) mas deverá apresentar sempre uma proposição (que reflete importantes questões teóricas).

⁸⁶ De acordo com Barañano (2004:102), o método de investigação do estudo de caso adequa-se quando os tipos de questões a serem respondidas se enquadram no domínio do “como?” e do “porquê?” aplicando-se, também, a questões do tipo “qual?”.

⁸⁷ A etapa metodológica consiste no desenho da metodologia de investigação, definição do tipo de pesquisa, formulação das hipóteses (se aplicável) e das variáveis de estudo, da população alvo e da amostra, dos instrumentos de recolha de dados e dos métodos de análise dos mesmos (Reis, 2010:12).

⁸⁸ Nos termos do n.º2, do artigo 1.º, do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro, que aprova o Regulamento da Escola Prática de Polícia, esta depende do diretor nacional da Polícia de Segurança Pública.

(inquérito por entrevista) e de dados secundários serão sujeitos aos testes de fiabilidade externa.

Na etapa empírica⁸⁹, são referidos os conjuntos de procedimentos e seus respetivos instrumentos na elaboração das ações metodológicas de cada etapa da pesquisa. Esta etapa, inclui a recolha, a organização e o tratamento de dados a partir do terreno. Neste domínio, e porque é necessário proceder à recolha de dados primários que abordem aspetos gerais da organização em estudo, serão efetuadas duas entrevistas semiestruturadas ao inquirido chave. As etapas sequenciais referem-se à interpretação e divulgação dos resultados. Do ponto de vista da abordagem do problema, a sua interpretação e a aplicação de um modelo de gestão estratégica contribuem para melhor compreendermos o mundo real, convocando-nos a efetuar uma pesquisa qualitativa⁹⁰.

Os próximos pontos serão dedicados à identificação dos elementos que caracterizam cada uma das fases identificadas no âmbito da nossa investigação.

5.2. Objetivos do estudo

Uma investigação empírica que se consubstancie num caso de estudo referente a uma organização, terá de refletir algo que seja inovador ou, em alternativa, que desenvolva uma teoria para que o mesmo seja significativo (Reis, 2010:111). Ainda que em países como o Reino Unido, a Escócia e a Suécia tenha sido possível identificar abordagens à aplicação do *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão na polícia, o único estudo conhecido e publicado em Portugal que recorre a esta ferramenta de gestão encontra a sua motivação na Polícia Municipal de Matosinhos, no âmbito da avaliação feita ao desempenho do sistema policial português. No caso em particular da nossa investigação, a literatura não evidencia quaisquer casos de estudo ou asserções acerca da temática selecionada neste domínio de aplicação no âmbito da Escola Prática de Polícia em particular.

Ainda que tenhamos definido uma questão de investigação torna-se necessário proceder à sua operacionalização. No âmbito da nossa investigação, a crescente

⁸⁹ A parte empírica consiste na execução do plano de investigação elaborado na parte metodológica. Nesta componente, deve ser feita a apresentação, a análise e a interpretação dos resultados obtidos bem como das conclusões finais da pesquisa (Reis, 2010:13).

⁹⁰ Ver nota 83 desta dissertação, na página 59.

importância em estabelecer uma adequada ferramenta de gestão que permita colocar a estratégia no centro do processo de gestão conduziram-nos à enumeração dos seguintes objetivos de trabalho:

Objetivo 1 (O₁):

Refletir, analiticamente, num quadro caracterizado pela *Nova Gestão Pública*, no modelo contabilístico de gestão dominante na Escola Prática de Polícia e confrontá-lo com os benefícios que a Contabilidade de Gestão confere.

Como corolário a este objetivo procederemos, ainda, como sub-objetivo, a uma análise dos sistemas de avaliação de desempenho.

Objetivo 2 (O₂):

Analisar o modelo do *Balanced Scorecard*, como ferramenta de gestão estratégica no âmbito do setor público, elencando as suas vantagens e desvantagens quando aplicado na Escola Prática de Polícia.

Os objetivos enunciados procuram verificar proposições⁹¹ suscetíveis de terem influência sobre a prática. Decorrem, por isso, de uma base lógica à investigação que podem traduzir-se a partir do método dedutivo⁹² (Reis, 2010:8; Hill e Hill, 2008:26 e Barañano, 2004:24) o qual se traduz, genericamente, na elaboração de suposições teóricas ou baseadas em princípios gerais.

Nos pontos seguintes caracterizaremos a população em estudo e os elementos fundamentais respeitantes à operacionalidade do estudo, quer na vertente conceptual quer na vertente da recolha e tratamento de dados tanto primários como secundários.

5.3. A investigação

Procurando responder às características enunciadas por Barañano (2004:30), no que se refere à contribuição para o conhecimento, descrição e análise, relação entre o geral e o particular, recolha de ideias e informação e respetiva interpretação, a

⁹¹ Ver nota 85 desta dissertação, na página 60.

⁹² A partir do raciocínio dedutivo deve ser retirada uma verdade particular de uma verdade geral na qual a mesma está implícita, ou seja, um raciocínio que parte do geral para o particular (Barañano, 2004:24). Este raciocínio difere do indutivo (operação inversa) que parte de uma verdade particular para alcançar uma verdade geral, onde a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. Estes tipos de raciocínio são complementados pelos métodos do hipotético-dedutivo (quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para explicar um determinado fenómeno) e do dialético, onde as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que ficam a requerer nova solução (Reis, 2010:7-9).

pesquisa por nós efetuada foi conduzida no âmbito de garantir a sustentabilidade do estudo e, acima de tudo, que pudesse constituir um avanço na procura de novo e melhor conhecimento.

Procurámos saber, a partir do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública, cujo objetivo central passa por “*contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública*”, qual a importância de um modelo de gestão que utilize, como indicadores de desempenho, entre outros, a informação produzida pela Contabilidade de Gestão.

Procurámos saber também se em sistemas organizacionais complexos, como é o caso da Escola Prática de Polícia (EPP), a melhoria da *performance* centrada na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pode ser facilitada através do recurso a uma ferramenta de apoio à gestão estratégica/controlo de gestão reconhecida e testada internacionalmente, como é o caso do *Balanced Scorecard*. Por outro lado, embora de forma complementar, pretendemos conhecer quais os obstáculos mais relevantes na implementação desse instrumento quando adotado no setor público, designadamente na Escola Prática de Polícia, na medida em que esta tem de responder perante a observância das indicações emanadas pela direção nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP) que, por sua vez, tem de cumprir com as orientações emanadas pelo governo no estrito cumprimento da lei.

Esta investigação decorreu através de um trabalho de campo que envolveu o diretor da Escola Prática de Polícia como inquirido chave, onde procurámos saber qual o seu entendimento sobre a importância em adotar um modelo de gestão global e integrado de avaliação de *performance* que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia.

Para melhor compreendermos a pesquisa efetivamente desenvolvida, apresentamos no ponto seguinte o plano de pesquisa com as principais etapas por nós seguido ao longo da investigação.

5.3.1. Planos de pesquisa e etapas do trabalho

A nossa investigação iniciou-se com a elaboração do projeto de investigação. No entanto, e porque a operacionalização de uma investigação abarca um conjunto de

etapas com características particulares que vão para além do projeto de investigação, elencaremos de seguida essas etapas com vista a registar as principais questões de natureza conceptual e operacional que as caracterizam (Reis, 2010: 37 e Barañano: 2004:35).

1. REVISÃO DA LITERATURA: Esta etapa, encetada no decorrer do processo de preparação do projeto de investigação, apresenta-se com o objetivo de determinar o “estado da arte” (Reis, 2010:52). No entanto, no processo de pesquisa, fomos sentindo a necessidade em introduzir novas referências, porquanto este pilar estruturante se traduz numa atividade dinâmica. As fontes de informação utilizadas foram as tradicionais como a consulta do acervo bibliográfico disponível em bibliotecas ou disponibilizadas através das mais variadas plataformas eletrónicas internas ou externas à Polícia de Segurança Pública.
2. RECOLHA DE DADOS SECUNDÁRIOS: de acordo com Reis (2010:51), as fontes de informação⁹³ secundárias definem-se por já terem sido recolhidas e estarem disponíveis para serem utilizadas para outros estudos que procurem abraçar a mesma temática e que assumem, no nosso caso em particular, uma importância fulcral na delimitação da nossa investigação e na articulação da operacionalização da mesma. Barañano (2004:79) considera o recurso a estes dados como uma ferramenta metodológica frequente no âmbito da investigação em gestão.
3. CRIAÇÃO DE DADOS PRIMÁRIOS: Considerados por alguns autores (Reis: 2010; Hill e Hill, 2008 e Barañano, 2004) como o fator determinante no apuramento do grau de originalidade da investigação, utilizámos as técnicas de inquérito por entrevista ao inquirido chave que nos permitiu diagnosticar o modelo de gestão dominante naquele estabelecimento de ensino bem como explorar e consolidar aspetos essenciais na definição do modelo de *Balanced Scorecard*, quando aplicado à Escola Prática de Polícia.

⁹³ Reis (2010:50-51) defende existirem, regra geral, três tipos de fontes de informação disponíveis para a obtenção de dados: Fontes primárias, caracterizadas pela informação original, contemporânea aos factos em estudo e diretamente ligados ao objeto de estudo como documentos originais ou produzidos pelo próprio investigador (dissertações; relatórios técnicos; artigos de revistas científicas, etc...); Fontes secundárias e as Fontes terciárias que se definem por serem obras especializadas e que abrangem um conjunto de conhecimentos relacionados com trabalhos, autores, associações que selecionam e compilam informação (dicionários, enciclopédias, etc...).

4. Análise dos Dados e Divulgação dos Resultados: representam as etapas finais da investigação na medida em que culminam na elaboração do relatório. Esta etapa constitui o verdadeiro contributo da investigação ao criar informação inexistente até ao momento, sugerindo novas linhas de investigação.

Ao longo da nossa investigação, foram estas as quatro etapas que percorremos. Porém, face às especificidades do nosso trabalho de campo, procederemos ao seu enquadramento temporal no ponto seguinte.

5.3.2. Enquadramento do trabalho de campo

A recolha de dados secundários e a criação de dados primários alicerçaram as duas etapas do nosso trabalho de campo. Para além do seu enquadramento temporal, procederemos igualmente à identificação dos procedimentos de recolha de dados.

A recolha de dados secundários iniciou-se a partir do primeiro semestre de 2011 e terminou em Outubro do mesmo ano. Por sua vez, a recolha de dados primários decorreu a partir do final do segundo semestre de 2011 e terminou no início de 2012.

5.3.3. Recolha de dados

Neste ponto, o nosso objetivo está em especificar os instrumentos utilizados na pesquisa quer dos dados secundários quer dos dados primários. A identificação dos instrumentos de pesquisa servir-nos-á, complementarmente, para consolidarmos a fiabilidade externa dos dados recolhidos.

5.3.3.1. Informação secundária

A informação secundária foi recolhida junto da Escola Prática de Polícia bem como através das plataformas eletrónicas disponíveis (no caso da informação recolhida por intermédio da intranet da Polícia de Segurança Pública não foi considerada toda aquela que tenha obtido a classificação de “reservada” ou outra suscetível de confidencialidade).

5.3.3.2. Inquérito por entrevista

Reis (2010:83) defende que a entrevista procura obter “*informações relativas à questão de investigação*” classificando-a como um instrumento de recolha de dados “*privilegiado nos estudos descritivos, com uma abordagem qualitativa*”. Acrescenta Barañano (2004:93), que os objetivos⁹⁴ de uma entrevista encontram-se fortemente determinados pelo conhecimento que o entrevistado tem acerca da temática abordada.

Procurando responder às características enunciadas por Barañano (2010:95), e por ser nossa intenção abordarmos aspetos gerais da Escola Prática de Polícia relacionados com a missão, planeamento, objetivos estratégicos, entre outros, a nossa opção recaiu no recurso a duas entrevistas semiestruturadas⁹⁵ ao diretor da Escola Prática de Polícia que prontamente aceitou e acedeu aos nossos pedidos de inquérito.

Estas entrevistas individuais,⁹⁶ cuja estrutura foi por nós desenvolvida de acordo com os objetivos da nossa investigação, realizaram-se na presença de dois interlocutores: o entrevistado e o entrevistador. Foram seguidas, de forma aleatória, um conjunto de questões provenientes de um guião, previamente elaborado, com vista a aprofundar o conhecimento da população estudada. No decorrer da realização das entrevistas procurámos assegurar que o pensamento do inquirido chave fosse o mais amplo possível sendo, contudo, balizado de acordo com a informação pretendida⁹⁷.

Para garantir a normal fluidez das entrevistas demos sequência à recomendação de Kaplan e Norton (1997:317) oferecendo um conjunto de potenciais respostas no âmbito da definição das perspetivas tradicionais bem como dos objetivos e respetivos indicadores a agregar a cada uma das perspetivas, facilitando a colheita de informação. Consciente da nossa interpretação extensiva à recomendação dos

⁹⁴ Para Reis (2010:83-84) e Barañano (2004:93) a realização de uma entrevista pode atingir um ou diversos objetivos perseguidos. Classificando os objetivos de acordo com a sua frequência, estes podem ser: de controlo (com vista a validar parcialmente os resultados obtidos em momentos anteriores); de verificação (de um tema já conhecido onde se procura aferir acerca da sua evolução); de aprofundamento (numa temática conhecida mas requer a explicação adicional de certos aspetos) e de exploração (de um domínio desconhecido).

⁹⁵ Na entrevista semiestruturada, o entrevistador procura seguir, de forma aleatória, um conjunto de questões provenientes de um quadro teórico, podendo o pensamento do entrevistado ser interrompido com outra questão de modo a balizar a informação necessária (Reis, 2010:86).

⁹⁶ De acordo com Reis (2010:88-89), as entrevistas podem assumir diversos formatos tais como: focalizada, espontânea, individual, em série, social, de stress, de grupo, por telefone e virtual.

⁹⁷ As entrevistas realizadas ao diretor da Escola Prática de Polícia cumpriram determinados objetivos importantes. De forma explícita, os objetivos passaram por aferir do conhecimento do entrevistado e comunicar o conceito do *Balanced Scorecard*, responder às suas dúvidas, obter informações iniciais sobre a estratégia organizacional, saber traduzir essa estratégia em objetivos e medidas para o *Scorecard*. De forma implícita, induzimos a organização a pensar na tradução quer da estratégia quer dos objetivos em medidas operacionais tangíveis, ficando a conhecer melhor as preocupações da direção da EPP no âmbito do desenvolvimento e implementação do *Scorecard* (Kaplan e Norton, 1997:317).

autores, esta permitiu-nos conhecer melhor as possíveis preocupações do inquirido chave e identificar os seus pontos de vista em relação à estratégia a aplicar na Escola Prática de Polícia.

5.3.3.2.1. O Pré teste

Previamente à aplicação de um instrumento de recolha de dados deve ser efetuado um pré teste que se traduz num ensaio do teste a efetuar, de forma a garantir a consistência, clareza e precisão dos termos, forma e ordem das questões (Reis, 2010:105-106). No que se refere ao guião das entrevistas semiestruturadas realizadas ao diretor da Escola Prática de Polícia, os pré testes foram efetuados junto do Comandante Distrital da Polícia de Segurança Pública de Santarém, em substituição, e de outros dois oficiais de Polícia responsáveis pelas áreas da *Formação, Relações Públicas, Operações, de Logística* e de *Apoio Geral* do mesmo Comando Distrital.

No âmbito da sua validação junto da comunidade científica, o pré teste foi validado pelo orientador desta dissertação.

Com este procedimento, pretendemos testar a clareza do guião, evitar ambiguidades e ordenar corretamente as questões, eliminando elementos desprovidos de sentido, acrescentando aspetos que estivessem omissos e que pudessem revelar-se importantes, proporcionando uma linguagem adequada e acessível ao inquirido, isenta de redundâncias e de múltiplas interpretações.

5.3.3.2.2. Estrutura do primeiro inquérito

O primeiro inquérito efetuado ao diretor da Escola Prática de Polícia (apêndice A) engloba três partes fundamentais. Na primeira parte, tendo por base o modelo integrado em uso na Administração Pública – SIADAP, procurámos diagnosticar qual o modelo de avaliação de *performance* organizacional em uso na Escola Prática de Polícia. Procurámos também saber se o SIADAP, por si só, garante uma avaliação contínua entre os objetivos estabelecidos e os resultados obtidos, no sentido de melhorar a sua prestação ao nível do desempenho organizacional.

Tabela 3: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte I)

PARTE DO INQUÉRITO	QUESTÕES
MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL	<i>O conceito de missão permite clarificar o propósito das organizações caracterizando a razão de ser da sua existência. Qual é a missão da Escola Prática de Polícia?</i>
	<i>A declaração de visão nas organizações, procura orientar as organizações para a ação. A longo prazo, qual é a orientação global da Escola Prática de Polícia?</i>
	<i>Em que termos pode a avaliação do desempenho organizacional constituir-se como uma ferramenta de apoio à gestão estratégica?</i>
	<i>E um fator de mobilização em torno da missão dos serviços?</i>
	<i>De que forma pode contribuir a divulgação da orientação global da Escola Prática de Polícia, junto da comunidade que a rodeia (organizações; cidadãos em geral e funcionários em particular), na melhoria da performance organizacional?</i>
	<i>Quais os mecanismos que têm sido utilizados na divulgação da orientação global da Escola Prática de Polícia?</i>
	<i>Sabendo que a Polícia de Segurança Pública se caracteriza pela sua organização hierarquizada, de que forma é que essa estrutura constitui um elemento facilitador/inibidor da disseminação da estratégia, junto dos seus responsáveis e funcionários?</i>
	<i>Quais os mecanismos utilizados na divulgação da estratégia organizacional da Escola Prática de Polícia junto dos seus funcionários?</i>
	<i>No âmbito da aplicação da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP), indique o grau de importância que atribui a cada um dos fatores que concorrem para a dinamização da atualização do Quadro de Avaliação de Responsabilização (QUAR) enunciados no SIADAP (art.º 10.º da Lei n.º 66-B/2007).</i>
	<i>Proceda à hierarquização dos três (3) fatores mais relevantes (do mais importante para o menos importante).</i>
	<i>De que forma tem sido assegurada a participação da Escola Prática de Polícia na definição dos indicadores de desempenho a serem estabelecidos no QUAR da Polícia de Segurança Pública (art.º 12.º da Lei 66-B/2007)?</i>
	<i>A Escola Prática de Polícia recorre a algum modelo de avaliação de performance já consagrado no plano nacional ou internacional, que permita operacionalizar a avaliação contínua entre os objetivos estabelecidos e os resultados obtidos no sentido de melhorar a sua prestação ao nível do desempenho organizacional (art.º 10.º da Lei 66-B/2007)? Se sim, indique qual (ais) o (s) instrumento (s) de controlo de gestão em uso na Escola para proceder à avaliação da sua performance organizacional?</i>
	<i>Enquanto Diretor da Escola Prática de Polícia e numa perspetiva de liderança e de visão estratégica, indique o grau de importância que atribui a cada um dos dez princípios enunciados no SIADAP (art.º 5.º da Lei n.º 66-B/2007).</i>
	<i>Proceda à hierarquização dos três (3) princípios mais relevantes (do mais importante para o menos importante).</i>
	<i>Indique o grau de importância que atribui a cada um dos oito objetivos globais enunciados no SIADAP (art.º 6.º da Lei n.º 66-B/2007).</i>
<i>Proceda à hierarquização dos três (3) objetivos enunciados anteriormente (do mais importante para o menos importante).</i>	
<i>Pode o SIADAP garantir uma avaliação permanente dos objetivos fixados e dos resultados obtidos sem recorrer a metodologias de gestão estratégica/controlo de gestão que projetem o alinhamento da Escola Prática de Polícia?</i>	

A segunda parte, centra-se no *Balanced Scorecard* como ferramenta de apoio à gestão estratégica. Neste domínio, procurámos auscultar o conhecimento do inquirido chave sobre a ferramenta de gestão de avaliação de desempenho e pretendemos definir as perspetivas e os objetivos adequados ao posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia.

Tabela 4: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte II)

PARTE DO INQUÉRITO	QUESTÕES
BALANCED SCORECARD	<i>Conhece o Balanced Scorecard como ferramenta de apoio à gestão estratégica, testado nacional e internacionalmente, tanto no setor privado como no setor público?</i>
	<i>Independentemente da resposta obtida, indique o grau de concordância para cada uma das seguintes afirmações:</i>
	<i>Proceda à hierarquização das três (3) afirmações anteriormente elencadas (da mais importante para a menos importante).</i>
	<i>Indique o grau de importância dado a cada um dos objetivos inseridos nas seguintes perspetivas, para o posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia, de acordo com a escala identificada.</i>
	<i>No processo de tradução da divulgação da orientação global da Escola em objetivos tangíveis e face à estratégia adotada pela Escola Prática de Polícia, numa perspetiva de valor, considera pertinente a criação de outra(s) perspetiva(s) complementar(es) à(s) enunciada(s) no ponto anterior? Se sim, indique quais:</i>
	<i>Numa lógica de equilíbrio e assumindo que a estratégia se traduz num conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos onde o sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspetivas e a partir de uma abordagem holística, tendo em conta as relações de causa-efeito entre os diferentes objetivos das perspetivas de valor anteriormente elencadas, proceda à ordenação das mesmas, por forma a evidenciar um fluxo de valor que permita à Escola Prática de Polícia caminhar na direção da sua orientação global.</i>
	<i>Para cada uma das perspetivas anteriormente elencadas e tendo por base o conjunto de objetivos incluídos em cada uma delas, proceda à hierarquização dos quatro (4) objetivos que considera mais importantes no posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia (do mais importante para o menos importante).</i>
	<i>De acordo com a metodologia utilizada no Balanced Scorecard, onde as perspetivas se interligam numa relação de causa-efeito promovendo a execução da estratégia de forma integrada, considera a possibilidade das mesmas se apresentarem alinhadas noutra modelo que não o tradicional? Se sim, indique qual.</i>

Na última parte do inquérito, integramos questões sobre o respondente e a Escola Prática de Polícia.

Tabela 5: Estrutura do inquérito n.º 1 – (Parte III)

PARTE DO INQUÉRITO	CARATERÍSTICA	
INFORMAÇÕES GERAIS	<i>Inquirido</i>	<i>Nome:</i>
		<i>Idade:</i>
		<i>Posto atualmente detido na hierarquia da PSP:</i>
		<i>Funções atualmente desempenhadas:</i>
		<i>Tempo de serviço na Polícia:</i>
		<i>Tempo de serviço no desempenho de funções de direção na Escola Prática de Polícia:</i>
		<i>Habilitações académicas:</i>
		<i>Formação pessoal ou profissional relevante para além das anteriormente enunciadas:</i>
	<i>Escola Prática de Polícia</i>	<i>Indique outras atividades policiais ministradas pela Escola Prática de Polícia:</i>
		<i>A capacidade instalada da Escola Prática de Polícia para responder à formação de alunos em regime de internato é de:</i>
		<i>Esgotada a capacidade instalada em regime de internato, a Escola Prática de Polícia dispõe de uma capacidade em regime de externato de:</i>
		<i>Número de postos de trabalho de acordo com o mapa de pessoal da Escola Prática de Polícia:</i>
		<i>Tendo por base a capacidade máxima instalada, indique o número total de funcionários necessários (excluindo-se todos aqueles que foram enunciados no ponto anterior), sempre que existam atividades letivas a decorrer na Escola Prática de Polícia:</i>

Enunciámos nas tabelas anteriores as questões colocadas ao inquirido chave. Tratando-se de uma entrevista semiestruturada, com recurso permanente ao quadro teórico utilizado no guião da entrevista, a mesma assentou no aprofundamento

temático na medida em que foram dirigidas ao entrevistado uma combinação de perguntas abertas e fechadas, numa ordem pré-estabelecida e de estarmos num campo cujos temas essenciais são conhecidos apesar de não se considerarem suficientemente explicados (Reis, 2010:83 e Barañano, 2004:93).

Para que a entrevista fluísse livremente, seguimos o postulado de Kaplan e Norton (1997:317) oferecendo um conjunto de potenciais respostas ao nível da definição quer das perspetivas quer dos objetivos a serem utilizados pelo inquirido-chave, conforme referido anteriormente no ponto 5.3.3.2.

5.3.3.2.3. Estrutura do segundo inquérito

Para a realização do segundo inquérito (apêndice B) levámos em consideração as perspetivas, o alinhamento e os objetivos definidos no primeiro inquérito garantindo a consistência da estratégia definida pela direção da Escola Prática de Polícia. Recorrendo novamente ao diretor da EPP, abordámos as duas partes essenciais à definição do *Balanced Scorecard*. Na primeira parte, o objetivo centrou-se na criação do mapa estratégico para a Escola Prática de Polícia. A interligação dos objetivos associados às cinco perspetivas que ficaram definidas a partir do primeiro inquérito constituíram o pano de fundo sobre o qual passou a ser possível narrar a estratégia, em prol da criação da proposta de valor ao longo do tempo.

Tabela 6: Estrutura do inquérito n.º 2 – (Parte I)

PARTE DO INQUÉRITO	QUESTÕES
PLANO DE COMUNICAÇÃO DO <i>BALANCED SCORECARD</i>	<i>O mapa estratégico do <i>Balanced Scorecard</i> permite-nos observar, através de uma linguagem simples e de fácil entendimento para todos os colaboradores, a forma como a estratégia associa os ativos intangíveis a processos que criam valor. Definidas as cinco perspetivas bem como os temas estratégicos que lhes foram associados e considerando uma relação de causa-efeito, como podem os objetivos enunciados no mapa a seguir indicado serem interligados para consubstanciar a estratégia da direção para a Escola Prática de Polícia?</i>

A capacidade do mapa estratégico em traduzir uma visão holística e dinâmica da estratégia permite impelir, através de relações de causa-efeito, o movimento da Escola Prática de Polícia para uma posição futura desejável.

A segunda parte procurou traduzir as hipóteses formuladas em ações operacionais a partir de um plano de ação. Definidas as ações, fator chave para a implementação da estratégia, partimos para a definição de indicadores e metas a atribuir a cada um dos objetivos. A par com a definição dos elementos anteriores, procurámos também

descrever a periodicidade⁹⁸ e a polaridade⁹⁹ adequada à apresentação dos resultados para além da forma¹⁰⁰ como devem ser organizados os resultados obtidos.

