

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Agostinha Patrícia Silva Gomes

**O papel do *Balanced Scorecard*
na avaliação de desempenho do
Sistema Policial Português**

Tese de Mestrado

Mestrado em Contabilidade e Auditoria

Trabalho realizado sob a orientação do

Professor Doutor João Baptista Carvalho

e da

Professora Doutora Sílvia Mendes Camões

Outubro de 2006

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

A ti, Ricardo
Aos meus pais

Agradecimentos

A realização do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio, ajuda, orientação, compreensão, acompanhamento e incentivo de várias pessoas e instituições, a quem quero dirigir os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, expresso um sincero e profundo agradecimento aos meus orientadores, o Professor Doutor João Carvalho e a Professora Doutora Sílvia Mendes. Agradeço pelo facto de terem aceite orientar este trabalho; pela orientação na escolha do tema, na definição dos objectivos de investigação e na elaboração do projecto de dissertação; pelo apoio e acompanhamento permanente, pelos conhecimentos e experiências partilhadas e pelo sentido crítico na orientação. Agradeço ainda o facto de terem despertado em mim um interesse acrescido pela investigação, o que contribuiu para aumentar a minha motivação no alcance dos objectivos inicialmente definidos e na concretização deste trabalho.

A realização deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração da polícia portuguesa, (GNR, nomeadamente o Senhor Comandante Geral Orlando Romano e o Tenente Coronel Pedroso; PSP, nomeadamente o Senhor Director Nacional General Mourato Neves e o Dr. Bastos Leitão; PJ, nomeadamente o Senhor Director Nacional Dr. José António Santos Cabral, em funções na data da realização do estudo e, ainda, a Polícia Municipal), a quem agradeço profundamente o interesse demonstrado pelo estudo em causa.

Do ponto de vista financeiro, faço um agradecimento especial à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), pela bolsa individual de apoio à realização da dissertação atribuída, no âmbito do Programa Operacional Ciência e Inovação 2010 (SFRH/BM/23822/2005).

Um agradecimento muito especial para o Ricardo, meu marido, por todo o tempo que não lhe pude dedicar, em prol da realização deste trabalho, pelas palavras de incentivo e, essencialmente, por me ter feito acreditar que era capaz. Aos meus pais agradeço os valores e os objectivos de vida que me transmitiram, fazendo de mim uma pessoa mais sincera e honesta, e agradeço também a oportunidade que me deram de estudar.

Agradeço à Professora Doutora Lúcia Lima Rodrigues, por me ter incentivado a realizar o Mestrado em Contabilidade e Auditoria, do qual resulta agora esta dissertação.

Quero expressar o meu sincero agradecimento à minha colega e amiga Sara Serra, com quem tenho partilhado experiências no ramo académico e também a nível pessoal. Agradeço por todo o carinho demonstrado ao longo deste tempo e pela amizade demonstrada nos bons e nos maus momentos. Também à minha colega Elisabete Ferreira, agradeço toda a compreensão e acompanhamento ao longo da realização da parte curricular do mestrado.

Gostava também de agradecer o apoio logístico fornecido pelo Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NEAPP) da Universidade do Minho, bem como a ajuda imprescindível das suas três funcionárias: a Susana, a Sandra e a Cláudia.

Finalmente, agradeço a toda à minha família e amigos e a todos os que me acompanharam ao longo deste tempo, a quem peço a compreensão pelos momentos de ausência.

A todos muito obrigado!

Resumo

Após a introdução do modelo da Nova Gestão Pública (NGP), as organizações públicas sentiram a necessidade de adoptar adequados sistemas de informação e de controlo de gestão no sentido de melhorar o processo de tomada de decisão, introduzir a avaliação de desempenho com base em *outputs* e *outcomes* e aumentar os índices de eficiência, eficácia e qualidade do serviço público. Neste contexto, o *Balanced Scorecard* (BSC) surge como um sistema de gestão estratégica que interliga a estratégia organizacional com os objectivos definidos e, conseqüentemente, melhora o desempenho e o sucesso organizacional.

Dada a importância do BSC para o sector público, e a evidência empírica da sua utilização em organizações como autarquias locais, hospitais, universidades e agências governamentais, analisa-se, nesta dissertação, o papel do BSC na avaliação de desempenho do sistema policial português. Pretende-se saber a extensão com que ele está a ser implementado na polícia portuguesa, bem como os factores que determinam a disposição dos oficiais da polícia em aplicá-lo na sua instituição

Verificou-se que a aplicação do BSC é ainda prematura. Poucos oficiais da polícia têm conhecimento acerca do BSC e poucas instituições procederam já à sua implementação. Contudo, há um elevado grau de sensibilidade relativamente ao seu papel na melhoria do desempenho organizacional. Então, de que forma estão os agentes policiais dispostos a adoptarem a metodologia do BSC? Argumentamos que o impacto dos factores da NGP na mudança organizacional, o foco na actividade central (policiamento de proximidade), o conhecimento dos oficiais acerca do BSC, o nível de autonomia, a dimensão das instituições e o tipo de força policial podem constituir determinantes importantes no estudo da aplicação do BSC.

Com base num inquérito por questionário enviado às instituições policiais portuguesas, estimou-se um *ordered logit regression model* dos determinantes da predisposição da aplicação do BSC. Verificou-se que o nível de conhecimento sobre o BSC e o nível educacional dos oficiais, constituem factores determinantes da predisposição para a sua aplicação. Por outro lado, os factores relativos à NGP, como a orientação para o cliente, a avaliação de desempenho baseada em *outputs* e *outcomes*, a utilização de instrumentos de gestão e a descentralização das estruturas, têm um impacto significativo na explicação da predisposição para aplicar o BSC.

Abstract

After the introduction of the New Public Management (NPM), public organizations feel the need to develop adequate management information systems in order to improve the policy process decision making, introduce performance measurement by outputs and outcomes and increase efficiency, effectiveness and quality of delivery services. In this context, the BSC appears as a strategic management system that links the strategy with the objectives and, consequently, improves performance and organizational success.

Given the importance of the BSC for the public sector and the empirical evidence of its application in such organizations as municipalities, hospitals, universities, and government agencies, in this study, we analyse the role of the BSC on the performance measurement of the Portuguese police system. We want to know to what extent it has been implemented in Portuguese police. We also want to know what factors help determine police agents' willingness to see the BSC applied in their institution.

We find that few agents have knowledge of the BSC and even fewer institutions have implemented it. Despite this, there is a high degree of sensibility concerning its role in the improvement of organizational performance. So, to what extent are police agents willing to comply with BSC requirements?

We argue that the impact of the NPM factors in the organizational change, focus on the central activity (policing community), officers' knowledge on the BSC, the level of autonomy, officer agencies' size and the branch of the police force can be an important role on the explanation of the BSC application.

Based on the nationwide survey of all police chiefs of the Portuguese police force, we estimate an *ordered logit model* of the determinants of the predisposition to apply the BSC. We find that prior knowledge of the BSC and officers' level of education, are the most significant determinants of the predisposition to apply it. On the other hand, NPM factors, such as the orientation towards citizens, performance measurement based on outputs and outcomes, business management tools and decentralization, also reveal a significant effect on the willingness to apply the BSC.

Índice Geral

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vi
Índice Geral.....	vii
Índice de Tabelas	x
Índice de Figuras	xi
Índice de Gráficos.....	xii
Lista de Abreviaturas e Siglas	xiii
Introdução	1
PARTE I Revisão da Literatura	5
CAPÍTULO I A Contabilidade de Gestão no contexto da Nova Gestão Pública	6
1.1 O modelo da Nova Gestão Pública	7
1.1.1 Justificação e características da Nova Gestão Pública.....	7
1.1.2 Limitações do modelo da NGP	12
1.1.3 A Nova Gestão Pública em Portugal	14
1.2 A Contabilidade de Gestão no Sector Público	18
1.2.1 Conceito e objectivos da Contabilidade de Gestão.....	18
1.2.2 Justificação da Contabilidade de Gestão no Sector Público	20
1.2.3 Difusão e aplicação de novos sistemas de informação e de controlo de Gestão	22
1.2.4 A investigação da Contabilidade de Gestão no Sector Público	26
1.2.5 A Contabilidade de Gestão nos serviços policiais	29
1.3 A Avaliação de desempenho na Administração Pública	33
1.3.1 Conceito de desempenho	33
1.3.2 O papel das medidas de desempenho	34
1.3.3 Modelos de avaliação de desempenho.....	38
1.3.4 Utilização da avaliação de desempenho no Sector Público: alguns estudos empíricos.....	40
1.3.5. Avaliação de desempenho nos serviços policiais	46
1.3.6 Limitações da avaliação de desempenho	50
CAPÍTULO II O <i>Balanced Scorecard</i> aplicado ao Sector Público	53
2.1 Enquadramento.....	54

2.2	Justificação.....	55
2.3	Perspectivas do Balanced Scorecard	56
2.4	O Balanced Scorecard como um Sistema de Gestão Estratégica	62
2.4.2	Interligação entre as perspectivas do BSC e a Estratégia Organizacional..	63
2.4.3	Dificuldades na definição e implementação da estratégia	64
2.5	O Balanced Scorecard na Administração Pública	67
2.5.1	Justificação do BSC na Administração Pública.....	67
2.5.2	Adaptação do modelo original do BSC à realidade do Sector Público	69
2.5.3	Utilização do BSC na Administração Pública: análise de alguns casos	75
2.6	Vantagens e limitações do Balanced Scorecard nas organizações públicas. 80	
2.6.1	Vantagens.....	80
2.6.2	Limitações.....	82
2.7	Utilização do Balanced Scorecard nas forças policiais	83
2.7.1	O BSC aplicado às forças policiais: análise de alguns casos.....	83
2.7.1.1	Suécia.....	84
2.7.1.2	Escócia.....	85
2.7.1.3	Canadá	86
2.7.1.4	Reino Unido.....	88
2.7.1.5	Holanda.....	89
2.7.2	Elaboração de mapas de ligação estratégica nos serviços policiais.....	90
CAPÍTULO III Enquadramento da Administração Policial Portuguesa.....		93
3.1	Reforma da Administração Policial no contexto da Nova Gestão Pública..	94
3.1.1	Processo de mudança estratégica.....	94
3.1.2	Reforma da Administração Policial: análise internacional.....	96
3.1.3	Reforma do Sistema Policial Português.....	102
3.2	Sistema de informação contabilística da Polícia Portuguesa	106
3.2.1	Reforma da Contabilidade Pública	106
3.2.2	Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)	107
3.3	A Administração Policial em Portugal.....	110
3.3.1	Conceitos	110
3.3.2	A Administração Policial no Sector Público Administrativo	112
3.3.3	Organização, funcionamento e tutela.....	113
3.3.3.1	Guarda Nacional Republicana	113
3.3.3.2	Polícia de Segurança Pública.....	115

3.3.3.3 Polícia Judiciária.....	117
3.3.3.4 Polícia Municipal.....	118
3.3.4 Atribuições e tipo de funções.....	120
3.3.5 Estrutura da gestão administrativa e financeira	122
3.3.6 Análise comparativa das forças policiais portuguesas.....	125
PARTE II Estudo Empírico: O Papel do BSC na Avaliação de Desempenho da Polícia Portuguesa	127
CAPÍTULO IV Desenvolvimento das hipóteses e metodologia de investigação...	128
4.1 Desenvolvimento das hipóteses de investigação	129
4.2 Metodologia de investigação.....	132
4.2.1 População e amostra	132
4.2.2 Estrutura e aplicação do questionário	134
4.3 Análise descritiva	136
4.3.1 Caracterização da amostra	136
4.3.2 Modelo da Nova Gestão Pública	142
4.3.3 Medidas e avaliação de desempenho	145
4.3.4 Predisposição para aplicar o BSC.....	153
4.3.5 Aplicação e implementação do BSC	157
CAPÍTULO V Análise dos determinantes da predisposição para aplicar o <i>Balanced Scorecard</i>	161
5.1 O Modelo.....	162
5.2 Resultados	162
5.3 Discussão dos resultados.....	170
Conclusão	172
Referências Bibliográficas	175
Legislação	187
Apêndices.....	189
Apêndice nº 1: Questionário.....	190
Apêndice nº 2: Carta de apresentação	197
Apêndice nº 3: Os efeitos na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelos 1, 2 e 3.....	198

Índice de Tabelas

Tabela 1.1: Modelo Administrativo vs Modelo de Gestão.....	9
Tabela 1.2: Características da Nova Gestão Pública	11
Tabela 1.3: Críticas ao modelo da NGP	13
Tabela 1.4: Adopção de mecanismos de mercado nos países da OCDE.....	14
Tabela 1.5: Medidas adoptadas em Portugal no contexto da NGP	18
Tabela 1.6: Técnicas da Contabilidade de Gestão	23
Tabela 1.7: Utilização das técnicas de gestão no Sector Público	24
Tabela 1.8: O estado da investigação em Contabilidade de Gestão no Sector Público..	27
Tabela 1.9: Utilidade das medidas de desempenho no Sector Público	36
Tabela 1.10: Análise comparativa dos modelos de avaliação de desempenho	40
Tabela 1.11: Conclusões do estudo de Streib e Poister (1999a).....	42
Tabela 1.12: Factores determinantes da utilização da avaliação de desempenho	43
Tabela 1.13: Conclusões do estudo de Julnes e Holzer (2001)	44
Tabela 1.14: Conclusões do estudo de Dooren (2005).....	44
Tabela 1.15: Investigação em avaliação de desempenho no Sector Público.....	45
Tabela 1.16: Categorias da polícia britânica	48
Tabela 1.17: Relação entre os objectivos e as medidas de desempenho da polícia	49
Tabela 1.18: A investigação da avaliação de desempenho na polícia.....	50
Tabela 1.19: Limitações da avaliação de desempenho no Sector Público	52
Tabela 2.1: As perspectivas do BSC	56
Tabela 2.2: Medidas da perspectiva dos clientes.....	58
Tabela 2.3: Medidas da perspectiva financeira	59
Tabela 2.4: Medidas da perspectiva dos processos internos	60
Tabela 2.5: Medidas da perspectiva de aprendizagem e crescimento	61
Tabela 2.6: Barreiras na implementação da estratégia organizacional.....	65
Tabela 2.7: Ordenação das perspectivas de desempenho no Sector Público e Privado .	72
Tabela 2.8: As perspectivas do BSC: Sector Público vs Sector Privado.....	74
Tabela 2.9: Estrutura do BSC no Sector Público: análise comparativa	79
Tabela 2.10: Vantagens do BSC no Sector Público	81
Tabela 2.11: A utilização do BSC nas forças policiais: análise comparativa.....	90
Tabela 3.1: Perspectivas da reforma policial.....	96
Tabela 3.2: Mudanças estratégicas nas forças policiais: análise internacional	102
Tabela 3.3: Legislação para a criação da PM	103
Tabela 3.4: Evolução das atribuições da PM.....	104
Tabela 3.5: Mudanças introduzidas na PJ	105
Tabela 3.6: Sistemas de informação contabilística no âmbito do POCP	108
Tabela 3.7: Características da informação no âmbito do POCP	109
Tabela 3.8: Hierarquia das categorias dos militares da GNR.....	114
Tabela 3.9: Estrutura da carreira da PM.....	120
Tabela 3.10: Atribuições da polícia portuguesa	121
Tabela 3.11: Estrutura de gestão administrativa e financeira.....	123
Tabela 3.12: Análise comparativa das forças policiais	126
Tabela 4.1: População do estudo	133
Tabela 4.2: Amostra do estudo	133
Tabela 4.3: População e amostra da GNR.....	133
Tabela 4.4: Dados considerados para análise	135
Tabela 4.5: Variáveis, definições e estatísticas descritivas	136
Tabela 4.6: Tempo médio dispendido por actividade	139

Tabela 4.7: Cargo desempenhado pelos inquiridos	141
Tabela 4.8: Caracterização das instituições policiais por distrito.....	142
Tabela 4.9 Importância atribuída às questões da NGP.....	143
Tabela 4.10: Entidades que influenciam a implementação da NGP	144
Tabela 4.11: Grau de utilização das medidas de desempenho	147
Tabela 4.12: Importância atribuída às perspectivas de desempenho do BSC	148
Tabela 4.13: Distribuição da frequência absoluta dos indicadores de desempenho por perspectiva do BSC	150
Tabela 4.14: Indicadores de desempenho por perspectiva	151
Tabela 4.15: Caracterização do sistema de avaliação de desempenho: análise comparativa	153
Tabela 4.16: Nível de conhecimento acerca do BSC	154
Tabela 4.17: Associação entre o nível de conhecimento do BSC e as habilitações literárias	154
Tabela 4.18: Caracterização do BSC: análise comparativa.....	155
Tabela 4.19: Grau da predisposição para aplicar o BSC	156
Tabela 4.20: Aplicação dos elementos fundamentais do BSC	158
Tabela 4.21: Factores determinantes do insucesso ou da não implementação do BSC	160
Tabela 5.1: Identificação das variáveis do modelo.....	162
Tabela 5.2: Predisposição pessoal para aplicar o BSC.....	163
Tabela 5.3: Os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelo 4	167

Índice de Figuras

Figura 1.1: Da tradicional Administração Pública à NGP.....	10
Figura 1.2: Sistemas de controlo de gestão da polícia.....	31
Figura 2.1: Estrutura do BSC de Kaplan e Norton.....	57
Figura 2.2: Dificuldades na implementação da estratégia organizacional no Sector Público	67
Figura 2.3: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Niven (2003)	70
Figura 2.4: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Salas e López (2005).....	73
Figura 2.5: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Kaplan (2001)	74
Figura 2.6: Estrutura do BSC da polícia sueca.....	84
Figura 2.7: Estrutura do BSC da polícia escocesa.....	86
Figura 2.8: Estrutura do BSC da polícia canadiana.....	87
Figura 2.9: Estrutura do BSC para os serviços de detecção do crime	89
Figura 3.1: Estrutura financeira da polícia britânica	98
Figura 3.2: Estrutura do Sistema Policial Português	111
Figura 3.3: Os serviços e organismos públicos face ao OE	112
Figura 3.4: Estrutura orgânica da GNR	115
Figura 3.5: Estrutura orgânica da PSP.....	116
Figura 3.6: Estrutura orgânica da PJ.....	118
Figura 4.1: Proposta de um mapa de ligação estratégica para a policia portuguesa.....	152

Índice de Gráficos

Gráfico 4.1 Dimensão das instituições policiais: número de habitantes	137
Gráfico 4.2: Dimensão das instituições policiais: número de funcionários	138
Gráfico 4.3: Funcionários afectos às funções policiais	138
Gráfico 4.4: Idade dos inquiridos	140
Gráfico 4.5: Anos de serviço	140
Gráfico 4.6: Habilitações literárias por força policial	141
Gráfico 4.7: Impacto da NGP no desempenho da instituição.....	143
Gráfico 4.9: Nível de autonomia financeira e administrativa.....	145
Gráfico 4.11: Utilização de medidas de desempenho por cada perspectiva do BSC ...	146

Lista de Abreviaturas e Siglas

- ABC – Activity-Based Costing
- ABM – Activity-Based Management
- AC – Administração Central
- BSC – *Balanced Scorecard*
- CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
- CNCAP – Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DGO – Direcção Geral do Orçamento
- GNR – Guarda Nacional Republicana
- IGF – Inspeção-Geral de Finanças
- MAI – Ministério da Administração Interna
- MAOT – Ministério da Administração e Ordenamento do Território
- MD – Ministério da Defesa
- MJ – Ministério da Justiça
- NGP – Nova Gestão Pública
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OE – Orçamento de Estado
- OM – Orçamento Municipal
- PJ – Polícia Judiciária
- PM – Polícia Municipal
- PSP – Polícia de Segurança Pública
- RAFE – Reforma da Administração Financeira do Estado
- RAMMGNR – Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da GNR
- SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública
- SPA – Sector Público Administrativo
- TQM – Total Quality Management

Introdução

O contexto de globalização que caracteriza a sociedade actual, acompanhado por um ambiente extremamente competitivo e em contínua mudança impõe a qualquer organização, pública ou privada, uma direcção estratégica e a capacidade de decidir oportunamente, de modo a dar resposta às necessidades do mercado e da sociedade.

As organizações do sector público, apesar de não se orientarem por critérios empresariais e pela maximização do lucro, têm sido fortemente pressionadas no sentido de aumentarem o seu nível de competitividade, produzirem um serviço público com maior qualidade e melhorarem os índices de eficiência, eficácia e economia. A difícil conjuntura económica e o agravamento do défice público nos últimos anos conduziram, em Portugal, a fortes restrições orçamentais, com o objectivo de conter a despesa pública e, ainda, a uma política de aumento das receitas públicas através de formas de financiamento alternativas. Consequentemente, a introdução da gestão estratégica dos recursos públicos e da avaliação de desempenho torna-se fundamental, onde a melhoria do serviço prestado aos clientes, através de uma maior eficiência na realização das despesas e na cobrança das receitas, constituem a base das decisões públicas.

A introdução da contabilidade de gestão no sector público é uma consequência das reformas que se pretendem implementar no modelo de gestão pública. Esta mudança no sistema de informação contabilística revela-se fundamental para o processo de tomada de decisões estratégicas, para o desenvolvimento de uma gestão mais eficiente e produtiva, para uma maior responsabilização e a para introdução do conceito do *value for money*.

Esta dissertação procura sensibilizar os gestores públicos, administradores e políticos quanto à necessidade de introduzir na Administração Pública em geral, e no sistema policial em particular, um novo modelo de gestão pública baseado em informação estratégica fornecida pelo BSC. O BSC é um sistema de gestão estratégica desenvolvido na década de 90 do século passado, cuja aplicação no sector público começa a ser significativa, essencialmente no contexto internacional. Os serviços policiais desenvolvem uma actividade complexa, ambígua, prosseguem objectivos diversificados e servem distintos grupos de interesse. Esta situação conduz, na maioria das vezes, a grandes dificuldades na definição de um rumo estratégico e no foco da gestão de recursos na actividade central de prevenção e proximidade à comunidade.

Face ao interesse que o mundo académico tem manifestado no estudo da avaliação de desempenho e da gestão estratégica no sector público, pretende-se, nesta dissertação, analisar se há algum impacto da NGP tem tido no processo de mudança das organizações policiais do nosso país, caracterizar o sistema de avaliação de desempenho existente, nomeadamente as medidas existentes para avaliar o desempenho da sua actividade, em especial o BSC. Quer-se analisar o conhecimento dos oficiais da polícia portuguesa acerca deste instrumento de gestão, da forma como o caracterizam e do grau da sua utilização nas instituições que representam, bem como as principais limitações da implementação do BSC num serviço público com a especificidade dos serviços policiais. Pretende-se, ainda, definir, por cada perspectiva do BSC, um conjunto de medidas de desempenho consideradas adequadas, de forma a apresentar uma proposta de um mapa de ligação estratégica para os serviços policiais.

Especificamente, o objectivo consiste saber até que ponto o BSC é conhecido e aplicado na polícia portuguesa e quais os determinantes da sua predisposição para o aplicar.

A escolha pelo tema proposto deve-se à falta de investigação efectuada sobre o papel da avaliação de desempenho e da contabilidade de gestão nos serviços policiais, a nível nacional e internacional, ao contrário do que se passa com a administração local, a administração hospitalar e a administração da educação, onde existem já vários estudos empíricos efectuados.

Relativamente à administração policial, esta dissertação argumenta que a maior importância atribuída às questões da NGP, como a orientação para o cliente, a utilização de instrumentos de gestão privada, entre outros, e um maior conhecimento acerca da metodologia e do funcionamento do BSC pode implicar uma maior abertura e predisposição dos oficiais da polícia portuguesa para a aplicação deste instrumento. Por outro lado, a dimensão das instituições, o nível de autonomia e o tempo dispendido com actividades centrais podem também constituir factores importantes na explicação desta predisposição. O tipo de força policial a que cada agente policial pertence permitirá concluir sobre a maior predisposição para aplicação do BSC numa das quatro forças que compõem o sistema policial português.

Este trabalho constituirá, possivelmente, o primeiro estudo científico sobre o papel do BSC na avaliação de desempenho do sistema policial português. Assim, esta dissertação pretende contribuir, também, para reduzir a lacuna existente nesta área da investigação,

afigurando-se um tema inovador e sobre o qual pouco ainda se escreveu, a nível nacional ou internacional.

Face aos objectivos propostos, esta dissertação encontra-se estruturada em duas partes, correspondentes a cinco capítulos. A primeira parte está organizada em três capítulos relativos à revisão da literatura e a segunda parte engloba dois capítulos onde é são desenvolvidas as hipóteses de investigação e é apresentado o modelo sobre a predisposição para aplicar o BSC na polícia portuguesa.