Tabela 7: Estrutura do inquérito n.º 2 – (Parte II)

PARTE DO INQUÉRITO	QUESTÕES
MEDIÇÃO DA PERFORMANCE	<i>Para cada uma das perspetivas anteriormente definidas, quais as ações que julga serem necessárias para conseguir alcançar os objetivos estratégicos da Escola Prática de Polícia?</i>
	<i>A Escola Prática de Polícia recorre a algum(ns) indicador(es) que possa(m) medir ou aferir os objetivos anteriormente enunciados? Se sim, indique qual(ais) o(s) indicador(es) associando-o(s) ao(s) objetivo(s) correspondente(s)?</i>
	<i>No caso de ter respondido afirmativamente à questão anterior, existem metas definidas para esses objetivos? Se sim, indique qual(ais) a(s) meta(s) associando-a(s) ao(s) objetivo(s) correspondente(s):</i>
	<i>O Balanced Scorecard reflete o equilíbrio entre objetivos de natureza diferentes: financeiros e não financeiros, de curto e longo prazo, de perspetivas de desempenho interno e externo onde os indicadores assumem uma importância vital por se apresentarem como sendo o desdobramento dos objetivos estratégicos. Conhece a terminologia usada no Balanced Scorecard acerca dos indicadores «lag» e indicadores «lead»?</i>
	<i>A seleção de indicadores deve ter em consideração alguns critérios tais como a ligação à estratégia, acessibilidade, relevância entre outros. Indique o grau de importância dado a cada um dos indicadores enquadrados no âmbito de cada uma das perspetivas, para o posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia, de acordo com a escala identificada:</i>
	<i>Ordenadas as perspetivas e os respetivos objetivos e definidas as ações/iniciativas a tomar, indique, para cada um dos objetivos de cada uma das cinco perspetivas, pelo menos um indicador acompanhado da meta, periodicidade, polaridade e a forma como pretende obter os resultados organizados, respetivamente, consubstanciando, assim, a estratégia da direção para a Escola Prática de Polícia.</i>

As duas tabelas anteriores evidenciam as questões colocadas ao inquirido chave no âmbito da segunda entrevista. A sua estrutura e os objetivos perseguidos estão de acordo com Reis (2010:83) e Barañano (2004:93) por tratar-se de uma entrevista semiestruturada. Mantivemos, de acordo com o sucedido na primeira entrevista, a recomendação feita por Kaplan e Norton (1997:317) oferecendo ao inquirido chave um conjunto de potenciais indicadores para escolha.

5.4. Fiabilidade

Uma das etapas fundamentais em qualquer trabalho de investigação reside na garantia da fiabilidade dos instrumentos e validação dos dados recolhidos bem como dos resultados alcançados.

Conforme descrito anteriormente, a metodologia adotada no nosso trabalho assentou no recurso aos inquéritos por entrevista ao diretor da Escola Prática de Polícia no

⁹⁸ Onde a periodicidade a definir é a considera pela direção da EPP como a adequada à apresentação dos resultados (Horário; Diário; Mensal; Trimestral; Semestral; Anual, Variável ou Outro);

⁹⁹ Na sequência da definição dos indicadores e metas, tornou-se necessário definir a polaridade na apresentação dos resultados - quanto *maior*: melhor ou quanto *menor*: melhor.

¹⁰⁰ Os resultados obtidos podem ser organizados a partir de somatórios; médias; contagens ou valor único.

âmbito da criação de dados primários. Esta escolha é, quanto a nós, positiva na medida em que recai nos gestores executivos a capacidade de decisão e de compreensão da estratégia, articulando-a de forma continuada, assumindo o compromisso da sua implementação através do *Balanced Scorecard*.

5.4.1. Fiabilidade externa

Garantir a fiabilidade externa consiste em assegurar, num determinado horizonte temporal, que não existem flutuações nas respostas ao longo desse período. No nosso caso, tendo recorrido à metodologia de inquérito por entrevista, esta prática não se revelou exequível face às dificuldades que lhe estão associadas. A dificuldade em assegurar a disponibilidade do respondente chave no tempo e no espaço constitui-se num obstáculo na repetição das entrevistas ao longo do tempo, pese embora o facto de reconhecer a importância e a necessidade em garantir a sua fiabilidade externa.

5.4.2. Validade interna da investigação

A validade interna está fundamentalmente associada aos resultados e não aos métodos utilizados na investigação. O meio principal para validar o estudo prende-se com o facto do respondente chave ser o responsável máximo da Escola Prática de Polícia, dispensando-se quaisquer outras generalizações ou inferências.

A partir das repostas recolhidas nas entrevistas efetuadas foi possível aferir a importância do recurso a ferramentas de apoio à gestão no âmbito da melhoria de *performance* organizacional. Outra forma de validade está subjacente ao modo como as questões foram respondidas no decorrer das entrevistas. Por se tratarem de entrevistas semiestruturadas e perante a clarificação de conceitos por parte do entrevistador, sempre que tal se revelou necessário e oportuno, verificámos quase não ter existido necessidade em prestar informação adicional. Acreditamos, assim, ser esta uma outra boa medida de validade interna. Outra forma de consolidarmos a validade interna da primeira entrevista consistiu, após atribuição dos graus de importância para determinadas variáveis, em solicitar ao respondente que procedesse à identificação do número de itens mais importantes por ordem decrescente de importância ou de concordância. No caso da segunda entrevista, após atribuição dos graus de importância a determinadas variáveis, solicitámos ao respondente que procedesse à seleção de pelo menos um item para consolidar a estratégia da Escola Prática de

Polícia. Para além de permitir a identificação dos itens mais importantes, consideramos que estas questões se constituem como meios de validade interna da investigação, por permitirem aferir a consistência das respostas obtidas nos pontos precedentes.

5.5. Caracterização da Escola Prática de Polícia

A Escola Prática de Polícia, criada em 1962¹⁰¹, é um Estabelecimento de Ensino policial integrado na Polícia de Segurança Pública, e encontra-se na dependência direta do diretor nacional desta força de segurança.

A sua razão de ser é única e não se encontra exposta ao mercado. Contudo, a sua atuação não deixa de estar parametrizada pelas restrições legais e regulamentares sendo, todavia, relevante a pressão de fiscalização exercida pela opinião pública ao exigir uma polícia dotada de elementos que assumam características mais proactivas e capazes de empreender tarefas preventivas, prevenindo e antecipando soluções para potenciais conflitos.

Inicialmente sediada em Lisboa, destinava-se essencialmente à formação de Comissários e Chefes encontrando-se, presentemente, sediada em Torres Novas. A EPP tem como missão “*ministrar cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento e atualização de agentes e chefes, e de especialização para todo o pessoal da Polícia de Segurança Pública*”¹⁰². Apresenta, ainda, como princípios orientadores de ensino¹⁰³ os seguintes:

- Promover um desenvolvimento científico de índole técnica e tecnológica, destinado a satisfazer a qualificação profissional indispensável no âmbito das funções técnico-policiais;
- Desenvolver uma preparação científica e cultural, com vista ao acompanhamento do permanente evoluir da sociedade que serve;
- Promover uma orientação para o exercício de funções de autoridade pública, no escrupuloso cumprimento dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;

¹⁰¹ História da polícia em Portugal, disponível em <http://www.psp.pt/Pages/apsp/historia.aspx?menu=1&submenu=4> (acedido em agosto de 2011).

¹⁰² Nos termos da do artigo 51.º da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública) e do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro (que aprova o Regulamento da Escola Prática de Polícia).

¹⁰³ Em harmonia com o artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro.

- Promover uma orientação moral, ética e deontológica, com o objetivo de desenvolver nos alunos a sólida formação moral e cívica que um agente de autoridade deve possuir, para melhor servir a sociedade;
- Proporcionar uma formação de índole humanista, orientada para o serviço público;
- Garantir a preparação física dos alunos, visando desenvolver-lhes os hábitos de prática de atividades físicas que permitam manter a capacidade de desempenho de funções no âmbito policial.

O Curso de Formação de Agentes (CFA), frequentado em regime de internato, é antecedido pela admissão dos alunos através de procedimento concursal¹⁰⁴ aprovado por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração pública e da administração interna.

A admissão ao Curso de Formação de Chefes (CFC) é feita a partir dos agentes da Polícia de Segurança Pública através de concurso interno aprovado por Portaria dos membros do Governo citados anteriormente.

A Escola Prática de Polícia colabora com outras entidades¹⁰⁵, em especial com o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) na formação de matérias que se relacionam com a segurança, a fiscalização e atividades policiais. Na sequência de acordos de cooperação internacional com países de língua oficial portuguesa, a Escola Prática de Polícia pode ministrar formação de Agentes e Chefes destinados às forças de segurança desses países.

5.5.1. Estrutura Orgânica da Escola Prática de Polícia

A estrutura geral da Escola Prática de Polícia¹⁰⁶, retratada no seu organigrama¹⁰⁷ (Anexo 1), encontra-se adaptada às novas exigências do ensino policial sendo consentânea com a missão que lhe está acometida e adequa-se aos princípios e

¹⁰⁴ Nos termos do n.º1 do artigo 27.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro.

¹⁰⁵ Sempre que previsto na Lei ou em condições definidas protocolarmente, nos termos do artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro.

¹⁰⁶ Para mais detalhes sobre a estrutura orgânica devem ser consultados os artigos 3.º a 12.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro, de 2 de Outubro.

¹⁰⁷ Estabelecido de harmonia com Decreto Regulamentar N.º 26/2009 e Despacho do diretor nacional da PSP n.º DN/17/GDN/2010, publicado na Ordem de Serviço da Direção Nacional da PSP n.º 23, Iª Parte B, de 24 de Maio. O Centro Novas Oportunidades foi criado pelo Despacho n.º 6950/2008, de 18 de Fevereiro de 2008, da Agência Nacional para a Qualificação, I.P., do Ministério da Educação, publicado no DR n.º49 (2ªsérie) de 10 de Março de 2008.

normas a que deve obedecer a organização e o funcionamento dos serviços da administração direta do Estado, compreendendo a Direção¹⁰⁸; o Conselho Escolar; a Divisão de Ensino e a Divisão dos Serviços de Administração.

5.5.2. Aplicação do *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia

A par com os restantes setores da Administração Pública, a Escola Prática de Polícia tem sido alvo de profundas reformas que têm caracterizado o seu novo modelo de funcionamento, enquadrado no paradigma da *Nova Gestão Pública*, onde a qualidade e a produtividade dos serviços públicos prestados, a sua eficiência e a sua orientação para o “utente/cidadão” assumem uma importância preponderante.

A partir da revisão bibliográfica efetuada, existe a perceção de que em sistemas organizacionais complexos, como é o caso da Escola Prática de Polícia, a melhoria da *performance* centrada na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pode ser facilitada através do recurso a uma ferramenta de apoio à gestão estratégica, como é o caso do *Balanced Scorecard* que, por ser reconhecida e testada internacionalmente, nos parece afirmar-se como uma solução de grande potencial.

A partir da missão da Escola Prática de Polícia¹⁰⁹, infere-se que a construção de um *Balanced Scorecard* corporativo seja um processo complexo, na medida em que este envolve uma cadeia de valores tão vasta quanto a inovação, operações, marketing e a prestação de serviços, inerentes à atividade principal da Escola. Perante a complexidade da unidade organizacional escolhida, e sendo possível identificar a missão da Escola Prática de Polícia, Kaplan e Norton (1997:315) defendem aplicação do *Balanced Scorecard* em unidades com estas características.

Conscientes de que a implementação do *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia constitui um significativo processo de mudança¹¹⁰ e considerando o entendimento de Pinto (2007:174) que defende que a implementação de um *Balanced Scorecard* num serviço de natureza pública não difere, radicalmente, daquele que habitualmente se utiliza no setor privado, entendemos dar sequência à metodologia de

¹⁰⁸ O cargo de diretor da EPP, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, é de direção superior de 2.º grau.

¹⁰⁹ A missão da Escola Prática de Polícia encontra-se definida na página 73.

¹¹⁰ Para Pinto (2007:175) as pessoas e as organizações só sentem a necessidade de mudar quando percebem que existe ou se avizinha um contexto que lhes é desfavorável. Niven (2002:310), antecipando o autor anterior, refere que esta adversidade tende a determinar o processo de mudança nas organizações recorrendo à referência de “*burning platform for change*”, terminologia recorrentemente utilizada na literatura de gestão.

implementação sugerida por Kaplan e Norton (1997:307), observada a partir da tabela seguinte, caracterizada por quatro etapas alinhando-a com as devidas e necessárias adaptações a serem feitas no caso específico da Escola Prática de Polícia.

Tabela 8: Processo de construção do *Balanced Scorecard*

ATIVIDADES:	TAREFAS:
I. DEFINIÇÃO DA ARQUITETURA DE INDICADORES:	1.- Seleção da Unidade Organizacional; 2.- Identificação das relações entre a Unidade e a Corporação;
II. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:	3.- Realização da primeira série de entrevistas; 4.- Sessão de síntese; 5.- <i>Workshop</i> Executivo: 1.ª Etapa;
III. ESCOLHA E ELABORAÇÃO DOS INDICADORES ESTRATÉGICOS:	6.- Reuniões dos Subgrupos; 7.- <i>Workshop</i> Executivo: 2.ª Etapa;
IV. ELABORAÇÃO DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO:	8.- Desenvolvimento do Plano de implementação; 9.- <i>Workshop</i> Executivo: 3.ª Etapa; 10.- Finalização do Plano de implementação;

Fonte: Sistematização própria a partir de Kaplan e Norton (1997:314-323).

5.5.2.1. Processo de construção do *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia

Pinto (2007), Santos (2006), Filho (2005), Niven (2002) e Kaplan e Norton (1997) acreditam na *sponsorização*¹¹¹ que se traduz no compromisso dos gestores em torno do processo de implementação do *Balanced Scorecard*. Estes autores defendem que o compromisso dos gestores executivos (por oposição ao dos gestores intermédios) é necessário pelo facto destes perceberem a estratégia e articularem-na de forma continuada, tendo capacidade de decisão e por compreenderem que a necessidade de implementar a estratégia assume um compromisso na implementação do *Balanced Scorecard*.

5.5.2.1.1. Definição das perspetivas

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta completa, capaz de traduzir a visão e a estratégia das organizações num amplo e congruente conjunto de medidas de desempenho. Kaplan e Norton (1997:25) advogam que as organizações não devem

¹¹¹ Santos (2006:78) defende que através da "*sponsorização*" é possível alinhar o líder da organização com os objetivos e metas do *Balanced Scorecard*, na medida em que este acredita nos méritos deste instrumento de trabalho. Para este autor, o "*sponsor*" é o patrocinador executivo do projeto *Balanced Scorecard*.

recorrer a este instrumento como um sistema de controlo, mas sim como um sistema de comunicação, informação e de aprendizagem.

A criação das perspetivas Financeira, do Cliente, dos Processos Internos e da Aprendizagem e Crescimento no *Balanced Scorecard* constitui, para Kaplan e Norton (1997:35), um modelo a seguir para o equilíbrio no alcance de uma estratégia integrada, onde os objetivos de curto e longo prazo, os resultados almejados, os vetores e as medidas, se interligam entre si.

Para o caso das organizações públicas, Niven (2002) defende a criação de outras perspetivas no *Balanced Scorecard*, na medida em que a perspetiva financeira, não sendo o objetivo último destas organizações, perde a relevância que lhe é atribuída no setor privado.

Apreciando as considerações feitas pelos autores anteriores, definimos para a Escola Prática de Polícia, de acordo com a sua estrutura orgânica anteriormente descrita no ponto 5.5.1, um modelo de *Balanced Scorecard* que considerasse a missão como o nível mais elevado a alcançar (Niven, 2002:297-298).

a) A partir da missão¹¹² da Escola Prática de Polícia é possível identificarmos o grupo de maior interesse para a mesma, caracterizado pelos alunos/formandos. É sobre estes que recai a expectativa de se tornarem agentes de autoridade após serem ministrada a formação policial, técnica e cívica adequada, ficando para nós claro de que os alunos são os Clientes do serviço prestado pela Escola. A importância a dar aos clientes justifica a existência desta perspetiva, tendo em conta os objetivos estratégicos da Escola Prática de Polícia, na medida em que esta configura o centro de todo o processo de gestão.

b) A perspetiva de *Aprendizagem e Crescimento* é definida por Kaplan e Norton (1997:29) como a “*infraestrutura*” usada pelas organizações para gerar o seu crescimento e a melhoria a longo prazo, apresentando como fontes principais “*as pessoas, os sistemas e procedimentos organizacionais*”. Niven (2002:16) considera ser esta a perspetiva de maior relevo no *Balanced Scorecard*, imputando-lhe a responsabilidade de ser indutora das restantes perspetivas.

¹¹² Conforme referenciado anteriormente, a missão da Escola Prática de Polícia encontra-se definida na página 73.

A partir das relações de causa-efeito conducentes à concretização dos objetivos delineados na perspectiva Clientes, um dos maiores desafios da direção da Escola Prática de Polícia é o de promover a capacidade do seu pessoal com funções policiais e não policiais. A qualificação, a motivação e satisfação, o reconhecimento na carreira e os sistemas de informação contribuem para a prossecução da visão da direção da Escola.

c) Para Kaplan e Norton (1997:27) os objetivos da perspectiva dos Processos Internos devem incidir na satisfação dos clientes e na consecução dos objetivos financeiros. No entanto, e porque o funcionamento da EPP não se encontra orientado para a obtenção de resultados, a perspectiva dos Processos Internos pode contribuir para desenvolver vários procedimentos conducentes à concretização dos objetivos apontados na perspectiva Aprendizagem e Crescimento, como consequência das relações de causa-efeito.

Neste domínio, as diversas atividades internas devem enquadrar-se com os objetivos estratégicos que, de forma articulada, procuram incrementar a qualidade do ensino técnico-policial consubstanciado a partir da produtividade da EPP.

d) A perspectiva de Comunicação e Imagem, introduzida pelo diretor da Escola Prática de Polícia, decorre da orientação global da Escola, na medida em que esta deseja consubstanciar a sua proficiência no seio da PSP e ampliar a sua notoriedade no âmbito do panorama nacional e internacional junto de outros Estabelecimentos de Ensino Policiais. Para tornar tudo isto possível, é fundamental que a Escola melhore a sua Comunicação e a sua Imagem.

e) Os princípios e normas a que deve obedecer a EPP são os que caracterizam o normal funcionamento dos serviços da administração direta do Estado, levando-nos a inferir que a gestão da Escola está condicionada por decisões políticas que motivam, ou não, a realização de cursos de formação de Agentes e de Chefes, condicionando as verbas a serem transferidas, por parte da direção nacional da PSP para a EPP.

A ausência na regularidade da formação de Agentes e Chefes associada à escassez de recursos financeiros, vem justificar a alteração do posicionamento da perspectiva Financeira face ao modelo tradicional. Acresce a esta realidade, a atual migração de elementos para a solução de Gestão Recursos Financeiros em modo

partilhado¹¹³ (GeRFiP), no âmbito da normalização dos processos e de apoio às atividades de gestão financeira e orçamental da PSP e, por conseguinte, da EPP¹¹⁴.

Considerando os desenvolvimentos recentes que agregam numa solução única, a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, a EPP, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública,¹¹⁵ procura aplicar os meios financeiros que lhe são atribuídos pela direção nacional da PSP com base em critérios de clareza e de transparência na gestão dos dinheiros públicos, pautados pelos princípios de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

A conjugação da gestão dos recursos disponíveis com os princípios anteriormente enunciados preconiza a necessidade em criar a perspetiva Financeira.

Definidas as cinco perspetivas, com base nos motivos anteriormente aduzidos, passaremos a identificar de seguida os objetivos estratégicos que as caracterizam.

5.5.2.1.2. Seleção dos objetivos estratégicos

Para Filho (2005:205), a estratégia deve ser traduzida por intermédio de objetivos integrados entre si. Os objetivos, além de consistentes, devem traduzir-se em resultados esperados a partir de uma determinada estratégia. Estes devem ser explicitados e comunicados por intermédio de uma linguagem de fácil entendimento pelos colaboradores, independentemente do seu nível de atividade na organização. Em função da sua consistência, os objetivos devem apresentar-se com um horizonte de curto e de longo prazo, viabilizando a monitorização do progresso da estratégia ao longo do tempo.

Kaplan e Norton (1997:30) referem que a estratégia, retratada a partir de um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos, vem tornar *“explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspetivas”*, ficando claro que a

¹¹³ A solução informática de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP) é garantida pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro, que tem como missão: *“a prestação de serviços partilhados à Administração Pública nas áreas dos Recursos Humanos, Financeiros e Tecnológicos, bem como a gestão do pessoal em situação de mobilidade especial, assumindo a missão, atribuições e competências da entidade gestora da mobilidade”*. Todos os desenvolvimentos sobre a solução de GeRFiP encontram-se disponíveis em <http://www.inst-informatica.pt/servicos/aplicacoes/aplicacoes-em-asp/gerfip> (acedido em 8 de Dezembro de 2011).

¹¹⁴ Nos termos do Despacho de concordância do diretor nacional da PSP, de 8 de Junho de 2011, exarado na Informação s/ n.º com a mesma data, refere que a solução a aplicar aos Estabelecimentos de Ensino Policiais é análoga à dos Comando territoriais e Direção Nacional.

¹¹⁵ Criado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro conforme referido, anteriormente, na nota 26.

qualidade apresentada na definição dos objetivos se assume como um fator primordial em toda a estrutura do *Balanced Scorecard*.

Na definição dos objetivos acolhemos, de novo, as recomendações feitas por Kaplan e Norton (1997:316-317), apresentando ao diretor da Escola Prática de Polícia um conjunto de possíveis objetivos para as perspetivas tradicionais¹¹⁶, conforme podemos observar a partir das seguintes tabelas:

Tabela 9: Lista de potenciais objetivos

	OBJETIVOS:	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DO OBJETIVO
PERSPETIVA FINANCEIRA	Criar/manter fontes de receita adicionais	<p>Criar novas fontes de receita (como ministrar cursos de formação para o exterior) ou expandir as existentes.</p> <p>- Face à escassez de recursos transferidos pelo Departamento de Gestão Financeira da Direção Nacional da PSP, potenciar a criação de receitas próprias capazes de justificar a aposta na qualidade e notoriedade da E.P.P. como um estabelecimento de ensino policial de referência constitui uma prioridade.</p>
	Melhorar a estrutura de custos	<p>Controlar a estrutura de custos permite aumentar a eficiência da E.P.P.</p> <p>- Os custos de estrutura e de funcionamento da E.P.P. devem ser controlados devendo os mesmos refletir os custos por curso e por aluno ministrado na EPP.</p>
	Melhorar a utilização dos ativos	<p>A utilização dos ativos deve ser feita de acordo com o objetivo de prolongar no tempo a sua longevidade podendo, no entanto, serem implementadas atividades que rendibilizem a sua utilização.</p> <p>- Os vários ativos da E.P.P. que se consubstanciam em recursos tangíveis ou intangíveis, quando desaproveitados, constituem custos para a mesma. Assim, o recurso à capacidade dos docentes e monitores em projetos de investigação que possam materializar-se em benefícios para a sociedade em geral constituem um exemplo de uma boa utilização dos mesmos.</p>
	Motores de eficiência e eficácia	<p>A gestão da EPP deve assentar em conceitos de eficiência e de eficácia.</p> <p>- Estes conceitos, norteadores da ação das organizações que caracterizam a Administração Pública, são comuns aos interesses da direção da EPP. A satisfação das necessidades da sociedade em geral e dos alunos em particular passa por proporcionar aos alunos um ensino de referência no domínio técnico-policial, com um elevado grau de qualidade, devendo o mesmo pautar-se por critérios de eficiência, sacrificando apenas os recursos necessários para atingir os fins.</p>
	Proporcionar retorno	<p>O princípio base da avaliação à <i>performance</i> financeira de um centro de responsabilidade é o da controlabilidade. A avaliação da <i>performance</i> financeira de um centro de responsabilidade pressupõe a comparação entre os objetivos financeiros (nível de resultado orçamentado) e o nível de realização.</p> <p>Face à escassez de recursos transferidos pelo Departamento de Gestão Financeira da Direção Nacional da PSP, a identificação dos desvios entre os rendimentos diretos do segmento (Escola) e os seus gastos diretos reflete o montante do resultado totalmente dependente do nível de atividade do segmento, constituindo-se como um dos objetivos da EPP</p>
	Diversificação da oferta	<p>Ao constituírem o eixo central e prioritário da ação da EPP, os alunos/agentes e chefes devem ser motivados a participar em ações de formação a serem ministradas pela EPP.</p> <p>A diversificação da oferta formativa visa explorar domínios cuja ausência de temáticas seja reconhecida de acordo com a realidade policial.</p>

Fonte: Sistematização própria.

¹¹⁶ No âmbito da definição dos objetivos estratégicos para a Escola Prática de Polícia demos sequência às recomendações feitas por Kaplan e Norton (1997:316-317), anteriormente referenciadas na tabela 8 do ponto 5.5.2.