O capítulo I aborda a importância do modelo da NGP, as suas características, princípios, reformas subjacentes e limitações, bem como o modo como este fenómeno tem sido introduzido em Portugal. De seguida, analisa-se o papel da contabilidade de gestão no desenvolvimento e concretização das agendas de reforma definidas e, ainda, a importância da introdução da medida e da avaliação de desempenho na Administração Pública.

O capítulo II analisa o modelo do BSC como um sistema de avaliação de desempenho e como um sistema de gestão estratégica aplicado ao sector público. A abordagem pretende explicar as alterações e adaptações a efectuar ao modelo original de Kaplan e Norton e mostrar como este instrumento de gestão tem crescido exponencialmente nas organizações públicas. O estado da investigação sobre a utilização do BSC no sector público, bem como as vantagens e desvantagens deste modelo, quando aplicado a este sector específico, é também objecto de estudo neste capítulo. No final, apresentam-se alguns estudos de caso sobre a utilização do BSC nos serviços policiais.

No terceiro capítulo, faz-se o enquadramento da administração policial portuguesa, objecto de análise no estudo empírico. Inicia-se com uma análise genérica da reforma da administração policial, a nível internacional e nacional, no contexto do modelo da NGP. De seguida, caracteriza-se o sistema de informação contabilística da polícia Portuguesa, nomeadamente após a introdução da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) e do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Finalmente, com base na legislação nacional, caracteriza-se a Administração Policial Portuguesa, desde a sua organização, funcionamento, estrutura, funções, atribuições e órgãos de tutela, sendo este enquadramento essencial para uma melhor compreensão do estudo empírico apresentado no último capítulo.

O quarto capítulo desenvolve as hipóteses de investigação a testar, define e caracteriza as variáveis, bem como a metodologia de investigação utilizada e a apresenta, ainda, os primeiros resultados do estudo através da análise descritiva. Por último, no quinto capítulo, apresenta-se o modelo utilizado para aferir sobre os determinantes da predisposição para aplicar o BSC e analisam-se os resultados da estimação do modelo.

A dissertação termina com as conclusões obtidas, as limitações do estudo e as sugestões para investigações futuras.

PARTE I

Revisão da Literatura

CAPÍTULO I

A Contabilidade de Gestão no contexto da Nova Gestão Pública

1.1 O modelo da Nova Gestão Pública

1.1.1 Justificação e características da Nova Gestão Pública

O modelo da NGP, emergente durante as décadas de 80 e 90 do século passado, na generalidade dos países desenvolvidos, visa promover a inovação e a modernização da Administração Pública e, conseqüentemente, a melhoria dos índices de eficácia, eficiência e economia. David Osborne e Ted Gaebler (1993), no início da década de 90, introduziram novos conceitos de governação a que eles chamaram de “reinvenção do governo”, baseados no espírito empresarial e que viriam a provocar um impacto significativo nas economias desenvolvidas.

Com o novo modelo de gestão das organizações públicas, urge dotá-las de um sistema de informação capaz de apoiar o processo de tomada de decisão, permitir uma melhor racionalização dos recursos, promovendo um serviço público de melhor qualidade, com menores custos.

A introdução da Contabilidade de Gestão no sector público surge como uma das conseqüências das reformas da NGP, caracterizada por proporcionar um novo sistema de informação contabilística, baseado numa perspectiva de gestão estratégica. Como refere Emília Fernández (2000), assiste-se, após a reforma da gestão pública, à necessidade de um sistema de informação que integre, para além da contabilidade orçamental e financeira, a contabilidade de gestão.

Por outro lado, atribui-se uma grande importância à medida e à avaliação do desempenho no sector público como factor essencial para a melhoria do serviço prestado e uma maior responsabilização e transparência. A introdução destas medidas também passa por melhorar o sistema de informação contabilística que é imprescindível no fornecimento de informação sobre o desempenho.

Na literatura, a NGP é descrita como um novo modelo, um novo paradigma, uma nova ideologia de organização, estrutura e gestão da Administração Pública, que acompanhou a evolução internacional e o fenómeno da globalização. Os princípios inerentes a este modelo implicam a introdução de um conjunto de reformas na gestão pública, como condição essencial para o seu sucesso, baseadas em novas formas de governação importadas do sector privado. O tema suscitou o interesse de vários investigadores durante os últimos anos, como Christopher Hood (1991; 1995), Peninah Thomson

(1992), Osborne e Gaebler (1993), Patrick Dunleavy e Hood (1994), Robert Behn (1995), Andrew Gray e Bill Jenkins (1995), Jane Broadbent e Richard Laughlin (1997), Peter Barberis (1998), Fernández (2000), Oliveira Rocha (2000), Filipe Araújo (2001; 2002), entre outros.

O sector público de vários países, como os EUA, o Reino Unido, a Suíça, a Bélgica, o Canadá, a Austrália, a França, a Espanha, entre outros, passou a assumir um elevado peso sobre a riqueza produzida pela economia, essencialmente desde a década de 80 do século passado, tendo suscitado a necessidade de introduzir novas medidas de racionalização, competitividade e controlo da despesa pública (Hood 1991, 1995; Fernández 2000). Os conceitos de autonomia, descentralização dos serviços, responsabilidade baseada em *outputs* e *outcomes*, racionalização dos recursos, preocupação com os clientes e qualidade do serviço público ascendem com o novo paradigma da gestão pública (Hood 1991; 1995; Osborne e Gaebler 1993; Dunleavy e Hood 1994).

Hood (1995) refere que a redução das diferenças entre o sector público e privado e um maior foco na responsabilidade baseada nos resultados, em vez da preocupação com a responsabilidade sobre os processos, representam as características básicas da NGP. Assim, surge um novo conceito de responsabilidade e uma linguagem de racionalidade económica, onde os métodos de gestão privada assumem um papel importante.

Os princípios da NGP implicam uma mudança na forma como os serviços públicos estão organizados e no modo como são geridos, assistindo-se, assim, à decadência do modelo burocrático da administração tradicional, preocupado fundamentalmente com a lei e o seu cumprimento, defendendo-se uma maior aproximação aos cidadãos e às suas necessidades, o que justifica a maior flexibilidade da gestão pública (Dunleavy e Hood 1994; Raine e Willson 1995; Rocha 2000; Fernandes 2004). Assim, o surgimento do novo modelo de gestão para o sector público deriva das limitações verificadas no modelo tradicional. John Raine e Michael Willson (1995) distinguem os dois modelos, tal como evidencia a Tabela 1.1.

Tabela 1.1: Modelo Administrativo vs 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	<i>Responsiveness</i>
Orientação para o <i>Input</i>	Orientação para o <i>output/outcome</i>

Fonte: Raine e Willson (1995: 35).

Rocha (2000) defende que a NGP vai de encontro ao modelo da *Public Choice*,¹ tendo surgido devido à ineficiência do modelo burocrático que se revelou inflexível e inadequado à gestão. Assiste-se à profissionalização da gestão pública, passando os serviços a ser fornecidos por agências autónomas, dirigidas por gestores contratados por concurso, com formação essencialmente em gestão e auditoria, sendo a remuneração variável em função dos objectivos atingidos. Estes são pressupostos do novo paradigma que visam tornar o serviço público mais qualificado, com melhores índices de eficiência e eficácia, havendo maior transparência e responsabilidade pelo serviço prestado.

A introdução de critérios empresariais e de princípios de gestão pública, como a concorrência entre os serviços fornecidos, o aumento de poder e de participação dos cidadãos, a avaliação de desempenho baseada em *outcomes*, a descentralização das responsabilidades, a introdução do valor do dinheiro (*value for money*) e de outros mecanismos de mercado são mais vantajosos que a “velha” burocracia (Osborne e Gaebler 1993). Contudo, os autores afirmam a necessidade de se ter em conta a existência de especificidades e diferenças do sector público para que se obtenha o sucesso desejado destas medidas.

Deste modo, sem abandonar a preocupação com a legalidade e com a regularidade financeira, o modelo da NGP incute nos serviços públicos a necessidade de adequar as acções desenvolvidas aos objectivos estabelecidos “avaliando o conteúdo e a oportunidade do gasto público em função dos resultados e, desta forma, identificando a competência técnica, o rigor e a ética dos gestores públicos em quem se delega a capacidade para tomar decisões” (Fernandes 2004: 114).

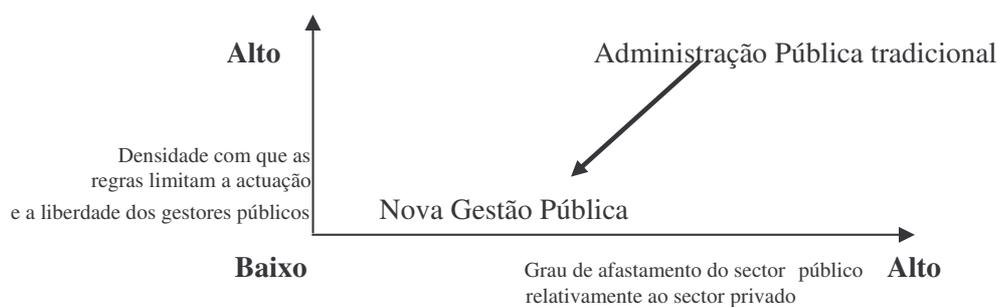
¹ O modelo da *Public Choice* defende que o mercado e os seus mecanismos servem melhor o interesse público do que um Estado dominado pelos interesses pessoais dos burocratas e pelos interesses de eleição dos políticos. Cabe ao governo utilizar os mercados da melhor forma, deixando-os funcionar espontaneamente em benefício dos cidadãos (Rocha 2000: 11).

Dunleavy e Hood (1994) descrevem a NGP como um modelo de reorganização do sector público de forma a aproximar a sua gestão e práticas de divulgação e contabilização aos métodos da gestão empresarial, baseando-se em dois aspectos essenciais:

- O *down-group* refere-se ao grau com que o sector público se afasta do sector privado (em relação ao pessoal, sistemas de compensação e práticas de gestão);
- O *down-grid* refere-se à densidade com que o conjunto de regras e procedimentos influenciam a liberdade de actuação do governo (em relação ao pessoal, à aplicação de recursos e contratação).

A Figura 1.1 evidencia como se passa da administração pública tradicional para a NGP, com base nestes dois elementos:

Figura 1.1: Da tradicional Administração Pública à NGP



Fonte: Dunleavy e Hood (1994:9).

Sendo assim, os autores caracterizam a passagem para a NGP através da diminuição das diferenças entre os dois sectores, no que toca ao regime de contratação do pessoal, estruturas organizativas e métodos de negócio, bem como através de uma maior autonomia e delegação de poderes na tomada de decisão.

Barberis (1998) associa o modelo da NGP à necessidade de um novo modelo de responsabilidade no sector público. Todavia, é necessário definir claramente essas responsabilidades para que se possam medir resultados e avaliar desempenhos. Para tal, é fulcral uma clara separação entre políticos e gestores, sendo os primeiros responsáveis pelo cumprimento dos objectivos (eficácia), e os segundos são responsáveis pela forma como se alcançam esses objectivos (eficiência) (Gray e Jenkins 1995; Rocha 2000; Fernández 2000). Só com esta separação é possível apurar responsabilidades pelos níveis de eficácia e eficiência obtidos. A Tabela 1.2 sintetiza as características da NGP, tendo por base a revisão da literatura efectuada:

Tabela 1.2: Características da Nova Gestão Pública

Fonte	Características
Hood (1991, 1995)	Profissionalização da gestão do sector público e definição clara das responsabilidades Descentralização das organizações públicas em unidades geridas autonomamente Aumento da competitividade entre as organizações do sector público e entre estas e o sector privado através das privatizações e do <i>contracting-out</i> Introdução de práticas e técnicas de gestão empresarial Aumento da disciplina, da economia e da racionalidade na utilização dos recursos de modo a permitir fazer mais gastando menos Ênfase na responsabilidade baseada nos resultados Definição de medidas de <i>output</i> e de desempenho, enfatizando o controlo e a avaliação
Osborne e Gaebler (1993)	Concorrência entre os serviços fornecidos Aumento do poder dos cidadãos considerados como clientes Avaliação do desempenho com base nos <i>outcomes</i> Promoção da atitude de prevenção e não de reacção Descentralização de poderes em prol de uma gestão mais participativa Introdução de mecanismos de mercado e combate à burocracia
Dunleavy e Hood (1994)	Reestruturação dos orçamentos de forma a torná-los mais transparentes contabilisticamente, com ênfase na medida dos <i>outputs</i> Visão das organizações como uma cadeia de relações, em redes de contratos que relacionam os incentivos com o desempenho Separação de funções em formas quasi-contractuais, particularmente com a introdução da distinção fornecedor/cliente e com a substituição das anteriores estruturas unificadas de planificação e fornecimento de bens e serviços Abertura das funções de fornecimento de bens e serviços públicos, incentivando a concorrência entre agências ou entre agências públicas, empresas e organizações não lucrativas
Gray e Jenkins (1995)	Introdução da gestão estratégica Reorganização das estruturas de forma a tornar as unidades mais responsáveis Desenvolvimento de sistemas de gestão de pessoal e de sistemas de compensação baseados no desempenho Desenvolvimento de medidas de desempenho Introdução de técnicas de gestão e de contabilidade Maior orientação para o cliente e para os resultados
Barberis (1998)	Criação de agências (<i>Next Steps Agencies</i>) Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Gestão Introdução das iniciativas de gestão financeira local e dos planos de negócio Ênfase no <i>value for money</i> e no controlo da delegação de poderes Forte orientação para o cliente Descentralização dos centros de custos
Lapsley (1999)	Reestruturação dos serviços públicos: descentralização e privatização Adopção de um modelo de gestão Desenvolvimento de sistemas de incentivo com base no desempenho de forma a aumentar a eficiência Mudança nos processos operacionais com maior foco na quantificação dos resultados Racionalização dos recursos com a quantificação dos ganhos de eficiência e dos níveis de desempenho
Rocha (2000)	Maior descentralização, com a redução de níveis intermédios Maior iniciativa dos gestores públicos, com a redução do controlo sistemático e contínuo por parte do poder político Maior autonomia de decisão e de implementação dos programas e medidas por parte da gestão Delegação de competências do poder político para a gestão Clara separação entre políticos e gestores Introdução da concorrência e de mecanismos de gestão privada Maior atenção aos cidadãos e suas necessidades Substituição das estruturas hierárquicas tradicionais por estruturas mais autónomas Desenvolvimento de uma cultura de avaliação com base em indicadores de desempenho

Tabela 1.2: Características da Nova Gestão Pública (cont.)

Fonte	Características
Araújo (2001)	Criação de unidades quasi-autónomas Introdução da avaliação do desempenho Ênfase nos resultados Adopção de instrumentos de mercado Foco nos resultados Aposta na formação e na qualificação dos recursos humanos Maior aproximação entre administração e clientes
Goddard (2005)	Definição clara das responsabilidades Introdução das práticas de subcontratação e privatização Criação de uma estrutura de indicadores de desempenho Implementação do <i>best value</i> do serviço público

1.1.2 Limitações do modelo da NGP

Apesar do impacto da NGP e de todo o processo de reforma desencadeado, este modelo, como qualquer outro, tem limitações e críticas, pondo em causa a implementação dos seus princípios e o alcance dos seus objectivos. Sem a necessária adaptação do modelo de gestão (baseado nas privatizações, no *contracting-out* e na criação de agências autónomas), à realidade específica do sector público (Osborne e Gaebler 1993), nomeadamente à complexidade política, poderá correr-se o risco de se criar uma nova burocracia (Rocha 2000). A gestão pública não deve imitar a gestão empresarial, mas, antes, deve procurar a coordenação e negociação entre as várias partes envolvidas no processo de decisão. Os princípios da gestão pública designam “... um novo modelo de governo. Eles não resolvem todos os nossos problemas” (Osborne e Gaebler 1993: 20).²

Dunleavy e Hood (1994) defendem que as críticas apontadas à NGP, no âmbito da literatura sobre o tema, se classificam em quatro categorias (fatalistas, individualistas, hierarquistas e igualitaristas) que se apresentam na Tabela 1.3. Cada categoria agrega a opinião de um conjunto de autores relativamente ao modelo da NGP.

O modelo da NGP constitui mais uma revolução de paradigma do que uma nova forma de governo, uma vez que este modelo é muitas vezes usado para redefinir políticas e não para melhorar o estado da gestão e a eficiência operacional (Gray e Jenkins 1995). Os valores de equidade, cidadania, acção colectiva e dimensão política são menosprezados pelo modelo de gestão que foca essencialmente os resultados. O novo modelo não pode igualar dois sistemas (público e privado) com realidades, valores e culturas diferentes.

² Tradução própria.

Tabela 1.3: Críticas ao modelo da NGP

Categoria	Caracterização
Críticas Fatalistas	Os Fatalistas defendem que os problemas básicos da gestão do sector público residem nos erros humanos, erros do sistema, programas não direccionados, fraude, corrupção e más intenções. Deste modo, nenhum modelo de gestão, como a NGP, poderá resolver estes problemas;
Críticas Individualistas	Os Individualistas acreditam na primazia da actividade empresarial como resposta aos sinais de regulação do desenvolvimento social. Estão associadas, com algum optimismo, nas relações humanas, mas são bastante críticos aos aspectos e formas de gestão quasi-contratos em vez de contratos;
Críticas Hierarquistas	Os Hierarquistas entendem que as estruturas hierárquicas estão associadas à centralização da gestão, sistemas de planeamento, profissionalização ou tecnocracia. Os adeptos desta visão acreditam nas capacidades humanas, mas preocupam-se com a forma como a NGP enfatiza as habilidades e a estratégia, podendo pôr em causa a tradicional ética do serviço público e permitir uma fuga ao controlo;
Críticas Igualitaristas	Os Igualitaristas representam a visão mais pessimista acerca das interações humanas. Os seus adeptos entendem que as formas descentralizadas de prestação dos serviços podem conduzir a um sistema público corrupto. Acreditam no risco do aparecimento de elites que representam interesses próprios e no risco de privatizações inapropriadas, com custos adicionais para os cidadãos.

Fonte: Dunleavy e Hood (1994).

Os resultados alcançados com a NGP proporcionam, por outro lado, elevados custos para os cidadãos devido ao facto das privatizações não terem sido acompanhadas da regulação necessária para evitar a monopolização, o *contracting-out* e outras técnicas de gestão que desmotivaram os funcionários (Rocha 2000). O autor enfatiza a ideia de que não há um modelo ideal de gestão pública, mas é necessária uma nova forma de governação que procure o consenso e a negociação dos vários problemas da sociedade.

A implementação das reformas da NGP exige, em primeiro lugar, uma mudança da cultura organizacional, da mentalidade e das rotinas instaladas (Fernández 2000), onde o impulso político e a participação do executivo assumem um papel preponderante (Nunes 2004). Para cada administração é necessário adoptar um modelo adequado às estruturas, tarefas, funções, nível de autonomia, sistema fiscal, valores e cultura instalada de cada sector público.

Apesar das críticas, a NGP assenta em princípios úteis ao sector público e à sua organização e gestão, em prol de um maior foco no cliente e na satisfação das suas necessidades. Como qualquer modelo, este também deve assentar num processo faseado e gradual para garantir o sucesso e a concretização dos seus objectivos, bem como uma adaptação à realidade de cada Administração Pública. Face às críticas apresentadas, defende-se actualmente um modelo de governação baseado na complementaridade entre

o modelo tradicional e o modelo de gestão (Rocha 2000; Gray e Jenkins 1995; Nunes 2004).

1.1.3 A Nova Gestão Pública em Portugal

A introdução dos princípios da NGP, por parte dos países da OCDE, tem sido feita a ritmos diferentes, sendo notável o avanço dos países anglo saxónicos e dos países nórdicos, relativamente aos países da Europa continental (Hood 1995; OCDE 2005). Estas variações derivam, essencialmente, de diferenças na orientação política, na dimensão dos governos e no desempenho macroeconómico dos diferentes países (Hood 1995).

Vários documentos publicados pela OCDE, nos últimos anos, revelam que, por exemplo, há uma maior utilização de mecanismos de mercado, como o *outsourcing* e as parcerias público-privadas, na gestão pública dos países de língua inglesa e nos países nórdicos, como o Reino Unido, EUA, Noruega, Suíça, Suécia, entre outros, contrariamente aos países da Europa continental, como o Luxemburgo, Espanha e Portugal, tal como revela a Figura 1.4 (OCDE 2005). Esta situação mantém-se relativamente à adopção de outros factores da NGP, como a introdução da avaliação de desempenho baseada em *outputs* e *outcomes* (OCDE 2004a), a descentralização das estruturas, a criação de agências autónomas e a privatização dos serviços (OCDE 2004b), revelando um maior grau de aplicação e, conseqüentemente, um maior impacto do novo modelo de gestão pública nos países referidos (OCDE 2005).

Tabela 1.4: Adopção de mecanismos de mercado nos países da OCDE³

Grau	Países
Alto	Reino Unido; EUA, Noruega, Suíça, Suécia, Nova Zelândia e Austrália;
Médio	Finlândia, Holanda, Islândia, Alemanha Canadá, Dinamarca, Áustria
Baixo	Luxemburgo, Bélgica, Irlanda, Espanha, França, Itália e Portugal

Fonte: OCDE (2005: 5).

Em Portugal, a reforma tem seguido um ritmo diferente de alguns países já referidos, desde logo devido ao atraso na passagem para o Estado Social que só aconteceu após a revolução do 25 de Abril de 1974, altura em que outros países discutiam já a introdução da NGP. Há um atraso histórico que se reflecte sempre nestas mudanças estruturais. Por outro lado, este processo de mudança não passa apenas pela introdução de um conjunto

³ O estudo baseia-se numa amostra de 21 países da OCDE.

de princípios do modelo, exigindo-se, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidades e da cultura organizacional.

Estando Portugal inserido no conjunto de países da Europa Continental, com forte influência do direito romano, qualquer iniciativa de reforma é promovida através de leis e regulamentos, não se criando condições e motivações necessárias para a sua implementação (Araújo 2002; Fernandes 2004).⁴ Para a implementação das características da NGP é necessário que políticos, burocratas e cidadãos desejem e aceitem essas mudanças e que estas sejam praticáveis e credíveis (Nunes 2004).

A necessidade de reformar a Administração Pública Portuguesa, de forma a aproximá-la mais dos cidadãos e a torná-la menos burocrática, está presente na própria constituição (art. 267º), tendo sido introduzidas estas preocupações na agenda política dos sucessivos Governos dos últimos anos. Contudo, com a elevada instabilidade política, o que se tem-se verificado uma descontinuidade das medidas adoptadas, levando ao insucesso da implementação da reforma.

Como refere Filipe Araújo (2001), existe uma forte resistência à mudança que leva a que se mantenha a ênfase nas leis, na natureza hierárquica, centralizadora e burocrática da administração, na falta de transparência e de responsabilidade, nos *inputs* em vez dos *outputs*, impedindo, assim, a implementação das reformas desenhadas.

Apesar de se estar ainda a caminhar para a implementação da NGP, algumas medidas foram já adoptadas, destacando-se a Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) que é uma consequência da NGP, com o intuito de aumentar a autonomia dos serviços públicos e flexibilizar a sua gestão.

A RAFE foi impulsionada por um conjunto de acontecimentos derivados do facto de Portugal pertencer à União Europeia e, como tal, ter de acompanhar a reforma de modernização da sua Administração Pública, dotando-a de uma gestão pública mais racional, capaz de melhorar os índices de eficiência, eficácia e economia. Assim, esta reforma representa uma maior preocupação e sensibilidade dos governos pela modernização da Administração Pública (Carvalho 2000 e Fernandes 2004).⁵

⁴ É o exemplo da introdução da Reforma da Administração Financeira do Estado que foi desencadeada pela Lei 8/90 de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de Julho.

⁵ A revisão constitucional de 1989 constitui o fundamento legal para o arranque desta reforma, o que é natural devido ao carácter normativo do modelo de gestão pública português (Fernandes 2005). Neste sentido, a análise da RAFE baseia-se no estudo de alguns diplomas essenciais, como a Lei nº 8/1990 de 20 de Fevereiro – Lei de bases da contabilidade pública; o Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de Julho – Contém as normas legais de desenvolvimento da RAFE e a Lei 6/1991 de 20 de Fevereiro (revogada pela Lei 91/2001 de 18 de Agosto) – Lei de Enquadramento do Orçamento.