Tabela 10: Lista de potenciais objetivos (continuação)

	OBJETIVOS: (cont.)	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DO OBJETIVO (continuação)
PERSPETIVA APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	<p>Fomentar a qualificação de todo o dispositivo afeto à Escola é uma prioridade para a EPP. Promover o nível de qualificação de todo o seu pessoal com funções policiais e não policiais, estimulando-o a frequentar o programa das "Novas Oportunidades" (para todos aqueles que não puderam, em tempo, concluir o ensino secundário) ou o ensino superior quer ao nível do 1.º e 2.º ciclos, é uma oportunidade para a EPP.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualificar os docentes internos e exigir qualificações aos docentes externos constitui para a EPP um fator de afirmação no panorama nacional e internacional no âmbito do ensino técnico-policia, motivo pelo qual devem ser criadas as condições para que todos os elementos com ou sem funções policiais possam gerir a sua formação. - A formação dos elementos policiais pode também passar pelos cursos de aperfeiçoamento e de atualização de conhecimentos ministrados pela própria EPP.
	Progressão e reconhecimento na carreira	<p>Assegurar a progressão e o reconhecimento na carreira dos elementos com funções policiais e não policiais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A progressão e o reconhecimento na carreira dos elementos com funções policiais e não policiais é fulcral para garantir uma adequada motivação e produtividade. A divulgação de trabalhos individuais e a criação de mecanismos de recompensas é fundamental para estimular o trabalho de qualidade
	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	<p>Implementar e explorar os Sistemas de Informação para facilitar e harmonizar a comunicação e a tomada de decisão.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A solução "GeRFIP" (Gestão de recursos financeiros em modo partilhado), desenhada com o objetivo de normalizar os processos e de apoiar as atividades de gestão financeira e orçamental dos órgãos e serviços da Administração Pública, num contexto integrado, também preceituam uma das preocupações da EPP pelo que este sistema de Gestão de Recursos Financeiros constitui um desafio para o ano de 2012, potenciando a gestão dos recursos. - A par com esta ferramenta de gestão de recursos financeiros, os sistemas de informação existentes assumem-se como um ativo fundamental na tomada de decisão.
	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	<p>O ativo de maior valor na EPP são as pessoas. Garantir elevados índices de motivação e de satisfação de todo o pessoal preconiza uma das maiores preocupações da EPP.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os recursos intangíveis são o lado mais importante da EPP. Fomentar elevados níveis de motivação e de satisfação pode garantir em elevado grau de retenção dos funcionários originando um aumento de produtividade e de qualidade no trabalho desenvolvido.
	Parcerias estratégicas com outras forças de segurança	<p>Estabelecer relações com outras forças de segurança permitirá aprofundar o conhecimento acerca das necessidades da EPP.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partilha de conhecimento entre outras forças de segurança permitem alavancar a necessidade em desenvolver atividades (projetos de investigação, estudos, prestação de serviços, ...) que possam colmatar eventuais necessidades.
PERSPETIVA PROCESSOS INTERNOS	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	<p>A criação de novos cursos e de novas áreas de formação deve ser sustentada em processos de investigação credíveis no seio das forças de segurança em geral e da PSP em particular.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A criação de novas áreas de formação e de novos serviços tem de ser constituídos a partir do resultado dos estudos elaborados na EPP, na medida em que a Escola conhece o mercado em que se insere. A criação de valor é promovida a partir das novas oportunidades geradas em função das novas áreas de formação, prestando serviços inexistentes no seio das forças de segurança..
	Melhorar os processos de ensino e de investigação	<p>Os processos de ensino e de investigação devem ser permanentemente melhorados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os processos de ensino devem constituir uma preocupação contínua devendo os mesmos assentar em métodos pedagógicos adequados e na utilização de recursos (docentes, salas, recursos informáticos, comunicações audiovisuais, etc...) que garantam um ensino de qualidade. Não devendo colidir com os processos de ensino, o contributo dos processos de investigação deve garantir a relação da EPP com outras organizações de caráter idêntico, no seu meio.
	Promoção e desenvolvimento da internacionalização	<p>A promoção e a internacionalização podem constituir novas oportunidades para a EPP se afirmar no ensino técnico-policia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A possibilidade em estabelecer novas parcerias de investigação com instituições estrangeiras deve motivar a EPP em afirmar-se como um Estabelecimento de Ensino Policia de referência no contexto internacional.
	Criação de condições para partilha de informação via "E-Learnig"	<p>A criação de condições para a partilha de informação via "e-learning" permitirá uma divulgação de recursos didáticos conducentes à melhoria dos processos internos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partilha de informação é o motor para a consolidação de conhecimentos e fonte de criação de valor
PERSPETIVA CLIENTES	Aumento da satisfação dos alunos	<p>Os alunos constituem o eixo central e prioritário da ação da EPP. A sua total satisfação é, de todo, fundamental, constituindo-se como um fator diferenciador na motivação dos mesmos, assumindo-se como referência na sua identificação para com a instituição policia. Nesse sentido, a conjugação de recursos físicos e humanos que visem contribuir para uma formação de qualidade que permita integrar temáticas a serem lecionadas, de acordo com as exigências que caracterizam a realidade, é fundamental.</p>
	Diminuição da taxa de abandono durante o CFA	<p>O investimento efetuado nos alunos (alimentação, livros, fardamento, vencimento, ...) não se compadece com o facto destes abandonarem o CFA.</p>

Fonte: Sistematização própria.

Foram acrescentados à perspectiva dos Clientes, por parte do diretor da Escola Prática de Polícia, os dois objetivos seguintes:

- Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional; e,
- Melhorar o processo de recrutamento e seleção.

A seleção destes objetivos prende-se com a orientação global da EPP que visa adequar a formação à realidade operacional bem como implementar o espírito de disciplina e coesão.

Os objetivos referentes à perspectiva de Comunicação e Imagem, integralmente definidos pelo diretor da EPP, resultam da importância que esta perspectiva assume na consolidação da sua utilidade no seio da PSP assim como ampliar a sua notoriedade no âmbito do panorama nacional e internacional junto de outros Estabelecimentos de Ensino policiais. A seleção dos objetivos e sua respetiva definição encontram-se mencionados na tabela seguinte:

Tabela 11: Lista de objetivos - Perspetiva Comunicação e Imagem

OBJETIVOS	DESCRIÇÃO DETALHADA DE CADA OBJETIVO
- Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	A imagem de uma organização passa pelos valores percebidos pelos seus clientes. Nesse sentido, a EPP deve fortalecer a sua imagem a partir de políticas internas de comunicação para com os seus colaboradores e para as entidades com as quais se relaciona.
- Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	Para melhorar a comunicação no panorama nacional a EPP deve fortalecer a sua imagem a partir de políticas internas de comunicação para com as entidades públicas e privadas com as quais se relaciona.
- Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	De modo a desenvolver uma estratégia de comunicação e imagem da EPP internacionalmente é importante divulgar os serviços que a EPP presta na rede de Escolas de Polícia internacionais.

Fonte: Sistematização própria.

Cada um dos objetivos foi discutido individualmente, sem comparação com os demais, explorando a sua relevância, pontos fortes e deficiências. O número de objetivos a selecionar para cada perspectiva varia entre autores. Niven (2002) defende a seleção de três objetivos por perspectiva enquanto Kaplan e Norton (1997:318) defendem a seleção de três a quatro objetivos.

Na sequência da linha orientadora destes autores, foram selecionados entre três a quatro objetivos por perspectiva.

5.5.2.1.3. Definição das relações de causa-efeito

Tendo por base a identificação dos temas estratégicos, é possível apresentar um mapa que retrate as relações de causa-efeito referentes ao alcance da visão, possibilitando à organização a coordenação das atividades a todos os níveis, com vista a alcançar o seu sucesso (Rezende, 2003:105). A partir do mapa estratégico, as pessoas devem compreender a forma como a estratégia associa os ativos intangíveis a processos que criam valor, através de uma linguagem simples e de fácil entendimento. Filho (2005:207) defende que as relações de causa-efeito devem contribuir para avaliar se o *Balanced Scorecard* reflete a estratégia da organização.

Kaplan e Norton (2004a:10) consideram ser importante representar, visualmente, as relações de causa-efeito entre os componentes da estratégia. Niven (2002), em sintonia com os autores anteriores, defende que os mapas estratégicos, necessários à tradução da estratégia da organização, não devem exceder o tamanho de uma página.

Para o caso da EPP, o mapa estratégico foi delineado pelo inquirido chave. Para o efeito, procedeu à interligação dos diversos objetivos estratégicos, previamente selecionados através das relações de causa-efeito, identificando a estratégia para a EPP.

5.5.2.1.4. Seleção de indicadores

Cada estratégia é única pelo que o principal objetivo a considerar na seleção de indicadores específicos para o *Scorecard* reside na identificação daqueles que melhor comuniquem o seu significado (Kaplan e Norton, 1997:320).

Parmenter (2007:3) defende que os KPIs (*Key Performance Indicator*) não constituem novidade para as organizações apesar de não serem suficientemente utilizados pelos gestores. Para este autor, poucas são as organizações, os gestores, os escritores e os consultores que têm explorado o verdadeiro sentido de um KPI, concluindo não existirem muitas organizações que acompanhem e controlem, na realidade, de muito perto os indicadores chave de *performance*.

Para cada objetivo, Kaplan e Norton (1997:319) defendem a identificação de pelo menos um indicador que melhor defina e comunique a intenção do objetivo ou seja, que melhor comunique a estratégia.

De acordo com a orientação de Kaplan e Norton (1997:316-317) apresentámos ao diretor da Escola Prática de Polícia uma lista de potenciais indicadores a serem aplicados em cada um dos objetivos selecionados, sem prejuízo de outros que pudessem vir a ser considerados como mais adequados aos fins a que se destinam, conforme podemos observar a partir das tabelas 12 e 13.

Tabela 12: Lista de potenciais indicadores

	OBJETIVOS:	INDICADORES ASSOCIADOS
PERSPETIVA CLIENTES	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional	- Número de inquéritos realizados aos alunos do último CFA; - Número de processos levantados aos agentes recém formados.
	Aumento da satisfação dos alunos	- Número de reclamações dos alunos; - Taxa de aprovação nos cursos; - Número de alunos que participam em projetos de investigação; - Número de alunos que mantém relações com a EPP após conclusão do curso.
	Melhorar o processo de recrutamento e seleção	- Número de dias contados a partir da data de abertura do concurso ao termo do mesmo
PERSPETIVA APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	- Número de licenciados; - Número de mestres; - Número de alunos a frequentar licenciaturas; - Participação em congressos; - Número de ações de formação frequentadas por funcionários; - Número de polícias inscritos no programa das "Novas Oportunidades"; - Número de polícias que acabam o programa das "Novas Oportunidades".
	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	- Número de sugestões; - Número de pedidos de transferência de funcionários; - Disponibilidade dos funcionários em participar em atividades; - Taxa de absentismo.
	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	- Aplicação do BSC na EPP; - Número de computadores; - Taxa de utilização do SEI; - Taxa de integração dos Sistemas de Informação.
	Progressão e reconhecimento na carreira	- Número de publicações em revistas da especialidade;
PERSPETIVA PROCESSOS INTERNOS	Melhorar os processos de ensino e de investigação	- Número de investigadores; - Número de horas de formação por competências; - Aumento da componente prática face à teórica.
	Criação de condições para partilha de informação via "E-Learnig"	- Número de cursos e conteúdos divulgados na plataforma "e-learning"; - Taxa de utilização da plataforma "e-learning"
	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	- Número de propostas de cursos submetidos à direção; - Número de novos cursos de formação aprovados; - Tempo de desenvolvimento dos novos cursos.
	Promoção e desenvolvimento da internacionalização	- Número de seminários propostos; - Número de protocolos internacionais; - Número de projetos de investigação internacionais; - Número de docentes da EPP em intercâmbio internacional; - Número de participações em conferências internacionais; - Número de docentes a desenvolver trabalhos de investigação noutras escolas internacionais; - Número de publicações em revistas internacionais.

Fonte: Sistematização própria.

Tabela 13: Lista de potenciais indicadores (continuação)

	OBJETIVOS: (CONTINUAÇÃO)	INDICADORES ASSOCIADOS (CONTINUAÇÃO)
PERSPETIVA COMUNICAÇÃO E IMAGEM	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	- Número de certificados de tiro emitidos aos agentes da PSP; - Número de cursos de formação técnica e cívica relativos à Lei das armas.
	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	- Número de peritagens de armas executadas a entidades internas/externas nacionais.
	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	- Número de protocolos com outras entidades nacionais; - Número de protocolos de cooperação; - Número de parcerias com organizações estrangeiras no âmbito de processos de investigação.
PERSPETIVA FINANCEIRA	Motores de eficiência e eficácia	- Reduzir os custos por aluno; - Reduzir os custos por curso; - Número de alunos formados; - Reduzir custos formador/formando.
	Melhorar a estrutura de custos	- Reduzir a despesa corrente; - Reduzir a despesa com pessoal; - Redução em % dos custos de conservação; - Redução em % de ajudas de custo; - Reduzir custos que não estejam diretamente relacionados com o ensino; - % de aumento do n.º horas letivas por docente.
	Melhorar a utilização dos ativos	- Saldo de tesouraria/despesas cobradas;
	Criar/manter fontes de receita adicionais	- Receita cobrada; - % de aumento de receita; - Novos tipos de receita.

Fonte: Sistematização própria.

A seleção de indicadores atribuídos a cada uma das perspetivas teve em consideração a identificação das relações críticas entre os indicadores da perspetiva a que pertencem bem como entre a perspetiva em causa e as restantes, tentando identificar a forma como cada medida influencia a outra (Kaplan e Norton, 1997:319).

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo realizado, tal como os demais, constitui na sua essência uma argumentação, a qual deve consubstanciar-se em informação sólida, que possa corroborar ou suportar o quadro teórico que lhe está subjacente. Esse foi o intuito com que começámos a nossa pesquisa, conscientes das etapas fundamentais e determinantes que por nós aguardavam.

Ao longo deste capítulo apresentaremos os resultados obtidos, quer a partir dos dados secundários quer a partir dos dados primários, procurando interliga-los com a questão de investigação proposta e respetivos objetivos de trabalho.

Com base na revisão de literatura efetuada e dos dados recolhidos a partir da aplicação do primeiro inquérito procuraremos nos próximos dois pontos, responder ao nosso primeiro objetivo:

O₁: Refletir, analiticamente, num quadro caracterizado pela Nova Gestão Pública, no modelo contabilístico de gestão dominante na Escola Prática de Polícia e confrontá-lo com os benefícios que a Contabilidade de Gestão confere.

Como consequência deste objetivo procederemos, ainda, como sub-objetivo, a uma análise dos sistemas de avaliação de desempenho.

Na sequência da recolha de dados efetuada por intermédio da aplicação dos dois inquéritos, procuraremos responder no ponto 6.3. ao nosso segundo objetivo:

O₂: Analisar o modelo de Balanced Scorecard, como ferramenta de gestão estratégica no âmbito do setor público, elencando as suas vantagens e desvantagens quando aplicado na Escola Prática de Polícia.

Por último, e após termos respondido aos nossos objetivos, abordaremos no ponto 6.4 a nossa questão de investigação:

Questão: *Qual o modelo de avaliação de performance que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia?*

6.1. Modelo contabilístico e funcionamento da Escola Prática de Polícia

6.1.1. Modelo contabilístico na Escola Prática de Polícia

A Escola Prática de Polícia é um Estabelecimento de Ensino policial que integra a estrutura da Polícia de Segurança Pública¹¹⁷, na dependência do diretor nacional. A sua organização e funcionamento encontram-se tipificados em Decreto Regulamentar próprio,¹¹⁸ conferindo-lhe autonomia administrativa¹¹⁹, podendo a sua direção praticar atos definitivos e executórios, sem audiência de quaisquer outros, gerindo-se por si própria dentro de um limite definido pela PSP.

Atualmente, a Escola Prática de Polícia bem como a Polícia de Segurança Pública não dispõem de Contabilidade Analítica. O sistema de contabilidade dominante na Polícia de Segurança Pública é o de contabilidade de compromissos e de caixa.¹²⁰

A atual migração automática de elementos para a solução GeRFiP, vem procurar normalizar os processos existentes, criando condições para o desenvolvimento de uma solução única que permita à EPP caminhar no sentido de melhorar a sua atividade financeira e orçamental, a partir da agregação da contabilidade patrimonial, orçamental e analítica, aplicando os meios financeiros que lhe são atribuídos pela direção nacional da PSP, com base em critérios de clareza e de transparência da gestão dos dinheiros públicos, pautados por princípios de legalidade, economia, eficiência e de eficácia.

A contabilidade pública, ao ser vista e enquadrada no processo orçamental como um todo, vem permitir a recolha de informação contabilística de apoio ao controlo da atividade financeira da Administração Pública em geral e da Escola Prática de Polícia em particular, tornando-a comparável com outros setores da atividade económica.

¹¹⁷ Nos termos do artigo n.º 17.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da PSP.

¹¹⁸ De acordo com o artigo n.º 51.º da Lei n.º 53/2007 conjugado com o artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro.

¹¹⁹ Em regra, o regime jurídico e financeiro dos serviços e organismos da Administração Pública é o da autonomia administrativa que atribui competência aos dirigentes para, em caráter definitivo e executório, no âmbito da gestão corrente, praticarem atos necessários à autorização de despesas e seu respetivo pagamento (artigos n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei 155/92 de 28 de julho). Este regime difere da autonomia administrativa e financeira, considerada como regime excecional, onde se enquadram todos os organismos da Administração Pública, que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, nos termos dos artigos 43.º e 44.º do Decreto-Lei 155/92 de 28 de julho, cujas receitas próprias excedam 2/3 das despesas totais ou por motivo de imperativo constitucional.

¹²⁰ A escrituração da atividade financeira encontra-se organizada com base nos registos de contabilidade de compromissos, resultante das obrigações assumidas e da contabilidade de caixa, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho. A perspetiva de base de caixa constitui a base do controlo das contas públicas, tornando-se evidente a preocupação dos responsáveis em centrar-se nos recursos monetários consumidos para fazer face aos compromissos efetivos que se traduzem em despesa pública.

O processo de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública (GeRFiP) consiste no desenvolvimento e difusão de uma solução holística de gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado. Desenhada a partir de uma lógica modular, por blocos funcionais, permite a qualquer serviço, independentemente da sua dimensão, regime de autonomia ou setor de atividade, dispor de uma ferramenta de suporte à gestão económica e patrimonial que obedeça ao POCP, alinhada com as determinações da Direção Geral do Orçamento, conferindo aos gestores a autonomia e a flexibilidade sobre a afetação dos recursos da PSP na prossecução dos objetivos estabelecidos e, cumulativamente, na sua responsabilização pelos resultados alcançados.

Para o caso da PSP em geral e da EPP em particular, a opção estratégica de implementar o GeRFiP, como ponto único de toda a informação relevante, assenta na centralização dos seus processos produtivos, estando em curso a criação de centros de custo na Escola Prática de Polícia em condições idênticas à dos Comandos territoriais e Direção Nacional¹²¹.

6.1.2. Funcionamento da Escola Prática de Polícia

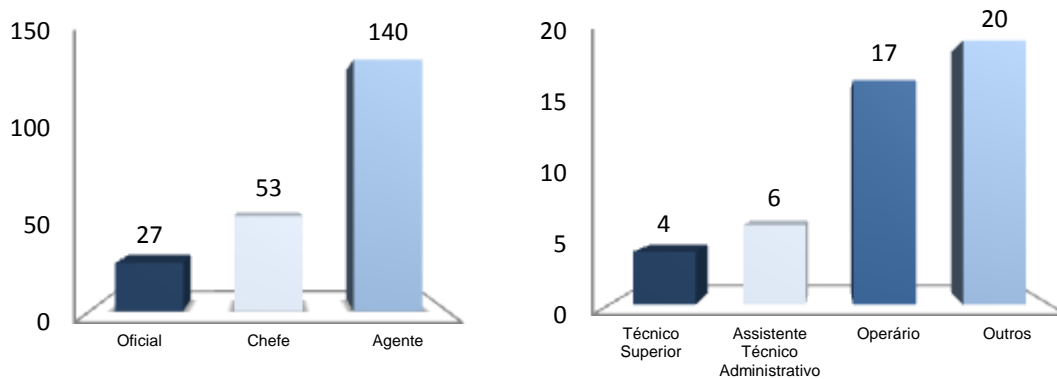
A capacidade instalada da Escola Prática de Polícia permite acolher entre mil a mil e duzentos alunos, em regime de internato, constituindo-se um bom indicador da verdadeira dimensão deste Estabelecimento de Ensino policial.

De acordo com o mapa de pessoal da EPP, o número de funcionários reparte-se entre pessoal com funções policiais e não policiais.

A partir do gráfico seguinte, verificamos que o mapa de pessoal da EPP apresenta um maior número de efetivos com funções policiais e, de entre estes, a maior fatia pertence à carreira de Agentes.

¹²¹ De acordo com o Despacho de concordância do diretor nacional da PSP, já referenciado na nota 114, página 79.

Gráfico 1: Mapa de pessoal da Escola Prática de Polícia



Fonte: EPP.

Norteadas pelos princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado¹²², a gestão da Escola Prática de Polícia caracteriza-se pela falta de regularidade na admissão de Agentes da PSP.

A decisão em admitir novos Agentes, anualmente, para os quadros da PSP depende, unicamente, de decisões políticas que parecem condicionar fortemente a estratégia, os objetivos e a gestão deste Estabelecimento de Ensino. Concluímos através da primeira entrevista que a ausência de regularidade na definição de objetivos da EPP leva a que estes se confundam frequentemente com tarefas.

A visão da EPP é global e está alinhada com a visão da PSP e é divulgada através do Plano de Atividades desta última. A prioridade da direção da Escola assenta numa mudança de paradigma que visa privilegiar a formação orientada para as competências aproximando a componente teórica à prática proporcionando aos seus alunos (futuros Agentes da PSP) uma maior aproximação à realidade.

De acordo com a direção da EPP, a divulgação da estratégia é feita a partir de reuniões onde se procuram explicar os obstáculos surgidos e o rumo a dar à Escola.

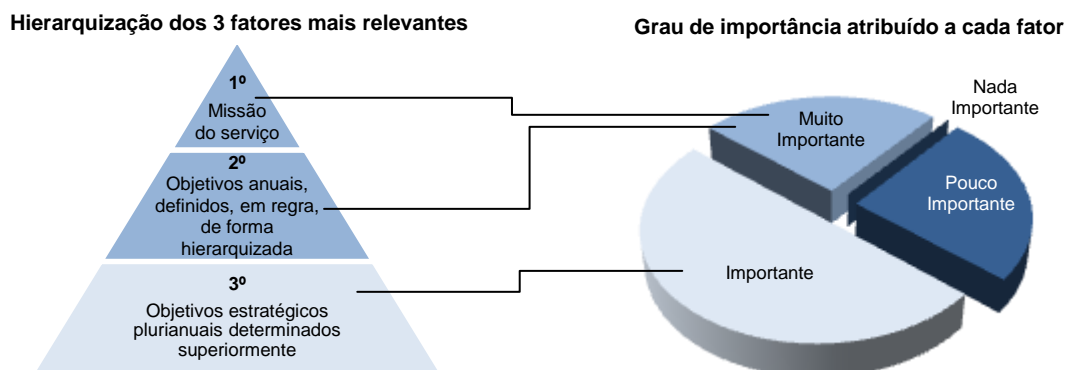
¹²² Aplicável às forças militarizadas, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007 de 3 de Abril.

6.2. Modelo de avaliação de *performance* em uso na Escola Prática de Polícia

Ao longo deste ponto procuraremos diagnosticar a partir do SIADAP, qual o modelo de avaliação de *performance* dominante na Escola Prática de Polícia.

Verificamos a partir da figura seguinte a hierarquização estabelecida pela direção da EPP aos três principais fatores enunciados no SIADAP que concorrem para a dinamização do QUAR. Concluímos que o Gabinete de Estudos e Planeamento da PSP formula e remete à EPP um conjunto de propostas de objetivos e indicadores que, após validação e/ou correção, por parte desta, asseguram a sua participação nos indicadores de desempenho, no âmbito do QUAR da PSP.

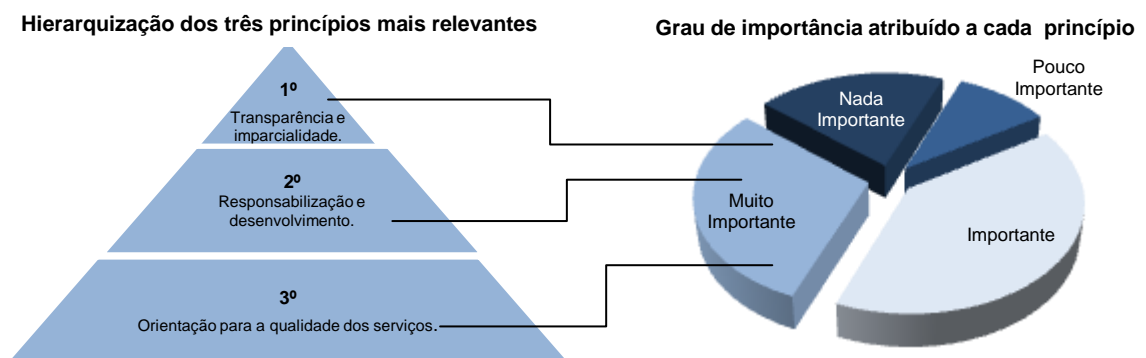
Figura 16: Principais fatores que concorrem para a dinamização do QUAR



Fonte: EPP.

De entre os dez princípios preconizados no SIADAP é possível a partir da figura 17, verificarmos quais os três princípios mais relevantes para a direção da EPP:

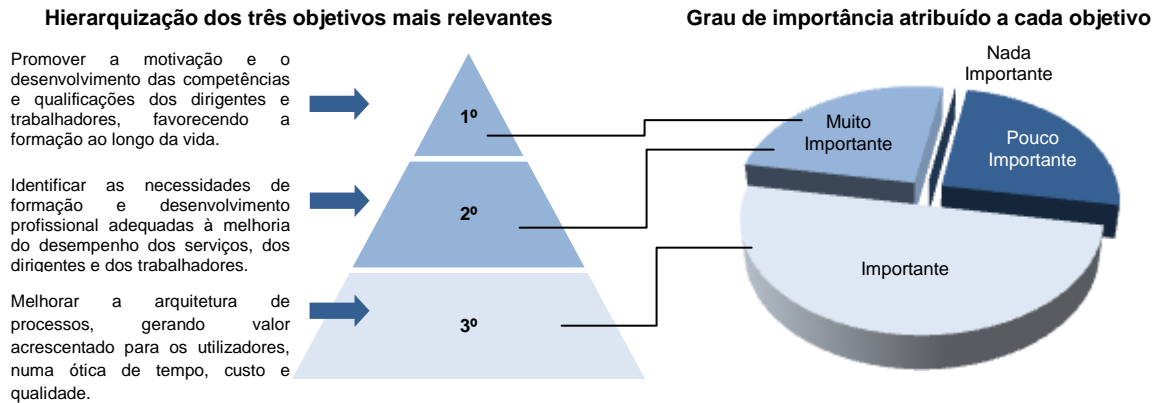
Figura 17: Importância atribuída aos princípios enunciados no SIADAP



Fonte: EPP.

A partir dos oito objetivos globais identificados no SIADAP, foram hierarquizados pela direção da EPP, os três mais importantes que passam a ser demonstrados na figura seguinte:

Figura 18: Priorização dos objetivos mais relevantes - (SIADAP)



Fonte: EPP.

Embora não recorra a nenhum modelo de avaliação de *performance* organizacional, que permita operacionalizar a avaliação contínua entre os objetivos estabelecidos e os resultados alcançados, a direção da EPP centra a sua ação no cumprimento da missão que lhe é regularmente confiada e defende que o SIADAP, apesar das suas virtudes, não é a “*chave*” para a resolução de todos os problemas existentes na Administração Pública, na medida em que este modelo é de difícil utilização pelo facto de apresentar problemas de aplicação ao nível da sua adaptação à especificidade dos serviços.

Perante o exposto, presumimos ter respondido ao objetivo n.º 1. No entanto, consideramos pertinente referir que a Lei de bases da Contabilidade Pública define o sistema de contabilidade para os serviços e organismos com autonomia administrativa como unigráfico. O RAPE estabelece para estes serviços e organismos uma Contabilidade Analítica sendo que esta apresenta, unicamente como base, os pagamentos e os recebimentos (diferenciando-se dos organismos autónomos que, por possuírem autonomia administrativa e financeira podem recorrer à utilização de instrumentos de gestão previsional bem como à elaboração de vários documentos de prestação de contas). Esta realidade tem concorrido para o condicionamento na implementação de uma Contabilidade Analítica na PSP e, por conseguinte, na EPP.

A introdução de um modelo de Contabilidade de Gestão¹²³ na PSP e, por conseguinte na EPP através do novo suporte eletrónico GeRFiP, poderá concorrer para a obtenção e justificação do custo por atividades intermédias e atividades finais, apoiando o diretor da Escola Prática de Polícia na tomada de decisão e na análise à eficiência na utilização dos recursos, nomeadamente, se os objetivos foram alcançados e quais os desvios apurados, tornando-se numa ferramenta de apoio ao SIADAP.

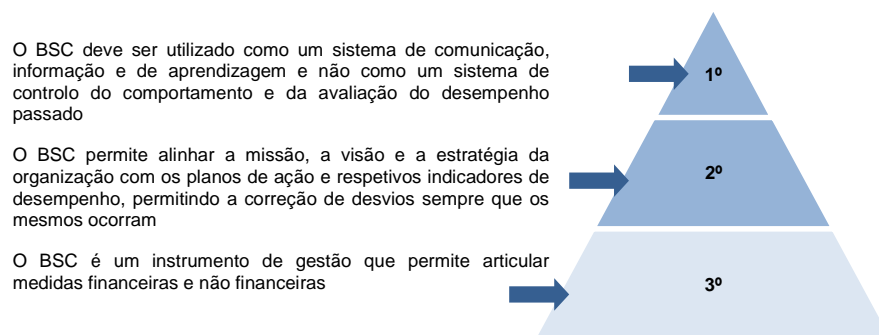
6.3. Aplicação do *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia

A partir deste ponto, procuraremos responder ao nosso segundo objetivo. Contudo, e porque efetuámos no decorrer dos capítulos 3 e 4 uma análise ao modelo de *Balanced Scorecard* aplicado ao setor público, abordaremos apenas neste capítulo a aplicação deste modelo na EPP.

A partir do grau de concordância, atribuído pela diretor da EPP às nove afirmações produzidas sobre o *Balanced Scorecard*, foi possível perceber que este dirigente é conhecedor dos conceitos fundamentais que envolvem este instrumento de apoio à gestão.

Este facto constitui, a nosso ver, um elemento facilitador no posicionamento da gestão estratégica para a EPP, conforme pode ser retirado a partir da figura seguinte:

Figura 19: Grau de concordância atribuído



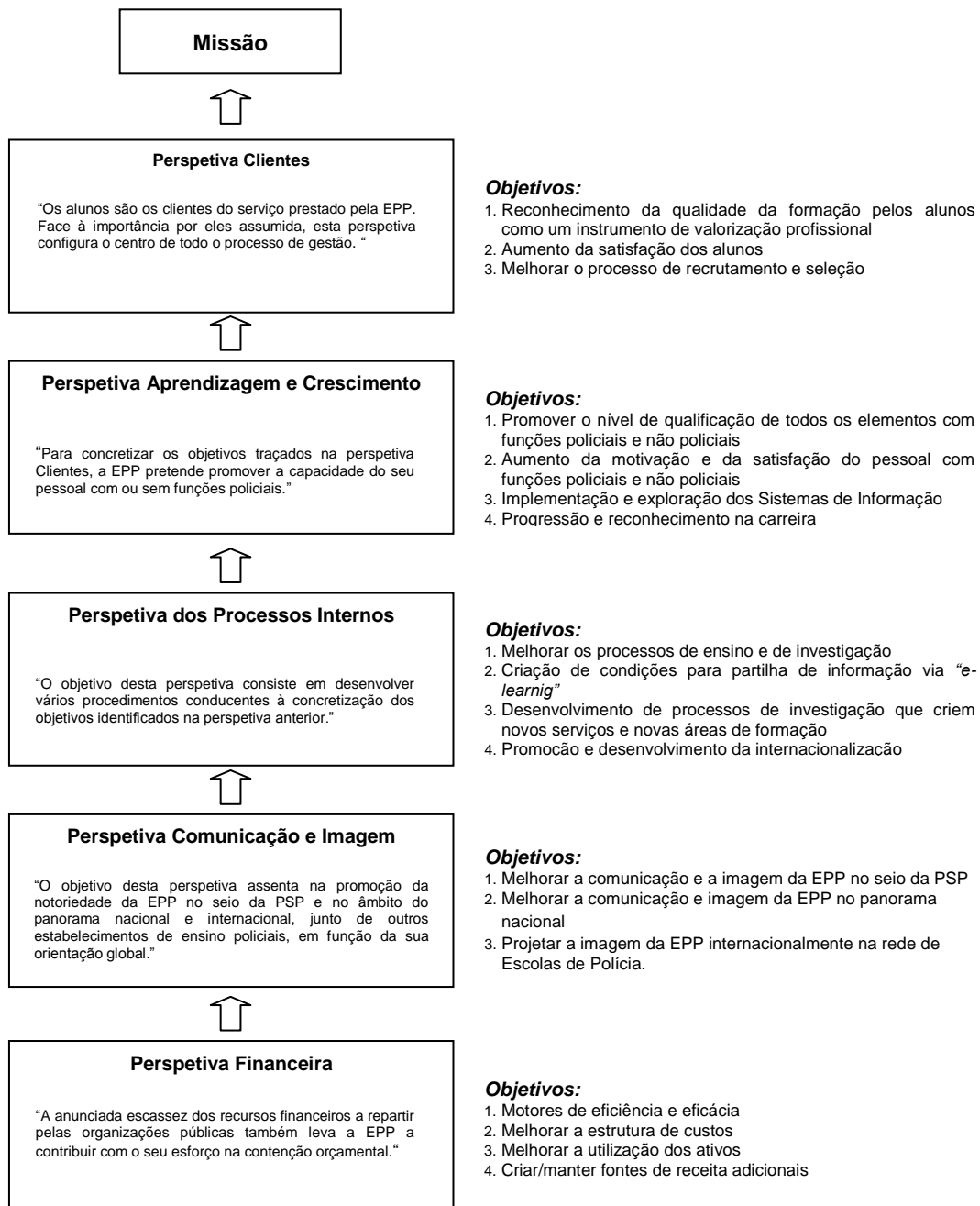
Fonte: EPP.

¹²³ Pese embora a evolução terminológica referida na nota 6, página 3 desta dissertação, optámos pela adoção do termo Contabilidade de Gestão.

6.3.1. Definição das perspetivas e dos objetivos estratégicos

Numa ótica de fluxo de valor e a partir do grau de importância atribuído às relações de causa-efeito entre as diferentes perspetivas que traduzem a divulgação da visão da EPP em objetivos tangíveis face à estratégia integrada da sua direção, é possível verificarmos que a estrutura do *Balanced Scorecard* definido para a EPP, centra o aluno na sua linha de ação.

Figura 20: *Balanced Scorecard* para a EPP - perspetivas e objetivos



Fonte: Sistematização própria.

De acordo com a figura anterior, estruturada a partir da primeira entrevista, verificamos que a EPP tem por base os recursos financeiros que lhe são atribuídos e, recorrendo à melhoria da sua capacidade de comunicação e de imagem, afigura-se ser possível melhorar os processos internos que visam assegurar uma evolução na perspetiva de aprendizagem e crescimento permitindo corresponder às exigências que caracterizam a prioridade da ação da EPP, ou seja, os alunos.

6.3.2. Medição da *Performance*

6.3.2.1. Desenvolvimento do plano de ação, indicadores e metas

Na sequência da segunda entrevista, procurámos saber quais os planos de ação, os indicadores e as metas definidos pela direção da Escola Prática de Polícia, no sentido de garantir o cumprimento de cada um dos objetivos estratégicos enunciados no mapa estratégico, apresentado na figura 21 do ponto 6.3.3.

Por outro lado, foi também possível perceber qual a periodicidade adequada à apresentação dos resultados, a sua polaridade e a forma como se pretendem obter os resultados organizados.

O plano de ação, chave para a implementação da estratégia, estruturado pelo diretor da Escola Prática de Polícia, na sequência das perspetivas e dos objetivos anteriormente enunciados, procura alterar a atual posição da Escola para uma posição mais favorável, conforme releva da tabela 14.

Os indicadores de *performance* assumem-se como uma ferramenta de apoio imprescindível às organizações para aferir se estas caminham no sentido do cumprimento dos objetivos fixados. No caso da Escola Prática de Polícia, a sua seleção foi estabelecida a partir da lista dos indicadores elencados no ponto 5.5.2.1.4., sem prejuízo de serem aplicados outros que dela não constassem. O grau de importância atribuído pelo diretor das Escola Prática de Polícia aos indicadores anteriormente referenciados, para cada uma das perspetivas a considerar, consta dos gráficos 2, 3, 4, 5 e 6.

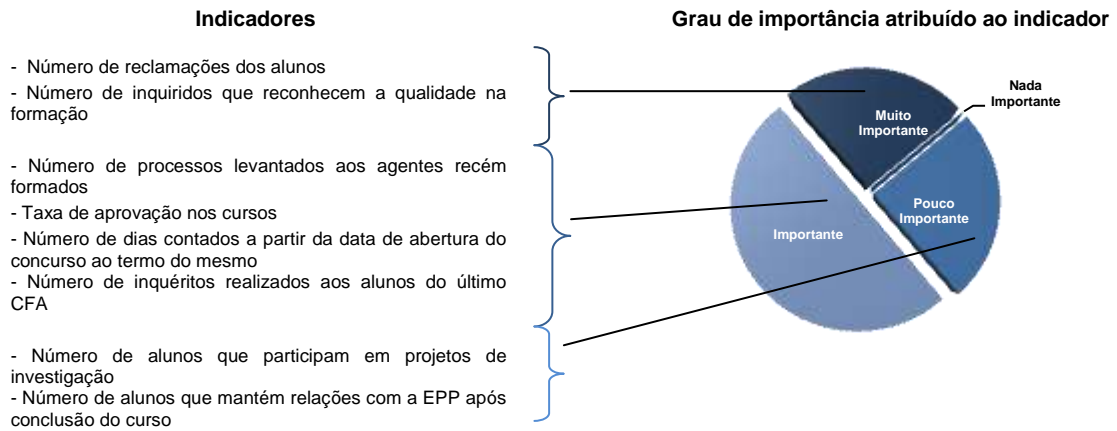
Tabela 14: Plano de ação

	Objetivos	Ações associadas
Perspetiva "Clientes"	- Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional	- Realizar inquéritos aos polícias recém formados
	- Aumento da satisfação dos alunos	- Realizar pesquisa de satisfação
	- Melhorar o processo de recrutamento e seleção	- Redesenhar o processo de recrutamento e seleção
Perspetiva "Aprendizagem e Crescimento"	- Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	- Desenhar e ministrar cursos destinados ao pessoal em serviço operacional; - Desenhar e ministrar cursos adaptados às funções do pessoal não policial;
	- Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	- Consciencializar os colaboradores de que o seu trabalho é reconhecido pela gestão
	- Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	- Criar condições de acesso à informação eletrónica
	- Progressão e reconhecimento na carreira	- Criar mecanismos de reconhecimento e de estímulo ao trabalho desenvolvido no âmbito da pesquisa individual em matéria policial
Perspetiva "Processos Internos"	- Melhorar os processos de ensino e de investigação	- Adequar a formação à realidade operacional
	- Criação de condições para partilha de informação via "E-Learnig"	- Criar conteúdos pedagógicos "on-line".
	- Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	- Evoluir da formação inicial para a formação por competências
	- Promoção e desenvolvimento da internacionalização	- Realizar parcerias com outras polícias estrangeiras ou com outras escolas policiais estrangeiras;
Perspetiva "Comunicação e Imagem"	- Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	- Prestigiar a credibilidade e a utilidade da EPP na formação dos agentes da PSP
	- Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	- Aumentar a visibilidade da EPP
	- Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	- Realizar parcerias com escolas de polícia de outros países
perspetiva "Financeira"	- Motores de eficiência e eficácia	- Racionalizar o n.º de formadores por aluno
	- Melhorar a estrutura de custos	- Reduzir os custos de funcionamento
	- Melhorar a utilização dos ativos	- Elevar a produtividade dos ativos
	- Criar/manter fontes de receita adicionais	- Definir e aplicar uma tabela de preços dos serviços que a EPP presta a entidades externas.

Fonte: Sistematização própria.

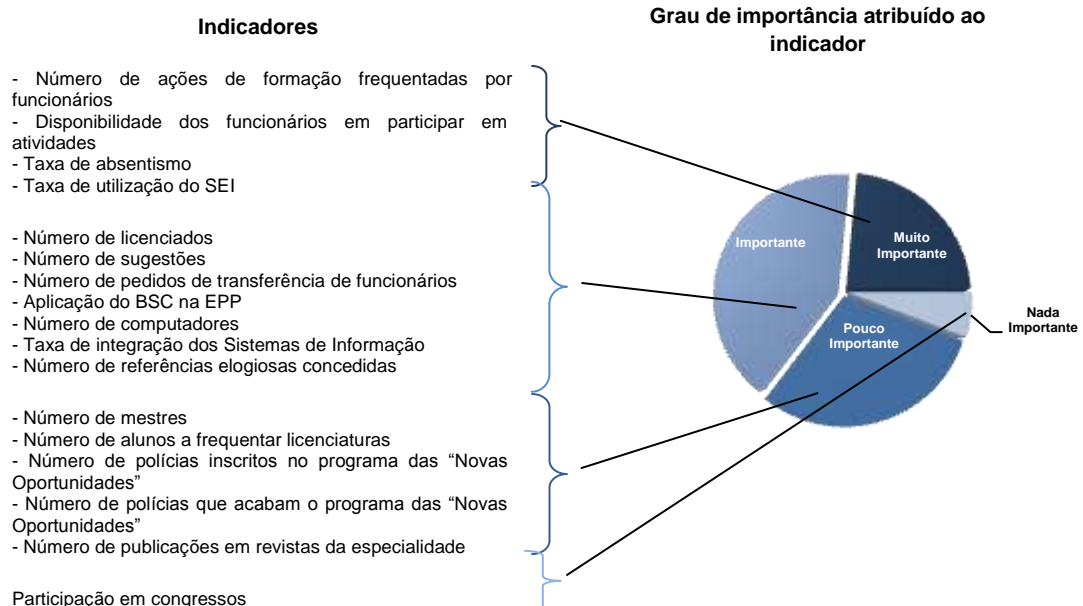
Complementarmente, parece-nos importante referir que, em função da ausência de regularidade na admissão de novos agentes à Polícia de Segurança Pública, situação que tem vindo a condicionar o modelo de funcionamento da Escola Prática conforme referimos no ponto 6.1.2., não nos foi possível recolher quaisquer indicadores que tivessem sido definidos em anos anteriores pela própria Escola no âmbito dos objetivos consagrados no ponto 6.3.1.

Gráfico 2: Importância atribuída aos indicadores – Clientes



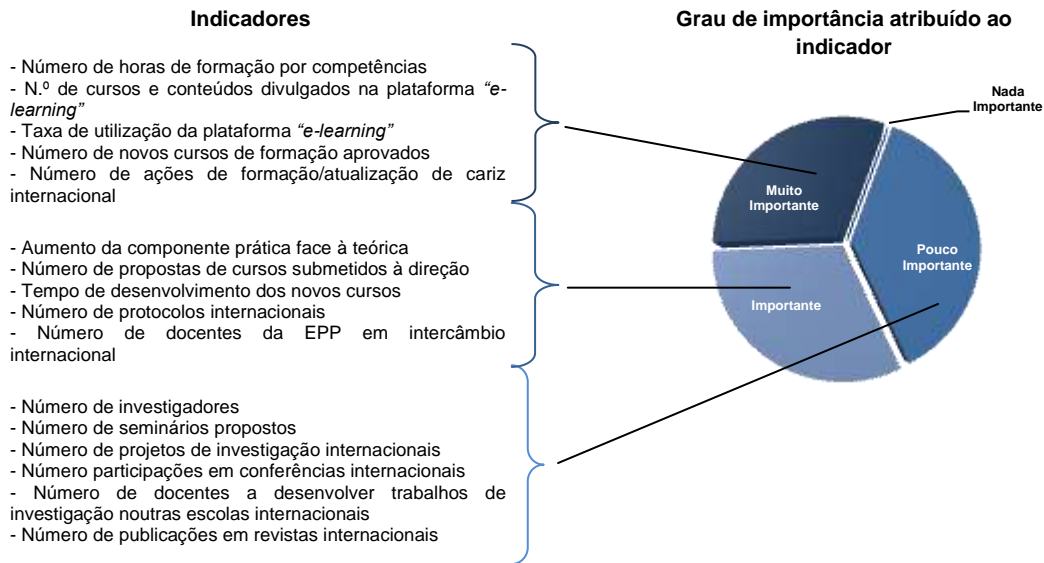
Fonte: EPP.

Gráfico 3: Importância atribuída aos indicadores - Aprendizagem e Crescimento



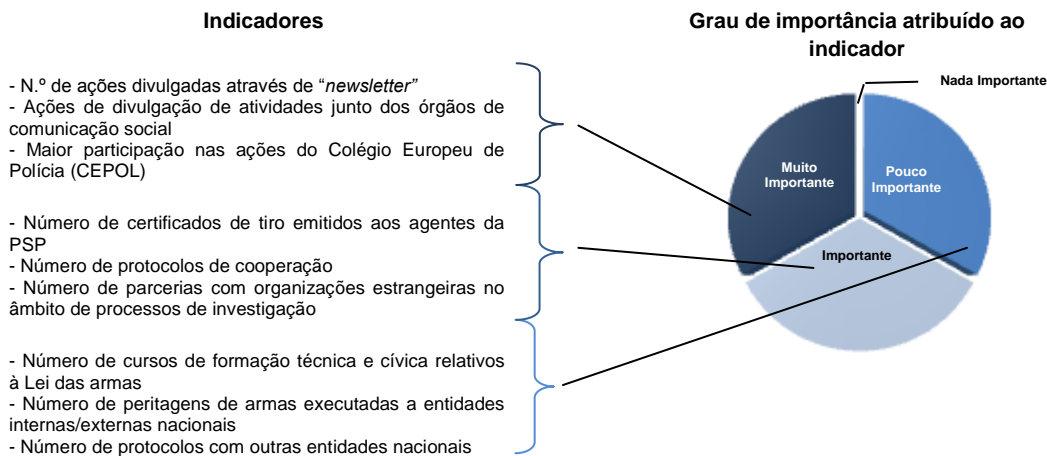
Fonte: EPP.

Gráfico 4: Importância atribuída aos indicadores - Processos Internos



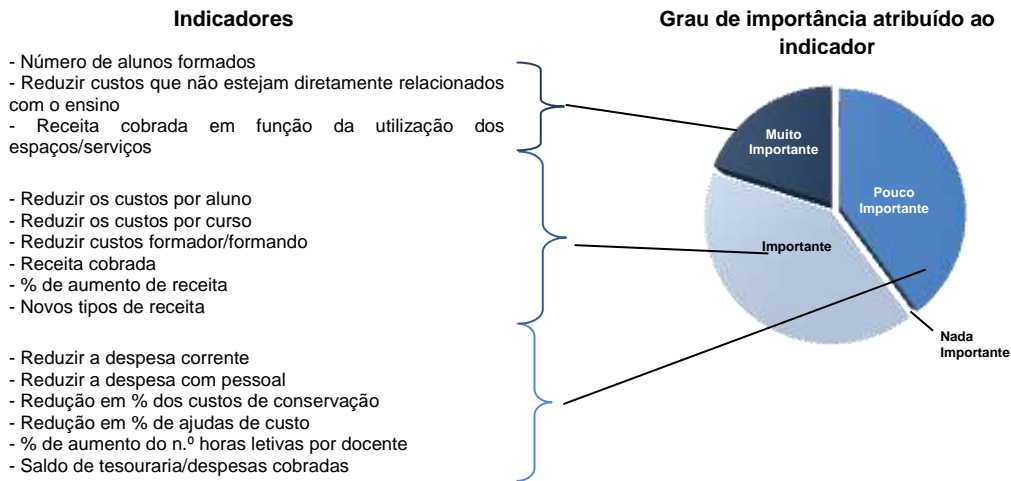
Fonte: EPP.

Gráfico 5: Importância atribuída aos indicadores - Comunicação e Imagem



Fonte: EPP.

Gráfico 6: Importância atribuída aos indicadores - Financeira



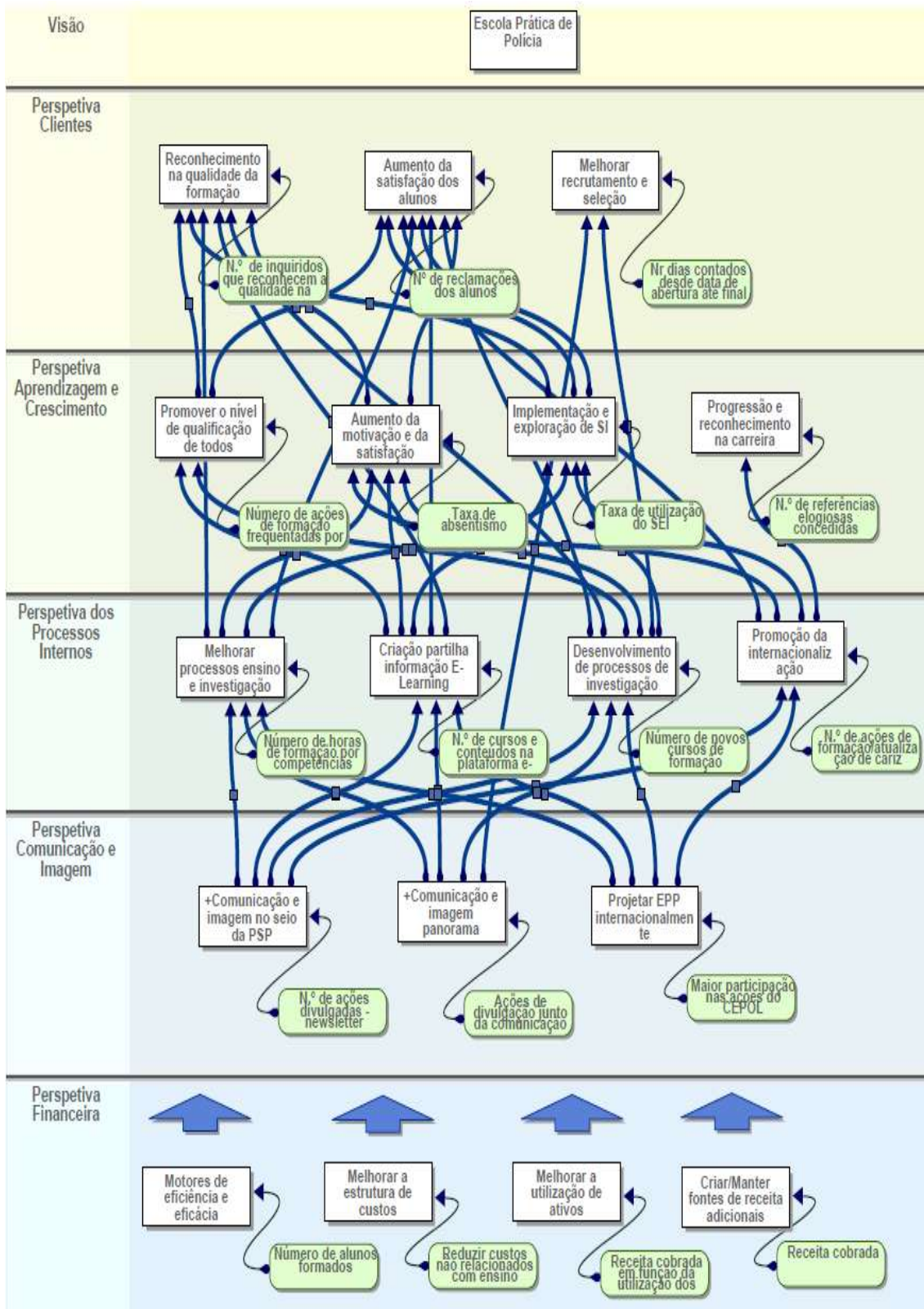
Fonte: EPP.

A partir da definição das perspetivas e dos objetivos estratégicos delineados pela direção da EPP, a par com o plano de ação e com os indicadores respetivos, torna-se fundamental estruturarmos o mapa estratégico para evidenciar a estratégia a partir das relações de causa-efeito (Kaplan e Norton, 2004a).

6.3.3. Comunicação do *Balanced Scorecard*

As relações de causa-efeito estabelecidas pela direção da Escola Prática de Polícia, garantidas a partir da interligação dos temas estratégicos indicados na figura 21, permitem-nos compreender através do mapa estratégico, a importância assumida pela EPP em adequar a formação à realidade operacional, implementar medidas que aumentem o espírito de disciplina e de coesão e desenvolver os estudos necessários para que a formação assente em pilares estruturantes como o domínio da técnica, do rigor e da inovação, de acordo com a sua visão.

Figura 21: Mapa Estratégico na EPP



Fonte: Sistematização Quidgest a partir da EPP.

A direção da Escola Prática de Polícia procurou gerir a estratégia o mais eficazmente possível. Procurámos, a partir da tabela seguinte, sintetizar a relação existente entre perspetivas, objetivos, indicadores, metas, periodicidade e polaridade para melhor compreendermos o esforço da direção da EPP em atribuir metas de curto prazo aos objetivos de longo prazo no sentido de alcançar a orientação global da Escola.