Esta reforma aplica-se apenas aos serviços e organismos da Administração Central,⁶ sejam serviços integrados ou serviços e fundos autónomos, de acordo com o art. 1º da lei de bases da contabilidade pública.⁷ A principal consequência deste enquadramento legislativo é a criação de dois regimes financeiros: o regime geral e o regime excepcional.

O primeiro caracteriza-se pela autonomia administrativa, que significa a competência dos dirigentes dos serviços para gerir os actos da gestão corrente, como a realização de despesas e o seu pagamento (até um determinado montante e de determinada natureza), desde que não envolvam opções fundamentais de enquadramento, bem como praticar actos administrativos definitivos e executórios (art. 2º da lei 8/1990 de 20 de Fevereiro).

O segundo regime atribui, aos serviços e organismos da Administração Central, autonomia administrativa e financeira, logo abre um maior campo de actuação para os seus dirigentes. Todavia, só podem dispor deste regime se for justificável para a sua adequada gestão, e se, cumulativamente, as suas receitas próprias atingirem um mínimo de dois terços das despesas totais (art. 6º, nº 1 da mesma lei). Pode ainda, um serviço ou organismo da Administração Central, dispor deste regime por imperativo constitucional, como é o exemplo das universidades e politécnicos (art. 6º, nº 3 da mesma lei). Deste modo, os serviços e organismos inseridos neste regime têm personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial.⁸

Se atendermos ao Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de Julho, este diploma especifica que esta reforma pretende resolver graves problemas da contabilidade pública tradicional, nomeadamente, a inexistência de uma contabilidade de compromissos, que impediam uma verdadeira gestão orçamental e um verdadeiro controlo. Deixa de existir o sistema de autorização prévia da realização das despesas e seu pagamento, enfatizando-se o controlo sucessivo. É alterada a classificação orçamental das receitas e das despesas, bem como os princípios e métodos de gestão orçamental, com a criação da Lei 6/1991 de 20 de Fevereiro.

Araújo (2002) analisou de que modo Portugal tornou as suas organizações públicas mais autónomas e descentralizadas, no contexto da influência da NGP. O autor analisou

⁶ A Administração Local passou por um processo de reforma paralelo, com a aprovação de diplomas próprios.

⁷ Lei nº 8/1990 de 20 de Fevereiro.

⁸ Autonomia financeira implica a autonomia para elaborar o próprio orçamento (autonomia orçamental), gerir os seus próprios fundos, efectuar pagamentos através de cofre privado (autonomia de tesouraria) e ainda confere autonomia creditícia (dentro dos limites legais). A autonomia patrimonial representa a autonomia para gerir o seu próprio património e ainda os bens de domínio público afectos a seu cargo (art. 46º do Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de Julho).

de que forma a criação dos Institutos Públicos, no âmbito da RAFE, constitui um modelo de agência, oriundo da reforma do Reino Unido, após as iniciativas do *Next Steps Agencies*.⁹

A criação dos organismos autónomos (Institutos Públicos, Hospitais SA, empresas públicas) é uma consequência da NGP e da RAFE, sendo estes dotados de uma gestão pública flexível na produção dos serviços, conciliando métodos tradicionais com métodos de gestão empresarial. Inserindo-se no regime excepcional de autonomia administrativa e financeira, os Institutos Públicos são dotados de orçamento e contabilidade própria, com autonomia para gerir o seu próprio património. Todavia, não podemos considerá-los como agências governamentais, oriundas da administração britânica, já que, apesar do aumento do nível de autonomia, estes serviços continuam centralizados e, alguns deles, estão desconcentrados pelo país, com estruturas hierarquizadas, exercendo apenas poderes delegados pelo próprio Estado.¹⁰ Estão sobre a sua tutela e supervisão, não constituindo pessoas colectivas distintas do Estado. Podemos, assim, considerar que não se conseguiu criar organizações descentralizadas e autónomas, tal como estava previsto nos princípios do novo paradigma.

Maria José Fernandes (2004) analisou as medidas adoptadas em Portugal, no âmbito da NGP, em cinco aspectos fundamentais: a introdução de mecanismos de mercado; a incorporação de técnicas e estilos de gestão empresarial; a orientação e a preocupação com o cliente e a redução da burocracia. A Tabela 1.5 sintetiza as medidas adoptadas em cada um destes princípios da NGP.

Apesar das iniciativas adoptadas pelos vários governos, a Administração Pública portuguesa continua extremamente centralizada e burocrática, seguindo a lógica do modelo tradicional de administração, com tendência para o modelo de gestão.

⁹ As agências são organizações com autonomia financeira e de gestão, criadas através da descentralização e da delegação de poderes, resultantes da introdução de mecanismos de gestão privada no sector público.

¹⁰ O autor verificou no seu estudo, em 2000, que cerca de 48% dos Institutos Públicos estão localizados em Lisboa, 9% no Porto e 43% nas restantes cidades, verificando-se assim uma elevada centralização em Lisboa. Apesar do aumento significativo de Institutos Públicos, entre 1974 (22) e 2000 (328), não foi seguido o processo de descentralização que se pretendia.

Tabela 1.5: Medidas adoptadas em Portugal no contexto da NGP

Princípios da NGP	Medidas Adoptadas	Objectivos
Introdução de mecanismos de mercado	Aumento dos processos de privatizações (Unicer, Galp, PT Telecom...) Abertura à iniciativa privada de investimentos na banca, seguros e cimentos Transformação de empresas públicas em sociedades de capital público ou maioritariamente público Publicação do relatório “Renovar a Administração” Subcontratação, adjudicação e concessão de serviços públicos a empresas privadas Reforma da gestão dos Institutos Públicos	Reduzir o peso do Estado na economia e o peso da dívida pública; fomentar a iniciativa privada
Incorporação de técnicas e estilos de gestão empresarial	Introdução da RAFE que estabelece as bases para a adopção de técnicas empresariais por parte dos organismos públicos Alteração da Lei do Orçamento de Estado (Lei nº 6/1991 de 20 de Fevereiro) Aprovação do POCP (Decreto-Lei nº 232/1997 de 3 de Setembro) Adopção do novo modelo de gestão dos hospitais públicos de natureza empresarial (Lei nº 27/2002 de 8 de Novembro)	Aumento do nível de autonomia administrativa e financeira; redução do número de serviços simples; diminuição do controlo orçamental prévio e aumentos do controlo sucessivo; tornar os serviços públicos mais flexíveis
Orientação para o cliente	Alteração do Código de Procedimento Administrativo ¹¹ que passa a incluir 188 artigos que regulam os direitos dos cidadãos e a sua relação com a administração	Salvaguardar a transparência dos processos administrativos e a participação dos interessados nas decisões
Preocupação com a qualidade	Aprovação da “Carta para a Qualidade” em 1993, com aplicação obrigatória a todos os serviços públicos Desenvolvimento de um Programa de Melhoria da Qualidade (PQM) e do respectivo Manual de Potencialidade de Melhoria Criação do Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP) Aprovação do modelo dos Livros de Reclamação ¹²	Melhorar o serviço público em cada sector da administração; introduzir o conceito de qualidade de forma a institucionalizar uma nova cultura de gestão na Administração Pública
Redução da burocracia	Criação de gabinetes de informação e apoio ao utilizador Criação das Lojas do Cidadão ¹³ Adopção de medidas de modernização administrativa ¹⁴ Criação do portal do governo dispondo informação de utilidade pública <i>on-line</i> Lançamento do Diário da República <i>on line</i>	Aproximar a administração ao cliente; introdução de maior responsabilidade pública; garantir aos cidadãos e agentes económicos maior atenção, comodidade, participação, receptividade e informação oportuna e precisa

Fonte: Adaptado de Fernandes (2004: 126-35).

1.2 A Contabilidade de Gestão no Sector Público

1.2.1 Conceito e objectivos da Contabilidade de Gestão

O contexto de globalização e a era das tecnologias conduz a mudanças no sistema de informação contabilística, devendo o actual sistema satisfazer novas necessidades de informação por parte dos utilizadores (Burns e Scapens 2000; Burns e Vaivio 2001).

Inger Pettersen (2001) refere-se à contabilidade de gestão como a evolução que o sistema contabilístico tradicional sofreu nos últimos tempos para dar resposta às

¹¹ Decreto-Lei 442/1991 de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei 166/1999 de 13 de Maio.

¹² Decreto-Lei nº 355/1997 de 28 de Maio.

¹³ Numa primeira fase, foram implementadas apenas em Lisboa, Porto e Coimbra. Em 2003, existiam já sete Lojas do Cidadão em Portugal, tendo como finalidade agilizar os procedimentos administrativos e aproximar a administração dos cidadãos.

¹⁴ Simplificação dos procedimentos; desenvolvimento de um sistema de informação para a gestão; receptividade das opiniões dos cidadãos e comunicação administrativa.

exigências de informação mais transparente e completa. É a insuficiência do modelo tradicional que leva ao surgimento da contabilidade de gestão (Johnson e Kaplan 1987), cujo principal papel é fornecer informação relevante para a tomada de decisão (Alves 2004). A contabilidade não pode resumir-se a um conjunto de regras e rotinas organizacionais mas antes deve evoluir e acompanhar a mudança organizacional (Burns e Scapens 2000).

Angel Sáez, Antonia Fernández e Gerardo Díaz (2004) definem a contabilidade de gestão como o ramo da contabilidade responsável pela formação do custo dos produtos e pelas tarefas de planificação e controlo. A contabilidade de custos está integrada na contabilidade de gestão, sendo esta uma realidade mais ampla que vem desenvolver aquela. A contabilidade de gestão representa uma evolução e aperfeiçoamento da contabilidade de custos, envolvendo os objectivos desta e, ainda, os objectivos da contabilidade financeira e de outras disciplinas da área da gestão (Sáez, Fernández e Díaz 2004).

Embora, inicialmente, a contabilidade de gestão tenha focado o tratamento dos custos e a informação de planeamento e controlo, a partir da década de 80 do século passado ela contempla também a maior eficiência no uso dos recursos e a criação de valor (IFAC 1998; Alves 2006). Esta evolução conduziu à passagem da contabilidade definida como uma actividade técnica para a contabilidade definida como um sistema de apoio à gestão (Alves 2006).

Face a estas evoluções o *Chartered Institute of Management Accounting* (CIMA) define a contabilidade de gestão como “uma parte integral da gestão relativa à identificação, apresentação e interpretação da informação usada para: formular estratégias; planear e controlar actividades; tomar decisões; otimizar o uso de recursos; informar os *shareholders* e outras entidades externas; informar os empregados e salvaguardar activos” (Jones e Pendlebury 1992: 13).

A *International Federation of Accountants* (IFAC) tem uma posição muito semelhante, considerando que a contabilidade de gestão é parte integrante do processo de gestão, tendo como objectivo fornecer informação para: controlar as actividades centrais da organização; planificar as operações estratégicas; otimizar o uso dos recursos; medir e avaliar o desempenho; reduzir a subjectividade no processo de decisão e melhorar a comunicação organizacional, a nível interno e externo (IFAC 1998).

Deste modo, a contabilidade de gestão é um instrumento de comunicação da informação, interna e externa, necessária para uma melhor adaptação ao contexto de mudança em que as organizações se inserem (Atkinson, Balakrishnan, Booth, Cote, Groot, Malmi, Roberts, Uliana e Wu 1997). Existe uma forte interligação entre a mudança organizacional e a evolução do sistema de informação contabilística, sendo a contabilidade de gestão o resultado de uma mudança recente das organizações em geral que trouxe maiores exigências da informação contabilística produzida (Atkinson *et al.* 1997; Vaivio 1999; Burns 2000; Burns e Scapens 2000; Lapsley e Pallot 2000; Burns e Vaivio 2001).

As medidas não financeiras, complementares às medidas financeiras tradicionais, passam a ser incluídas no sistema de contabilidade de gestão de forma a aumentar o controlo por parte da gestão e a permitirem uma melhor articulação entre os objectivos definidos e as acções concretas a realizar para os concretizar (Vaivio 1999). Estas medidas são definidas como uma ferramenta poderosa que veio transformar a contabilidade de gestão. O *Activity-Based Costing* (ABC) e o BSC são exemplos de metodologias recentes da contabilidade de gestão que visam suportar o processo de tomada de decisão, num contexto de mudança e de elevada competitividade.

1.2.2 Justificação da Contabilidade de Gestão no Sector Público

O crescimento da sociedade do conhecimento, resultante do impacto das novas tecnologias, conduziu a uma mudança de mentalidades da sociedade em geral em relação aos serviços públicos prestados, aumentando as expectativas e exigências relativamente à sua qualidade. Por outro lado, os governos são pressionados para aumentarem a eficiência na utilização dos recursos públicos, de modo a eliminar os sucessivos défices orçamentais.¹⁵

Apesar da diversidade e heterogeneidade que caracteriza o sector público, os objectivos da contabilidade de gestão aplicam-se também a este sector, em prol dos conceitos de eficiência, eficácia e economia emergentes do paradigma da NGP. Rowan Jones e Maurice Pendlebury referem que “o papel básico da contabilidade de gestão nas organizações do sector público é providenciar aos gestores a informação contabilística

¹⁵ Os défices orçamentais representam uma situação financeira desequilibrada, significando que as receitas cobradas não são suficientes para a realização das despesas. Esta situação conduz, na maioria das vezes, ao aumento do recurso crédito que tem graves consequências para as gerações futuras.

necessária para que possam levar a cabo as funções de planeamento e controlo.” (1992: 17).¹⁶

Os objectivos da contabilidade de gestão para o sector público, definidos pela IFAC (2000), através do comité para o sector público, são:

- elaboração do orçamento como mecanismo de planeamento e de controlo;
- controlo e redução de custos;
- fixação de preços, taxas e reembolsos;
- avaliação do desempenho, com a introdução de informação não financeira;
- racionalidade nas decisões;
- medição da eficácia e eficiência da gestão governamental.

Vicente Pina Martínez e Lourdes Torres Prada (1999) referem que as dificuldades em medir os *outputs* e os *outcomes* da actividade desenvolvida pelos serviços públicos justificam a utilidade da contabilidade de gestão. A relação indirecta entre *inputs* e *outputs* dificulta a avaliação dos resultados alcançados. A utilização do instrumento do orçamento leva a que os *inputs* sejam definidos através de métodos de previsão, sem haver uma relação directa com o nível de actividade. Para colmatar esta limitação, a gestão deve basear-se em duas fases fundamentais: o planeamento, onde se decidem as actividades a desenvolver e os recursos a utilizar; e o controlo, onde se medem e avaliam os resultados.

Assim, é da necessidade de um sistema de gestão, baseado no planeamento e no controlo (Jones e Pendlebury 1992), que é introduzida a contabilidade de gestão no sector público. O objectivo é provocar mudanças organizacionais, à semelhança do que se tem passado no sector privado (Burns e Vaivio 2001). Através da contabilidade de gestão será possível introduzir, neste sector, o processo de planeamento estratégico e de controlo de gestão (Jones e Pendlebury 1992), racionalizar as decisões na utilização dos recursos, de modo a permitir ganhos de eficiência, definir prioridades e actividades centrais, bem como aumentar a responsabilidade e transparência dos organismos públicos (Humphrey, Miller e Scapens 1993; Osborne e Gaebler 1993; Guthrie, Olson e Humphrey 1999; Lapsley 1999; Brignall e Modell 2000; Pettersen 2001).

A contabilidade de gestão tornou-se parte integrante do processo de racionalização e de modernização do sector público, uma vez que esta permite medir e avaliar os objectivos

¹⁶ Tradução própria.

atingidos, documentá-los e, assim, permitir apurar responsabilidades (Lapsley 1999). A contabilidade assumiu “o ponto de referência dominante para o novo estilo dos gestores do sector público” (Lapsley 1999: 202).¹⁷ O papel da contabilidade de gestão na mudança das organizações do sector público assumiu uma importância crescente nos últimos anos, sendo mesmo definida como um instrumento central no processo de mudança (Humphrey, Miller e Scapens 1993; Guthrie, Olson e Humphrey 1999; Lapsley e Pallot 2000).

O desenvolvimento de uma Administração Pública moderna implica a introdução de instrumentos de gestão estratégica e de medidas de avaliação do desempenho (Kloot e Martin 2000; Brignall e Modell 2000; Bogt 2003), conduzindo à introdução, na gestão pública, da contabilidade de gestão como um importante sistema de apoio de decisão interna dos vários serviços públicos. A melhoria na tomada de decisão conduzirá ao combate dos baixos índices de eficiência e produtividade, desafio há muito colocado ao sector público e seus gestores.

Apesar de estar mais desenvolvida no sector privado, a justificação e a utilidade deste sistema de contabilidade também é visível nas organizações públicas, uma vez que o modelo tradicional de contabilidade baseia-se no princípio do custo histórico, não produzindo informação suficiente para a avaliação do desempenho e para apoiar a tomada de decisões estratégicas (IFAC 2000).

1.2.3 Difusão e aplicação de novos sistemas de informação e de controlo de Gestão

Apesar de se tratar de uma área recente, várias investigações têm surgido, nos últimos anos, sobre o modo como as técnicas e práticas da contabilidade de gestão têm sido adoptadas e aplicadas pelas entidades públicas, após as reformas da NGP, bem como o seu papel na mudança organizacional (Broadbent e Guthrie 1992; Broadbent 1999; Yamamoto 1999; Lapsley 1999; Lapsley e Pallot 2000; Pettersen 2001; Jackson e Lapsley 2003; Lapsley e Wright 2004; Helden 2005).

A informação contabilística constitui um elemento fundamental para o processo de tomada de decisão de qualquer organização, seja pública ou privada. Os desenvolvimentos nesta área vão determinar o processo de aprendizagem, mudança e inovação das organizações (Pettersen 2001). Com o desenvolvimento da contabilidade de gestão e sua aplicação ao sector público, novos sistemas de informação e de controlo

¹⁷ Tradução própria.

de gestão surgiram em prol de uma melhoria no processo de decisão, como o *benchmarking*, o ABC, o *Total Quality Management (TQM)*, o *Resource Management*, os processos de Reengenharia, os indicadores de desempenho, o Quadro de Mando Integral, o BSC, entre outros.

A eficiência, a previsibilidade, o cálculo e o controlo através de novas tecnologias devem estar na base do desenvolvimento do novo sistema de contabilidade. Assim, a transformação do sector público deve ser acompanhada por uma evolução nas práticas e técnicas de gestão utilizadas, que, por sua vez, exige um adequado processo de difusão e implementação das mesmas (Yamamoto 1999; Ho e Kidwell 2000; Jackson e Lapsley 2003; Lapsley e Wright 2004). Por outro lado, o sucesso da implementação de qualquer sistema de gestão depende, essencialmente, de variáveis organizacionais e comportamentais, como o apoio da gestão de topo, as ligações estratégicas, as ligações entre a avaliação de desempenho e os mecanismos de compensação e a formação adequada dos recursos humanos, e não tanto de variáveis técnicas (Kasurinen 2002).

A difusão das ideias e práticas contabilísticas influencia o processo de reforma organizacional (Jackson e Lapsley 2003). Neste sentido, os autores desenvolveram um estudo sobre as principais técnicas da contabilidade de gestão e a forma como estas estão divulgadas, bem como o seu grau de aplicação no sector público, nomeadamente nos serviços de saúde, nas agências governamentais e na administração local, conforme evidencia a Tabela 1.6. As técnicas analisadas foram classificadas em três categorias, sendo elas as medidas de desempenho, as técnicas de orçamento e as técnicas de custeio. Dentro de cada categoria foram escolhidas três ferramentas essenciais.

Tabela 1.6: Técnicas da Contabilidade de Gestão

Categorias	Técnicas de Gestão
Medidas de Desempenho	Análise Funcional Indicadores Chave de Desempenho <i>Balanced Scorecard (BSC)</i>
Técnicas de Orçamento	<i>Zero-Based Budgeting (ZBB)</i> <i>Resource Management</i> <i>Activity-Based Management (ABM)</i>
Técnicas de Custeio	<i>Target Costing</i> <i>Activity-Based Costing (ABC)</i> Gestão Estratégica de Custos

Fonte: Adaptado de Jackson e Lapsley (2003).

No estudo efectuado, os autores verificaram que a utilização das medidas de desempenho têm crescido significativamente, destacando-se a utilização dos indicadores

chave de desempenho com uma taxa média de 91%, atingindo mesmo uma taxa de 100% na administração local. As técnicas de orçamento têm uma taxa de utilização idêntica entre os serviços analisados, rondando os 35%. Nas técnicas de custos destaca-se a utilização do método ABC, com uma taxa média de utilização de 42%, destacando-se os serviços de saúde com uma aplicação de 55%.

De um modo geral, os autores verificaram que existe ainda pouca experiência e utilização das técnicas de gestão analisadas, devido essencialmente ao tempo e recursos necessários para as implementar.

Kathy Ho e Linda Kidwell (2000) realizaram um estudo semelhante ao anterior, analisando a utilização do ABC, do Activity - Based Management (ABM), do TQM, do *benchmarking*, da reengenharia e do BSC no governo local. Os autores verificaram um elevado entusiasmo dos inquiridos para o desenvolvimento das novas técnicas de gestão, essencialmente do modelo do BSC que apresenta ainda uma reduzida aplicação. Os resultados comparativos dos dois estudos apresentam-se no Tabela 1.7, onde se verificou uma crescente preocupação da gestão pública relativamente às novas técnicas contabilísticas.

Tabela 1.7: Utilização das técnicas de gestão no Sector Público

Fonte	Técnicas de Gestão analisadas	Tipo de serviço	Resultados
Ho e Kidwell 2000	ABC ABM TQM Benchmarking Reengenharia BSC	Governo Local	O TQM é a técnica mais utilizada O BSC é a técnica menos utilizada mas é considerada a mais eficaz Verificou-se uma tendência crescente para a adopção das técnicas de gestão
Jackson e Lapsley 2003; e Lapsley e Wright 2004	Análise Funcional KPI BSC ZBB <i>Resource Management</i> ABM <i>Target Costing</i> ABC Gestão Estratégica de Custos	Governo Local Agências Serviços de Saúde	Os indicadores chave de desempenho têm maior grau de utilização nos três sectores, seguindo-se o ABC Reduzida aplicação das técnicas de gestão no sector público Grande empenho e esforço para o desenvolvimento das mesmas Falta de recursos e de formação adequada para a sua implementação As mudanças contabilísticas são implementadas por imposição legal ou sob a pressão de alguém superior Os serviços de saúde revelam maior familiaridade e aplicação das técnicas contabilísticas

Gregory Streib e Theodore Poister (1999a) verificaram, no governo local, uma forte utilização de processos de gestão, como é o caso da gestão estratégica, o planeamento

estratégico e o processo de orçamento, onde as medidas de avaliação de desempenho são bastante utilizadas.

Paul Collier (1998; 2001a e 2005) defende a utilização de sistemas de gestão para controlar e gerir os serviços policiais, como os indicadores de desempenho e a gestão financeira, baseados no controlo de *inputs*, *outputs*, comportamentos e *outcomes*. Estes sistemas de gestão, com uma orientação para os *outcomes*, devem, contudo, ter também uma orientação ética e de respeito pelos direitos humanos. A utilização destes sistemas surge essencialmente devido à necessidade de legitimar o serviço prestado perante o conjunto de *stakeholders* externos.

O sector hospitalar e a sua adaptação aos novos sistemas de informação também tem sido alvo de várias investigações recentes, dada a preocupação em racionalizar os recursos e definir prioridades neste tipo de serviço tão específico e dispendioso (Pettersen 2001; Arai 2004; Robbins 2004; Scarparo 2006). A implementação da contabilidade de gestão no sector da saúde facilita a implementação das reformas do sistema tradicional, onde o BSC e as medidas de desempenho promovem o processo de mudança e de aprendizagem organizacional (Pettersen 2001).

Contudo, as medidas de avaliação de desempenho são, muitas vezes, desconhecidas ou ignoradas pelo departamento de planeamento das unidades de saúde, acrescentando ainda o facto da informação contabilística produzida não corresponder, totalmente, à realidade do serviço (Robbins 2004). Com base no estudo do caso de um hospital irlandês, o autor defende que, paralelamente à mudança do modelo de gestão, tem de haver o desenvolvimento de um sistema de informação flexível, capaz de atender às necessidades de uma gestão mais activa e prospectiva.

Os sistemas de custos também têm sido estudados no sector hospitalar dada a sua importância para uma alocação mais eficiente dos recursos médicos (Arai 2004). O autor investigou o sector da saúde japonês com o objectivo de analisar se os sistemas de custos estavam a ser devidamente reformados face às alterações no modelo de gestão, tendo concluído que existe uma grande resistência à implementação dos sistemas de contabilidade de gestão no hospital em análise, devido essencialmente a dois motivos: a relação custo-benefício deste sistema de informação e a indiferença dos órgãos de topo da administração.