Tabela 15: Relação entre Objetivos, Indicadores, Metas, Periodicidade e Polaridade

	Objetivos/Indicadores	Metas	Periodicidade	Polaridade	Obtenção dos resultados organizados
Perspetiva dos Clientes	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional				
	- Número de inquiridos que reconhecem a qualidade na formação	80%	Anual	Maior	Média
	Aumento da satisfação dos alunos				
	- Número de reclamações dos alunos	<20%	Semestral	Menor	Contagem
	Melhorar o processo de recrutamento e seleção				
	- Número de dias contados a partir da data de abertura do concurso ao termo do mesmo	< 10%	Anual	Menor	Valor único
Perspetiva Aprendizagem e Crescimento	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais				
	- Número de ações de formação frequentadas por funcionários	+ 20%	Trimestral	Maior	Somatório
	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais				
	- Taxa de absentismo	- 10%	Trimestral	Menor	Média
	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação				
	- Taxa de utilização do SEI	+ 15 %	Trimestral	Maior	Somatório
	Progressão e reconhecimento na carreira				
	- Número de referências elogiosas concedidas	+ 10%	Trimestral	Maior	Contagem
Perspetiva Processos Internos	Melhorar os processos de ensino e de investigação				
	- Número de horas de formação por competências	+ 10%	Trimestral	Maior	Média
	Criação de condições para partilha de informação via “e-Learnig”				
	- N.º de cursos e conteúdos divulgados na plataforma “e-learning”	5	Anual	Maior	Contagem
	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação				
	- Número de novos cursos de formação aprovados	3	Anual	Maior	Contagem
	Promoção e desenvolvimento da internacionalização				
	- Número de ações de formação/atualização de cariz internacional	2	Anual	Maior	Contagem
Perspetiva Comunicação e Imagem	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP				
	- N.º de ações divulgadas através de “newsletter”	4	Mensal	Maior	Contagem
	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional				
	- Ações de divulgação de atividades junto dos órgãos de comunicação social	2	Anual	Maior	Contagem
	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia				
	- Maior participação nas ações do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL)	2	Anual	Maior	Contagem
Perspetiva Financeira	Motores de eficiência e eficácia				
	- Número de alunos formados	95 %	Anual	Maior	Média
	Melhorar a estrutura de custos				
	- Reduzir custos que não estejam diretamente relacionados com o ensino	< 5 %	Trimestral	Menor	Média
	Melhorar a utilização dos ativos				
	- Receita cobrada em função da utilização dos espaços/serviços	5 %	Trimestral	Maior	Contagem
	Criar/manter fontes de receita adicionais				
	- Receita cobrada	> 5 %	Trimestral	Maior	Contagem

Fonte: Sistematização própria.

6.3.4. Monitorização da *performance* da Escola Prática de Polícia – Simulação prática

A partir do mapa estratégico da Escola Prática de Polícia e tendo em consideração os indicadores e metas previamente estabelecidos, procurámos garantir a visibilidade da aplicação do *Scorecard* na Escola Prática de Polícia através de uma simulação concebida para o efeito, recorrendo à ferramenta de gestão “*BSC – Quidgest*”.

A aplicação do modelo de *Balanced Scorecard* requer um sistema de informação integrado que permita aceder, de forma rápida e simples aos resultados. Esta vantagem em aceder rapidamente aos resultados facilita a gestão da *performance* das organizações. A utilização de soluções que visem alcançar os objetivos inscritos no mapa estratégico de forma alinhada permite corrigir os desvios mantendo a informação agregada e simultaneamente desagregada de forma colaborativa.

Com base neste propósito, recorreremos à solução “*BSC – Quidgest*”, atribuindo um conjunto de resultados aleatórios que nos permitem ilustrar e dar visibilidade à dinâmica do modelo *Balanced Scorecard* quando aplicado à Escola Prática de Polícia.

A partir dos resultados simulados e indicados na tabela 16, à data de 30 de junho de 2012, e de acordo com “os painéis de instrumentos¹²⁴” obtidos por intermédio do “*BSC-Quidgest*”, é possível monitorizarmos, analisarmos e gerirmos a *performance* da Escola Prática de Polícia de forma mais eficiente.

A partir das figuras 22, 23 e 24 é possível acompanharmos a evolução dos resultados, de forma integrada e apresentada em *Dashboard*, *Lista* ou *Árvore*, respetivamente. Os benefícios da monitorização, da análise e da gestão da *performance* parecem ser evidentes consubstanciando-se, entre outros, na comunicação e tradução da estratégia, na visibilidade e tendências de previsão de desempenho futuro, na melhoria de coordenação, no aumento da motivação, na comunicação clara e consistente da visão e, no alinhamento com conseqüente correção dos desvios em relação ao inicialmente planeado.

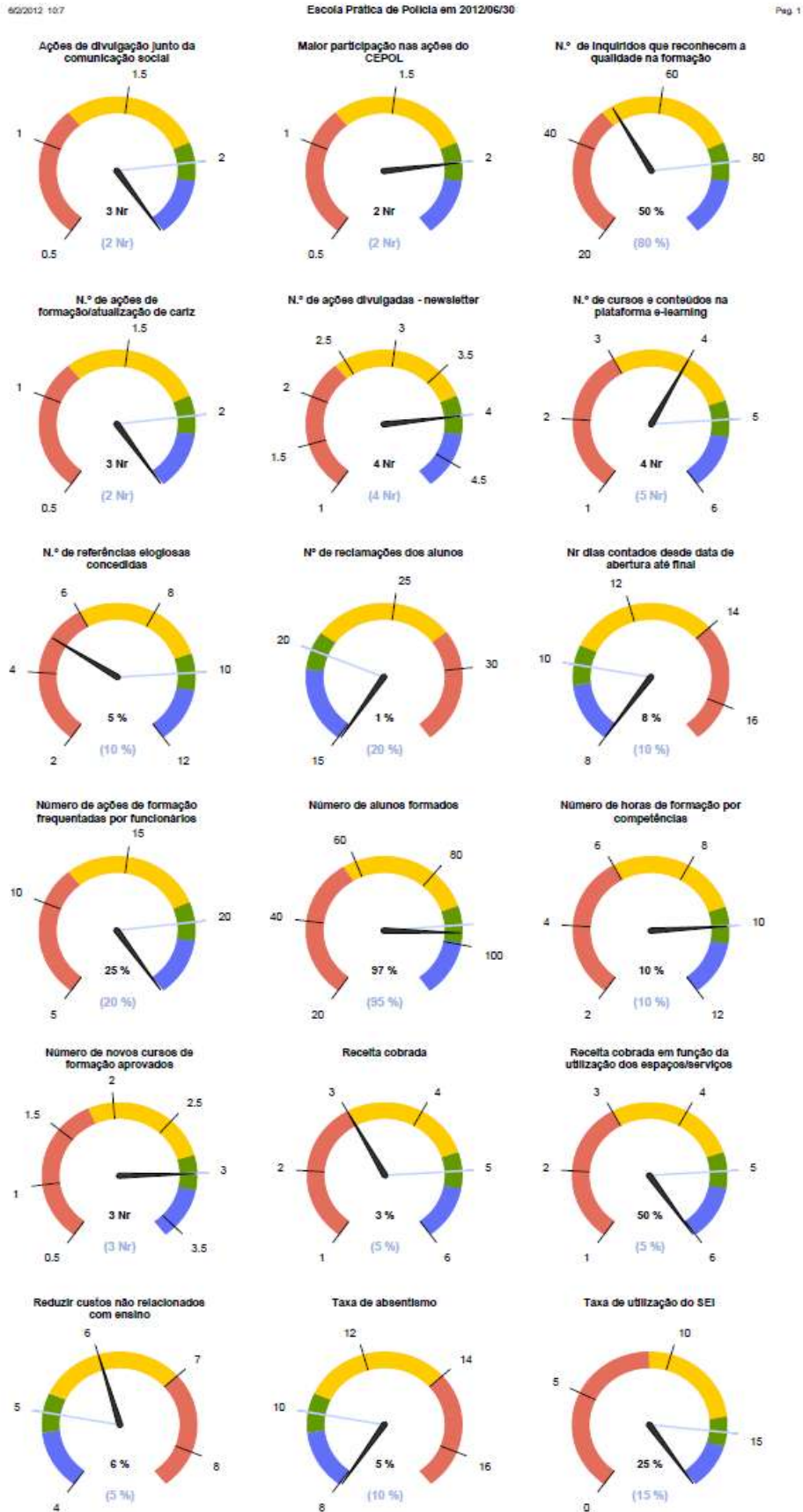
¹²⁴ No âmbito da aplicação “*BSC-Quidgest*”, os painéis de instrumentos podem designar-se como: *Dashboard*; *Lista* ou *Árvore*.

Tabela 16: Simulação de resultados

	Objetivos/Indicadores	Metas	Realizado	Periodicidade
Perspetiva dos Clientes	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional			
	- Número de inquiridos que reconhecem a qualidade na formação	80%	50%	Anual
	Aumento da satisfação dos alunos			
	- Número de reclamações dos alunos	<20%	19%	Semestral
	Melhorar o processo de recrutamento e seleção			
	- Número de dias contados a partir da data de abertura do concurso ao termo do mesmo	< 10%	< 8%	Anual
Perspetiva Aprendizagem e Crescimento	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais			
	- Número de ações de formação frequentadas por funcionários	+ 20%	+ 25%	Trimestral
	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais			
	- Taxa de absentismo	- 10%	- 5%	Trimestral
	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação			
	- Taxa de utilização do SEI	+ 15 %	25%	Trimestral
	Progressão e reconhecimento na carreira			
	- Número de referências elogiosas concedidas	+ 10%	+ 5%	Trimestral
Perspetiva Processos Internos	Melhorar os processos de ensino e de investigação			
	- Número de horas de formação por competências	+ 10%	+ 10%	Trimestral
	Criação de condições para partilha de informação via “e-Learnig”			
	- N.º de cursos e conteúdos divulgados na plataforma “e-learning”	5	4	Anual
	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação			
	- Número de novos cursos de formação aprovados	3	3	Anual
	Promoção e desenvolvimento da internacionalização			
	- Número de ações de formação/atualização de cariz internacional	2	3	Anual
Perspetiva Comunicação e Imagem	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP			
	- N.º de ações divulgadas através de “newsletter”	4	4	Mensal
	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional			
	- Ações de divulgação de atividades junto dos órgãos de comunicação social	2	3	Anual
	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.			
	- Maior participação nas ações do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL)	2	2	Anual
Perspetiva Financeira	Motores de eficiência e eficácia			
	- Número de alunos formados	95 %	97 %	Anual
	Melhorar a estrutura de custos			
	- Reduzir custos que não estejam diretamente relacionados com o ensino	< 5 %	< 6 %	Trimestral
	Melhorar a utilização dos ativos			
	- Receita cobrada em função da utilização dos espaços/serviços	5 %	5 %	Trimestral
	Criar/manter fontes de receita adicionais			
	- Receita cobrada	> 5 %	3 %	Trimestral

Fonte: Sistematização própria.

Figura 22: Dashboard dos KPI da Escola Prática de Polícia



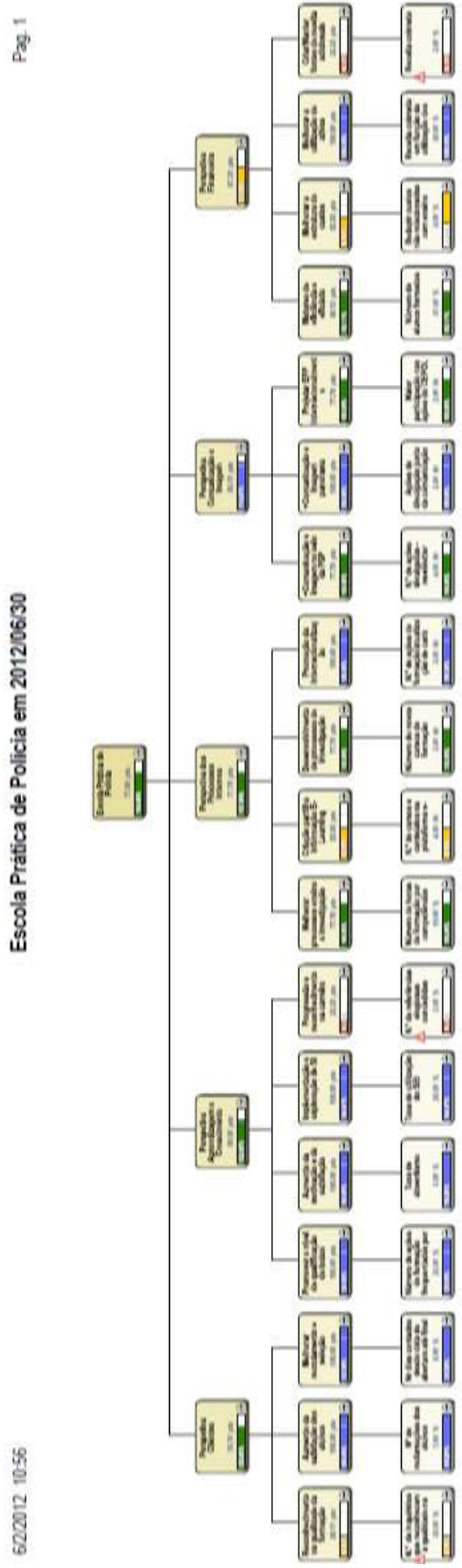
Fonte: Quidgest.

Figura 23: Lista de KPI da Escola Prática de Polícia

	Eficácia	Metas		
<input type="checkbox"/> Escola Prática de Polícia	77.89 pts	(77.78 pts)	168.89%	↔
<input type="checkbox"/> Perspetiva Clientes	78.70 pts	(77.78 pts)	125.83%	↔
<input type="checkbox"/> Reconhecimento na qualidade da formação	36.11 pts	(77.78 pts)	82.50%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de inquiridos que reconhecem a qualidade na formação	50.00 %	(80.00 %)	82.50%	⚠
<input type="checkbox"/> Aumento da satisfação dos alunos	100.00 pts	(77.78 pts)	195.00%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de reclamações dos alunos	1.00 %	(20.00 %)	195.00%	↔
<input type="checkbox"/> Melhorar recrutamento e seleção	100.00 pts	(77.78 pts)	120.00%	↔
<input type="checkbox"/> Nr dias contados desde data de abertura até final	8.00 %	(10.00 %)	120.00%	↔
<input type="checkbox"/> Perspetiva Aprendizagem e Crescimento	80.56 pts	(77.78 pts)	122.82%	↔
<input type="checkbox"/> Promover o nível de qualificação de todos	100.00 pts	(77.78 pts)	125.00%	↔
<input type="checkbox"/> Número de ações de formação frequentadas por funcionários	25.00 %	(20.00 %)	125.00%	↔
<input type="checkbox"/> Aumento da motivação e da satisfação	100.00 pts	(77.78 pts)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> Taxa de absentismo	5.00 %	(10.00 %)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> Implementação e exploração de SI	100.00 pts	(77.78 pts)	198.67%	↔
<input type="checkbox"/> Taxa de utilização do SEI	25.00 %	(15.00 %)	198.67%	↔
<input type="checkbox"/> Progressão e reconhecimento na carreira	22.22 pts	(77.78 pts)	50.00%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de referências elogiosas concedidas	5.00 %	(10.00 %)	50.00%	⚠
<input type="checkbox"/> Perspetiva dos Processos Internos	77.78 pts	(77.78 pts)	107.50%	↔
<input type="checkbox"/> Melhorar processos ensino e investigação	77.78 pts	(77.78 pts)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Número de horas de formação por competências	10.00 %	(10.00 %)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Criação partilha informação E-Learning	55.56 pts	(77.78 pts)	80.00%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de cursos e conteúdos na plataforma e-learning	4.00 Nr	(5.00 Nr)	80.00%	↔
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de processos de investigação	77.78 pts	(77.78 pts)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Número de novos cursos de formação aprovados	3.00 Nr	(3.00 Nr)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Promoção da internacionalização	100.00 pts	(77.78 pts)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de ações de formação/atualização de cariz internacional	3.00 Nr	(2.00 Nr)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> Perspetiva Comunicação e Imagem	85.19 pts	(77.78 pts)	118.67%	↔
<input type="checkbox"/> +Comunicação e imagem no seio da PSP	77.78 pts	(77.78 pts)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> N.º de ações divulgadas - newsletter	4.00 Nr	(4.00 Nr)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> +Comunicação e imagem panorama nacional	100.00 pts	(77.78 pts)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> Ações de divulgação junto da comunicação social	3.00 Nr	(2.00 Nr)	150.00%	↔
<input type="checkbox"/> Projetar EPP internacionalmente	77.78 pts	(77.78 pts)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Maior participação nas ações do CEPOL	2.00 Nr	(2.00 Nr)	100.00%	↔
<input type="checkbox"/> Perspetiva Financeira	67.25 pts	(77.78 pts)	110.52%	↔
<input type="checkbox"/> Motores de eficiência e eficácia	80.12 pts	(77.78 pts)	102.11%	↔
<input type="checkbox"/> Número de alunos formados	97.00 %	(95.00 %)	102.11%	↔
<input type="checkbox"/> Melhorar a estrutura de custos	55.56 pts	(77.78 pts)	80.00%	↔
<input type="checkbox"/> Reduzir custos não relacionados com ensino	6.00 %	(5.00 %)	20.00%	↔
<input type="checkbox"/> Melhorar a utilização de ativos	100.00 pts	(77.78 pts)	190.00%	↔
<input type="checkbox"/> Receita cobrada em função da utilização dos espaços/serviços	50.00 %	(5.00 %)	190.00%	↔
<input type="checkbox"/> Criar/Manter fontes de receita adicionais	33.33 pts	(77.78 pts)	80.00%	↔
<input type="checkbox"/> Receita cobrada	3.00 %	(5.00 %)	80.00%	⚠

Fonte: Quidgest.

Figura 24: Árvore de KPI da Escola Prática de Polícia



Fonte: Quidgest.

6.3.5. Vantagens e desvantagens da aplicação do *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia

A aplicação do modelo de *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia contou com o apoio da sua direção executiva. A definição da missão, valores, visão e estratégia agregada à questão da *sponsorização*,¹²⁵ retratada no ponto 5.5.2.1 desta dissertação, constituem uma vantagem para o sucesso deste modelo de gestão na Escola Prática de Polícia. Agregado à vantagem anterior, elencamos outros aspetos positivos que assentam no alinhamento da visão com os objetivos e metas entre a direção e as áreas operacionais da Escola Prática de Polícia e com o facto do *Balanced Scorecard* se assumir como um bom instrumento para comunicar e gerir a execução da estratégia, obtendo o alinhamento das pessoas a todos os níveis da organização. Esta metodologia, inicialmente entendida como um sistema de avaliação de desempenho, rapidamente evoluiu transformando-se num sistema de gestão que permite às organizações em geral e à EPP em particular, focalizar-se na sua estratégia.

No entanto, há a referir alguns aspetos que podem constituir-se como limitações. Sinteticamente, enunciamos de seguida as principais dificuldades e condicionantes à aplicação do *Balanced Scorecard* na EPP que, por esse motivo, apelidamos de desvantagens. Em primeiro lugar, abordagens monolíticas em que o funcionamento da Escola depende, exclusivamente, de decisões políticas que nem sempre são compatíveis com a capacidade instalada da Escola são conducentes à ausência de objetivos mensuráveis e quantificáveis no tempo, confundindo-se com intenções, competências, atribuições, tarefas, entre outros. Esta ausência de objetivos anuais e regulares compromete o esforço de gestão dos seus dirigentes, questão fortemente interligada com a atribuição do orçamento e com a realização de concursos de admissão de Agentes à PSP. Esta realidade, exógena aos órgãos de governo da Escola, condiciona a obtenção de resultados estruturados em horizontes temporais adequados.

Por outro lado, o desenvolvimento de um processo com estas características redonda num processo de mudança organizacional requerendo uma necessidade permanente em explicar às pessoas que trabalham na organização, o motivo e o resultado

¹²⁵ Ver nota 111, na página 76.

esperado desta mudança. Esta limitação entronca na dificuldade anterior, na medida em que o verdadeiro compromisso com os resultados por parte da direção da EPP apenas é exequível se os objetivos perseguidos forem claros, simples e conhecidos, se as ações a planejar e a desenvolver estiverem devidamente planeadas e articuladas entre si, para além da necessidade latente em medir, com a periodicidade adequada, o progresso dos indicadores. O atual sistema de recrutamento de Agentes para a PSP depende, integralmente, de decisões políticas que, de acordo com os elementos colhidos a partir do primeiro inquérito, determinam o funcionamento da EPP, apesar da sua dimensão e capacidade instalada. Esta restrição leva a direção da EPP a gerir a perspetiva financeira como um recurso e, simultaneamente, como um constrangimento, derivado à execução específica do orçamento que lhe é atribuído, contribuindo para a ausência de definição de objetivos de carácter plurianual. Esta vivência da EPP à volta do orçamento anual limita-a na obtenção de resultados estruturados e planeados em horizontes temporais alargados.

De acordo com a revisão de literatura preconizada no ponto 4.2. desta dissertação concluímos que a polícia, apesar das suas especificidades, é um setor com características idênticas aos restantes setores da Administração Pública (Andersson e Tengblad, 2009).

Ao estruturarmos o modelo de *Balanced Scorecard* do formato original para a realidade concreta, adaptando-o à missão da Escola Prática de Polícia como ferramenta de gestão estratégica, elencando as suas vantagens e desvantagens, entendemos ter respondido ao segundo objetivo.

6.4. Modelo de avaliação de *performance* adequado às especificidades da Escola Prática de Polícia

Uma pesquisa nunca poderia ser interrompida sem respondermos de forma objetiva à questão central de investigação.

Na sequência da nossa revisão de literatura, verificámos que o enfoque na melhoria da *performance* dos serviços públicos tem sido uma prioridade de vários governos (Neves, 2002:11). No caso da Escola Prática de Polícia, esta melhoria de *performance* centra-se na eficácia, eficiência e qualidade dos serviços disponibilizados,

materializados num conjunto de princípios orientadores, anteriormente enunciados no ponto 5.5. deste trabalho.

No caso de sistemas complexos, como é o caso da Escola Prática de Polícia, existe a percepção de que a transição para um modelo de gestão é feito pelas pessoas. São as pessoas que promovem as mudanças nas organizações. A definição e comunicação clara dessa mudança suporta a necessidade de criar um modelo global e integrado capaz de a gerir, onde a liderança e o apoio ao mais alto nível são condições necessárias para que esta se efetue.

Os parâmetros de avaliação da *performance* dos serviços públicos em geral e dos serviços prestados pela EPP em particular tendem a centrar-se, como referimos anteriormente, em três grupos de objetivos: eficiência, eficácia e qualidade que correspondem, por sua vez, aos princípios fundamentais enunciados no SIADAP, bem como às características apontadas por Franco *et al.* (2010) quando abordámos a evolução da Contabilidade de Gestão¹²⁶, nomeadamente a sua terceira e quarta fase.

Os objetivos preconizados pela IFAC (2000),¹²⁷ no âmbito da Contabilidade de Gestão, revelam a preocupação inerente à tomada de decisão no setor público, onde a centralidade passou a estar no acompanhamento do valor gerado pelas organizações e na correta avaliação do seu desempenho e dos seus responsáveis.

O conceito de valor público apresentado pela Escola Prática de Polícia é, em traços gerais, um modelo que reconhece duas dimensões para enquadrar a medição do seu valor. A primeira dimensão associa-se ao “*outcome*” (resultado) gerado em função dos objetivos que lhe são previamente definidos pelo Gabinete de Estudos e Planeamento da PSP, normalmente relacionados com a eficácia da Escola enquanto a segunda dimensão está relacionada com o “*Cost Effectiveness*” (custo/eficácia) com que esses resultados são obtidos.

Num enquadramento lógico, apenas podemos garantir que a Escola Prática de Polícia criou valor se, através da comparação feita entre o ano de referência e o ano em análise, concluirmos pelo menos uma de duas dimensões: ou os resultados foram atingidos com uma menor relação de custo/eficácia ou, mantendo os mesmos resultados foi possível melhorar a relação de custo/eficácia.

¹²⁶ Anteriormente enunciadas no ponto 2.2.

¹²⁷ Anteriormente enunciadas no ponto 2.5.

No decorrer do nosso processo de construção do *Balanced Scorecard* para a Escola Prática de Polícia verificámos a existência de alguns constrangimentos que podem condicionar a identificação clara da sua proposição de valor. Não ligar o orçamento ao destino estratégico da EPP tem conduzido as pessoas a ignorarem a existência de objetivos (confundindo-os com tarefas) e de iniciativas ou a sobreavaliá-los, bem como a considerarem indicadores que acabam por não ter qualquer impacto estratégico.

Em nossa opinião, acolhemos para a Escola Prática de Polícia, um modelo de avaliação de *performance* que identifique e fixe, à partida, um destino estratégico para a Escola, onde a irregularidade na frequência de formação de alunos seja atenuada através de mecanismos que permitam identificar, com clareza, a proposição de valor. Assim, a identificação de objetivos passa a ser encarada normalmente como consequente e permite alinhar as pessoas ao destino estratégico da Escola.

Conclusões

As abordagens e conceptualizações em torno do *Balanced Scorecard* aplicado ao setor privado e ao setor público têm sido diversas e beneficiam cada vez mais dos efeitos resultantes do uso das tecnologias de informação e comunicação. Em comum, estas asserções identificam as limitações existentes na gestão das organizações quando centradas apenas em indicadores meramente financeiros. O *Balanced Scorecard* vem conjugar, em simultâneo, os indicadores financeiros e não financeiros concedendo aos gestores uma visão rápida e integrada da sua própria organização, constituindo-se como um instrumento complementar de valor.

No setor público em geral e na Escola Prática de Polícia em particular, as questões fundamentais para garantir o cumprimento da sua missão assumem-se como percursoras na adoção de estratégias consistentes, assentes na valorização da clareza da comunicação e no alinhamento das pessoas, no acompanhamento dos resultados da execução, na medição da *performance*, na integração de soluções tecnológicas e na capacidade em garantir uma boa flexibilidade para a mudança.

Para a Escola Prática de Polícia, a ideia de que os tradicionais indicadores financeiros não são suficientes para um adequado controlo de gestão, levou a sua direção a acrescentar-lhes quatro perspetivas designadas como clientes, aprendizagem e crescimento, processos internos, e comunicação e imagem.

A capacidade do *Balanced Scorecard* em moldar-se às organizações que o adotam, constitui-se como uma das grandes vantagens deste modelo.

A nossa investigação empírica permitiu concluir ser importante recorrer a um instrumento de gestão que contemple informação proveniente da Contabilidade de Gestão para a definição de indicadores de desempenho. Todavia, a Escola Prática de Polícia não possui Contabilidade Analítica¹²⁸ e encontra-se, atualmente em fase de migração de elementos informativos sobre o cadastro e inventário de bens para além de, cumulativamente, se encontrar em fase de identificação dos centros de custo que lhe permita integrar a solução informática GeRFiP que, por sua vez, se encontra inserida no projeto RIGORE¹²⁹. Esta aplicação informática, conforme referimos anteriormente, pretende garantir uma solução única e normalizada da contabilidade

¹²⁸ Ver nota 6 na página 3 desta dissertação.

¹²⁹ Para implementar o POCP na Administração Pública, o projeto de Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado (RIGORE), apoia a criação de infraestruturas de serviços partilhados de suporte às áreas financeiras. No âmbito deste projeto da Direção-Geral do Orçamento está planeada a de um interface que possibilite a integração de informação de natureza orçamental e patrimonial, proveniente de qualquer sistema fonte contabilístico.

para toda a Administração Pública. Pelo exposto, não foi possível aceder à informação proveniente da Contabilidade de Gestão para adensar os indicadores de desempenho.

No âmbito do enquadramento ao modelo contabilístico dominante na Escola Prática de Polícia, apurámos que esta é parte integrante da orgânica da Polícia de Segurança Pública e depende diretamente do seu diretor nacional. A Escola Prática de Polícia, bem como a Polícia de Segurança Pública, não dispõem de Contabilidade Analítica pelo que o seu sistema de contabilidade dominante é o da contabilidade de compromissos e de caixa.¹³⁰. Recorrendo apenas à contabilidade orçamental e utilizando a base de caixa, este sistema permanece vinculado ao orçamento, demonstrando a sua importância e influência no atual modelo de reporte financeiro (Jorge *et al.*, 2008). A Escola Prática de Polícia possui, no entanto, autonomia administrativa que permite à sua direção praticar, dentro de um limite definido pela PSP, atos definitivos e executórios, no âmbito da gestão corrente.

O *Balanced Scorecard*, entendido como importante modelo de gestão estratégica, assume-se como indispensável no âmbito do alinhamento das organizações públicas em geral e da Escola Prática de Polícia em particular, na medida em que este promove a melhoria da aprendizagem e garante o alinhamento e a coerência entre a estratégia organizacional e as iniciativas operacionais (objetivos e respetivos KPI).

No nosso Estudo de Caso cruzámos a estratégia organizacional e o incondicional patrocínio da direção da Escola Prática de Polícia com a revisão de literatura efetuada. Definidas as cinco perspetivas (verticais) foi possível criar um processo de suporte que definisse claramente a estratégia organizacional para aplicar o *Balanced Scorecard* na Escola Prática de Polícia. Para a construção deste suporte, recorreremos à terminologia de objetivos, indicadores, metas e plano de ação permitindo-nos traduzir e converter a sua estratégia num mapa estratégico alinhado com a sua missão organizacional. O modelo proposto por Kaplan e Norton (1992) não nos indica qual a estratégia a seguir. Porém, não deixa de se constituir como um modelo adequado à definição, clarificação, comunicação e clarificação da estratégia conforme pudemos observar a partir da simulação efetuada.

Toda a investigação é condicionada por um conjunto de fatores que, em cada momento, levam o investigador a tomar opções, pelo que esta investigação, tal como outras, apresenta **limitações**. De forma sintética, enunciámos de seguida, os

¹³⁰ Ver nota 120, página 88 desta dissertação.

principais fatores que condicionaram o nosso trabalho e que por esse motivo referenciamos de limitações. O primeiro, aparece associado à subjetividade intrínseca da condição humana na seleção das metodologias qualitativas de investigação¹³¹. A partir do momento que optámos pela realização de entrevistas, não podemos ignorar a possibilidade de existir uma forte componente de subjetividade quer por parte do entrevistador quer por parte do entrevistado, inerente à própria condição humana. Por outro lado, a volatilidade dos cargos de direção e das pessoas que os ocupam, levam a que, na generalidade dos casos, surjam novos e diferentes entendimentos sobre a mesma realidade. Também é importante referirmos, que o período e o tipo de investigação não foram compatíveis com a implementação de uma metodologia de entrevistas repetidas no tempo, motivo pelo qual, tal como na maioria das investigações desta natureza, esta tem o seu enquadramento e validade num espaço e num momento, balizados pelo tempo, e determinado em função de uma conjuntura acentuadamente volátil e assimétrica.

Outra limitação prende-se com a inexistência da aplicação de um *Balanced Scorecard* departamental ou setorial como projeto “piloto”, partindo-se para a aplicação de um modelo corporativo. A repetição do estudo, num tempo e num espaço distintos, determinariam certamente diferentes evidências que contribuiriam, seguramente, para um maior e melhor conhecimento da realidade em análise, podendo constituir-se como **uma futura linha de investigação**.

Sabendo que um projeto de investigação é um processo que teve um início mas para o qual é impossível vislumbrarmos um fim, e associada à linha de investigação que surge relacionada com a repetição do estudo num tempo e num espaço diferente, surgem-nos outras propostas no âmbito do aplicação do *Balanced Scorecard* a outros departamentos da Escola Prática de Polícia e, até, a outras unidades orgânicas da Polícia de Segurança Pública, ainda que representem realidades distintas.

Conscientes de que estas propostas representam apenas e tão-somente linhas de investigação futuras, a sua exequibilidade dependerá, certamente, de inúmeros fatores que não são passíveis de qualquer previsão no momento.

¹³¹ Sobre as limitações intrínsecas dos Estudos de Casos, e tal como referido, ver Ryan *et al.*, (2002:158). Contudo, sublinhamos que a maior limitação surge associada à dificuldade de delimitar o objeto de investigação. A abordagem manifestamente interpretativa pode conduzir a significativas dificuldades em delimitar o âmbito do estudo.

Por último, é inquestionável o propósito da missão da Escola Prática de Polícia, que se assume como um pilar estruturante e fundamental no desempenho das funções de todos os homens e mulheres que por lá se formam como agentes da Polícia de Segurança Pública. Como em qualquer atividade, os objetivos e os impulsionadores de valor para o prestígio desta organização são diversos, apesar de nem sempre serem identificáveis e mensuráveis, não deixam de residir na sombra desse valor. E é por isso que estamos convictos de que é necessário mensurá-los, projetá-los e monitorizá-los para que possamos, assim, compreender a forma como a Escola Prática de Polícia cumpre a sua missão. Todavia, não deixa de ser evidente o desafio imposto à direção da Escola. A evidente ausência de regularidade na admissão de agentes contrasta, em nosso entendimento, com a adequação das regras orçamentais e de contabilidade pública à cultura da *performance*. Sendo uma variável exógena aos órgãos de governo da Escola, esta condicionante está fortemente interligada ao valor do orçamento a atribuir à Escola que vem condicionar o planeamento e a estratégia da sua direção. Os sistemas de gestão vinculados a um orçamento redundam num mero controlo operacional, não estando desenhados para serem indutores à aplicação da estratégia e nem mesmo à caracterização de metas individuais de aprendizagem e formação de conhecimento desenvolvidos em prol da mesma. Não existindo um orçamento estável e equilibrado torna-se difícil estabelecer iniciativas e, sem iniciativas não será possível atingir quaisquer metas e resultados.

Bibliografia Citada

- Andersson, Thomas; Tengbald, Stefan (2009). "When Complexity Meets Culture: New Public Management and the Swedish Police", *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 6 (n.º 1/2), pp. 41-56.
- Atkinson, A; Balakrishnan, R; Booth, P; Cote, J; Groot, T.; Malmi, T; Roberts, H; Uliana, E; e Wu, A. (1997). "New Directions in Management Accounting Research", *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 9, pp. 79-108.
- Azevedo, Alfredo (2007). *Administração Pública*, Porto: Editor Grupo Editorial Vida Económica.
- Baraňano, Ana M. (2004). *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão: Manual de Apoio à Realização de Investigação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- Bilhim, João (2004). *Valorização e Qualificação de Competências - Coleção Inovação e Governação nas Autarquias*, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A..
- Caiado, António C. Pires (2009). *Contabilidade Analítica e de Gestão*, 5.ª Edição, Lisboa: Áreas Editora.
- Caldeira, Jorge (2010). *Implementação do Balanced Scorecard no Estado – Gerir a Performance Estratégica para a Criação de Valor Público*, Coimbra: Edições Almedina, S.A..
- Cañibano, Leandro; Mora, Araceli (2000). "Evaluating the Statistical Significance of "De Facto" Accounting Harmonization: A Study of European Global Players". *European Accounting Review*, Vol. 9, n.º 3, pp. 349-370.
- Carmona, Salvador; Grönlund, Anders (2003). "Measures vs Action: The Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement", *International Journal of Operation & Production Management*, Vol. 23, n.º 12, pp. 1475-1496.
- Carapeto, Carlos; Fonseca Fátima (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2.ª Edição, Lisboa: Editora Sílabo.
- Costa, A. F; Pereira J. M.; Blanco S. R. (2006). "Auditoria do Sector Público no Contexto da Nova Gestão Pública", *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. III, n.º 5/6, pp. 201-225.
- Cruz, Carlos P. (2009). *Balanced Scorecard: Concentrar uma organização no que é essencial*, 2ª Edição, Porto: Editora Vida Económica.
- DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2007). "Estrutura Comum de Avaliação – CAF", disponível em: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Portuguese_2006.pdf. (acedido em julho de 2011).

- Dunleavy, Patrick; Hood, Christopher (1994). "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, July-September, pp. 9-16.
- Elefalk, Kjell (2001). "The Balanced Scorecard of The Swedish Police Service: 7000 Officers in Total Quality Management Project", *Total Quality Management*, Vol. 12, n.º 7 & 8, pp.958-966.
- Ferraz, David; Alexandre, Helena (2008). "Que espaço para uma cidadania ativa e participativa no contexto das reformas da Administração Pública em Portugal?", *6.º Congresso Nacional da Administração Pública*, Lisboa.
- Filho, Emílio Herrero (2005). *Balanced Scorecard e a gestão estratégica – Uma Abordagem Prática*, 3.ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Fortin, Marie-Fabienne (1996). *O Processo de Investigação: da concepção à realização*, Loures: Décarie Éditeur.
- Franco, V. S.; Oliveira, A.; Morais, A.; Oliveira, B.; Lourenço, I.; Jesus, M; Major, M. e Serrasqueiro, R. (2010). *Temas de Contabilidade de Gestão – Os Custos, os Resultados e a Informação para a Gestão*, 3.ª Edição, Lisboa: Livros Horizonte.
- Franco, V. S.; Morais, A.; Oliveira, A.; Major, M.; Serrasqueiro, R.; Jesus, M e Oliveira, B. (2007). *Temas de Contabilidade de Gestão – Gestão Orçamental e Medidas Financeiras de Avaliação de Desempenho*, 2.ª Edição, Lisboa: Livros Horizonte.
- Godet, M. (1993). *Manual de Prospetiva Estratégica: Da Antecipação à Ação*, Lisboa: Dom Quixote.
- Gomes, Patrícia; Mendes, Sílvia; Carvalho, João (2010). "O Balanced Scorecard como Instrumento de Medida de Desempenho das Forças Policiais – Estudos de Casos", *Revista de Economia Global e Gestão*, Vol. XV, n.º 2, ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, pp. 91-114.
- Gomes, Agostinha; Carvalho, João; Ribeiro, Nuno; Nogueira Sónia (2007). *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública*, Lisboa: Publisher Team.
- Greasley, Andrew (2004). "Process Improvement Within a HR Division at a UK Police Force", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 24, n.º 3, pp. 230-240.
- Hamel, Gary (1996). "Strategy as Revolution", *Harvard Business Review*, July-August, pp. 68-82.
- Hill, Manuela Magalhães; Hill, Andrew (2008). *Investigação por Questionário*, 2.ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.

- Hood, Christopher (1995). "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting Organization and Society*, Vol. 20, n.º 2/3, pp. 93-109.
- IFAC – The International Federation of Accountants (2000). *Perspectives on Cost Accounting for Government: International Public Sector Study*, Public Sector Committee, Study 12, disponível em: <http://ifac.org/>. (acedido em agosto de 2011).
- IFAC – The International Federation of Accountants (1998). *International Management Accounting Practice Statement, n.º 1: Management Accounting Concepts*, disponível em: <http://ifac.org/>. (acedido em agosto de 2011).
- Jackson, Audrey; Lapsley, Irvine (2003). "The Diffusion of Accounting Practices In The New "Managerial" Public Sector", *Journal of Public Sector Management*, Vol. 16, n.º 5, pp. 359-372.
- Jones, Rowan; Pendlebury, Maurice (2000). *Public Sector Accounting*, 5 th Edition, Harlow: Prentice Hall, disponível em: http://www.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=bl_O4PMKnO0C&oi=fnd&pg=PP11&dq=public+sector+accounting+&ots=LcBxMi1pJ3&sig=wd_DTF96nfw55AaPEmdM3ANWwGA#v=onepage&q&f=true. (acedido em agosto de 2011).
- Jordan, H.; Neves, J. Carvalho das; Rodrigues, J. Azevedo (2008). *O Controlo de Gestão: Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores*, 8.ª Edição, Lisboa: Áreas Editora.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (2004a). *Mapas Estratégicos: Convertendo Ativos Intangíveis em Resultados Tangíveis*, 5.ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (2004b). "Strategic Management: An Emergent Profession", *Balanced Scorecard Report*, Vol. 6, nº 3, May-June, disponível em: <http://hbr.org/hb/bsr/B04050f2.pdf>. (acedido em: agosto de 2011).
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (2001). "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part 1", *Accounting Horizons*, Vol. 15, n.º 1, March, pp. 87-104.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1997). *A Estratégia em Ação, Balanced Scorecard*, 24.ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1996a). "The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action", *Harvard Business School Press*, Boston, Massachusetts.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1996b). "Linking the Balanced Scorecard to Strategy", *California Management Review*, Vol. 39, pp. 53-79.

- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1996c). "Using The Balanced Scorecard as a Strategic Management System", *Harvard Business Review*, January-February, pp. 75-85.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1993). "Putting The Balanced Scorecard to Work", *Harvard Business Review*, September-October, pp. 134-147.
- Kaplan, Robert. S.; Norton, David P. (1992). "The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance", *Harvard Business Review*, January-February, pp 71-79.
- Kloot, L.; Martin, J. (2000). "Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government", *Management Accounting Research*, n.º 11, pp. 231-251.
- Lapsey, I.; Wright, E (2004). "The Diffusion of Management Accounting Innovations in The Public Sector: A Research Agenda", *Management Accounting Research*, n.º 15, pp. 355-374.
- Lencioni, Patrick M. (2002). "Make Your Values Mean Something", *Harvard Business Review*, July, disponível em: <http://oxygenfororganizations.com/wp-content/uploads/Make-Your-Values-Mean-Something.pdf>. (acedido em: julho de 2011).
- Lopes, Ilídio T. (2010). "Towards a Complementary Intangibles Reporting Approach", *Measuring Business Excellence*, Vol. 14, n.º 4, pp. 24-34.
- Lopes, Ilídio T. (2008). A Problemática dos Intangíveis – Análise do Sector da Aviação Civil em Portugal, Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas, Especialidade em Contabilidade, Universidade de Coimbra.
- Lopes, Ilídio T.; Rodrigues, Ana Maria G. (2007). "Knowledge Management Systems and Performance Analysis in Electronic Business Models", *The Icfai Journal of Knowledge Management*, Vol. V, n.º 2.
- Madureira, César; Ferraz, David (2010). "The Need os XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal", *Public Policy and Administration* – Kaunas University of Technology, Mykolas Romeris University, n.º 31, pp. 35-48.
- Majone, Giandomenico (1997). "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policies*, n.º 17, pp. 139-167.
- Mozzicafreddo, Juan (1992). "O Estado Providência em Portugal: Estratégias contraditórias", *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 12, pp.57-89.

- Neely, Andy; Adams, Chris; Kennerley, Mike (2002). *The Performance Prism – The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, London: FT Prentice Hall.
- Neves, Arminda (2002). *Gestão na Administração Pública*, 1.^a Edição, 1.^a Reimpressão, Cascais: Editora Pergaminho, Lda.
- Niven, Paul R. (2002). *Balanced Scorecard – Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Norton, David P.; Heygate Richard (2005). “Putting Customer Understanding at The Heart Of Your Strategy”, *Balanced Scorecard Report – Customer Management*, July-August, Vol. n.º 7, n.º 4, disponível em: <http://hbr.org/hb/bsr/B05070f2.pdf>. (acedido em: julho de 2011).
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2001a). “OECD Public Management Policy Brief”, *Government of the Future, Puma Policy Brief*, n.º 9.
- OCDE – Government-Citizen Relations, Country Profile, Portugal (2001b), disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/40/2538004.pdf>. (acedido em julho de 2011).
- Parmenter, David (2007). *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Pereira, Carlos A. Caiano; Franco, Victor D. S. (1992). *Contabilidade Analítica*, 5.^a edição, Lisboa: Rei dos Livros.
- Pinto, Francisco (2007). *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*, Lisboa: Editora Sílabo, Lda.
- Reis, Felipa Lopes Dos (2010). *Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado Segundo Bolonha*, 2.^a Edição, Pactor, Lisboa: Editora LIDEL, Lda.
- Reginato, Elisabetta (2008). “Local government accountability in European Continental and Anglo-Saxon countries: an international comparison”, *Implementing Reforms in Public Sector Accounting - Comparative International Governmental Accounting Research*, Susana Jorge (Ed.), Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Rezende, José Francisco de Carvalho (2003). *Balanced Scorecard e a gestão do Capital Intelectual – Alcançando a performance balanceada na Economia do Conhecimento*, 3.^a Edição, Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Rodrigues, José Azevedo; Simões, Ana Maria (2008). *Analisar a Performance Financeira: Uma Visão Multidimensional*, Lisboa: Áreas Editora, S.A.
- Ryan, Bob; Scapens, Robert W.; Theobald, Michael (2002). *Research Method & Methodology in Finance and Accounting*, 2nd Edition, London: Thomson.

- Santos, Rui Almeida (2006). *Balanced Scorecard em Portugal, Visão Estratégia e Entusiasmo*, Cascais: Editora Pergaminho, Lda.
- Treacy Michael; Wiersema Fred (1993) "Customer Intimacy and Other Value Disciplines", *Harvard Business Review*, January-February, disponível em: <http://priconsult.nl/mediapool/77/770108/data/TreacyWiersema.pdf>, (acedido em julho de 2011).
- Wisniewski, M.; Dickson, A. (2001). "Measuring Performance in Dumfries and Galloway Constabulary With a Balanced Scorecard", *Journal of the Operational Research Society*, n.º 52, pp. 1057-1066.

Apêndices

Apêndice A

O *BALANCED SCORECARD* E A SUA APLICAÇÃO NA ESCOLA PRÁTICA DE POLÍCIA

GUIÃO DE ENTREVISTA

1.^a ENTREVISTA

GUIÃO DE ENTREVISTA N.º 1

Exmo. Sr Diretor da Escola Prática de Polícia,

Superintendente Luís Filipe Cardoso de Sousa Simões,

Em primeiro lugar, quero expressar o meu agradecimento pelo fato de V.^a Ex.^a ter acolhido favoravelmente o requerimento formulado em 08 de Novembro do corrente ano que procurava obter o apoio institucional da Escola Prática de Polícia, no âmbito do projeto de dissertação de mestrado intitulada “*O Balanced Scorecard e a sua aplicação na Escola Prática de Polícia*”. Agradeço, também, a disponibilidade manifestada por V.^a Ex.^a na realização desta entrevista.

A Polícia de Segurança Pública, não obstante as suas especificidades, é um setor com características similares aos restantes setores da Administração Pública pelo que a promoção das reformas nestes setores, não sendo fácil nem consensual quer no seu conteúdo quer na estratégia a adotar, exige que se questione o papel da Escola Prática de Polícia, a natureza da sua missão, a responsabilização desta perante os cidadãos e, em última análise, a resposta às necessidades sociais e consequente rentabilização dos recursos comuns. A razão de ser da Escola Prática de Polícia é única. Não se encontra exposta ao mercado e a sua atuação é parametrizada por restrições legais e regulamentares sendo, contudo, relevante a pressão de fiscalização exercida pela opinião pública ao exigir uma polícia com características mais proactivas e capaz de empreender tarefas preventivas, prevenindo e antecipando soluções para potenciais conflitos.

A partir do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública, cujo objetivo central passa por “*contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública*”, existe a perceção de que em sistemas organizacionais complexos, como é o caso da Escola Prática de Polícia, a melhoria da *performance* centrada na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pode ser facilitada através do recurso a uma ferramenta de apoio à gestão estratégica/controlo de gestão reconhecida e testada internacionalmente.

Neste contexto, e face à importância em adotar um modelo de gestão global e integrado que utilize como indicadores de desempenho a informação proveniente da contabilidade analítica, o objetivo deste inquérito por entrevista, do tipo semiestruturada, visa refletir sobre o modelo contabilístico dominante na Escola Prática de Polícia e confrontá-lo com os benefícios que a Contabilidade de Gestão confere, bem como analisar os atuais sistemas de avaliação de desempenho em ordem a avaliar qual o modelo de avaliação de *performance* que mais se adequa às especificidades da Escola Prática de Polícia.

PARTE I – MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

1.1. O conceito de missão permite clarificar o propósito das organizações caracterizando a razão de ser da sua existência. Qual é a missão da Escola Prática de Polícia?

1.2. A declaração de visão nas organizações, procura orientar as organizações para a ação. A longo prazo, qual é a orientação global da Escola Prática de Polícia?

1.3. Em que termos pode a avaliação do desempenho organizacional constituir-se como uma ferramenta de apoio à gestão estratégica?

1.4. Em que termos pode a avaliação do desempenho organizacional constituir-se como um fator de mobilização em torno da missão dos serviços?

1.5. De que forma pode contribuir a divulgação da orientação global da Escola Prática de Polícia, junto da comunidade que a rodeia (organizações; cidadãos em geral e funcionários em particular), na melhoria da *performance* organizacional?

1.6. Quais os mecanismos que têm sido utilizados na divulgação da orientação global da Escola Prática de Polícia?

1.7. Sabendo que a Polícia de Segurança Pública se caracteriza pela sua organização hierarquizada, de que forma é que essa estrutura constitui um elemento facilitador/inibidor da disseminação da estratégia, junto dos seus responsáveis e funcionários?

1.8. Quais os mecanismos utilizados na divulgação da estratégia organizacional da Escola Prática de Polícia junto dos seus funcionários?

1.9. No âmbito da aplicação da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP), indique o grau de importância que atribui a cada um dos fatores que concorrem para a dinamização da atualização do Quadro de Avaliação de Responsabilização (QUAR) enunciados no SIADAP (art.º 10.º da Lei n.º 66-B/2007).

N.º	fatores	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Missão do serviço					
2	Objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente					
3	Objetivos anuais, definidos, em regra, de forma hierarquizada					
4	Indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação					
5	Identificação (sintética) dos meios disponíveis					
6	Grau de realização de resultados obtidos na prossecução dos objetivos					
7	Identificação dos desvios e respetivas causas (sinteticamente)					
8	Avaliação final do desempenho do serviço					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.10. Proceda à hierarquização dos **TRÊS (3)** fatores mais relevantes (**do Mais importante para o Menos importante**).

Número	
1.º	
2.º	
3.º	

1.11. De que forma tem sido assegurada a participação da Escola Prática de Polícia na definição dos indicadores de desempenho a serem estabelecidos no QUAR da Polícia de Segurança Pública (*art.º 12.º da Lei 66-B/2007*)?

1.12. A Escola Prática de Polícia recorre a algum modelo de avaliação de *performance* já consagrado no plano nacional ou internacional, que permita operacionalizar a avaliação contínua entre os objetivos estabelecidos e os resultados obtidos no sentido de melhorar a sua prestação ao nível do desempenho organizacional (*art.º 10.º da Lei 66-B/2007*)?

Sim

Não

Se *sim*, indique qual (ais) o (s) instrumento (s) de controlo de gestão em uso na Escola para proceder à avaliação da sua *performance* organizacional?

1.13. Enquanto Diretor da Escola Prática de Polícia e numa perspetiva de liderança e de visão estratégica, indique o grau de importância que atribui a cada um dos dez princípios enunciados no SIADAP (art.º 5.º da Lei n.º 66-B/2007).

N.º	Princípio	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Coerência e Integração					
2	Responsabilização e desenvolvimento					
3	Universalidade e Flexibilidade					
4	Transparência e imparcialidade					
5	Eficácia e Eficiência					
6	Orientação para a qualidade dos serviços					
7	Comparabilidade dos desempenhos dos serviços					
8	Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores					
9	Participação dos dirigentes e dos trabalhadores					
10	Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.14. Proceda à hierarquização dos **TRÊS (3)** princípios mais relevantes (**do Mais importante para o Menos importante**).

Número	
1.º	
2.º	
3.º	

1.15. Indique o grau de importância que atribui a cada um dos oito objetivos globais enunciados no SIADAP (art.º 6.º da Lei n.º 66-B/2007).

N.º	Objetivos globais	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas					
2	Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e auto regulação da Administração Pública					
3	Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores					

N.º	Objetivos globais (continuação)	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
4	Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida					
5	Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade					
6	Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade					
7	Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública					
8	Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.16. Proceda à hierarquização dos **TRÊS (3)** objetivos enunciados anteriormente (**do Mais importante para o Menos importante**).

Número	
1.º	
2.º	
3.º	

1.17. Pode o SIADAP garantir uma avaliação permanente dos objetivos fixados e dos resultados obtidos sem recorrer a metodologias de gestão estratégica/controlo de gestão que projetem o alinhamento da Escola Prática de Polícia?

PARTE II – BALANCED SCORECARD

2.1. Conhece o Balanced Scorecard como ferramenta de apoio à gestão estratégica, testado nacional e internacionalmente, tanto no setor privado como no setor público?