As mudanças no modelo de gestão pública e dos sistemas de informação e de controlo passam por uma mudança na cultura organizacional, nos processos de aprendizagem e de comunicação e ainda na mudança nos controlos contabilísticos, como a gestão orçamental e a gestão de recursos (Scarparo 2006). Os conflitos e tensões entre aqueles que intervêm no processo de mudança são uma barreira à implementação das reformas, daí a importância da mudança cultural para que se alterem estruturas e rotinas. O envolvimento e participação dos profissionais da medicina nas práticas de gestão facilita o processo de mudança da cultura organizacional, que é fundamental para a implementação de qualquer reforma (Scarparo 2006).

Kiyoshi Yamamoto (1999) refere que existem factores chave que dificultam a difusão e a implementação dos sistemas de informação contabilística no sector público, nomeadamente a aplicação das novas técnicas de gestão analisadas, como a falta de incentivo e estímulo para introduzir as inovações contabilísticas; a cultura política, que é caracterizada pelo secretismo e pela falta de transparência no processo de decisão política; a concorrência política entre os executivos e a assembleia; a falta de formação, dos governantes e das chefias, em contabilidade do sector privado e a falta de um membro oficial do governo responsável pela contabilidade pública.

Outros obstáculos são ainda apontados na implementação deste ramo da contabilidade no sector público, como as influências políticas e governamentais, a divergência de interesses e também a falta de difusão das inovações e práticas contabilísticas e correspondente formação (Lapsley e Wright 2004). Por outro lado, os sistemas de contabilidade não devem ser implementados isoladamente, mas é necessário ter em conta as considerações dos gestores, e outros profissionais, relacionados com a parte operativa e que lidam com o sistema (Lapsley e Jackson 2003).

Estes factores ajudam a justificar a pouca adesão verificada pelos estudos referidos anteriormente sobre a aplicação da contabilidade de gestão no sector público. Contudo, com o processo de mudança organizacional e cultural que se vive actualmente, é crescente a preocupação das instituições quanto a estas matérias.

1.2.4 A investigação da Contabilidade de Gestão no Sector Público

Paralelamente ao impacto da NGP, a literatura sobre contabilidade de gestão no sector público cresceu significativamente, destacando-se vários artigos publicados, nos últimos anos, em jornais da área como o *Financial Accountability & Management* (FAM);

Accounting, Auditing & Accountability Journal (AAAJ); *Management Accounting Research (MAR)*; *Accounting, Organisations & Society (AOS)* e a *European Accounting Review (EAR)* (Helden 2005). A evolução na investigação científica constitui um passo fundamental para que novos sistemas de informação contabilística se desenvolvam no sector público.

Deste modo, várias investigações têm surgido nos últimos anos, de modo a analisar a importância e a aplicação da contabilidade de gestão na concretização dos objectivos da NGP. Van Helden (2005) elaborou um estudo sobre o estado da pesquisa em contabilidade de gestão no sector público, enfatizando as teorias abordadas, os objectivos, os métodos de pesquisa e os tópicos analisados. Com esta pesquisa, o autor pretendeu verificar se existem métodos e teorias próprias da contabilidade de gestão para o sector público, ou se o estudo da contabilidade de gestão neste sector é visto apenas como um tipo da contabilidade de gestão em geral.

Para efectuar a sua investigação o autor analisou os artigos publicados nos cinco jornais da área, referidos anteriormente, no período de 1999 a 2001, cujo ramo de investigação fosse a contabilidade de gestão no sector público. Helden (2005) verificou que cerca de 13% dos artigos publicados no período em análise focavam o sector público e a importância da contabilidade de gestão neste sector, tal como consta na Tabela 1.8. Relativamente aos jornais analisados, destaca-se o *Financial Accountability & Management* com o maior número de artigos sobre o tema.¹⁸ O Reino Unido é o país com mais artigos publicados (uma média de 17 artigos), seguindo-se a Austrália (incluindo a Nova Zelândia) com 11 artigos e os países da Escandinávia com 10.¹⁹ O Norte da América destaca-se pela negativa ao apresentar apenas cinco artigos.

Tabela 1.8: O estado da investigação em Contabilidade de Gestão no Sector Público

Jornal	Total (1)	Artigos sobre CGSP (2) ²⁰	% (2/1)
AAAJ	87	4	5
AOS	102	5	5
FAM	68	28	41
MAR	68	11	16
EAR	112	7	6
Total	437	55	13

Fonte: Adaptado de Helden (2005: 102).

¹⁸ Este facto evidencia-se também pelo elevado número de referências relativas a este jornal que foram incluídas nesta dissertação.

¹⁹ É notável a maior participação neste tipo de investigação dos países onde a NGP tem tido maior impacto.

²⁰ Contabilidade de Gestão no Sector Público.

Relativamente ao subsector da Administração Pública sobre o qual incidem as investigações, destacam-se os serviços de saúde, seguindo-se a administração local e as agências governamentais com 39%, 24% e 18% respectivamente. Relativamente aos serviços policiais, apenas foram publicados dois artigos. Jackson e Lapsley (2003) obtiveram resultados idênticos num estudo sobre a difusão das práticas da contabilidade de gestão no sector público britânico.

Sobre os tópicos abordados nos artigos analisados pelo autor, a medida de desempenho mereceu maior atenção dos investigadores (43%), seguindo-se o tópico sobre o orçamento (28%) e a gestão de custos (14%). Helden (2005) refere que o orçamento é um instrumento de grande interesse no sector público, daí a elevada percentagem sobre este tópico. Por outro lado, o estudo sobre as medidas de desempenho nas organizações públicas cresceu significativamente devido à maior orientação para os resultados introduzida pela NGP e consequente necessidade de avaliar o alcance dos objectivos.

Quanto aos métodos de pesquisa, Helden verificou que o “estudo de caso” é o método mais utilizado com 53%, seguindo-se a investigação baseada na reflexão com 14% e a revisão de literatura com 8%. A utilização de métodos analíticos e de arquivo têm menor atracção neste tipo de investigação.

O autor concluiu que os investigadores sobre esta temática estão preocupados, essencialmente, em analisar o grau de utilização e difusão das técnicas e práticas contabilísticas no sector público, sendo insignificante a investigação sobre o seu impacto e os ganhos de eficiência obtidos. Isto justifica-se dado o carácter recente desta matéria no sector público, sendo ainda prematuro analisar o seu impacto quando muitas organizações estão ainda a iniciar a sua implementação. A pouca investigação sobre o impacto da implementação das novas tecnologias no sector público coloca ainda dúvidas quanto aos benefícios obtidos, o que pode limitar o grau da sua utilização no sector público (Lapsley 1999).

Em Portugal, o estado da investigação nesta matéria está ainda no seu início, uma vez que é após a reforma da contabilidade pública, levada a cabo nos finais do século passado, que surge o interesse em investigar nesta área. O atraso na implementação da reforma, relativamente a outros países da OCDE, conduz, naturalmente, a uma menor utilização das técnicas e práticas contabilísticas, dificultando a realização de estudos científicos nesta fase inicial.

Analisando as revistas nacionais científicas, verificou-se que nos dois números publicados pelo *Portuguese Journal of Accounting and Management* apenas um artigo existe sobre esta matéria, focando a utilização de indicadores de gestão nos municípios portugueses. O inquérito por questionário foi o método de investigação utilizado. Relativamente à Revista de Economia e Gestão, da Universidade da Beira Interior, também apenas um artigo foi publicado, cujo tema foca o sistema de informação contabilística dos serviços e organismos da Administração Central, recorrendo ao método da análise documental. Quanto ao *Portuguese Journal of Management Studies*, do Instituto Superior de Economia e Gestão, entre 2002 e 2005, nenhum artigo foi encontrado sobre esta matéria. No curto prazo espera-se um crescimento da investigação nesta área, uma vez que começam a aparecer investigações científicas, no âmbito de dissertações de mestrado e doutoramento, sobre a adopção dos instrumentos da contabilidade de gestão em universidades, em autarquias locais, hospitais e outros serviços públicos.

1.2.5 A Contabilidade de Gestão nos serviços policiais

Face à importância das forças policiais nesta dissertação, importa abordar o papel da contabilidade de gestão neste subsector da Administração Pública, de forma a justificar a sua importância para melhorar este serviço público e aumentar os seus índices de eficiência, eficácia e economia. A literatura existente sobre esta temática é escassa, destacando-se os estudos de Dwight Edmonds e Douglas McCready (1994), Mike Chatterton, Chris Humphrey e Ali Watson (1995), Paul Collier (1998, 2001b, 2005 e 2006), Kjell Elefalk (2001), Milk Wisniewski e Alex Dickson (2001), Salvador Carmona e Anders Grönlund (2003), Zahirul Hoque, Sharee Arends e Rebecca Alexander (2004), que incidem sobre os países do Reino Unido, África do Sul, Suécia e Escócia.

O nível de desenvolvimento da contabilidade de gestão nos serviços policiais, através da implementação de sistemas de informação e de controlo de gestão, vai depender da forma como estes têm adoptado as reformas do modelo da NGP. Nos países onde este modelo constitui já uma realidade é natural encontrar um papel mais visível da contabilidade de gestão.

A inconsistência, imprecisão, multiplicidade e ambiguidade dos objectivos e das actividades das forças policiais e a existência de diferentes *stakeholders*, com interesses

divergentes, dificulta o processo racional de tomada de decisão. Isto conduz, necessariamente, ao desenvolvimento de sistemas de informação e de controlo que reflectem e gerem a medida, o relato e a monitorização do desempenho (Collier 2001a). Por outro lado, o aumento da criminalidade, nos últimos anos, e da actividade policial em geral, requer um modelo de gestão mais proactivo, acompanhado de uma delegação de poderes e de autonomia financeira e, em simultâneo, do aumento de controlo.

Deste modo, a contabilidade de gestão surge no sentido de racionalizar as decisões de uma organização complexa como é o caso da polícia, de forma a melhorar o seu desempenho. Contudo, Collier (2006) refere que é importante que os sistemas de controlo de gestão desempenhem a sua função económico-racional e não se transformem num elemento económico-político, utilizado para tornar visível apenas os interesses dos políticos e governantes. Este é o risco dos sistemas de controlo, quando não são devidamente implementados, ou seja, que sejam utilizados meramente com a função de legitimar a actividade política perante o eleitorado e de mostrar os números que garantem a reeleição, a que o autor chama de “politização” da contabilidade.

A definição das actividades chave, a elaboração de planeamentos estratégicos e de planos de custos anuais, a delegação da gestão financeira e a definição das responsabilidades financeiras e operacionais, são algumas medidas surgidas nos últimos anos com o objectivo de aumentar a eficiência das forças policiais (Chatterton, Humphrey e Watson 1995). Chatterton, Humphrey e Watson (1995) analisaram o desenvolvimento, prático e operacional, dos sistemas de contabilidade de gestão nos serviços policiais com base em três objectivos essenciais:

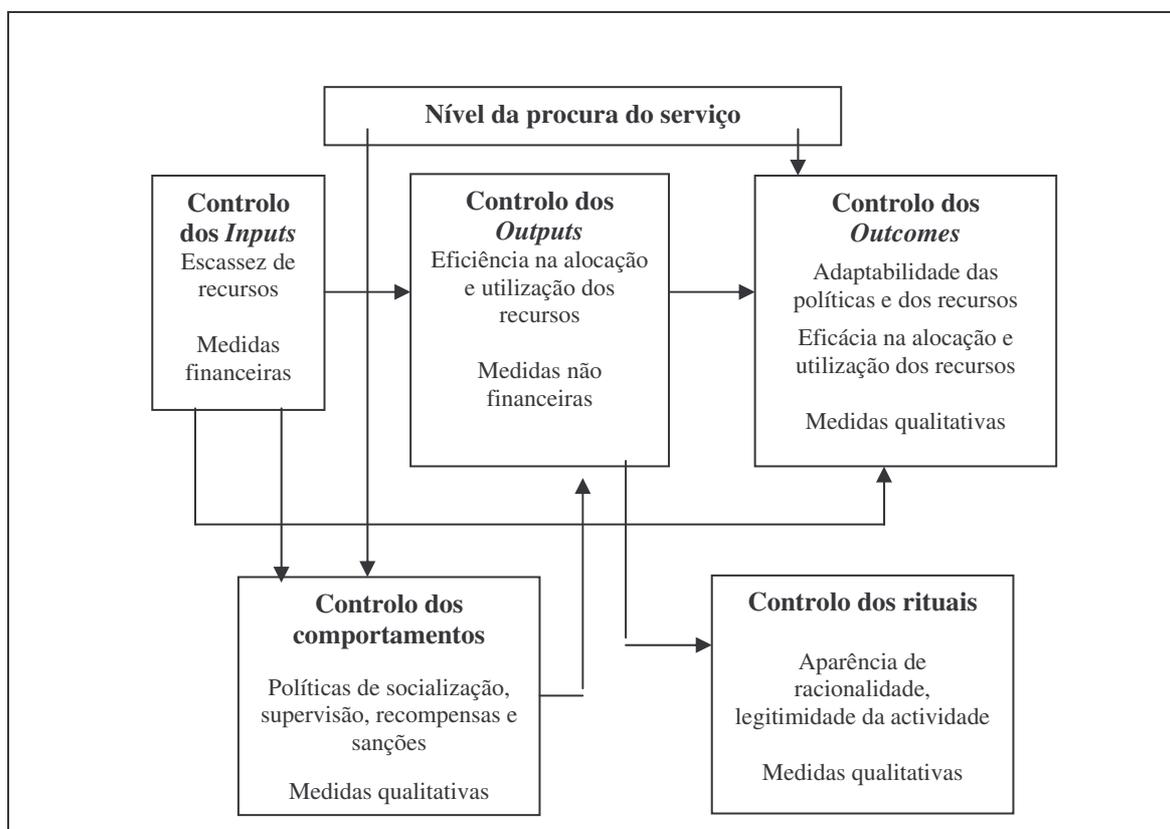
Primeiro, estudar a natureza e a filosofia das reformas da contabilidade de gestão levadas a cabo pela polícia britânica, a nível local e nacional, e caracterizar os sistemas de contabilidade de gestão implementados para apoiar os gestores no planeamento e na gestão mais eficiente dos recursos;

Segundo, examinar os diferentes níveis de responsabilidade e de controlo das várias forças policiais, e analisar de que forma o alinhamento financeiro e operacional foi efectivamente alcançado e quais os seus efeitos;

Terceiro, analisar o grau e o contexto em que os sistemas de contabilidade de gestão são utilizados como meios de controlo e de gestão das actividades policiais.

Os autores defendem que estes sistemas assumem extrema importância para qualquer organização, sendo fundamental o apoio e a orientação das chefias e das entidades superiores para o sucesso na sua implementação. Segundo Collier (1998, 2001a), o sucesso dos sistemas de controlo de gestão depende também da consideração das relações de causa-efeito entre todas as formas de controlo, sendo elas: o controlo do nível da procura do serviço, o controlo dos *inputs*, o controlo dos *outputs*, o controlo do comportamento do pessoal, o controlo dos *outcomes* e, por fim, o controlo dos rituais, de acordo com a Figura 1.2.

Figura 1.2: Sistemas de controlo de gestão da polícia



Fonte: Collier (2001a: 103).

O nível da procura do serviço policial vai determinar todas as outras formas de controlo, uma vez que esta constitui a principal motivação do desempenho organizacional. A utilização, a alocação e a distribuição dos recursos está directamente relacionada com este factor, não podendo os sistemas de controlo negligenciá-lo, de forma a conduzir ao alcance dos *outcomes*. Apesar da importância da interligação entre as diferentes formas de controlo, Collier (2001a: 102) concluiu que ela não existe nos serviços policiais, predominando o controlo dos rituais que se caracteriza por um “insuficiente conhecimento do processo de transformação dos meios nos fins, uma baixa capacidade

de medir os *outputs* ou de identificar, correctamente, os comportamentos”.²¹ Existe uma mera aparência da racionalidade, onde o único objectivo é legitimar a actividade policial.

Deste modo, os sistemas de controlo não são devidamente utilizados em prol de um comportamento ético dos policiais, devido à ambiguidade e falta de ligação entre as formas de controlo. Por outro lado, os diferentes *stakeholders* têm preferências por sistemas de controlo distintos (por ex. a sociedade e o eleitorado preferem o controlo dos *outcomes*, mas a gestão prefere o controlo dos comportamentos) conduzindo, esta inconsistência, a uma maior utilização do controlo dos rituais.

Na literatura encontraram-se já alguns estudos científicos sobre a aplicação de ferramentas de contabilidade de gestão nos serviços policiais, como a implementação do ABC na polícia britânica (Collier 2006) e do BSC na polícia escocesa (Wisniewski e Dickson 2001) e na polícia sueca (Carmona e Grönlund 2003).²²

Sobre a aplicação do ABC na polícia britânica, Collier (2006) concluiu que este é mais um processo político do que um processo de gestão, não constituindo ainda uma realidade. O autor generaliza a questão da “politização” da contabilidade para a aplicação de qualquer técnica contabilística, devido ao facto destas serem utilizadas de forma irracional, de acordo com o poder e influência dos vários *stakeholders*. Segundo o autor, o que foi implementado não foi o ABC, mas antes um sistema de custeio tradicional baseado numa amostra de actividades, sem a correcta identificação dos indutores de custos.

A introdução do ABC surgiu da necessidade de aumentar a visibilidade do trabalho policial e, conseqüentemente, melhorar o desempenho organizacional. Todavia, devido à “politização” da contabilidade só se torna visível parte da actividade policial, provavelmente aquela que mais interessa aos políticos. Assim, o ABC não assume uma função económico-racional mas antes uma função económico-política (Collier 2006).

Em síntese, a difusão dos sistemas de informação e de controlo de gestão, no sector público, enfrenta resistências e limitações devido, essencialmente à mudança da cultura e dos valores instalados. Estas limitações também se verificam nos serviços policiais, acrescentando ainda o facto de, na maioria das vezes, os agentes policiais encararem estas mudanças como um mito ou uma mera “distracção” das chefias (Collier 1998,

²¹ Tradução própria.

²² Os estudos sobre o BSC são analisados no ponto 2.7, onde é abordada a adaptação do BSC aos serviços policiais.

2006). Apesar das limitações referidas, desde o final do século passado que se têm desenvolvido esforços para a introdução da contabilidade de gestão nestes serviços, nomeadamente com a implementação da avaliação de desempenho.

1.3 A Avaliação de desempenho na Administração Pública

1.3.1 Conceito de desempenho

Abordados os fundamentos da NGP e a necessidade de um novo sistema de informação contabilística, importa analisar como a avaliação de desempenho tem sido aplicada no sector público, de acordo com a literatura. Esta temática teve uma relevância crescente após o paradigma da NGP.

O principal propósito da avaliação de desempenho, em qualquer organização, é apoiar o processo de tomada de decisão (Mayston 1985; Julnes e Holzer 2001; Dooren 2005) e permitir o processo de aprendizagem organizacional (Jackson 1993). A introdução de melhorias na prestação de bens e serviços, após cada processo de avaliação, é o principal papel de um sistema de avaliação de desempenho.

O desempenho é definido do ponto de vista institucional devido à sua relação com os diversos grupos de interesse e com a multiplicidade de objectivos organizacionais, devendo ter em conta os conflitos de interesse existentes (Ballantine, Brignall e Modell 1998; Brignall e Modell 2000). Assim, o desempenho é definido pela extensão com que as elites dominam as organizações, pelo grau de profissionalização existente e, ainda, pela forma como a organização desempenha as suas funções técnicas (Brignall e Modell 2000). Tradicionalmente, o desempenho está associado às medidas de eficácia, eficiência e economia, resultantes do aumento do managerialismo no sector público.

Na literatura há uma grande ambiguidade na conceptualização e definição dos objectivos de eficiência, eficácia, bem como na produção de medidas de *output* e *outcome* (Carter, Klein e Day 1993).²³ A avaliação de desempenho passa por um maior foco dado às medidas de *outcome* e à relação destas com as medidas de *output*, apesar da dificuldade em definir esta relação. Por exemplo, a avaliação de desempenho de um serviço policial passa pela sua capacidade em levar a cabo a sua actividade operacional

²³ *Output* significa os serviços produzidos pelas actividades da organização, como o número de pacientes tratados, número de alunos formados ou o número de crimes detectados; *outcome* representa os impactos dos serviços na comunidade, como a melhoria da qualidade de vida, melhoria da saúde, aumento da segurança, aumento do nível de conhecimento, melhor educação.

com os meios disponíveis (eficiência) e, por outro lado, aumentar o nível de segurança da comunidade e reduzir a criminalidade no longo prazo (eficácia).

A aceitação generalizada de que existe uma diversidade de informação não financeira que deve ser considerada no desenvolvimento de um modelo de medida e avaliação do desempenho organizacional (Jackson 1993; Guthrie e English 1997; Brignall e Modell 2000) surge da consequência da perda de relevância do sistema tradicional de contabilidade. Assim, com a incorporação de informação não financeira no sistema de informação contabilística é facilitado o processo de adopção e implementação de um modelo de medida e avaliação de desempenho (Julnes e Holzer 2001; Dooren 2005).

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento significativo da investigação sobre a utilização de medidas de desempenho no sector público, as perspectivas a considerar num modelo de avaliação do desempenho organizacional, a sua utilidade, e os factores que determinam a sua aplicação e implementação no sector público.

1.3.2 O papel das medidas de desempenho

Os princípios da privatização, controlo de gestão, delegação de poderes, descentralização e definição de responsabilidades conduziram a uma nova forma de pensar sobre a medida de desempenho (Streib e Poister 1999a). O desenvolvimento das novas ferramentas de gestão, no sector privado, permitiram um importante avanço no desenvolvimento destas medidas.

Em relação ao sector público, desde o fenómeno da NGP que a informação sobre a medida de desempenho cresceu significativamente, defendendo-se um conjunto de medidas baseadas na missão organizacional, orientadas para os resultados e para os clientes.

Todavia, no sector público, a definição de medidas de desempenho constitui uma grande dificuldade já que a informação sobre os *inputs* é quase a única informação de base para a medida do desempenho (Jones e Pendlebury 1992). A medida do *output* é muito complexa porque muitas vezes não há um preço de mercado estipulado para os bens e serviços públicos. Para tal, é necessário saber, por exemplo, qual o custo de prevenir um crime, de formar um aluno ou de curar um doente. A solução passa por comparar a informação monetária dos *inputs* com informação não monetária dos *outputs*. Isto conduziu à criação de indicadores chave de desempenho que incorporam informação monetária e não monetária, quantitativa e qualitativa (Kaplan e Norton 1992 e 1996a).

James Guthrie e Linda English (1997) falam da necessidade de se distinguir o sector público do sector privado, na medida em que, no primeiro, a distribuição de bens e serviços não segue o modelo de mercado. Por outro lado, o lucro não constitui uma medida de desempenho relevante, ou seja, a análise do lucro ou da rentabilidade, nas demonstrações financeiras de uma entidade governamental, não revela se esta atingiu os objectivos definidos (Carter, Klein e Day 1993; Guthrie e English 1997). Se há dúvidas sobre a importância das medidas não financeiras no sector público, elas fazem ainda mais sentido neste sector uma vez que os seus objectivos são definidos, maioritariamente, em termos não financeiros, de acordo com a natureza e complexidade das suas actividades (Jackson 1993; Guthrie e English 1997; Kloot e Martin 2000).

A generalidade dos governos defendeu, desde a década de 90, a melhoria do sector público através do aumento da eficiência em vez do aumento da despesa (o aumento de despesa era associado a maior actividade, o que não correspondia à verdade). Streib e Poister (1999b) referem que, desde 1940, a avaliação de desempenho é entendida, pelo governo local, como uma ferramenta de gestão útil. Todavia, é essencialmente após o aparecimento da NGP que ela é incorporada na gestão pública.

A relação da oferta e da procura de informação sobre a avaliação de desempenho é utilizada, por vários autores, na abordagem aos diferentes papéis das medidas de desempenho e da sua utilidade para os vários utilizadores (Mayston 1985; Behn 2003; Dooren 2005). A informação sobre o desempenho constitui um importante factor no processo de tomada de decisão, podendo ser de origem formal ou informal (Bogt 2004).

Para assumir um papel realmente significativo, essa informação deve ser útil para quem a utiliza. A produção ou oferta de informação sobre o desempenho deve seguir um conjunto de passos de forma a assegurar a sua relevância para os utilizadores (Dooren 2005). Primeiro, define-se o que se pretende medir; segundo, desenvolvem-se os indicadores adequados; terceiro, recolhem-se os dados, internos e externos; quarto, analisam-se os dados e procede-se à sua transformação em conhecimento e, quinto, divulga-se a informação que servirá de apoio à tomada de decisão.