Sim

Não

Nota: Para o caso do respondente afirmar desconhecer o tema, o entrevistador deve proceder a uma explicação genérica da metodologia, referindo que o BSC, inicialmente concebido para avaliar o desempenho das organizações com fins lucrativos, tem-se revelado como um instrumento de gestão dinâmico, flexível e de grande utilidade para as organizações públicas e sem fins lucrativos. A sua capacidade em alinhar e refletir o equilíbrio e as relações de causa-efeito entre os objetivos fixados em cada uma das suas perspetivas comunicando-os, transversalmente, a todos os níveis organizacionais, tem garantido a gestão eficaz da performance organizacional baseada na visão e na estratégia das organizações com e sem fins lucrativos.

2.2. Independentemente da resposta obtida, indique o grau de concordância para cada uma das seguintes afirmações:

N.º	Afirmações	NS/ NR	Nada concordante (1)	Pouco Concordante (2)	Concordante (3)	Muito Concordante (4)
1	O BSC, tal como outros instrumentos de gestão, não passa de uma moda					
2	O BSC não tem qualquer aplicação no setor público					
3	O BSC é um instrumento de gestão que permite articular medidas financeiras e não financeiras					
4	O BSC é um excelente instrumento para definir a estratégia					
5	O BSC permite alinhar a missão, a visão e a estratégia da organização com os planos de ação e respetivos indicadores de desempenho, permitindo a correção de desvios sempre que os mesmos ocorram					
6	O BSC permite, através da criação de relações de causa-efeito e de mapas estratégicos comunicar a estratégia a todos os funcionários da organização					
7	O BSC é um painel de bordo com uma coleção de indicadores financeiros e não financeiros que permite apenas efetuar o controlo operacional					
8	O BSC deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e de aprendizagem e não como um sistema de controlo do comportamento e da avaliação do desempenho passado					
9	O BSC é um sistema de medição e de avaliação do desempenho das pessoas					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

2.3. Proceda à hierarquização das **TRÊS (3)** afirmações anteriormente elencadas **(da Mais importante para a Menos importante)**.

Número	
1.º	
2.º	
3.º	

2.4. Indique o grau de importância dado a cada um dos objetivos inseridos nas seguintes perspectivas, para o posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia, de acordo com a escala identificada:

N.º	Perspetivas/Objetivos	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Financeira”						
1	Criar/manter fontes de receita adicionais					
2	Melhorar a estrutura de custos					
3	Melhorar a utilização dos ativos					
4	Motores de eficiência e eficácia					
5	Proporcionar retorno					
6	Diversificação da oferta					
7	Outro:					
8	Outro:					
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”						
9	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais					
10	Progressão e reconhecimento na carreira					
11	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação					
12	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais					
13	Parcerias estratégicas com outras forças de segurança					
14	Outro:					
15	Outro:					
Perspetiva dos “Processos Internos”						
16	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação					
17	Melhorar os processos de ensino e de investigação					
18	Promoção e desenvolvimento da internacionalização					
19	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”					
20	Outro:					
21	Outro:					
Perspetiva dos “clientes”						
22	Aumento da satisfação dos alunos					
23	Diminuição da taxa de abandono durante o CFA					
24	Outro:					
25	Outro:					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

2.5. No processo de tradução da divulgação da orientação global da Escola em objetivos tangíveis e face à estratégia adotada pela Escola Prática de Polícia, numa perspetiva de valor, considera pertinente a criação de outra(s) perspetiva(s) complementar(es) à(s) enunciada(s) no ponto anterior?

Sim

Não

2.6. Se sim, indique quais:

2.7. Numa lógica de equilíbrio e assumindo que a estratégia se traduz num conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos onde o sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspetivas e a partir de uma abordagem holística, tendo em conta as relações de causa-efeito entre os diferentes objetivos das perspetivas de valor anteriormente elencadas, proceda à ordenação das mesmas, por forma a evidenciar um fluxo de valor que permita à Escola Prática de Polícia caminhar na direção da sua orientação global.

Número	
1.º	
2.º	
3.º	
4.º	
5.º	

2.8. Para cada uma das perspetivas anteriormente elencadas e tendo por base o conjunto de objetivos incluídos em cada uma delas, proceda à hierarquização dos **QUATRO (4)** objetivos que considera mais importantes no posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia (**do Mais importante para o Menos importante**).

Perspetiva “Financeira”	
1	Criar/manter fontes de receita adicionais
2	Melhorar a estrutura de custos
3	Melhorar a utilização dos ativos
4	Motores de eficiência e eficácia
5	Proporcionar retorno
6	Diversificação da oferta
7	Outro:
8	Outro:

Perspetiva “Financeira”	
1.º	
2.º	
3.º	
4.º	

Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”	
9	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais
10	Progressão e reconhecimento na carreira
11	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação
12	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais
13	Parcerias estratégicas com outras forças de segurança
14	Outro:
15	Outro:

Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”

1.º	
2.º	
3.º	
4.º	

Perspetiva dos “Processos Internos”	
16	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação
17	Melhorar os processos de ensino e de investigação
18	Promoção e desenvolvimento da internacionalização
19	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”
20	Outro:
21	Outro:

Perspetiva “Processos Internos”

1.º	
2.º	
3.º	
4.º	

Perspetiva dos “clientes”	
22	Aumento da satisfação dos alunos
23	Diminuição da taxa de abandono dos alunos durante o CFA
24	Outro:
25	Outro:

Perspetiva dos “Clientes”

1.º	
2.º	
3.º	
4.º	

Perspetiva N.º 5	
26	
27	
28	
29	
30	
31	
32	
33	

Perspetiva N.º 5

1.º	
2.º	
3.º	
4.º	

2.9. De acordo com a metodologia utilizada no Balanced Scorecard, onde as perspectivas se interligam numa relação de causa efeito promovendo a execução da estratégia de forma integrada, considera a possibilidade das mesmas se apresentarem alinhadas noutra modelo que não o tradicional?

Sim

Não

2.10. Se sim, indique qual:

PARTE III – INFORMAÇÕES GERAIS

3.1. INFORMAÇÃO SOBRE O RESPONDENTE

3.1.1. Nome: Luís Filipe Cardoso de Sousa Simões

3.1.2. Idade:

30 a 39 anos

40 a 49 anos

50 a 59 anos

3.1.3. Posto atualmente detido na hierarquia da PSP: Superintendente

3.1.4. Funções atualmente desempenhadas: Diretor da Escola Prática de Polícia

3.1.5. Tempo de serviço na Polícia:

10 a 19 anos

20 a 29 anos

30 a 39 anos

3.1.6. Tempo de serviço no desempenho de funções de direção na Escola Prática de Polícia:

< 1 ano

≥ 1 e < 3 anos

≥ 3 e < 5 anos

≥ 5 anos

3.1.7. Habilitações académicas:

Grau: _____

3.1.8. Formação pessoal ou profissional relevante para além das anteriormente enunciadas:

3.2. INFORMAÇÃO GENÉRICA SOBRE A ESCOLA PRÁTICA DE POLÍCIA

3.2.1. Indique outras atividades policiais ministradas pela Escola Prática de Polícia

3.2.2. A capacidade instalada da Escola Prática de Polícia para responder à formação de alunos em regime de internato é de:

- < 200 alunos;
- ≥ 200 alunos e < 400 alunos;
- ≥ 400 alunos e < 600 alunos;
- ≥ 600 alunos e < 800 alunos;
- ≥ 800 alunos e < 1000 alunos;
- ≥ 1000 alunos e < 1200 alunos;
- ≥ 1200 alunos;

3.2.3. Esgotada a capacidade instalada em regime de internato, a Escola Prática de Polícia dispõe de uma capacidade em regime de externato de:

- < 30 alunos;
- ≥ 30 alunos e < 60 alunos;
- ≥ 60 alunos e < 90 alunos;
- ≥ 90 alunos;

3.2.4. Número de postos de trabalho de acordo com o mapa de pessoal da Escola Prática de Polícia:

Com funções policiais	
Oficial	
Chefe	
Agente	

Com funções não policiais	
Técnico Superior	
Assistente Técnico Administrativo	
Operário	
Auxiliar	
Outro	

3.2.5. Tendo por base a capacidade máxima instalada, indique o número total de funcionários necessários (excluindo-se todos aqueles que foram enunciados no ponto anterior), sempre que existam atividades letivas a decorrer na Escola Prática de Polícia:

Com funções policiais	
Com funções não policiais	

3.3. INFORMAÇÃO SOBRE A INVESTIGAÇÃO

3.3.1. Opiniões e sugestões sobre a investigação

3.4. Notas Finais

3.4.1. A partir desta entrevista foi possível diagnosticar o modelo de avaliação de performance em uso na Escola Prática de Polícia. Foram, também, definidas as perspetivas e os temas estratégicos a serem considerados nas relações de causa-efeito. Esta descrição do modelo holístico, permite integrar a estratégia da Escola Prática de Polícia, através de uma relação de causa-efeito, num mapa estratégico a ser desenvolvido posteriormente.

Numa próxima entrevista, procurar-se-á proceder à tradução da estratégia em sistemas de mensuração que devem, por si, procurar explicitar as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas/indicadores) nas diversas perspetivas, para que estas possam ser geridas e validadas. A definição de objetivos, metas e indicadores visam esclarecer o modo como se pretende criar valor.

Obrigado pela colaboração!

Apêndice B

O *BALANCED SCORECARD* E A SUA APLICAÇÃO NA ESCOLA PRÁTICA DE POLÍCIA

GUIÃO DE ENTREVISTA

2.^a ENTREVISTA

GUIÃO DE ENTREVISTA N.º 2

Exmo. Sr Diretor da Escola Prática de Polícia,

Superintendente Luís Filipe Cardoso de Sousa Simões,

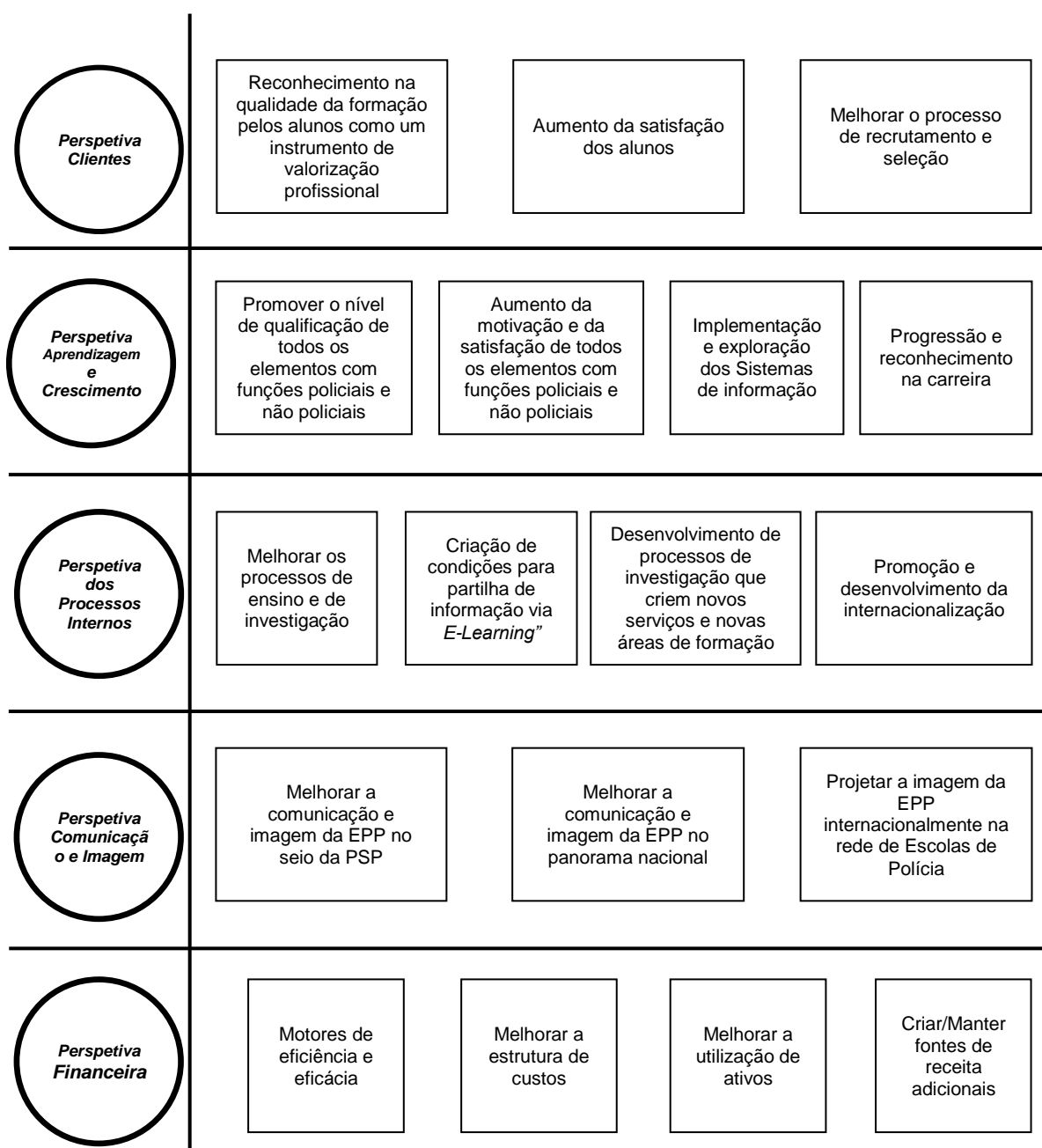
Reitero o meu agradecimento pelo facto de V.^a Ex.^a ter acolhido, favoravelmente, o meu pedido de realização da presente entrevista, no âmbito do projeto de dissertação de mestrado intitulada “O Balanced Scorecard e a sua aplicação na Escola Prática de Polícia”.

No decorrer da última entrevista, realizada em Dezembro de 2011, foi possível diagnosticar o modelo de avaliação de performance em uso na Escola Prática de Polícia. Ficaram definidas, também, as cinco perspetivas bem como os temas estratégicos respetivos, a serem considerados nas relações de causa-efeito.

Esta abordagem holística, contribui para integrarmos a estratégia da Escola Prática de Polícia, através de uma relação de causa-efeito, num mapa estratégico a ser desenvolvido oportunamente. Todavia, e para que tal aconteça torna-se necessário proceder à interligação dos objetivos selecionados bem como à definição de um plano de ação, estabelecendo-se indicadores e metas para que, deste modo, seja possível traduzir a estratégia em sistemas de mensuração que devem, por si, procurar explicitar as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas/indicadores) definidos nas cinco perspetivas previamente selecionadas. Estas relações, geridas e validadas, estabelecem a forma como a Escola Prática de Polícia pretende criar valor garantindo a aplicação da sua estratégia.

PARTE I – PLANO DE COMUNICAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD*

1.1. O mapa estratégico do *Balanced Scorecard* permite-nos observar, através de uma linguagem simples e de fácil entendimento para todos os colaboradores, a forma como a estratégia associa os ativos intangíveis a processos que criam valor. Definidas as cinco perspetivas bem como os temas estratégicos que lhes foram associados e considerando uma relação de causa-efeito, como podem os objetivos enunciados no mapa a seguir indicado serem interligados para consubstanciar a estratégia da direção para a Escola Prática de Polícia?



PARTE II– MEDIÇÃO DA PERFORMANCE

Se a estratégia apresentada no mapa estratégico visa impelir o movimento da Escola Prática de Polícia da sua posição atual para uma posição futura desejável, mas incerta, as hipóteses formuladas devem ser traduzidas em ações operacionais diárias por parte das organizações. Desta forma, o plano de ação/iniciativa é a chave para a implementação da estratégia assumindo-se como a compreensão da hipótese (onde o processo de desenvolvimento do BSC assenta na premissa da estratégia como uma hipótese) subjacente por todos na organização.

2.1. Para cada uma das perspetivas anteriormente definidas, quais as ações que julga serem necessárias para conseguir alcançar os objetivos estratégicos da Escola Prática de Polícia?

Perspetiva dos “clientes”		Ações associadas
1	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional	
2	Aumento da satisfação dos alunos	
3	Melhorar o processo de recrutamento e seleção	
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”		
4	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	
5	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	
6	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	
7	Progressão e reconhecimento na carreira	
Perspetiva dos “Processos Internos”		
8	Melhorar os processos de ensino e de investigação	
9	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”	
10	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	
11	Promoção e desenvolvimento da internacionalização	
Perspetiva “Comunicação e Imagem”		
12	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	
13	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	
14	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	
Perspetiva “Financeira”		
15	Motores de eficiência e eficácia	
16	Melhorar a estrutura de custos	
17	Melhorar a utilização dos ativos	
18	Criar/manter fontes de receita adicionais	

Os indicadores de *performance* consubstanciam-se nas ferramentas utilizadas pela organização para medir e aferir se a mesma está a ir, ou não, ao encontro dos objetivos, seguindo desta forma um caminho no sucesso da implementação da estratégia. Os indicadores, conducentes à ação pretendida, mostram às pessoas a direção desejada e contribuem para alcançar os objetivos organizacionais pretendidos.

2.2. A Escola Prática de Polícia recorre a algum(ns) indicador(es) que possa(m) medir ou aferir os objetivos anteriormente enunciados?

Sim

Não

Se *sim*, indique qual(ais) o(s) indicador(es) associando-o(s) ao(s) objetivo(s) correspondente(s)?

2.3. No caso de ter respondido afirmativamente à questão anterior, existem metas definidas para esses objetivos?

Sim

Não

Se *sim*, indique qual(ais) a(s) meta(s) associando-a(s) ao(s) objetivos(s) correspondente(s):

2.4. O *Balanced Scorecard* reflete o equilíbrio entre objetivos de natureza diferentes: financeiros e não financeiros, de curto e longo prazo, de perspectivas de desempenho interno e externo onde os indicadores assumem uma importância vital por se apresentarem como sendo o desdobramento dos objetivos estratégicos.

Conhece a terminologia usada no *Balanced Scorecard* acerca dos indicadores «lag» e indicadores «lead»?

Sim

Não

Nota: Para o caso do respondente afirmar desconhecer o tema, o entrevistador deve abrir um parêntesis procedendo à explicação genérica dois tipos de indicadores de *performance* organizacional. Independentemente da perspectiva a que pertençam, os indicadores de *performance* dividem-se em dois grandes grupos. Os «lag indicators» e os «lead indicators». Os primeiros, caracterizam-se por medirem apenas as ações passadas, ou seja, medem os resultados de eventos já sucedidos. Apresentam uma perspectiva histórica focando os resultados da ação mas não refletem o presente. As suas vantagens residem no facto de serem de fácil identificação e de captura. Os segundos medem, normalmente, processos internos e atividades. Induzem à *performance* dos indicadores de resultados. Apresentam vantagens de predição por natureza com possibilidade de serem ajustáveis sendo, porém, difíceis de identificar e de capturar.

Os indicadores indutores (*lead*) são a causa ou a origem enquanto os indicadores de resultado (*lag*) são o efeito ou o destino.

2.5. A seleção de indicadores deve ter em consideração alguns critérios tais como a ligação à estratégia, acessibilidade, relevância entre outros. Indique o grau de importância dado a cada um dos indicadores enquadrados no âmbito de cada uma das perspectivas, para o posicionamento estratégico da Escola Prática de Polícia, de acordo com a escala identificada:

N.º	Perspetivas/Indicadores	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Clientes”						
1	Número de inquéritos realizados aos alunos do último CFA					
2	Número de processos levantados aos agentes recém formados					
3	Número de reclamações dos alunos					
4	Taxa de aprovação nos cursos					
5	Número de alunos que participam em projetos de investigação					
6	Número de alunos que mantém relações com a EPP após conclusão do curso					
7	Número de dias contados a partir da data de abertura do concurso ao termo do mesmo					
8	Outro:					
9	Outro:					
10	Outro:					

N.º	Perspetivas/Indicadores (continuação)	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”						
11	Número de licenciados					
12	Número de mestres					
13	Número de alunos a frequentar licenciaturas					
14	Participação em congressos					
15	Número de ações de formação frequentadas por funcionários					
16	Número de polícias inscritos no programa das “Novas Oportunidades”					
17	Número de polícias que acabam o programa das “Novas Oportunidades”					
18	Número de sugestões					
19	Número de pedidos de transferência de funcionários					
20	Disponibilidade dos funcionários em participar em atividades					
21	Taxa de absentismo					
22	Aplicação do BSC na EPP					
23	Número de computadores					
24	Taxa de utilização do SEI					
25	Taxa de integração dos Sistemas de Informação					
26	Número de publicações em revistas da especialidade					
27	Outro:					
28	Outro:					
29	Outro:					
Perspetiva dos “Processos Internos”						
30	Número de investigadores					
31	Número de horas de formação por competências					
32	Aumento da componente prática face à teórica					
33	Número de cursos e conteúdos divulgados na plataforma “e-learning”					
34	Taxa de utilização da plataforma “e-learning”					
35	Número de propostas de cursos submetidos à direção					
36	Número de novos cursos de formação aprovados					
37	Tempo de desenvolvimento dos novos cursos					
38	Número de seminários propostos					
39	Número de protocolos internacionais					
40	Número de projetos de investigação internacionais					
41	Número de docentes da EPP em intercâmbio internacional					
42	Número participações em conferências internacionais					
43	Número de docentes a desenvolver trabalhos de investigação noutras escolas internacionais					
44	Número de publicações em revistas internacionais					
45	Outro:					
46	Outro:					
47	Outro:					
Perspetiva da “Comunicação e Imagem”						
48	Número de certificados de tiro emitidos aos agentes da PSP					
49	Número de cursos de formação técnica e cívica relativos à Lei das armas					
50	Número de peritagens de armas executadas a entidades internas/externas nacionais					
51	Número de protocolos com outras entidades nacionais					

N.º	Perspetivas/Indicadores (continuação)	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Comunicação e Imagem” (continuação)						
52	Número de protocolos de cooperação					
53	Número de parcerias com organizações estrangeiras no âmbito de processos de investigação					
54	Outro:					
55	Outro:					
56	Outro:					
Perspetiva “Financeira”						
57	Reduzir os custos por aluno					
58	Reduzir os custos por curso					
59	Número de alunos formados					
60	Reduzir custos formador/formando					
61	Reduzir a despesa corrente					
62	Reduzir a despesa com pessoal					
63	Redução em % dos custos de conservação					
64	% de aumento de ajudas de custo					
65	Reduzir custos que não estejam diretamente relacionados com o ensino					
66	% de aumento do n.º horas letivas por docente					
67	Saldo de tesouraria/despesas cobradas					
68	Receita cobrada					
69	% aumento de receita					
70	Novos tipos de receita					
71	Outro:					
72	Outro:					
73	Outro:					

NS/NR: Não sabe; Não responde.

2.6. Ordenadas as perspetivas e os respetivos objetivos e definidas as ações/iniciativas a tomar, indique, para cada um dos objetivos de cada uma das cinco perspetivas, pelo menos um indicador acompanhado da meta, periodicidade, polaridade e a forma como pretende obter os resultados organizados, respetivamente, consubstanciando, assim, a estratégia da direção para a Escola Prática de Polícia.

Perspetiva dos “clientes”		Indicadores associados	Metas	Periodicidade ¹³²							Polaridade ¹³³		Obtenção dos resultados organizados ¹³⁴					
				H	D	M	T	S	A	V	O	Maior	Menor	S	M	C	V	
1	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional																	
2	Aumento da satisfação dos alunos																	
3	Melhorar o processo de recrutamento e seleção																	
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”																		
4	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais																	
5	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais																	
6	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação																	
7	Progressão e reconhecimento na carreira																	
Perspetiva dos “Processos Internos”																		
8	Melhorar os processos de ensino e de investigação																	
9	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”																	
10	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação																	
11	Promoção e desenvolvimento da internacionalização																	
Perspetiva “Comunicação e Imagem”																		
12	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP																	
13	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional																	
14	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.																	
Perspetiva “Financeira”																		
15	Motores de eficiência e eficácia																	
16	Melhorar a estrutura de custos																	
17	Melhorar a utilização dos ativos																	
18	Criar/manter fontes de receita adicionais																	

¹³² Periodicidade adequada à apresentação dos resultados (Horário; Diário; Mensal; Trimestral; Semestral; Anual, Variável ou Outro)

¹³³ Polaridade adequada à apresentação dos resultados (quanto *maior*: melhor ou quanto *menor*: melhor)

¹³⁴ Forma como pretende obter os resultados organizados (Somatório; Média; Contagem; Valor único)

Apêndice C

RESULTADOS DA 1.ª ENTREVISTA

PARTE I – MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

1.1. A missão da EPP encontra-se definida no artigo 51.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto (que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública), publicada no Diário da República n.º 168, Série I de 31 de Agosto de 2007 e é reproduzida no Regulamento da Escola Prática no âmbito do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2009, de 2 de Outubro.

A EPP tem por missão ministrar cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento e atualização de agentes e chefes, e de especialização para todo o pessoal da Polícia de Segurança Pública.

1.2. A visão da EPP está alinhada com a visão da PSP expressa no Plano de Atividades. Globalmente, a EPP pretende assumir-se como um estabelecimento de ensino de referência, no seio da Polícia de Segurança Pública, procurando garantir que todos os seus alunos a reconheçam como transmissora de valores deontológicos. De acordo com as orientações emanadas pela Direção Nacional, a atual direção procura: i) adequar a formação à realidade operacional; ii) implementar medidas que aumentem o espírito de disciplina e de coesão e iii) desenvolver os estudos necessários para que a formação assente em pilares estruturantes no domínio da técnica, do rigor e da inovação. Na sequência da anterior direção, o ensino ministrado deve evoluir da formação inicial para a formação por competências, aproveitando as potencialidades provenientes do recurso às novas tecnologias no domínio da formação à distância.

1.3. As decisões políticas influenciam, fortemente, a definição de objetivos da EPP, na medida em que o rumo da estratégia da EPP está dependente da decisão de abertura, ou não, de escolas de formação de agentes. A incerteza inerente à atividade da EPP leva a que os objetivos surjam de forma irregular e nem sempre são definidos anualmente, levando a que estes se confundam, muitas vezes, com tarefas.

1.4. A avaliação não motiva as pessoas pois cria mais problemas e obstáculos do que facilidades. A motivação e a mobilização dependem claramente de metas e objetivos possíveis de alcançar.

1.5. A visão é global e não se restringe à comunidade que rodeia a EPP. A orientação global é mais importante para os dirigentes na medida em que, na sua ausência, ela resulta da reflexão dos dirigentes superiores beneficiando os funcionários e a escola por permitir o alinhamento.

1.6. Num plano formal, os mecanismos são o Plano de Atividades da PSP e os objetivos definidos em concreto para a EPP.

Para 2011, a prioridade assenta na mudança de paradigma em que a formação deixa de ser ministrada por disciplinas para ser orientada para as competências privilegiando a aproximação da componente teórica à componente prática, permitindo aos alunos uma maior aproximação à realidade.

1.7. Uma estrutura hierarquizada constitui um elemento facilitador na divulgação da mensagem, pois facilita a veiculação de documentos e orientações através da cadeia hierárquica. Contudo, a disseminação da estratégia ou a mobilização das pessoas através dessa mesma cadeia hierárquica, é mais suscetível em ser bloqueada se existir “ruído” ou “obstáculos” noutros níveis hierárquicos. E, quando tal acontece, é mais difícil à direção levar a mensagem ao seu “destino” por não poder afastar/contornar postos de chefia.

1.8. Ao falar de estratégia, os mecanismos privilegiados são os momentos de reunião com todo o pessoal (cerimónias existentes ao longo do ano; abertura/encerramento de cursos) onde a direção procura explicar às pessoas os obstáculos que têm surgido a par com o rumo que se pretende seguir.

1.9.

N.º	fatores	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Missão do serviço					X
2	Objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente				X	
3	Objetivos anuais, definidos, em regra, de forma hierarquizada					X
4	Indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação				X	
5	Identificação (sintética) dos meios disponíveis			X		
6	Grau de realização de resultados obtidos na prossecução dos objetivos				X	
7	Identificação dos desvios e respetivas causas (sinteticamente)			X		
8	Avaliação final do desempenho do serviço				X	

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.10.

Número	
1.º	1
2.º	3
3.º	2

1.11. Normalmente, a Direção Nacional, através do Gabinete de Estudos e Planeamento, envia propostas de objetivos e indicadores que a direção da EPP valida ou corrige. Por vezes, a opinião da EPP acaba por surgir desvirtuada na redação final dos objetivos.

1.12.

Sim

Não

1.13.

N.º	Princípio	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Coerência e Integração				X	
2	Responsabilização e desenvolvimento					X
3	Universalidade e Flexibilidade			X		
4	Transparência e imparcialidade					X
5	Eficácia e Eficiência				X	
6	Orientação para a qualidade dos serviços					X
7	Comparabilidade dos desempenhos dos serviços		X			
8	Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores		X			
9	Participação dos dirigentes e dos trabalhadores				X	
10	Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços				X	

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.14.

Número	
1.º	4
2.º	2
3.º	6

1.15.

N.º	Objetivos globais	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
1	Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas				X	
2	Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e auto regulação da Administração Pública			X		
3	Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores					X
4	Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida					X
5	Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade				X	
6	Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade				X	
7	Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública				X	
8	Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades			X		

NS/NR: Não sabe; Não responde.

1.16.

Número	
1.º	4
2.º	3
3.º	6

1.17. Apesar de, conceptualmente, o SIADAP fazer sentido ele não garante a avaliação permanente dos objetivos fixados e dos resultados obtidos. O SIADAP não é a “chave” para a resolução dos problemas da Administração Pública apesar de ter muitos aspetos positivos. A avaliação dos serviços e das pessoas não pode ser efetuada em função da atribuição, ou não, de prémios de desempenho. São de realçar os aspetos positivos quando os objetivos e os indicadores são corretamente definidos alinhados com a vontade das pessoas em atingi-los. Como aspetos negativos, destacam-se a ausência de rigor na definição dos objetivos levando à desmotivação das pessoas por não acreditarem no sistema de avaliação. O SIADAP é um processo de difícil utilização por apresentar problemas de aplicação ao nível da especificidade de cada um dos serviços.

PARTE II – BALANCED SCORECARD

2.1.

Sim

Não

2.2.

N.º	Afirmações	NS/ NR	Nada concordante (1)	Pouco Concordante (2)	Concordante (3)	Muito Concordante (4)
1	O BSC, tal como outros instrumentos de gestão, não passa de uma moda			X		
2	O BSC não tem qualquer aplicação no setor público			X		
3	O BSC é um instrumento de gestão que permite articular medidas financeiras e não financeiras				X	
4	O BSC é um excelente instrumento para definir a estratégia				X	
5	O BSC permite alinhar a missão, a visão e a estratégia da organização com os planos de ação e respetivos indicadores de desempenho, permitindo a correção de desvios sempre que os mesmos ocorram					X
6	O BSC permite, através da criação de relações de causa-efeito e de mapas estratégicos comunicar a estratégia a todos os funcionários da organização			X		
7	O BSC é um painel de bordo com uma coleção de indicadores financeiros e não financeiros que permite apenas efetuar o controlo operacional			X		
8	O BSC deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e de aprendizagem e não como um sistema de controlo do comportamento e da avaliação do desempenho passado					X
9	O BSC é um sistema de medição e de avaliação do desempenho das pessoas			X		

NS/NR: Não sabe; Não responde.

2.3.

Número	
1.º	8
2.º	5
3.º	3

2.4.

N.º	Perspetivas/Objetivos	NS/ NR	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Financeira”						
1	Criar/manter fontes de receita adicionais			X		
2	Melhorar a estrutura de custos				X	
3	Melhorar a utilização dos ativos				X	
4	Motores de eficiência e eficácia				X	
5	Proporcionar retorno (excedentes)			X		
6	Diversificação da oferta				X	
7	Outro:					
8	Outro:					
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”						
9	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais					X
10	Progressão e reconhecimento na carreira				X	
11	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação					X
12	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais					X
13	Parcerias estratégicas com outras forças de segurança				X	
14	Outro:					
15	Outro:					
Perspetiva dos “Processos Internos”						
16	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação				X	
17	Melhorar os processos de ensino e de investigação					X
18	Promoção e desenvolvimento da internacionalização				X	
19	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”					X
20	Outro:					
21	Outro:					
Perspetiva dos “clientes”						
22	Aumento da satisfação dos alunos					X
23	Diminuição da taxa de abandono dos alunos durante o CFA			X		
24	Outro: Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional					X
25	Outro: Melhorar o processo de recrutamento e seleção				X	

NS/NR: Não sabe; Não responde.

2.6.

Sim

Não

2.7.

De Comunicação e Imagem

2.8.

Número	
1.º	Cientes
2.º	Aprendizagem e Crescimento
3.º	Processos Internos
4.º	Comunicação e Imagem
5.º	Financeira

2.9.

Perspetiva “Financeira”	
1	Criar/manter fontes de receita adicionais
2	Melhorar a estrutura de custos
3	Melhorar a utilização dos ativos
4	Motores de eficiência e eficácia
5	Proporcionar retorno (excedentes)
6	Diversificação da oferta
7	Outro:
8	Outro:

Perspetiva “Financeira”	
1.º	4
2.º	2
3.º	3
4.º	1

Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”	
9	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais
10	Progressão e reconhecimento na carreira
11	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação
12	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais
13	Parcerias estratégicas com outras forças de segurança
14	Outro:
15	Outro:

Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”	
1.º	9
2.º	12
3.º	11
4.º	10

Perspetiva dos “Processos Internos”	
16	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação
17	Melhorar os processos de ensino e de investigação
18	Promoção e desenvolvimento da internacionalização
19	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”
20	Outro:
21	Outro:

Perspetiva “Processos Internos”	
1.º	17
2.º	19
3.º	16
4.º	18

Perspetiva dos “clientes”	
22	Aumento da satisfação dos alunos
23	Diminuição da taxa de abandono dos alunos durante o CFA
24	Outro: Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional
25	Outro: Melhorar o processo de recrutamento e seleção

Perspetiva dos “Clientes”	
1.º	24
2.º	22
3.º	25
4.º	---

Perspetiva N.º 5	
26	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP
27	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional
28	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.
29	
30	
31	
32	
33	

Perspetiva N.º 5	
1.º	26
2.º	27
3.º	28
4.º	---

2.10.

Sim

Não

2.11. Se sim, indique qual:

PARTE III – INFORMAÇÕES GERAIS

3.1. INFORMAÇÃO SOBRE O RESPONDENTE

3.1.1. Nome: Luís Filipe Cardoso de Sousa Simões

3.1.2.

30 a 39 anos

40 a 49 anos

50 a 59 anos

3.1.3. Superintendente

3.1.4. Diretor da Escola Prática de Polícia

3.1.5.

10 a 19 anos

20 a 29 anos

30 a 39 anos

3.1.6.

< 1 ano

≥ 1 e < 3 anos

≥ 3 e < 5 anos

≥ 5 anos

3.1.7.

Licenciatura em Ciências Policiais e licenciatura em Sociologia

3.1.8.

Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP) e Curso de Defesa Nacional

3.2. INFORMAÇÃO GENÉRICA SOBRE A ESCOLA PRÁTICA DE POLÍCIA

3.2.1.

- Apoio a outras ações de formação policial desenvolvidas na PSP;
- Formação dos policiais municipais (2.ª fase) em colaboração com o Centro de Estudos e Formação Autárquica;
- Certificação de tiro aos agentes da PSP;
- Apoio aos Comandos Distritais na realização de cursos de formação técnica e cívica relativamente à Lei das armas;
- Realização de peritagens de armas quando solicitadas pelos Comandos ou Tribunais.

3.2.2.

- < 200 alunos;
- ≥ 200 alunos e < 400 alunos;
- ≥ 400 alunos e < 600 alunos;
- ≥ 600 alunos e < 800 alunos;
- ≥ 800 alunos e < 1000 alunos;
- ≥ 1000 alunos e < 1200 alunos;
- ≥ 1200 alunos;

3.2.3.

- < 30 alunos;
- ≥ 30 alunos e < 60 alunos;
- ≥ 60 alunos e < 90 alunos;
- ≥ 90 alunos;

3.2.4.

<i>Com funções policiais</i>	
Oficial	27
Chefe	53
Agente	140

Com funções não policiais	
Técnico Superior	4
Assistente Técnico Administrativo	6
Operário	17
Auxiliar	---
Outro	20

3.2.5.

Com funções policiais	20
Com funções não policiais	16

3.3. INFORMAÇÃO SOBRE A INVESTIGAÇÃO

3.3.1.

Não foram questionados:

- Os constrangimentos e dificuldades na definição e gestão da EPP;
- A dependência das questões políticas que estão intimamente ligadas a questões financeiras;
- A fraca autonomia na gestão financeira;
- A falta de regularidade na formação inicial de agentes e chefes.

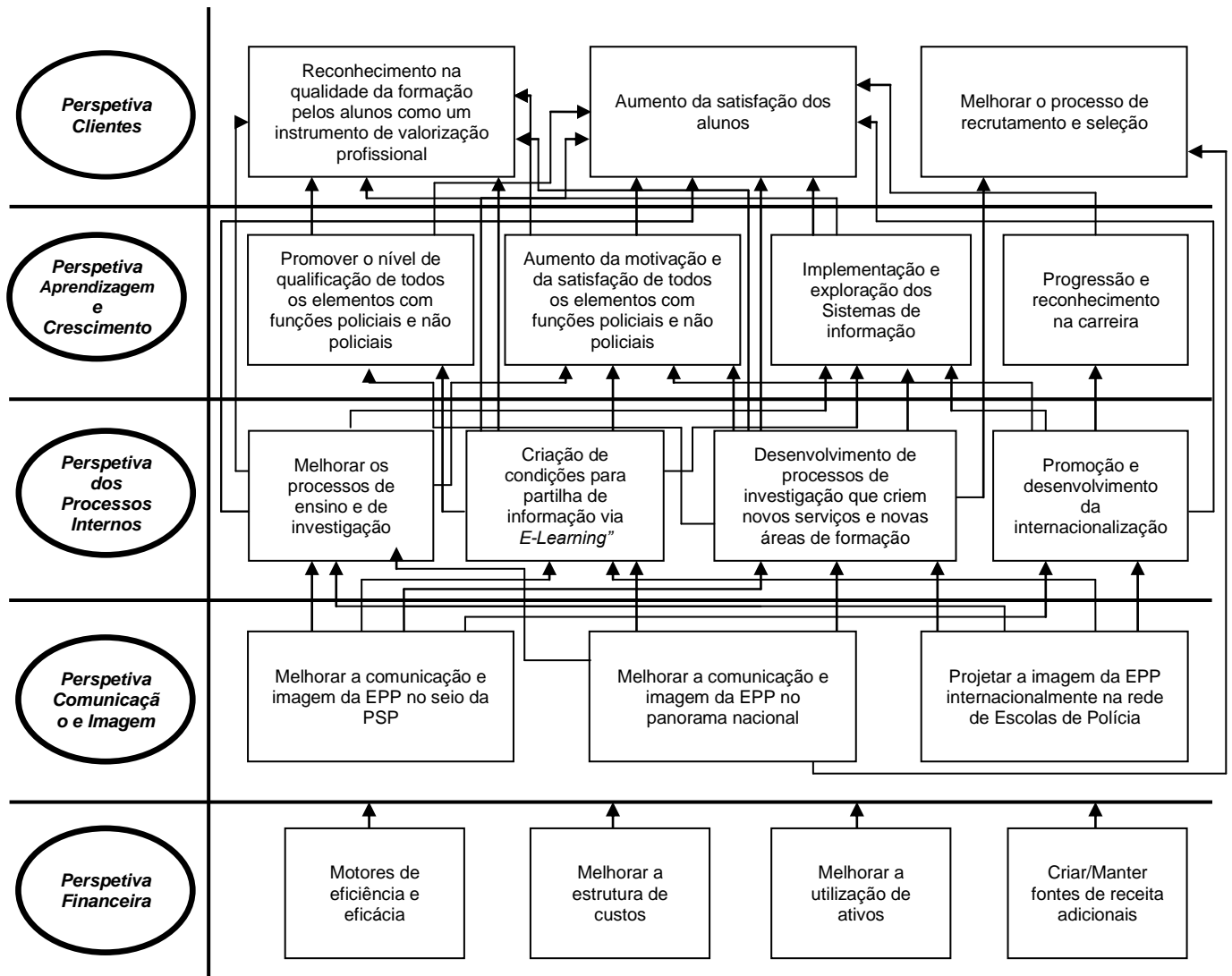
3.4. Notas Finais

Apêndice D

RESULTADOS DA 2.ª ENTREVISTA

PARTE I – PLANO DE COMUNICAÇÃO DO BALANCED SCORECARD

1.1.



PARTE II – MEDIÇÃO DA PERFORMANCE

2.1.

Perspetiva dos “clientes”		Ações associadas
1	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional	- Realizar inquéritos aos polícias recém formados
2	Aumento da satisfação dos alunos	- Realizar pesquisa de satisfação
3	Melhorar o processo de recrutamento e seleção	- Redesenhar o processo de recrutamento e seleção
Perspetiva “Aprendizagem e Crescimento”		
4	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	- Desenhar e ministrar cursos destinados ao pessoal em serviço operacional; - Desenhar e ministrar cursos adaptados às funções do pessoal não policial;
5	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	- Consciencializar os colaboradores de que o seu trabalho é reconhecido pela gestão
6	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	- Criar condições de acesso à informação eletrónica
7	Progressão e reconhecimento na carreira	- Criar mecanismos de reconhecimento e de estímulo ao trabalho desenvolvido no âmbito da pesquisa individual em matéria policial
Perspetiva dos “Processos Internos”		
8	Melhorar os processos de ensino e de investigação	- Adequar a formação à realidade operacional
9	Criação de condições para partilha de informação via “E-Learnig”	- Criar conteúdos pedagógicos “on-line”.
10	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	- Evoluir da formação inicial para a formação por competências
11	Promoção e desenvolvimento da internacionalização	- Realizar parcerias com outras polícias estrangeiras ou com outras escolas policiais estrangeiras;
Perspetiva “Comunicação e Imagem”		
12	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	- Prestigiar a credibilidade e a utilidade da EPP na formação dos agentes da PSP
13	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	- Aumentar a visibilidade da EPP
14	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	- Realizar parcerias com escolas de polícia de outros países
Perspetiva “Financeira”		
15	Motores de eficiência e eficácia	- Racionalizar o n.º de formadores por aluno
16	Melhorar a estrutura de custos	- Reduzir os custos de funcionamento
17	Melhorar a utilização dos ativos	- Elevar a produtividade dos ativos
18	Criar/manter fontes de receita adicionais	- Definir e aplicar uma tabela de preços dos serviços que a EPP presta a entidades externas.

2.2.

Sim

Não

2.3.

- Sim
- Não

2.4.

- Sim
- Não

2.5.

N.º	Perspetivas/Indicadores	NS/N R	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva "Clientes"						
1	Número de inquéritos realizados aos alunos do último CFA				X	
2	Número de processos levantados aos agentes recém formados				X	
3	Número de reclamações dos alunos					X
4	Taxa de aprovação nos cursos				X	
5	Número de alunos que participam em projetos de investigação			X		
6	Número de alunos que mantém relações com a EPP após conclusão do curso			X		
7	Número de dias contados a partir da data de abertura do concurso ao termo do mesmo				X	
8	Outro: Número de inquiridos que reconhecem a qualidade na formação					X
9	Outro:					
10	Outro:					
Perspetiva "Aprendizagem e Crescimento"						
11	Número de licenciados				X	
12	Número de mestres			X		
13	Número de alunos a frequentar licenciaturas			X		
14	Participação em congressos		X			
15	Número de ações de formação frequentadas por funcionários					X
16	Número de polícias inscritos no programa das "Novas Oportunidades"			X		
17	Número de polícias que acabam o programa das "Novas Oportunidades"			X		
18	Número de sugestões				X	
19	Número de pedidos de transferência de funcionários				X	
20	Disponibilidade dos funcionários em participar em atividades					X
21	Taxa de absentismo					X
22	Aplicação do BSC na EPP				X	
23	Número de computadores				X	
24	Taxa de utilização do SEI					X
25	Taxa de integração dos Sistemas de Informação				X	
26	Número de publicações em revistas da especialidade			X		
27	Outro: Número de referências elogiosas concedidas				X	
28	Outro:					
29	Outro:					
Perspetiva dos "Processos Internos"						
30	Número de investigadores			X		
31	Número de horas de formação por competências					X
32	Aumento da componente prática face à teórica				X	
33	N.º de cursos e conteúdos divulgados na plataforma "e-learning"					X
34	Taxa de utilização da plataforma "e-learning"					X
35	Número de propostas de cursos submetidos à direção				X	
36	Número de novos cursos de formação aprovados					X
37	Tempo de desenvolvimento dos novos cursos				X	

APÊNDICE D

N.º	Perspetivas/Indicadores (continuação)	NS/N R	Nada Importante (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Perspetiva “Processos Internos” (continuação)						
38	Número de seminários propostos			X		
39	Número de protocolos internacionais				X	
40	Número de projetos de investigação internacionais			X		
41	Número de docentes da EPP em intercâmbio internacional				X	
42	Número participações em conferências internacionais			X		
43	Número de docentes a desenvolver trabalhos de investigação noutras escolas internacionais			X		
44	Número de publicações em revistas internacionais			X		
45	Outro: Número de ações de formação/atualização de cariz internacional					X
46	Outro:					
47	Outro:					
Perspetiva da “Comunicação e Imagem”						
48	Número de certificados de tiro emitidos aos agentes da PSP				X	
49	Número de cursos de formação técnica e cívica relativos à Lei das armas			X		
50	Número de peritagens de armas executadas a entidades internas/externas nacionais			X		
51	Número de protocolos com outras entidades nacionais			X		
52	Número de protocolos de cooperação				X	
53	Número de parcerias com organizações estrangeiras no âmbito de processos de investigação				X	
54	Outro: N.º de ações divulgadas através de “newsletter”					X
55	Outro: Ações de divulgação de atividades junto dos órgãos de comunicação social					X
56	Outro: Maior participação nas ações do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL)					X
Perspetiva “Financeira”						
57	Reduzir os custos por aluno				X	
58	Reduzir os custos por curso				X	
59	Número de alunos formados					X
60	Reduzir custos formador/formando				X	
61	Reduzir a despesa corrente			X		
62	Reduzir a despesa com pessoal			X		
63	Redução em % dos custos de conservação			X		
64	Redução em % de ajudas de custo			X		
65	Reduzir custos que não estejam diretamente relacionados com o ensino					X
66	% de aumento do n.º horas letivas por docente			X		
67	Saldo de tesouraria/despesas cobradas			X		
68	Receita cobrada				X	
69	% de aumento de receita				X	
70	Novos tipos de receita				X	
71	Outro: Receita cobrada em função da utilização dos espaços/serviços					X
72	Outro:					
73	Outro:					

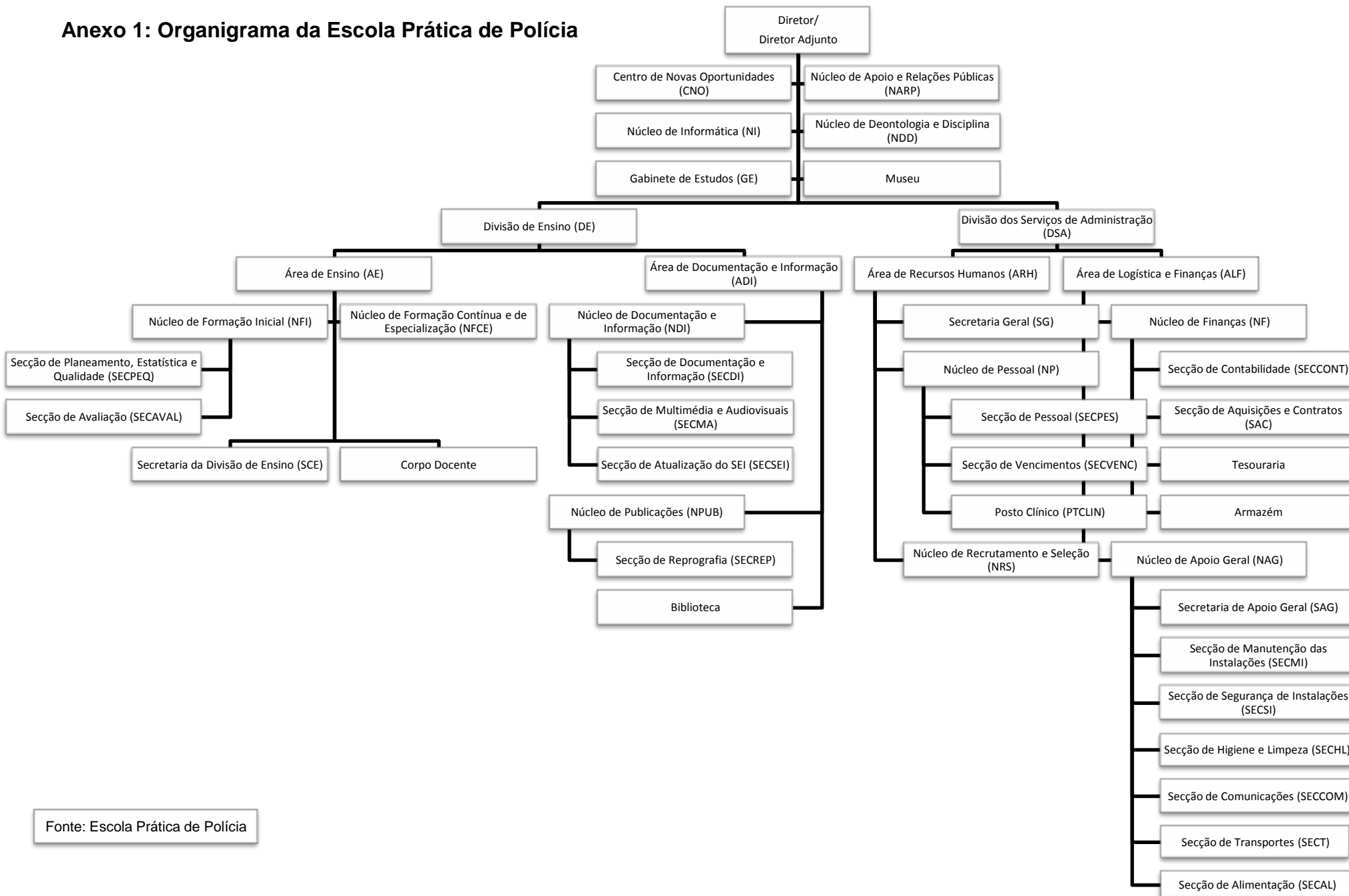
NS/NR: Não sabe/Não responde

2.6.

Perspetiva dos "clientes"		Indicadores associados	Metas	Periodicidade							Polaridade		Obtenção dos resultados organizados					
				H	D	M	T	S	A	V	O	Maior	Menor	S	M	C	V	
1	Reconhecimento da qualidade da formação pelos alunos como um instrumento de valorização profissional	8	80%						X			X						
2	Aumento da satisfação dos alunos	3	< 20%					X					X				X	
3	Melhorar o processo de recrutamento e seleção	7	< 10%						X				X					X
Perspetiva "Aprendizagem e Crescimento"																		
4	Promover o nível de qualificação de todos os elementos com funções policiais e não policiais	15	+ 20%				X					X		X				
5	Aumento da motivação e da satisfação do pessoal com funções policiais e não policiais	21	- 10%				X						X		X			
6	Implementação e exploração dos Sistemas de Informação	24	+ 15 %				X					X		X				
7	Progressão e reconhecimento na carreira	27	+ 10%				X					X					X	
Perspetiva dos "Processos Internos"																		
8	Melhorar os processos de ensino e de investigação	31	+ 10%				X					X			X			
9	Criação de condições para partilha de informação via "E-Learnig"	33	5						X			X					X	
10	Desenvolvimento de processos de investigação que criem novos serviços e novas áreas de formação	36	3						X			X					X	
11	Promoção e desenvolvimento da internacionalização	45	2						X			X					X	
Perspetiva "Comunicação e Imagem"																		
12	Melhorar a comunicação e a imagem da EPP no seio da PSP	54	4			X						X						X
13	Melhorar a comunicação e imagem da EPP no panorama nacional	55	2						X			X						X
14	Projetar a imagem da EPP internacionalmente na rede de escolas de Polícia.	56	2						X			X						X
Perspetiva "Financeira"																		
15	Motores de eficiência e eficácia	59	95 %						X			X			X			
16	Melhorar a estrutura de custos	65	< 5 %				X						X		X			
17	Melhorar a utilização dos ativos	71	5 %				X					X					X	
18	Criar/manter fontes de receita adicionais	68	> 5%				X					X					X	

Anexos

Anexo 1: Organigrama da Escola Prática de Polícia



Fonte: Escola Prática de Polícia