Do lado da procura, o autor identifica várias utilizações da informação de desempenho, como a elaboração do planeamento e do orçamento, a auditoria do desempenho e a obtenção de informação qualitativa e quantitativa, tal como indica a Tabela 1.9. Deste

modo, Wouter Dooren (2005) descreve a medida do desempenho de uma organização com base no processo da procura e da oferta de informação.

David Mayston (1985: 51) também aborda a relevância das medidas de desempenho para a tomada de decisões, focando quatro grupos de interesse na avaliação de desempenho: o grupo A — eleitores, contribuintes e consumidores dos serviços públicos; o grupo B — assembleia (que representa os interesses do grupo A); o grupo C — políticos e funcionários públicos e, finalmente, o grupo D — gestores públicos. A preocupação do autor com a relevância das decisões tem a ver com o facto de os indicadores de desempenho serem, muitas vezes, desenvolvidos com duvidosa utilidade e relevância para a tomada de decisão. Na Tabela 1.9 analisa-se o papel das medidas de desempenho, no sector público, de acordo com a opinião de Mayston (1985).

A relevância e a validade da informação do desempenho para a gestão pública, como a avaliação e o controlo do desempenho alcançado, a motivação, a promoção e o reconhecimento dos profissionais e a aprendizagem e melhoria do serviço, são analisadas por Robert Behn (2003) que defende diferentes medidas para diferentes objectivos, não havendo medidas mágicas com soluções óptimas (cf. Tabela 1.9).

Tabela 1.9: Utilidade das medidas de desempenho no Sector Público

Fonte	Utilidade das Medidas de Desempenho
Dooren (2005)	Utilização de informação qualitativa e quantitativa Elaboração do planeamento Elaboração do orçamento Auditoria do desempenho
Behn (2003)	Avaliação do desempenho alcançado Controlo do comportamento dos trabalhadores Orçamentação com base nas prioridades para aplicar o dinheiro público Motivação de todos os envolventes para melhorar o desempenho Promoção do que se está a fazer bem Celebração e reconhecimento do sucesso Aprendizagem através dos resultados da avaliação Melhoria do serviço prestado através de um processo de <i>feedback</i> contínuo ²⁴
Mayston (1985)	Definição e clarificação dos objectivos organizacionais Avaliação dos <i>outcomes</i> resultantes das actividades da organização Definição dos <i>inputs</i> Informação aos consumidores sobre as escolhas possíveis Indicação do desempenho padrão/ <i>standard</i> na contratação de serviços privados Indicação da eficácia dos diferentes serviços e actividades Aumento da qualidade dos <i>inputs</i> e dos <i>outputs</i> Determinação das unidades do serviço com maior eficácia de custos no alcance de um determinado objectivo Identificação das áreas com potencial redução de custos

²⁴ Este elemento está relacionado com o anterior na medida em que a melhoria na forma como as actividades são desenvolvidas e como os serviços são prestados decorre, naturalmente, do processo de aprendizagem e de conversão dos dados em conhecimento. O *feedback* contínuo é fundamental para a aprendizagem e melhoria.

A grande falta de informação para medir o desempenho conduziu ao desenvolvimento de várias iniciativas a nível internacional. O *Financial Management Initiative* (FMI), introduzido em 1982 pelo governo britânico, visava a criação, em cada departamento, de um sistema onde os gestores, a todos os níveis, deveriam ter uma clara visão dos objectivos a atingir, dispor dos meios necessários e, ainda, ter a possibilidade de medir os *outputs* e o desempenho em relação a esses objectivos. Segundo, eles deviam ser capazes de definir as responsabilidades de forma a permitir a melhor utilização dos recursos. Por fim, deviam dispor de informação, formação e qualificações necessárias para exercer as suas responsabilidades eficazmente (Jones e Pendlebury 1992: 24).

A preocupação com a medida e a avaliação do desempenho estava bem patente neste documento, tendo originado profundas reformas. Importa realçar que o insucesso na aplicação de algumas medidas deveu-se ao facto de a maioria dos gestores existentes nos departamentos serem políticos, não dispondo das qualificações necessárias para levar a cabo os objectivos delineados. Foi neste sentido que se criaram as *Next Step Agencies*, de iniciativa britânica, cuja gestão é assegurada por pessoal executivo da área da gestão e não da política.

O *Governmental Accounting Standards Board* (GASB),²⁵ nos EUA, também desempenhou um importante papel ao encorajar as entidades governamentais a desenvolver, utilizar e divulgar medidas de desempenho da sua actividade (Julnes e Holzer 2001). Todavia, dois anos após a introdução desta iniciativa, verificou-se que o grau de desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho era ainda reduzido.

O governo australiano também sofreu mudanças profundas nos últimos anos, em grande parte devido à importância atribuída à medida e à avaliação do desempenho e à gestão orientada para os resultados (Guthrie e English 1997). Guthrie e English (1997) referem que a Austrália está cerca de cinco a 10 anos mais adiantada que os EUA, em matéria de avaliação do desempenho do sector público. A introdução do *Financial Management Improvement Programme*, baseado em conceitos de eficiência, eficácia e desempenho, constituiu o ponto de partida para esta mudança. Este programa seguiu três objectivos fundamentais (Guthrie e English 1997: 154):

²⁵ O GASB é uma organização americana responsável pela emissão e melhoria das normas de contabilidade e de relato financeiro das entidades governamentais a nível estatal e local, com o objectivo de aumentar a utilidade da informação financeira.

- simplificar o processo de elaboração do orçamento bem como as regras da gestão pública financeira;
- melhorar os sistemas com base nos quais os departamentos e agências tomam decisões, gerem e avaliam os resultados alcançados;
- aumentar a responsabilidade e o escrutínio público.

Concluindo, se as medidas de desempenho são utilizadas eficientemente, então elas podem constituir um importante contributo para a relevância da decisão. “Os indicadores de desempenho, na competitividade política, são tão importantes como os preços na competitividade dos mercados” (Johnsen 2005: 9),²⁶ quando essas medidas reflectem todos os *stakeholders* e objectivos organizacionais. Contudo, é necessário ponderar e comparar os custos, com a sua produção, com os benefícios na sua utilização, devendo estes superar aqueles. É neste sentido que Mayston (1985) entende que a avaliação do desempenho é análoga a uma análise custo-benefício.

1.3.3 Modelos de avaliação de desempenho

A literatura analisada fala de uma abordagem multidimensional da implementação, utilização e impactos da avaliação de desempenho (Ballantine, Brignall e Modell 1998; Brignall e Modell 2000; Kloot e Martin 2000; Modell 2001; Johnsen 2005).

Stan Brignall e Sven Modell (2000) analisaram as implicações na teoria organizacional da introdução das medidas de desempenho na gestão do sector público. Todavia, a compreensão da medida do desempenho no sector público deve ser enquadrada no ambiente político e na diversidade de interesses existentes. Estando a actividade do sector público rodeada por um elevado número de *stakeholders* (profissionais, políticos, clientes e contribuintes), justifica-se o desenvolvimento de um modelo de avaliação de desempenho neste sector, adaptado às suas especificidades (Kloot e Martin 1997; Brignall e Modell 2000; Johnsen 2005).

O desenvolvimento adequado de um sistema de avaliação do desempenho baseia-se num modelo que tenha em conta os *stakeholders*, internos e externos, com interesse na organização (Johnsen 2005), bem como o contexto de incerteza e ambiguidade que influencia a tomada de decisão (Carter, Klein e Day 1993). A multiplicidade de objectivos do sector público e os conflitos entre eles torna o processo de avaliação de

²⁶ Tradução própria.

desempenho mais complexo, devendo ser definidas medidas que considerem todos os interesses e interações (Ittner e Larcker 1998).

No desenvolvimento deste modelo, é necessário ter em conta a influência e o poder dos diferentes agentes económicos, com destaque para o estado e os seus profissionais e ainda os utilizadores do serviço público. Este último agente assume uma importância extrema após o paradigma da NGP, constituindo uma importante perspectiva na avaliação do desempenho.²⁷

Os modelos multidimensionais foram desenvolvidos na década de 90 do século passado como forma de ultrapassar as lacunas das medidas financeiras tradicionais. O BSC,²⁸ a Pirâmide do Desempenho e a Estrutura de Resultados e Determinantes são alguns modelos abordados na literatura, e é com base neles que a recente investigação sobre a avaliação do desempenho tem sido desenvolvida (Ballantine, Brignall, e Modell 1998; Brignall e Modell 2000).

Após o desenvolvimento destes modelos, várias investigações procuraram pesquisar a melhor forma de os implementar como ferramenta de gestão do desempenho (Kaplan e Norton 1992. 1996a e 1996b e 1997; Brignall 1993; Klott e Martin 1997; Ballantine, Brignall, e Modell 2000).

A Tabela 1.10 faz uma análise comparativa dos três modelos de desempenho referidos, focando as perspectivas de desempenho utilizadas, bem como a classificação, de cada perspectiva, de acordo com a estrutura de Resultados e Determinantes do Sucesso. Perante uma multiplicidade de perspectivas e de medidas de desempenho, elas são classificadas de acordo com duas categorias: medidas de resultados (ou objectivos primários) e determinantes de sucesso (ou objectivos secundários). Para cada modelo de avaliação apresentado na tabela, as perspectivas de desempenho são classificadas nestas duas categorias, devendo sempre ter em conta a interligação entre elas. Cada modelo, embora focando distintas perspectivas face à diversidade de *stakeholders* e de objectivos, deve adaptar-se a cada nível organizacional e em cada organização em concreto, tendo em conta as suas especificidades (Ballantine, Brignall e Modell 1998).

²⁷ Contudo, Ballantine, Brignall e Modell (1998) distinguem o poder de influência sobre a informação do desempenho entre aqueles que beneficiam dos serviços e aqueles que o compram. Os últimos, devido ao seu poder de compra, têm maior poder de influência.

²⁸ O *Balanced Scorecard* é o modelo de referência nesta dissertação, sendo desenvolvido no capítulo II.

Tabela 1.10: Análise comparativa dos modelos de avaliação de desempenho

Autores	Perspectivas	Resultados/ Determinantes Sucesso
Kaplan e Norton (1992)	Financeira Clientes Processos Internos Aprendizagem/Inovação	Resultados Resultados Determinantes Determinantes
Fitzgerald <i>et al.</i> (1991)	Financeira Competitividade Qualidade do Serviço Flexibilidade Utilização dos Recursos	Resultados Resultados Determinantes Determinantes Determinantes
Lynch e Cross (1991)	Financeira Satisfação dos clientes Flexibilidade	Resultados Resultados Determinantes

Fonte: Baseado em Ballantine, Brignall, e Modell (1998).

O foco nas medidas de resultados, em detrimento dos meios e dos determinantes que conduzem ao sucesso, é usual verificar-se nas organizações do sector público, essencialmente no governo local (Kloot e Martin 2000), com prejuízo para o desempenho organizacional.

Depois de definir o modelo mais adequado, é necessário proceder à sua implementação nas organizações, o que significa introduzir a avaliação do desempenho no sistema administrativo e político (Johnsen 2005). A implementação deve envolver todos os trabalhadores e gestores operacionais, devendo as medidas estar interligadas com os objectivos organizacionais (Kaplan e Norton 1992).

1.3.4 Utilização da avaliação de desempenho no Sector Público: alguns estudos empíricos

As medidas de desempenho têm diferentes utilizações, dependendo dos objectivos a atingir (Behn 2003). Podem ser utilizadas ao nível operacional, como instrumento de controlo, ao nível estratégico, como ferramenta de gestão e ainda na análise do desempenho individual (Carter, Klein e Day 1993). Por outro lado, também existem diferentes actores como os gestores (dos diversos níveis), os políticos (nacionais e locais), profissionais, clientes e ainda os funcionários. Cada grupo de pessoas utiliza as medidas de desempenho, de forma diferente, em função dos seus objectivos pessoais.

O desenvolvimento de sistemas de indicadores de desempenho teve ritmos e formas diferentes, implicando também diferentes graus de utilização. Estas diferenças resultam essencialmente de factores, específicos ou genéricos, relativos às organizações e suas

características. Em consequência, existem diferenças no desenho e na utilização das medidas de desempenho (Carter, Klein e Day 1993).

O facto do sector privado ser conduzido, por regra,²⁹ pela obtenção do lucro torna a medida e avaliação do desempenho mais clara do que no sector público que foca questões sociais e políticas. Deste modo, Neil Carter, Rudolf Klein e Patrícia Day (1993) destacam os seguintes elementos distintos entre os dois sectores: o tipo de poder, o status, a competitividade e concorrência, a responsabilidade, a heterogeneidade, a complexidade e a incerteza.

A diversidade de bens e serviços produzidos pelo sector público conduz a uma elevada heterogeneidade que se deve também à multiplicidade de objectivos e actividades (Carter, Klein e Day 1993; Jackson 1993; Behn 2003). A complexidade, por outro lado, refere-se à ligação entre a variedade de bens e serviços com a diversidade de capacidades e qualificações necessárias para a sua produção. A característica da complexidade tem um impacto distinto no sector público, onde a produção de bens e serviços é feita, muitas vezes, em regime de monopólio. Quanto à elevada incerteza do sector público, esta tem a ver com a relação entre meios e fins, ou seja, a relação causal entre os recursos investidos e o alcance dos objectivos, sendo esta relação difícil de medir.

A literatura aborda também a forma como a avaliação do desempenho é utilizada no sector público, como é divulgada, quem são os utilizadores e como as instituições a influenciam (Carter, Klein e Day 1993; Johnsen 1999; Julnes e Holzer 2001; Brignall e Modell 2000; Bogt 2003 e 2004; Edwards e Thomas 2005).

Alguns estudos verificaram que os gestores utilizam mais as medidas de desempenho que os políticos e governantes (Poister e Streib 1999a; 1999b), sendo mais utilizadas em ambientes de incerteza e ambiguidade (Carter, Klein e Day 1993; Helden e Johnsen 2002). Há estudos que revelam, ainda, uma utilização mais frequente, da avaliação de desempenho, pela administração local, relativamente às restantes organizações do sector público (Brignall 1993; Streib e Poister 1999a; 1999b; Kloot e Martin 2000). O conceito do *value for money* e a necessidade do aumento da eficiência e da eficácia constituem factores estimulantes da aplicação de sistemas de avaliação de desempenho no sector público.

²⁹ Embora de reduzida dimensão, existe ainda o sector privado sem fins lucrativos, como o associativismo e as instituições de caridade.

Streib e Poister (1999a 1999b) investigaram a validade, a legitimidade e a função das medidas de desempenho nos municípios, com base num inquérito enviado aos municípios com mais de 25.000 habitantes. As conclusões do estudo são apresentadas na Tabela 1.11, estando estas organizadas em seis factores que identificam a função e a utilidade das medidas de desempenho nos municípios em estudo, sendo eles a utilização das medidas, a motivação para a sua utilização, a sua gestão e manutenção, o seu desenvolvimento, a sua importância para os processos de gestão e ainda os seus problemas e impactos. Os autores destacam o elevado número de municípios que já tinha desenvolvido um sistema de avaliação do desempenho.

Tabela 1.11: Conclusões do estudo de Streib e Poister (1999a)

Factores	Conclusões
Utilização	As medidas de <i>output</i> são as mais utilizadas em várias áreas funcionais (entre 50 a 80 por cento dos municípios inquiridos desenvolve medidas de <i>output</i> para várias funções). Verificaram ainda que em determinadas áreas são mais utilizadas medidas de eficácia do que de eficiência; ³⁰
Motivação para a Utilização	A melhoria na tomada de decisão, a procura por uma maior responsabilidade e a pressão exercida pelo eleitorado são os factores que mais motivam a utilização das medidas de desempenho (com cerca de 90%, 40% e 25% respectivamente);
Gestão e Manutenção	A gestão e a manutenção do sistema de avaliação de desempenho é, principalmente, da responsabilidade do departamento operacional e dos gestores de topo;
Desenvolvimento	O desenvolvimento das medidas de desempenho é, em primeiro lugar, da responsabilidade dos gestores de departamentos e de programas, seguindo-se os membros do conselho. Os trabalhadores e cidadãos têm um envolvimento reduzido;
Importância para os Processos de Gestão	A gestão estratégica, o planeamento estratégico e o processo de orçamento representam os processos de gestão onde as medidas de desempenho são mais utilizadas;
Problemas e Impactos	Problemas: Ambiguidade e alguma confusão inerente às medidas de desempenho, bem como a compilação e distribuição dos dados para o sistema de avaliação. Impactos: melhoria na tomada de decisão, na alocação de recursos e na definição de prioridades. Cerca de 70% dos inquiridos responderam que as medidas de desempenho melhoram a qualidade de serviço, num grau substancial ou moderado.

Patria Julnes e Mara Holzer (2001) procuraram investigar os factores que determinam a utilização da avaliação do desempenho, em organizações do sector público, com base nos resultados de um inquérito efectuado, a nível nacional, aos governantes estatais e locais dos EUA. O objectivo é definir o perfil dos utilizadores da avaliação de desempenho de forma a desenvolver um modelo com os factores que afectam a sua utilização. Os autores analisaram o grau de utilização da avaliação do desempenho com

³⁰ Kloot e Martin (2000) referem, pelo contrário, que as medidas de eficiência (como a produtividade, taxas de utilização, tempos de execução, volume de serviço) tendem a ser mais utilizadas na gestão do governo local.

base no grau da sua adopção e da sua implementação.³¹ Verificou-se que a adopção é essencialmente influenciada por factores de base técnica e racional, enquanto que a implementação é determinada por factores de base política e cultural, tal como evidencia a Tabela 1.12.

Tabela 1.12: Factores determinantes da utilização da avaliação de desempenho

Factores de Índole Técnica e Racional	Factores de Índole Política e Cultural
Recursos ³²	Grupos Internos de Interesse
Acesso à informação	Grupos Externos de Interesse
Orientação para os resultados	Atitude
Exigências Externas	Aversão ao risco
	Exigências Internas

As questões abordadas pelos autores, nesta investigação, foram: a existência de medidas de desempenho, o uso das mesmas, as atitudes e percepções sobre a avaliação de desempenho e os factores contextuais que afectam a utilização.

A introdução dos factores político-culturais deve-se à necessidade de enquadrar as organizações do sector público no contexto político em que elas operam. Só desta forma será viável aferir sobre a utilização da avaliação de desempenho no sector público. Tal como Streib e Poister (1999a), Julnes e Holzer (2001) verificaram que as medidas de *output* são mais utilizadas que as medidas de eficiência e de *outcome*. Consequentemente, as medidas de *output* são as mais utilizadas no planeamento estratégico, na alocação de recursos, na gestão e monitorização de programas e, ainda, na divulgação de informação para a gestão, para a comunidade, para os eleitores e para a imprensa. As conclusões do estudo, apresentadas na Tabela 1.13, distinguem os factores que determinam a adopção da avaliação de desempenho dos factores que determinam a sua implementação.

Dooren (2005) também investigou os factores que determinam a adopção e a implementação da avaliação de desempenho, através da utilização do inquérito por questionário. Este questionário aborda, para além do enquadramento da organização, as práticas de medida utilizadas, a forma como é feita a avaliação e com base em que critérios e ainda o grau de utilização da informação sobre o desempenho. O autor defende que é crucial conhecer bem as características que influenciam o desempenho organizacional antes de definir uma política de avaliação de desempenho. Esta política, por sua vez, deve anteceder a política de gestão do desempenho.

³¹ À semelhança da metodologia utilizada em Dooren (2005).

³² Existência de recursos suficientes e adequados para adoptar o sistema de avaliação de desempenho.

Tabela 1.13: Conclusões do estudo de Julnes e Holzer (2001)

Factores da Adopção/Implementação	Conclusões
Adopção da Avaliação de Desempenho	As exigências internas e externas, os recursos, os grupos internos de interesse, a orientação para os resultados e o acesso à informação constituem os principais factores que afectam a adopção. Assim, verificou-se uma maior influência dos factores de índole técnico-racional na adopção. O tipo de organização e a posição hierárquica não influenciam, de forma significativa, os resultados.
Implementação da Avaliação de Desempenho	Verificou-se um efeito positivo e significativo da existência de grupos externos de interesse, o que não acontecia na adopção, e a existência de pressões internas, embora com uma influência menor à exercida sobre a adopção (0.23 contra 0.46). As exigências externas também têm uma influência positiva, mas também inferior à verificada no caso da adopção. Um factor novo é o facto dos municípios apresentarem uma posição mais favorável, no que toca à implementação, relativamente aos restantes subsectores da Administração Pública.

Do estudo efectuado, verificou-se uma correlação positiva entre a adopção e a implementação do sistema de avaliação de desempenho, com base num conjunto de factores que se apresentam na Tabela 1.14. A adopção e a implementação representam as variáveis dependentes do estudo, enquanto que os factores que determinam o grau de adopção e de implementação constituem as variáveis independentes (características dos *outputs/outcomes*, o interesse político, a dimensão organizacional, a flexibilidade dos trabalhadores, os meios disponíveis e a orientação dos objectivos).

Tabela 1.14: Conclusões do estudo de Dooren (2005)

Factores	Resultados
Susceptibilidade/facilidade em medir o <i>output</i> das organizações	Organizações com <i>outputs</i> mais tangíveis e com serviços baseados em rotinas e com menor ambiguidade tendem a apresentar um maior grau de adopção e implementação de medidas de desempenho;
Interesse político pela avaliação do desempenho	Apesar de não ter verificado uma relação positiva deste factor, verificou-se que em organizações onde o interesse político é menor o grau de implementação e adopção diminui;
Dimensão da organização	As organizações de maior dimensão tendem a apresentar um maior grau de adopção e implementação das medidas de desempenho;
Flexibilidade dos trabalhadores	Apesar de não afectar a adopção, esta variável afecta, em sentido negativo, o grau de implementação, ou seja, quanto menor a flexibilidade, maior a implementação;
Meios/recursos disponíveis	Verificou-se que esta não constitui uma variável explicativa da adopção e implementação de medidas de desempenho;
Orientação dos objectivos e sua relação com os indicadores	Esta é uma variável que determina, essencialmente, a implementação das medidas de desempenho;

A Tabela 1.15 faz uma análise comparativa dos estudos mais relevantes sobre a utilização da avaliação de desempenho no sector público, fazendo uma síntese do tipo de organização estudada, o método de pesquisa utilizado e o problema de investigação tratado. Os estudos abordados são bastante diversificados quanto ao tipo de organização. Quanto ao tipo de método de pesquisa utilizado o estudo de caso e o inquérito por questionário são os mais comuns. Relativamente ao problema de investigação, a maioria dos autores preocupa-se com o estudo dos factores determinantes da utilização da avaliação de desempenho, sendo quase inexistente o estudo de impactos sobre a eficiência destas medidas.

Tabela 1.15: Investigação em avaliação de desempenho no Sector Público

Fonte	Tipo de Organização/País	Método de Pesquisa	Problema de Investigação
Dooren (2005)	Ministério ³³ / Bélgica	Questionário	Quais os factores que determinam a adopção e a implementação da avaliação do desempenho?
Edwards e Thomas (2005)	Municípios/EUA	Estudo de Caso	Como pode o sistema de avaliação de desempenho do <i>Atlanta Dashboard</i> contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia dos municípios?
Bogt (2003)	Municípios/ Alemanha	Questionário	Quais os critérios e os estilos usados na avaliação do desempenho dos gestores dos municípios?
Julnes e Holzer (2001)	Governo Local e Estatal/EUA	Questionário	Quais os factores determinantes da utilização da avaliação de desempenho?
Brignall e Modell (2000)	Sector público em geral ³⁴	Revisão de literatura	Quais as implicações, da Teoria Organizacional, no sucesso da implementação da avaliação multidimensional do desempenho e da gestão no sector público?
Kloot e Martin (2000)	Governo Local/Austrália	Entrevista	De que forma o sistema de avaliação de desempenho está relacionado com as opções estratégicas e operacionais do governo local?
Modell (2000)	Sector Universitário/Suécia	Arquivo e entrevistas semi-estruturadas	Qual o impacto do modelo da orientação para os objectivos e do modelo da orientação para os processos no desenvolvimento da avaliação de desempenho?
Johnsen (1999)	Governo Local/Noruega	Estudo de caso exploratório	Como e porquê o modo de implementação da avaliação de desempenho determina o seu sucesso?
Streib e Poister (1999a)	Governo Local/EUA	Questionário	Qual a extensão com que a avaliação do desempenho se integra na gestão contemporânea do governo local?
Collier (1998)	Polícia /Reino Unido	Estudo de caso	Qual a utilidade da avaliação de desempenho na gestão dos serviços policiais?
Peurse Van, Michael Prat e Stewart Lawrence (1995)	Sector da Saúde	Revisão de literatura	Qual o modelo mais adequado para medir e divulgar o desempenho das organizações de saúde?

³³ Estudou os departamentos e secções do Ministério da Comunidade Flamenga, na Bélgica.

³⁴ Uma vez que o estudo foi baseado na revisão de literatura sobre o tema, não foi analisado, em concreto, nenhum país. O mesmo acontece no estudo de Peurse, Prat e Lawrence (1995).

1.3.5. Avaliação de desempenho nos serviços policiais

O serviço policial representa uma área complexa do serviço público devido à diversidade de actividades desempenhadas e à falta de consenso sobre os objectivos prioritários (Collier 1998).³⁵ Assim, também a medida e avaliação de desempenho policial se torna complexa e ambígua, havendo ainda uma reduzida preocupação com esta temática (Vollaard 2003).

A informação sobre a avaliação de desempenho na polícia começou a ser desenvolvida durante o século XIX, com o objectivo de garantir que as autoridades locais actuassem dentro dos limites legais e promovessem o *value for money*. Todavia, tal como aconteceu noutros subsectores da Administração Pública, também nos serviços policiais a medida de desempenho cresceu significativamente após o fenómeno da NGP.

As características da complexidade, heterogeneidade, diversidade e incerteza afectam o desempenho dos serviços policiais (Carter, Klein e Day 1993; Collier 1997, 1998, 2001a e 2005). Por outro lado, há um conjunto de factores sócio-económicos que afectam o desempenho policial, mas cujo controlo é muito limitado (Drake e Simper 2005). Apesar de não se controlarem esses factores, com a avaliação do desempenho pretende-se que se consiga medi-los. Para tal, devem ser consideradas medidas financeiras e não financeiras, definindo-se um conjunto de indicadores de desempenho que devem ser utilizados na avaliação, como a taxa de crime, o número de chamadas por posto policial, a percepção do público relativamente ao desempenho policial (profissionalismo e imagem) e a satisfação dos clientes, entre outros (Hoque, Arends e Alexander 2004). Na opinião de Ben Vollaard (2003) a definição de medidas de desempenho e a introdução de mecanismos de avaliação constituem um incentivo à melhoria do desempenho, nas diferentes dimensões.

A diversidade de funções levadas a cabo pelas forças policiais, como a prevenção do crime, as relações em comunidade, a manutenção da lei e da ordem pública, o tráfico de drogas, conduz a uma elevada variedade de objectivos que, por sua vez, nem sempre são compatíveis entre si. Assim, a avaliação de desempenho deve iniciar com uma clara definição dos objectivos e das actividades chave a desenvolver (Rogerson 1995) e pela introdução da cultura de desempenho que ainda falta na Administração Pública, nomeadamente nos serviços policiais (Collier 2001a).

³⁵ Em 1993, apenas 27% dos recursos da polícia britânica estavam relacionados com a actividade principal de prevenção do crime.

Para além da falta de clareza e de precisão dos objectivos, há ainda a dificuldade em estabelecer uma relação entre as actividades levadas a cabo e o seu impacto, bem como a extensão com que os factores sócio-económicos afectam o seu desempenho (Carter, Klein e Day 1993; Collier 2005), como por exemplo, o impacto da taxa de desemprego no nível de crime. Collier (1998) fala ainda da diversidade de culturas e de *stakeholders*, que também deve ser ponderada na avaliação do desempenho e do conflito entre os gestores públicos e os oficiais de polícia na avaliação do desempenho.³⁶

No estudo da avaliação do desempenho dos serviços policiais, importa referir o caso da polícia britânica por se tratar do sistema policial mais estudado na literatura e devido à grande preocupação dos seus governantes na avaliação de desempenho deste serviço público (Collier 1998, 2001a, 2005).³⁷ Esta preocupação dos governantes britânicos com a medida e a avaliação de desempenho da polícia foi motivada por uma onda de críticas, no início da década de 90 do século passado, relativamente ao desempenho da polícia britânica, devido ao significativo aumento dos níveis de crime que se vinha a verificar. A competência e a integridade do serviço policial foram mesmo questionadas nesta altura. Esta onda de críticas levou a um profundo debate sobre como melhorar e aumentar a responsabilidade da polícia e o seu desempenho. Em consequência, foi introduzida a avaliação de desempenho nos serviços policiais (Collier 1998 e 2005).

O serviço policial britânico é prestado em forma de monopólio, não visa fins lucrativos e está organizado, a nível central e local, em três categorias: o *Home Secretary*, as autoridades policiais e o chefe oficial de polícia (cf. Tabela 1.16). Esta clara definição da linha de responsabilidades é fundamental para a avaliação de desempenho, sendo definidas medidas de desempenho para cada categoria.

Em consequência do processo de mudança que se vivia, o desenvolvimento dos sistemas de avaliação de desempenho da polícia britânica seguiu dois passos distintos. Primeiro, o desenvolvimento de um sistema de informação financeira com o objectivo de se relacionarem os custos das actividades com os *outputs*. Segundo, o desenvolvimento de um sistema de medidas de desempenho de onde resultaram 435 medidas,³⁸ distribuídas pela estrutura organizacional, detecção do crime, procedimentos

³⁶ Os efeitos da Teoria da Agência assumem uma maior gravidade no sector público onde existe um elevado número de *stakeholders* com interesse na actividade pública e no desempenho alcançado.

³⁷ A literatura revista sobre a avaliação do desempenho na polícia foca essencialmente o caso britânico. Por isso, quer neste ponto, quer no Capítulo III, o modelo britânico aparece como uma referência nos serviços policiais.

³⁸ Este elevado número de indicadores foi reduzido significativamente nos últimos anos com a introdução, na polícia britânica, de melhores práticas da medida do desempenho.

criminais, tráfico, reabastecimento e desperdícios, prevenção do crime, reclamações, ordem pública, drogas e civilização. Estes indicadores permitem efectuar comparações a todo o tempo, a nível nacional e entre as forças policiais.

Tabela 1.16: Categorias da polícia britânica

Categoria	Descrição
<i>Home Secretary</i>	Ocupa o topo da hierarquia, sob a tutela do respectivo ministro, e é responsável pela promoção da eficiência da polícia como um todo. Possui um poder significativo como o controlo orçamental de cada força policial, a inspecção do corpo de polícia, o direito de veto da nomeação do chefe oficial de polícia e o controlo directo sobre a polícia metropolitana;
Autoridades Policiais	Desempenham o papel de conselheiros e magistrados de cada concelho, sendo responsáveis pela manutenção da eficiência da polícia e pela nomeação do chefe oficial da respectiva força policial;
Chefe Oficial de Polícia	Dirige e controla a força policial para a qual foi nomeado.

Fonte: Adaptado de Carter, Klein e Day (1993) e de Collier (1998 e 2005).

A Tabela 1.17 apresenta uma síntese das principais medidas de desempenho utilizadas na polícia britânica, agrupadas em quatro categorias: *inputs*, processos, *outputs* e *outcomes*.³⁹ Este conjunto de medidas pretende, ainda, medir o desempenho de seis objectivos específicos de qualquer força policial: o foco no cliente, a redução do crime, a investigação do crime, a promoção da segurança pública, assistência à comunidade e utilização de recursos.

Apesar da dificuldade em obter medidas de *outputs* e *outcomes*, tal como foi referido anteriormente, Collier (2005) verificou, no período compreendido entre 1992 e 2004, um aumento na utilização destas medidas para avaliar o desempenho policial, em detrimento de uma diminuição nas medidas de processos. Por outro lado, o objectivo central passou a ser a redução do crime e não a sua detecção, passando a ser utilizadas medidas de desempenho para este objectivo. Verificou, ainda, uma diminuição (em cerca de 40%) do total de indicadores existentes no início da década de 90, tal como verificaram Helden e Age Johnsen (2002) na avaliação do desempenho do governo local, alemão e norueguês.

³⁹ Um modelo idêntico foi utilizado por Johnsen (2005) e Mayston (1985).

Tabela 1.17: Relação entre os objectivos e as medidas de desempenho da polícia

Objectivos	Categorias de Desempenho	Medidas/Indicadores de Desempenho por categoria
Foco no cliente	<i>Inputs</i>	Nº de chamadas por cada 999 habitantes
Redução do crime		Nº de crimes
Investigação do crime		Nº incidentes de ordem pública
		Nº de acidentes de viação
Promoção da segurança pública	<i>Processos</i>	Nº de oficiais
Assistência à comunidade		Tempo dispendido com o público
		Tempo de resposta
Utilização de recursos	<i>Outputs</i>	Operações stop
		Reclamações
	<i>Outcomes</i>	Absentismo
		Nº de detecções e detenções
		Tempo de resposta
		Sucesso na detecção do crime
		Satisfação dos clientes
		Redução do crime e do vandalismo

Fonte: Adaptado de Collier (1998 e 2005); Drake e Simper (2005).

Alguns estudos afirmam que a taxa de crime não reflecte o verdadeiro nível de crime, porque muitas situações não são sequer detectadas e conhecidas (Carter, Klein e Day 1993; Collier 1998; Carmona e Gronlund 2003). Em consequência, um aumento na taxa de crime pode não estar relacionado directamente com o desempenho, mas antes com o aumento de denúncias efectuadas por vítimas, uma mudança de atitude do público face ao crime e outras situações, como o aumento do número de pessoas com telefone (Carter, Klein e Day 1993). Similarmente, as taxas de detenção podem não reflectir a eficiência da investigação levada a cabo, mas, sim, factores de mudança como o comportamento e a participação dos cidadãos nessas investigações.

Face à elevada ambiguidade e ao conjunto de factores externos que determinam a actividade policial, é necessário reflectir sobre a eficiência das medidas de desempenho na polícia que deve passar por uma maior clarificação dos objectivos e das actividades chave desenvolvidas pelos serviços policiais. Como referem Carter, Klein e Day “as medidas de desempenho da polícia são, de facto, medidas de desempenho da sociedade como um todo” (1993: 57).⁴⁰

Collier (2001a) defende um modelo para a polícia baseado numa classe profissional mais autónoma na resolução dos problemas e, ainda, uma mudança do paradigma do controlo para o paradigma da aprendizagem. A Tabela 1.18 sintetiza as principais investigações sobre a avaliação de desempenho nas forças policiais, focando o país

⁴⁰ Tradução própria.

analisado, o método de pesquisa utilizado e o problema de investigação tratado. O Reino Unido aparece como o principal caso estudado.

Tabela 1.18: A investigação da avaliação de desempenho na polícia

Fonte	País	Método de Pesquisa	Pergunta de Investigação
Drake e Simper (2005)	Reino Unido	Análise de Regressão	Quais os factores que afectam a eficiência e o desempenho da polícia?
Collier (1998)	Reino Unido	Estudo de Caso	Qual a utilidade da avaliação de desempenho na gestão dos serviços policiais?
Carter, Klein e Day (1993)	Reino Unido	Estudo de Caso	Quais os factores que determinam o desenho e a utilização das medidas de desempenho na polícia?

Concluindo, a avaliação de desempenho das forças policiais enfrenta algumas limitações devido ao conjunto de factores externos e incontroláveis que afectam o seu desempenho, à complexidade de funções e à diversidade e ambiguidade de objectivos. Por outro lado, o contexto político em que esta instituição actua, conduz a uma contínua mudança de iniciativas e de objectivos políticos, pondo em causa a comparabilidade da informação dos indicadores. Em consequência, os objectivos de melhorar o serviço prestado e de aumentar a satisfação dos cidadãos acabam por falhar e são continuamente adiados.

1.3.6 Limitações da avaliação de desempenho

“A avaliação do desempenho das actividades governamentais é essencial em qualquer democracia” (Jackson 1993: 9).⁴¹ A necessidade de responsabilizar o governo perante o eleitorado e restantes *stakeholders* implica a definição e desenvolvimento de *outcomes* relativos às políticas adoptadas. Todavia, é necessário ter em conta as seguintes questões: quais os critérios usados na avaliação dos serviços públicos? Quem define esses critérios? Quais os interesses satisfeitos com essa avaliação? O processo de avaliação de desempenho permite comparar planos e objectivos definidos com os *outcomes*, de forma a detectar desvios? A existirem desvios, questiona-se porque é que existem e como corrigi-los? A resposta às questões apresentadas facilita a aprendizagem e a melhoria do serviço prestado, contudo, é necessário ter em conta os problemas da utilização de *benchmarks* ou valores padrão na interpretação dos desvios detectados (Carter, Klein e Day 1993).

⁴¹ Idem.

Carter, Klein e Day (1993) referem que a utilização de *benchmarks* ou de medidas padrão, para determinar se houve um bom ou mau desempenho, constitui um problema na avaliação do desempenho que é caracterizado pelos autores de quatro formas:

- *targets*: quem vai escolher os *targets* que vão balizar o desempenho? Esses *targets* são negociados? São realistas? Estão relacionados com o sistema de incentivos?
- séries temporais: a comparação do desempenho organizacional com valores históricos tem o problema das rápidas mudanças tecnológicas, demográficas e sociais que fazem variar o desempenho ao longo dos anos. O desempenho de um serviço pode variar devido a factores externos que devem ser tidos em conta quando se utilizam séries temporais;
- comparabilidade entre unidades organizacionais: para além da comparação no tempo, é também usual usar a comparação no espaço, entre unidades/departamentos da mesma organização. Todavia, há factores sócio-económicos que devem ser tidos em conta de forma a permitir a comparabilidade;
- comparabilidade externa: aqui referimo-nos à comparação entre organizações; é necessário que as organizações se integrem dentro do mesmo sector de actividade, tenham funções idênticas e produzam o mesmo tipo de *output* para que a comparabilidade seja possível.

A ambiguidade e a confusão inerente às medidas de desempenho, bem como a compilação e distribuição dos dados para o sistema de avaliação constituem limitações da avaliação de desempenho (Streib e Poister 1999a).

Johnsen (2005) concluiu que algumas questões relevantes sobre a avaliação de desempenho no sector público estão ainda por resolver, nomeadamente a conceptualização e a falta de um modelo de avaliação. A busca dos melhores indicadores exige elevados esforços e a utilização de sistemas de avaliação de desempenho em sociedades abertas e em democracias competitivas não produz os *outcomes* desejados. As grandes questões da avaliação de desempenho na Administração Pública são classificadas pelo autor em quatro grupos: questões hierárquicas, igualitárias, individualistas e fatalistas (cf. Tabela 1.19).

Tabela 1.19: Limitações da avaliação de desempenho no Sector Público

Cultura de Gestão Pública	Questões sobre a avaliação de desempenho
Hierarquia	Como podem os políticos controlar a administração e os funcionários? Como é que a informação sobre o desempenho implica a aprendizagem, acréscimo de valor e aumenta os benefícios para os <i>stakeholders</i> ?
Igualitária	Como pode a avaliação do desempenho tornar os governos mais transparentes? Como pode a avaliação do desempenho aumentar o poder dos cidadãos, dos utilizadores e dos grupos de interesse?
Individualista	Como podem os sistemas de avaliação do desempenho tornar-se acessíveis e mais facilmente utilizáveis? Como podem os actores, como gestores, políticos e <i>lobbys</i> usar os indicadores para os seus objectivos individuais?
Fatalista	Como pode a avaliação do desempenho facilitar a obtenção de informação útil para prevenir crises, escândalos e catástrofes?

Fonte: Adaptado de Johnsen (2005).

Em síntese, a elevada dificuldade em obter e medir os *outputs* e *outcomes* e de os relacionar com os objectivos, a multiplicidade de *stakeholders*, a resistência à mudança, a falta de iniciativa política, o tempo necessário e a limitação dos recursos aparecem como factores que dificultam a implementação da avaliação de desempenho e do conjunto de reformas resultantes da NGP. Contudo, a investigação já efectuada revela uma maior sensibilidade e importância atribuída a esta temática.

CAPÍTULO II

***O Balanced Scorecard* aplicado ao Sector Público**

2.1 Enquadramento

A competitividade e o sucesso de qualquer organização, pública ou privada, na sociedade da informação e das tecnologias em que vivemos, serão determinados pela sua capacidade de gerir estrategicamente todos os seus recursos. Uma clara comunicação da estratégia e das metas a atingir e a definição de um plano concreto de acções a desenvolver para concretizar os objectivos constituem a base do sucesso. O BSC é uma metodologia recente que deve ser definida como um sistema de gestão estratégica na medida em que interliga todas as perspectivas da organização que determinam o alcance da estratégia e dos objectivos definidos.

Robert Kaplan e David Norton, desde a década de 80 do século passado, preocuparam-se com a falta de informação relevante e estratégica que os gestores têm disponível para decidir em contextos fortemente dinâmicos e competitivos, uma vez que o modelo de gestão existente não articulava as medidas de desempenho com a estratégia organizacional (Kaplan e Norton 1996a). Em consequência, os autores procuraram desenvolver um novo modelo contabilístico que incorporasse o valor de activos intangíveis e intelectuais, como as relações com o exterior, a satisfação dos clientes, a capacidade de inovação, as capacidades e qualidades dos trabalhadores e o desenvolvimento de processos internos mais flexíveis (Kaplan e Norton, 1992, 1993 e 1996a e 1996b).

Seguindo esta linha de pensamento, Kaplan e Norton (1992) desenvolveram, no início da década de 90 do século passado, o BSC com o objectivo de complementar as medidas financeiras tradicionais, de modo a melhorar o processo de tomada de decisão das organizações. Desde o surgimento do modelo, foi exponencial o interesse pela sua investigação e pela análise das suas implicações, na gestão pública e privada.

O BSC define-se como um sistema complementar às medidas financeiras tradicionais, fornecendo um conjunto de informações que propicia à gestão uma rápida e melhor compreensão do negócio e da estratégia organizacional (Kaplan e Norton 1992, 1996b; Lipe e Saltério 2000; Johnsen 2001; Banker, Chang e Pizzini 2004). Estas medidas visam permitir uma avaliação do desempenho das organizações, através de um conjunto de indicadores, devendo esta avaliação ser parte integrante do processo de gestão.

Este modelo de gestão é caracterizado por traduzir e comunicar a missão e a estratégia organizacional, através de um conjunto de medidas de desempenho, fundamental para o

sistema de gestão estratégica (Johnsen 2001). O desempenho não pode ser gerido apenas por medidas financeiras, devendo contemplar também um conjunto de medidas não financeiras (Lipe e Saltério 2000; Wilson, Hagarty e Gauthier 2003; Banker, Chang e Pizzini 2004). Para colmatar esta situação, surge o BSC que propicia uma gestão e avaliação do desempenho em quatro perspectivas, sendo elas a perspectiva financeira, os clientes, os processos internos e a aprendizagem e crescimento (Kaplan e Norton 1992).

Deste modo, através do modelo desenvolvido por Kaplan e Norton, o desempenho das organizações passa a ser analisado nas quatro ópticas apresentadas. Os resultados alcançados serão mais facilmente avaliados porque há uma interligação das medidas de desempenho com os objectivos que se pretendem alcançar e com a estratégia global definida, logo o BSC permite que o processo de tomada de decisão seja baseado em informação estratégica (Banker, Chang e Pizzini 2004).

Apesar de Kaplan e Norton serem os fundadores do BSC, existe muita literatura sobre a aplicação, implementação e vantagens deste modelo que se aborda neste trabalho.

2.2 Justificação

O aparecimento deste sistema de gestão foi motivado por um conjunto de razões que ajudam a compreender o seu forte crescimento nos últimos anos. Kaplan e Norton (2001) apontam duas razões essenciais para o desenvolvimento deste modelo de avaliação de desempenho e de gestão estratégica.

Primeiro, a incorporação de um conjunto de medidas de desempenho interligadas entre si e articuladas com a estratégia organizacional. Os autores pretenderam complementar outros sistemas de desempenho já existentes que contemplavam também medidas não financeiras, mas sem prever a sua interligação.

Deste modo, a primeira razão para o desenvolvimento do BSC é a criação de um sistema que estabelece um conjunto de relações de causa-efeito entre as medidas incorporadas no modelo e a estratégia. Por exemplo, o investimento na formação dos trabalhadores irá conduzir a uma melhor qualidade dos produtos/serviços fornecidos, que por sua vez irá aumentar a satisfação dos clientes e conseqüentemente irá melhorar o desempenho financeiro. Esta interligação deve estar contemplada nas medidas de desempenho definidas e é neste sentido que o BSC é considerado como um sistema de gestão estratégica;

Em segundo lugar, esta a importância atribuída aos activos intangíveis e a difícil avaliação do valor criado por estes activos, essenciais à criação de vantagens competitivas de qualquer organização. As demonstrações financeiras tradicionais, elaboradas com base no custo histórico, não fornecem informação suficiente sobre clientes, formação dos trabalhadores, sistemas de informação, estruturas organizativas e outros aspectos que acrescentam valor. Assim, o BSC surge como uma nova estrutura que interliga os activos intangíveis com os activos tangíveis de forma a proporcionar o valor estratégico criado.

Face às razões básicas apresentadas para o surgimento do BSC, Kaplan e Norton (1992 e 1996a) defendem que este estará bem desenvolvido se, através da sua análise, se compreender a visão e a estratégia da organização, ou seja, se qualquer pessoa estranha à organização consegue perceber, através do BSC, o rumo estratégico a seguir e o que se pretende alcançar.

2.3 Perspectivas do *Balanced Scorecard*

Após a identificação das quatro perspectivas do BSC (financeira, clientes, processos internos, aprendizagem e crescimento), importa caracterizar o seu conteúdo para melhor compreender o seu funcionamento. Assim, para cada perspectiva, Kaplan e Norton apresentam uma questão ou um propósito a atingir de forma a identificar, claramente, o que se pretende medir (cf. Tabela 2.1).

Tabela 2.1: As perspectivas do BSC

Perspectiva	Questão/Objectivo
Perspectiva do Cliente	Como criar valor para a organização?
Perspectiva Financeira	Como vemos os nossos investidores/financiadores?
Perspectiva do Processo Interno	O que é que precisamos de melhorar?
Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento	Podemos continuar a melhorar e a criar valor?

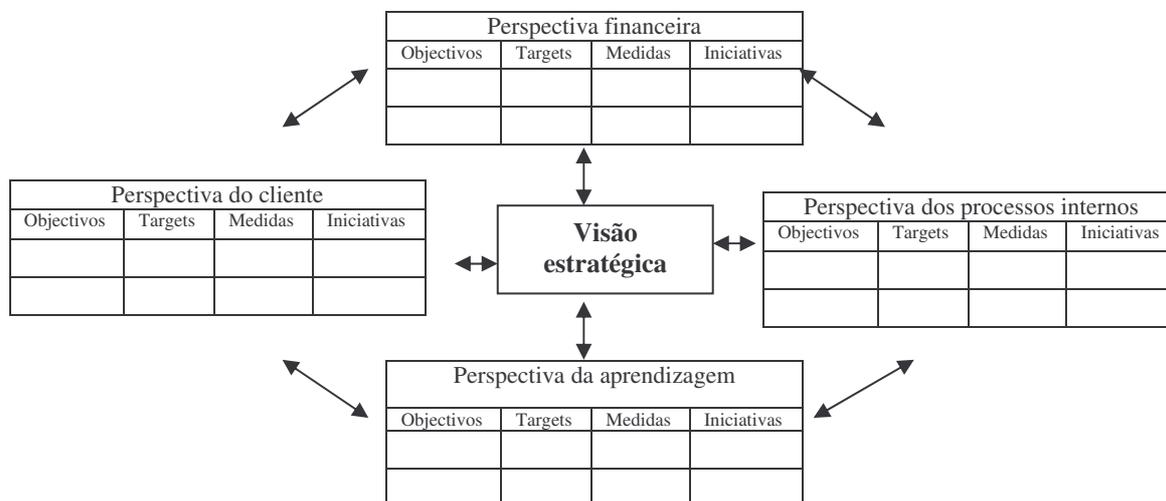
Fonte: Kaplan e Norton (1992:72).

Em função destas questões, é necessário definir, para cada perspectiva, os objectivos a atingir, os *targets* adequados,⁴² as medidas ou indicadores de desempenho a utilizar para medir o alcance dos objectivos e as iniciativas a executar, tal como nos mostra a Figura 2.1. Este é o mapa estratégico contemplado pelo BSC, onde todas as perspectivas e os

⁴² Representam medidas padrão ou estandardizadas com as quais se devem comparar as medidas ou indicadores de desempenho e, deste modo, permitir medir se os resultados foram alcançados.

objectivos dentro de cada uma delas, estão interligados com a estratégia e com a missão organizacional.

Figura 2.1: Estrutura do BSC de Kaplan e Norton



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1996a: 72).

Várias organizações que adoptaram e experimentaram o BSC referem que este permite uma maior orientação para o cliente, respostas em curto período de tempo, aumento da qualidade, ênfase nas equipas de trabalho, redução do tempo de desenvolvimento de novos produtos e uma gestão de longo prazo (Kaplan e Norton 1992; Lipe e Saltério 2000). O BSC conduz à criação de valor ao enfatizar o “investimento nos clientes, fornecedores, trabalhadores, processos, tecnologias e inovação” (Kaplan e Norton 1996a:7).⁴³ Por outro lado, permite obter uma visão mais clara dos objectivos estratégicos e, em simultâneo, definir medidas operacionais de curto prazo para atingir esses mesmos objectivos (Banker, Chang e Pizzini 2004).

a) Perspectiva do cliente

Nesta perspectiva o principal objectivo prende-se com a identificação dos clientes, das suas necessidades e dos segmentos de mercado onde se pretende competir. A análise do impacto desta perspectiva é feita com medidas como o nível de satisfação, a imagem, a fidelização e retenção de clientes, a evolução da quota de mercado, entre outros (Kaplan e Norton 1996a; Martinsons, Davison e Tse 1999; Lipe e Saltério 2000; Norreklit 2000). Para a definição clara destas medidas é necessário conhecer bem os clientes, assim

⁴³ Tradução própria.

como as suas necessidades, de forma a determinar os factores chave que permitam alcançar os objectivos definidos para esta perspectiva.

Em ambientes competitivos e dinâmicos, como os que vivemos actualmente, as organizações não podem isolar-se, mas devem interagir com esse ambiente, nomeadamente com os seus clientes. Por isso, vemos muitas vezes organizações definirem a sua missão e visão estratégica, com uma total orientação para o cliente, principalmente em organizações sem fins lucrativos (Kaplan 2001, Wisniewski e Dickson 2001; Wilson, Hagarty e Gauthier 2003; Niven 2003).

Na Tabela 2.2 apresentam-se algumas medidas que permitem avaliar o desempenho nesta perspectiva, de acordo com a literatura revista, devendo estas ser traduzidas em indicadores capazes de avaliar a concretização, ou não, dos objectivos estabelecidos.⁴⁴ Elas providenciam um *feedback* sobre o modo como a organização está a satisfazer as necessidades dos seus clientes e a criar valor.

Tabela 2.2: Medidas da perspectiva dos clientes

Objectivos Estratégicos	Medidas Centrais	Fonte
Melhorar a imagem que os clientes têm da organização e aumentar o valor criado	Satisfação dos clientes Manutenção dos clientes Atracção de novos clientes Quota de mercado	Kaplan e Norton (1996a)
Manter uma boa imagem, ser o fornecedor preferido, atrair novos clientes e manter boas relações com os existentes	Satisfação dos clientes Satisfação após venda	Martinsons, Davison e Tse (1999)
Melhorar a satisfação dos clientes aumentando, consequentemente, a rendibilidade	Repetição nas vendas Avaliação da satisfação Retorno dos clientes em função da % de vendas Clientes recuperados	Lipe e Saltério (2000)
Aumentar a satisfação dos clientes com os produtos e pessoas da organização e aumentar a satisfação após a venda	Segmentos chave Manutenção dos clientes Profundidade das relações Análise do grau de satisfação	Norreklit (2000)

b) Perspectiva financeira

No desenvolvimento da estrutura do BSC, também os objectivos financeiros devem estar articulados com a estratégia organizacional, constituindo o desempenho financeiro e a criação de valor para os accionistas o principal fim a atingir para organizações com

⁴⁴ Note-se que, para cada medida, devem ser definidos indicadores chave de desempenho que permitam efectuar a avaliação que se pretende.

fins lucrativos (Kaplan e Norton 1997 e 2001; Mooraj, Oyon e Hostettler 1999; Banker, Chang e Pizzini 2004).

Para medir o alcance dos objectivos financeiros, devem utilizar-se medidas como a taxa de rendibilidade, a taxa de redução de custos, o crescimento do volume de vendas, a percentagem de investimento, o retorno do investimento, resultados líquidos, entre outros, conforme mostra a Tabela 2.3 (Kaplan e Norton 1996a e 2001; Martinsons, Davison e Tse 1999; Caudeli e Vicente 2000; Lipe e Saltério 2000). Estas medidas devem ser diferenciadas em cada um dos três estágios da vida das organizações (crescimento, manutenção e maturidade) e em função dos objectivos financeiros pretendidos (como o crescimento da rendibilidade, a redução de custos e melhoria da produtividade, a utilização de activos e estratégia de investimento) (Kaplan e Norton 1996a).

Em organizações com fins lucrativos, os objectivos financeiros representam os objectivos de longo prazo, estando os objectivos das restantes perspectivas interligados de forma a atingir os objectivos relacionados com a rendibilidade e o retorno dos activos.

Tabela 2.3: Medidas da perspectiva financeira

Objectivos Estratégicos	Medidas Centrais	Fonte
Maximizar o valor dos accionistas	Rendibilidade Retorno do investimento Crescimento das vendas Redução de custos Despesas em I&D	Kaplan e Norton (1996a)
Ser bem sucedido financeiramente de forma a maximizar o valor dos accionistas	Controlo de custos Volume de vendas Nível de risco Percentagem de investimento	Martinsons, Davison e Tse (1999)
Determinar se a estratégia está a ser executada	Redução de custos/produktividade Utilização de activos/investimento Gestão do risco	Caudeli e Vicente (2000)
Maximizar o valor dos accionistas	Retorno das vendas Crescimento das vendas Quota de mercado Resultados líquidos	Lipe e Saltério (2000)

c) Perspectiva dos processos internos

Após abordar a perspectiva do cliente verifica-se que os seus *outcomes* vão afectar toda a cadeia de valor das organizações, desde as actividades operacionais, logística, desenvolvimento de produtos e serviços, distribuição e *marketing*. Nesta perspectiva,

pretende-se identificar os processos internos cruciais para alcançar os objectivos financeiros e aumentar a satisfação dos clientes (Mooraj, Oyon e Hostettler 1999). A introdução dos processos internos, articulados com a estratégia, constitui uma característica do BSC, o que o distingue dos sistemas tradicionais de desempenho.

A definição dos processos internos deve ser feita para toda a cadeia de valor, ou seja, desde os processos inovadores de identificação das necessidades correntes e futuras dos clientes, passando pelos processos operacionais de produção e distribuição de produtos e serviços, até aos serviços pós-venda, de modo a assegurar um serviço de qualidade em todas as vertentes (Kaplan e Norton 1996a), contemplando objectivos de curto e de longo prazo (Mooraj, Oyon e Hostettler 1999).

A satisfação das necessidades dos clientes e o alcance dos objectivos financeiros vão depender de um bom desempenho dos processos internos, em toda a cadeia de valor. As medidas desta perspectiva, de acordo com a literatura revista, passam pelo tempo médio, quer no desenvolvimento de novos produtos, quer na resolução de problemas, os recursos dispendidos com o planeamento, investigação e desenvolvimento de novos produtos, capacidade de inovação e qualidade do serviço pós-venda, conforme Tabela 2.4 (Kaplan e Norton 1996a; Martinsons, Davison e Tse 1999; Caudeli e Vicente 2000).

Tabela 2.4: Medidas da perspectiva dos processos internos

Objectivos Estratégicos	Medidas Centrais	Fonte
Identificar os processos internos adequados de forma a criar valor	Percentagem de venda de novos produtos Tempo de desenvolvimento de novos produtos Prazo de entrega Qualidade Período de tempo na resolução de problemas	Kaplan e Norton (1996a)
Desenvolver os bens e serviços de forma eficiente e eficaz	% Recursos com o planeamento % Recursos com o desenvolvimento Tempo médio de resposta	Martinsons, Davison e Tse (1999)
Identificar os processos internos críticos, nos quais a organização deve ser excelente	Capacidade de inovação Processo operacional Qualidade do serviço pós-venda	Caudeli e Vicente (2000)

d) Perspectiva da aprendizagem e crescimento

Na perspectiva de aprendizagem e crescimento, definem-se objectivos e medidas que permitem a aprendizagem, o crescimento e uma melhoria contínua da organização. O BSC, nesta perspectiva, revela a importância de investir, não apenas no desenvolvimento de novos produtos e serviços, mas também em infra-estruturas, como as pessoas, sistemas de gestão e de informação e procedimentos.

Assim, nesta perspectiva, o foco é colocado nas capacidades dos trabalhadores (formação, capacidades, motivação), na capacidade dos sistemas de informação (capacidade de fornecer informação em tempo útil) e nos procedimentos organizacionais (delegação de poderes, motivação, incentivo à criatividade, coerência dos objectivos) (Kaplan e Norton 1996a).

As organizações precisam de melhorar continuamente exigindo, para tal, uma requalificação dos recursos humanos e, conseqüentemente, maior motivação, produtividade e qualidade. A satisfação, retenção e produtividade dos trabalhadores, o número de sugestões por trabalhador, o investimento em formação, o desempenho de equipas, os mecanismos de incentivos, entre outras, são algumas medidas utilizadas nesta perspectiva, conforme Tabela 2.5 (Kaplan e Norton 1996a; Martinsons, Davison e Tse 1999; Caudeli e Vicente 2000).

Tabela 2.5: Medidas da perspectiva de aprendizagem e crescimento

Objectivos Estratégicos	Medidas Centrais	Fonte
Alinhar as capacidades e qualificações internas com os objectivos estratégicos de forma a criar valor	Satisfação dos trabalhadores Retenção dos trabalhadores Produtividade dos trabalhadores Sugestões feitas e implementadas Desempenho de equipas Cobertura de sistemas de informação	Kaplan e Norton (1996a)
Adaptar a organização às mudanças futuras através de uma melhoria contínua	Investimento em formação dos trabalhadores Experiência com novas tecnologias Satisfação dos trabalhadores Retenção de trabalhadores	Martinsons, Davison e Tse (1999)
Desenvolver uma infra-estrutura adequada de forma a proporcionar o crescimento a longo prazo	Capacidade dos trabalhadores Capacidade dos sistemas de informação Nível de motivação e <i>empowerment</i>	Caudeli e Vicente (2000)

Concluindo, o bom desempenho organizacional depende do investimento feito nos trabalhadores, nos sistemas de informação e nos procedimentos organizacionais. Assim, os objectivos e as medidas relacionadas com esta perspectiva devem ser incluídos no BSC para a análise do desempenho organizacional e para o desenvolvimento de uma gestão estratégica. Por outro lado, todas as perspectivas do BSC devem estar interligadas em prol da estratégia organizacional para que se consigam alcançar os objectivos definidos, tal como veremos no próximo ponto.

2.4 O *Balanced Scorecard* como um Sistema de Gestão Estratégica

A estrutura do BSC integra as medidas financeiras e não financeiras no sistema de informação organizacional, devendo ser transmitidas aos trabalhadores de todos os níveis da organização. Só assim os trabalhadores compreenderão as consequências das suas atitudes e decisões e os executivos conhecerão os factores de sucesso de longo prazo. Esta ferramenta de gestão estratégica é, essencialmente, um “processo *top-down* que comunica a missão e a estratégia da unidade de negócio” (Kaplan e Norton 1996a: 8).

Neste sentido, é importante distinguir o BSC do *Stakeholder Scorecard* e do *Key Performance Indicators Scorecard* (Kaplan e Norton 2001; Niven 2003). Esta distinção é fundamental para que se perceba efectivamente o papel do BSC como um sistema de gestão estratégica.

O *Stakeholder Scorecard* identifica o conjunto de terceiros que mantêm relações com a instituição, como os clientes, os trabalhadores, os investidores, os fornecedores e a comunidade em geral, estando estes representados nas diferentes perspectivas do BSC. Neste *scorecard* são definidos os objectivos que se pretendem alcançar para cada *stakeholder*, não se definindo como atingir esses objectivos. Assim “ o *stakeholder scorecard* não é adequado para descrever a estratégia de uma organização...” (Kaplan e Norton 1996a: 96).

Por outro lado, o *Key Performance Indicators Scorecard* define o conjunto de indicadores a utilizar para medir o alcance dos objectivos de cada *stakeholder*. Ora, uma lista de indicadores financeiros e não financeiros, sem estarem devidamente articulados, não permitem proporcionar o sistema de gestão estratégica que se pretende. Assim, o BSC é um complemento destes dois *scorecards*, e de outros sistemas tradicionais, ao interrelacionar as perspectivas de desempenho com a estratégia organizacional (Caudeli e Vicente 2000).

O BSC tem a importante função de concretizar a estratégia organizacional num conjunto de medidas operacionais que vão permitir avaliar os resultados alcançados e introduzir melhorias através de um *feedback* contínuo (Butler, Letza e Neale 1997). Passa, assim, de um instrumento de avaliação do desempenho para um sistema de gestão estratégica, em que a grande finalidade é reduzir a lacuna entre a formulação da estratégia e a sua

implementação (Kaplan e Norton 1996a e 2001; Butler, Letza e Neale 1997; Malina e Selto 2001).

Esta concepção do BSC surge da sua função na interligação do desenvolvimento da estratégia organizacional com a sua implementação, na interligação dos objectivos estratégicos com as medidas de desempenho, combinando objectivos de longo prazo com acções de curto prazo (Kaplan e Norton 1996a, 1996b; Butler, Letza e Neale 1997; Norreklit 2000). Deste modo, a implementação deste sistema de gestão estratégica deve seguir quatro processos essenciais:

Primeiro, o processo de clarificação e tradução da visão organizacional. A gestão tem que definir e clarificar a visão e a estratégia da organização, tendo em conta que esta deve ser passível de ser traduzida em medidas operacionais e objectivas;

Segundo, o processo de comunicação e de ligação estratégica. As medidas e objectivos estratégicos do BSC devem ser comunicados em toda a hierarquia organizacional, permitindo que todos conheçam as metas a atingir, em prol do sucesso organizacional;

Terceiro, o processo de planeamento e articulação das iniciativas estratégicas. Devem ser definidos os objectivos centrais a atingir no prazo de três a cinco anos, por cada perspectiva. Para cada um desses objectivos devem ser identificadas as medidas a utilizar, para avaliar o desempenho alcançado. No plano de curto prazo deve, ainda, ser desenvolvido o processo orçamental, com base no planeamento estratégico;

Quarto, o processo de *feedback* e aprendizagem estratégica. As medidas introduzidas no BSC não são definitivas mas devem ser ajustadas e melhoradas, permitindo alterações da própria estratégia e facilitando a aprendizagem organizacional. O processo de *feedback* é fundamental para que se possa testar e validar a estratégia que se está a implementar, devendo os resultados ser revistos mensal ou trimestralmente. Esta revisão irá permitir uma adaptação da organização ao meio envolvente e a um processo contínuo de aprendizagem.

2.4.2 Interligação entre as perspectivas do BSC e a Estratégia Organizacional

A concepção do BSC, como um sistema de gestão estratégica, implica a interligação das quatro perspectivas analisadas com a estratégia organizacional. As quatro perspectivas funcionam como um sistema de medida que apoia a comunicação dos objectivos e, conseqüentemente, motiva a execução bem sucedida da estratégia (Malina e Selto 2001). “Para adquirir os resultados esperados, atrair recursos e provar a sua responsabilidade, é

absolutamente necessário colocar os olhos na estratégia, a todo o tempo” (Niven 2003: 40).⁴⁵ Assim, as perspectivas do BSC não podem ser desenvolvidas isoladamente, mas interligadas entre si, em prol da estratégia organizacional definida (Norreklit 2000).

Para que o BSC permita executar, eficientemente, a estratégia, e alcançar os objectivos organizacionais, é necessário ter em conta três princípios básicos:

Primeiro, o conjunto de relações de causa-efeito que permitem gerir e validar a estratégia organizacional. Nestas relações entram dois conceitos chave: as medidas de *outcome* e os indicadores de desempenho. O objectivo é avaliar a relação de causa-efeito entre estes dois conceitos;

Segundo, as medidas de *outcome* versus indicadores de desempenho. Estas são duas formas de medida, sendo a primeira de carácter genérico que reflecte os objectivos comuns a várias estratégias e representa o impacto das medidas adoptadas (como a produtividade, quota de mercado, satisfação dos clientes) e a segunda de carácter específico e particular de uma organização ou unidade de negócio (como os segmentos de mercado onde a organização opera, os objectivos financeiros específicos de uma unidade de negócio). O BSC deve ser um conjunto de ambas as medidas, pois não se consegue avaliar a obtenção dos *outcomes* sem indicadores de desempenho, e avaliar o impacto no desempenho organizacional sem medidas de *outcome*;

Terceiro, a relação com os objectivos financeiros. O BSC deve focar os *outcomes* financeiros, como o retorno do capital investido ou o *economic value-added*, uma vez que estes influenciam os clientes e o desempenho financeiro futuro.

Os mapas de ligação estratégica concretizam a interligação entre as quatro perspectivas do BSC e a estratégia organizacional. O mapa deve ser preenchido com base na definição das medidas estratégicas para cada perspectiva e, para cada medida, devem ser definidos os *outcomes* e as medidas de desempenho.

2.4.3 Dificuldades na definição e implementação da estratégia

A análise feita por Kaplan e Norton sobre a interligação dos objectivos e das medidas de desempenho com a estratégia organizacional, e a sua incorporação no BSC, é feita para o sector privado. Contudo, estas ligações são fundamentais também para o BSC aplicado ao sector público, tal como refere Paul Niven (2003) e como se analisa no

⁴⁵ Tradução própria.

ponto 2.5. De um modo geral, a literatura sobre o BSC aborda a problemática da execução da estratégia organizacional e a importância de a interligar com os objectivos e a informação de desempenho. A explicação para esta dificuldade pode estar na confusão e na falta de consenso sobre o que é a estratégia. Não percebendo a estratégia, dificilmente se conseguirá executá-la eficientemente, seja no sector público ou privado.

Paul Joyce (2000) e Niven (2003) argumentam que o centro da questão está na execução da estratégia e não sua formulação ou definição. A rápida mudança da cultura organizacional, a falta de conhecimento e de controlo da estratégia e a incapacidade dos gestores de topo imporem, às outras pessoas da organização, as decisões tomadas, constituem graves problemas da estratégia (Joyce 2000).

A revista *Fortune* revelou, num estudo realizado em 1999, que cerca de 70% das falências de empresas se deve a uma má execução da estratégia e não à sua definição (Niven 2003). O autor aponta a existência de quatro barreiras na execução da estratégia, explicadas na Tabela 2.6, estando elas relacionadas com a visão estratégica, as pessoas, os recursos, e os gestores.⁴⁶

Tabela 2.6: Barreiras na implementação da estratégia organizacional

Barreiras	Explicação
Visão Estratégica	A falta de visão e de compreensão da estratégia. É fundamental perceber onde se pretende chegar e por onde se deve caminhar, para que a execução permita alcançar os resultados definidos
Pessoas	As pessoas podem constituir outra barreira devido aos planos de incentivos financeiros que podem levar à obtenção de resultados a curto prazo, sem haver uma visão a médio e longo prazo
Recursos	Os recursos constituem a base de uma boa gestão. Assim, uma boa gestão dos mesmos requer uma ligação entre os orçamentos e a estratégia. O orçamento tem de estar relacionado com os objectivos estratégicos e com as prioridades para cada ano económico
Gestores	Os gestores podem também constituir uma barreira à execução da estratégia quando não procuram informar, comunicar, discutir e debater a estratégia com todos os trabalhadores da organização, executando-a, por vezes, de acordo com interesses próprios

Fonte: Adaptado de Niven (2003: 11-13)

Mas o problema da implementação da estratégia parece ser ainda mais grave em organizações públicas e sem fins lucrativos, como defendem Kaplan (2001) e Kaplan e Norton (2001). Estas organizações tendem a preocupar-se mais com os programas e iniciativas a implementar e não com os *outputs* e *outcomes* que a organização deve atingir. Consequentemente, a avaliação de desempenho incide sobre as iniciativas implementadas e não sobre o alcance dos objectivos estratégicos. A estratégia não é

⁴⁶ Estas barreiras são comuns ao sector público e privado.

apenas o que a organização pretende fazer, mas, também, o que ela decide não fazer, sendo esta uma mensagem particularmente relevante para organizações do sector público (Porter 1996).

Com uma boa definição da estratégia, está o primeiro passo dado para o desenvolvimento do BSC, nomeadamente no sector público onde por vezes esta aparece mal definida. “O início de qualquer sistema de desempenho tem de ser uma clara definição da estratégia” (Kaplan 2001: 360).⁴⁷

Por outro lado, a falta de cultura estratégica no sector público pode conduzir à elaboração de *Key Performance Indicators Scorecards*, em vez de um BSC com a interligação estratégica necessária, ou seja, não conhecendo a missão e a estratégia organizacional, aquilo que acontecerá é a definição de uma lista de indicadores de desempenho sem qualquer articulação com os objectivos estratégicos.

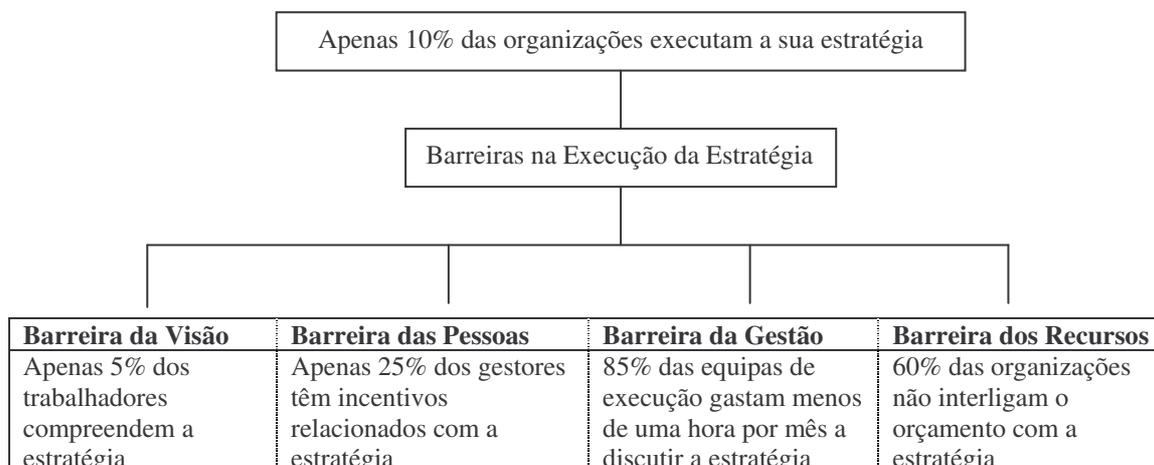
A estratégia, no sector público, não visa a maximização do valor dos accionistas e do desempenho financeiro, como em organizações privadas, mas sim a maximização do valor dos cidadãos/clientes a quem prestam o serviço (Kaplan e Norton 2001). Neste sentido, a missão organizacional deve ser definida tendo por base os interesses e os objectivos dos clientes, sendo ela que conduz à elaboração e implementação da estratégia organizacional. Se a missão incorpora os interesses do cliente em primeiro lugar, a estratégia vai também seguir essa direcção.

Para melhor compreender a dificuldade da definição e implementação da estratégia organizacional no sector público, a Figura 2.2 apresenta as principais conclusões de Niven (2003), onde é analisado o grau de dificuldade em cada uma das barreiras identificadas na tabela anterior: a visão estratégica, as pessoas, a gestão e os recursos.⁴⁸

⁴⁷ Tradução própria.

⁴⁸ Não é objectivo, neste trabalho, explorar o tema da estratégia do sector público, mas apenas referir a sua importância para o sucesso na implementação do BSC.

Figura 2.2: Dificuldades na implementação da estratégia organizacional no Sector Público



Fonte: Niven (2003: 11).

Concluindo, na sociedade da informação em que vivemos, as organizações devem investir nos seus activos intelectuais. Para tal, foi necessário desenvolver um modelo que integrasse medidas não financeiras e se assumisse como um sistema de gestão estratégica – o *Balanced Scorecard*. “O verdadeiro poder do *Balanced Scorecard* ocorre quando este é transformado de um sistema de medida para um sistema de gestão”. (Kaplan e Norton 1996: 19).⁴⁹ É neste sentido que o BSC surge como um modelo inovador e flexível para avaliar o desempenho, nomeadamente na Administração Pública, ao visar a interligação do conjunto de medidas com a estratégia, em prol do alcance da missão

2.5 O *Balanced Scorecard* na Administração Pública

2.5.1 Justificação do BSC na Administração Pública

A estrutura do BSC analisada anteriormente representa o modelo original desenvolvido por Kaplan e Norton no início da década de 90, do século passado. Contudo, o modelo do BSC não pode ser copiado, mas antes deve ser adaptado a cada organização, em função da sua realidade e actividade. Assim, cada organização terá um BSC específico e diferente, existindo já vários estudos sobre a sua aplicação ao sector público (Ho e Chan 2000 e 2002; Lipe e Saltério 2000; Kaplan 2001; Johnsen 2001; Carmona e Grönlund 2003; Niven 2003; Wilson, Hagarty e Gauthier 2003; Zelman, Pink e Matthias 2003; Chan 2004; Wisniewski e Olafsson 2004).

⁴⁹ Tradução própria.

Niven (2003), depois de verificar o sucesso do BSC em organizações privadas e a sua utilização em cerca de 50% das empresas cotadas no *Fortune* 1000,⁵⁰ procurou analisar a sua aplicabilidade às organizações públicas e às organizações sem fins lucrativos. O autor defende que o modelo desenvolvido por Kaplan e Norton assume-se relevante para grandes e pequenas organizações, sejam públicas, privadas ou sem fins lucrativos.

O aumento da competitividade, as restrições orçamentais, o aumento das expectativas da sociedade, a rápida mudança tecnológica e a necessidade de sobrevivência exigem uma rápida capacidade de adaptação das organizações do sector público (Kasurinen 2002; Wisniewski e Olafsson 2004) e a utilização de novas fontes de financiamento. A difícil conjuntura que se faz sentir justifica a adopção desta ferramenta também em organizações onde o lucro não é o principal objectivo.

No contexto de avaliação de desempenho do sector público e da agenda das reformas da NGP, o BSC assume-se um instrumento com potencial crescimento nestas organizações (Ellingson e Wambsganss 2001; Kaplan 2001; Wisniewski e Dickson 2001; Zelman, Pink e Matthias 2003; Wisniewski e Olafsson 2004). Apesar desta ferramenta ter surgido da necessidade de desenvolver uma estrutura capaz de avaliar o desempenho no sector privado, tendo em conta a estratégia e os objectivos definidos, Kaplan (2001) e Niven (2003) referem que o BSC se aplica a qualquer organização, nomeadamente em entidades públicas e entidades sem fins lucrativos. Na realidade, qualquer organização, seja pública ou privada, necessita de comunicar a sua estratégia e os seus objectivos, bem como as medidas de desempenho em todos os níveis da organização, logo o BSC é um modelo aplicável também ao sector público, desde que devidamente adaptado.

Por outro lado, as pressões exercidas, nos últimos anos, sobre os serviços públicos em geral, para a contenção da despesa pública e para a utilização de instrumentos de gestão estratégica, que permitam uma maior racionalização dos recursos disponíveis, justifica a adopção deste instrumento também no sector público. Wisniewski e Snjólfur Olafsson (2004), num estudo elaborado sobre o desenvolvimento do BSC para os municípios britânicos, referem que as pressões exercidas sobre o sector público para reduzir os custos, melhorar a qualidade dos serviços, aumentar a competitividade e aumentar a responsabilidade perante a sociedade justifica a adopção de um sistema de avaliação de desempenho e de gestão estratégica para este sector.

⁵⁰ Bolsa de valores onde estão representadas as 1000 maiores empresas americanas.

A elevada escassez de recursos, a existência de uma sociedade mais conhecedora dos seus direitos e, logo, mais reivindicativa, e a exigência de maior responsabilidade e melhores resultados por parte dos contribuintes, levam à necessidade de informação sobre os índices de eficiência, eficácia e economia dos serviços fornecidos (Ho e Chan 2002). Nesse sentido, é necessário recorrer a instrumentos de gestão privada, tal como o BSC, que contempla informação financeira e não financeira.

Niven (2003) aponta três factores essenciais que justificam a aplicação do BSC, nomeadamente na Administração Pública. Primeiro, os escândalos financeiros e contabilísticos, que se verificaram nos finais do século XX, como o caso da *Enron* e da *WorldCom*, conduziram a uma procura crescente de maior responsabilidade e transparência na actuação de qualquer organização; segundo, as medidas financeiras revelam-se limitadas e insuficientes para o processo de tomada de decisão e, terceiro, a incapacidade de grande parte das organizações executar, eficazmente, a sua estratégia.

2.5.2 Adaptação do modelo original do BSC à realidade do Sector Público

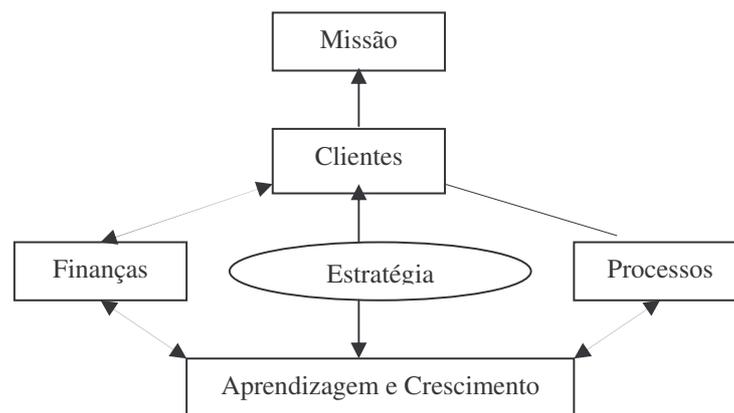
O sucesso das entidades públicas deve ser medido com base na eficiência e eficácia com que as necessidades dos cidadãos são satisfeitas, logo, as medidas financeiras tradicionais não fornecem informação suficiente para efectuar esta avaliação (Kaplan 2001).

A definição de um novo modelo para medir e gerir o desempenho na Administração Pública tem merecido a preocupação de vários investigadores. A aplicabilidade do BSC às organizações públicas é defendida por vários autores, desde que a sua implementação se adapte à realidade concreta de cada instituição, sendo necessário, por vezes, alterar as quatro perspectivas do modelo original (Ho e Chan 2000; Kaplan e Norton 2001; Kaplan 2001; Johnsen 2001; Andersen e Lawrie 2002; Zelman, Pink e Matthias 2003; Radnor e Lovell 2003; Wilson, Hagarty e Gauthier 2003; Norreklit 2003; Lang 2004; Chan 2004; Wisniewski e Olafsson 2004). As relações de causa e efeito entre as medidas e as perspectivas que integram o BSC devem ter por base os objectivos centrais da organização que, sendo variáveis entre elas, podem implicar mudanças no modelo original.

Como adaptar o modelo original do BSC para as organizações sem fins lucrativos e entidades públicas para que este instrumento seja implementado com sucesso em organizações onde o lucro e o desempenho financeiro não são o objectivo central,

constitui a preocupação da obra de Niven (2003). A satisfação das necessidades da comunidade e a melhoria do bem-estar público fazem do sector público um sector específico, com uma missão geral que se distingue da do sector privado. Assim, Niven (2003) defende algumas alterações ao modelo original. A Figura 2.3 representa a estrutura do BSC para o sector público, segundo o autor, sendo esta constituída pelas perspectivas dos clientes, dos processos, das finanças e da aprendizagem e crescimento.

Figura 2.3: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Niven (2003)



Fonte: Adaptado de Niven (2003: 32).

Uma primeira alteração está relacionada com a posição cimeira ocupada pela missão organizacional, estando todas as perspectivas de desempenho interligadas de modo a concretizá-la. A missão passa a estar no topo da estrutura, significando que, em primeiro lugar, é necessário perceber a razão da existência da organização e quem é que ela serve.

Por outro lado, há uma maior importância atribuída à perspectiva dos clientes, em detrimento da perspectiva financeira, devido ao facto do foco não ser colocado nos investidores e na maximização do seu valor, mas sim na satisfação das necessidades dos seus clientes (Ellingson e Wambsganss 2001; Niven 2003). Ao alinhar a perspectiva do cliente com a estratégia está-se a dar voz às suas expectativas e à introdução das suas necessidades na definição dos serviços públicos a prestar.

Assim, a posição da perspectiva financeira no modelo original é ocupada pela perspectiva dos clientes devido à missão destas organizações. Como refere Rick Pagsibigan, numa entrevista dada sobre a organização pública que dirige, “nós colocamos a perspectiva do cliente no topo. A mensagem é a de que tudo o que fazemos relativamente às finanças, retornos, e outras coisas é para sustentar e satisfazer os

nossos clientes” (citado por Niven 2003: 34).⁵¹ O autor refere, ainda, a dificuldade, em definir, por vezes, quem são os clientes das organizações públicas e sem fins lucrativos porque temos que considerar aqueles que pagam o serviço público e os que beneficiam dele. Contudo, na estrutura do BSC devemos considerar todos os grupos de clientes porque todos influenciam a estratégia e o alcance da missão.

Apesar das alterações analisadas, a perspectiva financeira continua a existir no BSC para o sector público. Niven (2003) defende que não há BSC sem a perspectiva financeira, pois não é possível operar com sucesso sem recursos financeiros. As medidas financeiras vão determinar o sucesso ou as limitações da actividade pública e, consequentemente, a concretização da sua missão, por isso ela continua a existir. No sector público esta perspectiva foca essencialmente os custos com a actividade pública e a forma como lidar com recursos escassos, e não a obtenção do lucro como no sector privado. O desempenho financeiro, no sector público, não é um objectivo em si mesmo mas sim um meio através do qual se concretizam os fins, como a satisfação dos clientes e da comunidade em geral através da produção de bens e serviços (Wisniewski e Dickson 2001).

A perspectiva dos processos internos também faz parte do modelo do BSC para o sector público, sendo fundamental identificar os processos internos críticos para criar valor para os clientes. Os processos escolhidos devem estar directamente relacionados com os objectivos e medidas escolhidas para a perspectiva do cliente, de forma a melhorar os seus *outcomes*. Por exemplo, o tempo médio de resposta a um pedido de um cliente passa, necessariamente, por uma melhoria nos processos internos e na sua gestão. “Não podemos alinhar uma organização em direcção a um objectivo estratégico se não alinharmos os processos nesse sentido” (Pedro 2004: 20).

Qualquer sintoma de disfunção é percebido no interior da organização e pelos próprios clientes que tendem a desacreditar na eficiência da Administração Pública. Esta situação requer um alinhamento estratégico de todos os processos internos com a estratégia organizacional (Pedro 2004). Só deste modo será possível reduzir os custos sem diminuir a satisfação dos clientes.

Por último, a perspectiva da aprendizagem e do crescimento também integra o modelo do BSC adaptado ao sector público, pois também estas organizações necessitam de ter

⁵¹ Tradução própria.

peças devidamente qualificadas, capazes, dedicadas e orientadas para o alcance da missão organizacional. Os trabalhadores e as infra-estruturas organizacionais representam a base do BSC, pois a melhoria dos processos internos, a posição financeira e a satisfação das necessidades dos clientes vai depender, em grande parte, das capacidades dos trabalhadores e dos instrumentos que estão à sua disposição. Esta perspectiva é, por vezes, ignorada, pondo em causa o sucesso na implementação do BSC. “Trabalhadores motivados, com adequadas aptidões e ferramentas, operando num clima organizacional sustentável, são os ingredientes chave para melhorar os processos, trabalhar com limitações financeiras e, finalmente, satisfazer os clientes e conduzir ao sucesso da missão” (Niven 2003: 35).⁵²

As diferenças na ordenação das perspectivas, entre o sector público e o sector privado, são também analisadas por Wisniewski e Olafsson (2004). Estas baseiam-se no facto das finanças constituírem o principal objectivo no sector privado e a satisfação dos clientes a principal motivação do sector público (cf. Tabela 2.7). A informação sobre o cliente e a sua satisfação é mais relevante para o sector público onde este, na maioria das vezes, não tem opção de escolha perante um regime de monopólio, daí esta perspectiva aparecer no topo da estrutura do BSC. A aprendizagem e crescimento, bem como o sucesso dos processos internos, são meios essenciais para o alcance dos objectivos, em qualquer um dos sectores (Niven 2003; Wisniewski e Olafsson 2004; Salas e López 2005).

Tabela 2.7: Ordenação das perspectivas de desempenho no Sector Público e Privado

Sector Privado	Sector Público
Perspectiva Financeira	Perspectiva dos Clientes
Perspectiva dos Clientes	Perspectiva dos Processos
Perspectiva dos Processos	Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento
Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento	Perspectiva Financeira

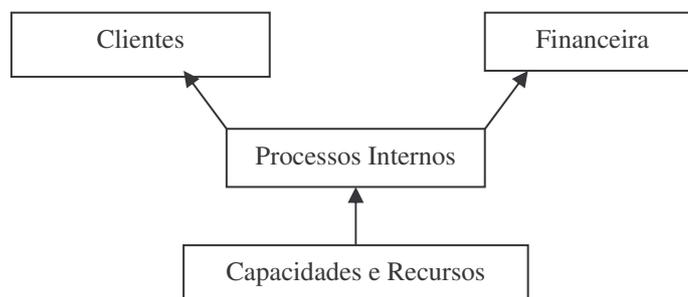
Fonte: Adaptado de Wisniewski e Olafsson (2004: 606).

José Salas e Maria José López (2005), na proposta do BSC apresentada para os Departamentos Universitários (cf. Figura 2.4), também defendem uma alteração ao modelo inicial de Kaplan e Norton por considerarem que a perspectiva financeira não é a mais importante na organização pública em análise. A qualidade do serviço prestado e a sua percepção por parte dos clientes estará na base do sucesso de uma instituição com

⁵² Tradução própria.

o cariz das universidades, sendo ainda importante incluir a perspectiva financeira, dos processos internos e de aprendizagem e crescimento.

Figura 2.4: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Salas e López (2005)



Fonte: Salas e López (2005: 59).

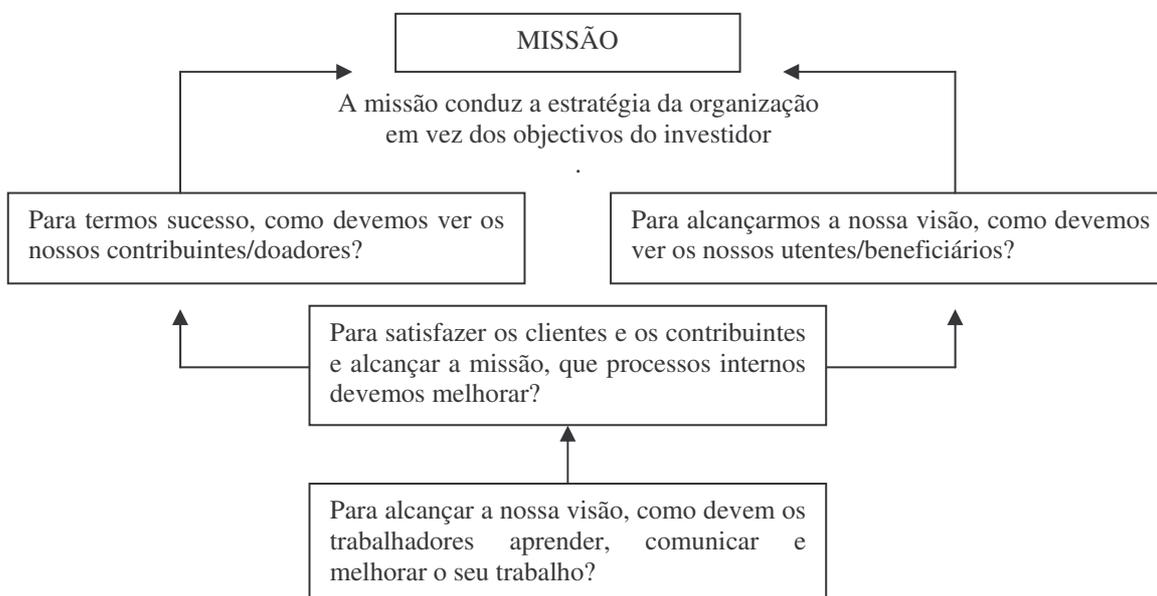
Apesar de considerarem a perspectiva do cliente a mais importante, a perspectiva financeira aparece, no mapa estratégico proposto pelos autores, em paralelo com os clientes devido à importância que a gestão eficiente dos recursos financeiros assume para qualquer instituição pública e também devido à obrigatoriedade da prestação de contas à sociedade.

Kaplan (2001) fala da importância em elevar o papel do cliente na estrutura do BSC, apresentando como exemplo a alteração efectuada nas organizações sem fins lucrativos estudadas por ele. Assim, a missão deste tipo de organizações incorpora objectivos como “a redução do analfabetismo, da desnutrição, do abandono, da doença, da poluição ou da discriminação” (Kaplan 2001: 360).⁵³ Deste modo, o cliente deve aparecer no topo do BSC, uma vez que é em prol das suas necessidades que estas instituições actuam. Kaplan (2001) e Kaplan e Norton (2001) falam-nos de dois grupos distintos de pessoas que se relacionam com a Administração Pública e que devem ser considerados na estratégia organizacional: o que paga o serviço (doadores/contribuintes) e o que beneficia do serviço (beneficiários/utentes). Os indivíduos que pagam o serviço público devem estar representados na perspectiva financeira e os que o utilizam estão representados na perspectiva dos clientes. Assim, a perspectiva do cliente e a perspectiva financeira aparecem em paralelo, representando os dois grupos de pessoas que se relacionam, de forma diferente, com o sector público, tal como mostra a Figura 2.5. A perspectiva dos processos internos e da aprendizagem e crescimento aparecem

⁵³ Tradução própria.

logo a seguir, estando directamente relacionados com o sucesso no alcance da missão e da estratégia, tal como se referiu anteriormente.

Figura 2.5: Estrutura do BSC no Sector Público segundo Kaplan (2001)



Fonte: Kaplan (2001:361).

Analisadas as principais alterações ao modelo original do BSC, quando se pretende adaptá-lo às organizações públicas e sem fins lucrativos, sintetiza-se, na Tabela 2.8, os principais objectivos de cada perspectiva e a sua diferença entre os sectores público e privado.

Tabela 2.8: As perspectivas do BSC: Sector Público vs Sector Privado

Perspectiva	Sector Público	Sector Privado
Cientes	O cliente é um fim em si mesmo. Ocupa o topo da estrutura do BSC uma vez que é para os clientes e para a satisfação das suas necessidades que toda a Administração Pública está orientada;	Os clientes representam o principal meio para atingir o fim já que eles constituem a principal fonte de receita. Ocupam a segunda posição na estrutura do BSC;
Financeira	O desempenho financeiro constitui um meio para alcançar o fim. Representa as restrições em que a organização opera e, por outro lado, os recursos disponíveis para atingir os fins;	O desempenho financeiro constitui o fim em si mesmo. Visa a maximização do valor dos accionistas. Ocupa o topo da estrutura do BSC;
Processos Internos	Os processos internos estão orientados no sentido da criação de valor e da satisfação dos clientes. A eficiência operacional é determinada pelo alinhamento estratégico dos processos.	Os processos internos são também um meio para aumentar o valor dos clientes, mas com a finalidade última de melhorar o desempenho financeiro;
Aprendizagem e Crescimento	A aprendizagem e o crescimento determinam o aperfeiçoamento dos processos, a eficiência na utilização dos recursos financeiros e, conseqüentemente, o aumento da satisfação dos clientes.	A aprendizagem e o crescimento determinam o aperfeiçoamento dos processos, a criação de valor e a melhoria do desempenho financeiro.

Salienta-se a primeira posição ocupada pelos clientes, na estrutura do BSC para o sector público, estando as restantes perspectivas interligadas em prol da maximização da sua satisfação. No sector privado, a maximização dos resultados financeiros constitui o fim a atingir e as restantes perspectivas representam os meios que, interligados entre si, devem contribuir para alcançar o fim.

2.5.3 Utilização do BSC na Administração Pública: análise de alguns casos

A investigação sobre a implementação e aplicação do BSC está já bastante desenvolvida no sector privado, notando-se, nos últimos anos, um interesse acrescido deste tipo de investigação no sector público, essencialmente nos serviços de saúde e nos municípios. Este interesse sobre a aplicação do BSC no sector público deriva das reformas introduzidas pelo modelo da NGP, revelando-se uma ferramenta com resultados positivos no desempenho das organizações públicas.

Kaplan (2001) elaborou um estudo sobre a aplicação do BSC em organizações sem fins lucrativos, tendo concluído que esta é uma ferramenta útil porque permite ultrapassar a lacuna entre a missão e a estratégia definida e as medidas operacionais de curto prazo; facilita o processo através do qual as organizações atingem o foco estratégico; direcciona o foco organizacional para os resultados que se pretendem alcançar e, por último, permite o alinhamento das organizações em iniciativas e programas que conduzam a uma melhoria do seu nível de desempenho.

O objectivo é impulsionar a medida e a gestão do desempenho no sector público, para o qual o BSC constitui uma importante ferramenta. Após verificar a importância do BSC para o sector público, Kaplan (2001) analisou a aplicação desta ferramenta em três organizações sem fins lucrativos, *United Way of Southeastern New England*, *Duke Children's Hospital* e *New Profit Inc.*, tendo concluído que a implementação do BSC obteve um elevado grau de sucesso nestas organizações, essencialmente devido à melhoria do desempenho e à maior responsabilidade verificada após a aplicação desta ferramenta. Contudo, a continuidade desta ferramenta foi posta em causa em algumas unidades, devido à falta de apoio e envolvimento da gestão de topo e da liderança.

Lilian Chan (2004) e Ho e Chan (2002) desenvolveram uma investigação com o objectivo de analisar a aplicação do BSC aos municípios, tendo focado no seu estudo o caso dos municípios americanos (132 municípios analisados) e canadianos (52

municípios analisados). Esta investigação foi motivada pela prática crescente da adopção de novas ferramentas de gestão no sector público, nomeadamente o BSC.

Dos resultados obtidos verificou-se que apenas cerca de 40% dos administradores estão informados sobre as características e objectivos do BSC, sendo que apenas 7,5% (correspondente a 14 municípios: 11 americanos e três canadianos) já implementaram o BSC. Segundo os autores, verifica-se uma relação positiva entre a dimensão dos municípios e a percepção sobre as funções, características e implementação do BSC, daí que se tenha verificado um maior grau de implementação nos municípios americanos.

Relativamente ao tipo de medidas de desempenho utilizadas, verifica-se que cerca de 80% dos respondentes desenvolve medidas para a perspectiva financeira, aparecendo no topo da hierarquia, devido ao seu carácter tradicional; o contrário se passa com a perspectiva da inovação e mudança que se apresenta pouco desenvolvida por ser uma medida relativamente recente e difícil de implementar (Kaplan e Norton 1992). Verifica-se, ainda, que dentro das perspectivas financeira, eficiência operativa e desempenho dos trabalhadores, há um maior desenvolvimento de medidas do *output* do que de medidas de *outcomes*, talvez por aquelas serem mais objectivas e quantificáveis.

Quanto à perspectiva da satisfação do cliente e da inovação, destacam-se as medidas de *outcomes* devido ao facto destas perspectivas definirem a eficácia com que a organização satisfaz os clientes e se torna inovadora. O número de municípios americanos que desenvolve medidas de desempenho para cada uma das cinco perspectivas é maior, comparativamente aos municípios canadianos.

Os autores concluíram, ainda, que os administradores que responderam ao questionário têm um bom conhecimento da metodologia do BSC, considerando que o tempo requerido para a sua elaboração constitui o principal entrave à aplicação desta ferramenta. Contudo, quando devidamente implementado, os benefícios superam os custos da utilização do BSC. Cerca de 80% dos respondentes estão confiantes quanto à utilização do BSC no futuro, pois consideram-no um importante instrumento de gestão para o sector público, sendo ainda incipiente a sua implementação no momento da realização do estudo.

William Zelman, George Pink e Catherine Matthias (2003) estudaram a aplicação do BSC no sector de saúde. Os autores verificaram que esta ferramenta, que começou por ser aplicada nos organismos privados, assume uma elevada importância para o sector

hospitalar e tem já uma aplicação significativa neste serviço público. No estudo em concreto os autores introduziram algumas perspectivas de desempenho como a qualidade dos cuidados de saúde e o acesso aos mesmos e os resultados alcançados, por se adequarem melhor à realidade dos serviços de saúde. Os autores concluíram ainda que a implementação do BSC no sector da saúde tende a crescer de forma exponencial devido à sua importância estratégica neste sector.

A análise do sistema de gestão de desempenho do governo local, com base nas quatro dimensões do BSC de Kaplan e Norton, foi objecto de estudo na investigação de Louise Kloot e John Martin (2000). O estudo revelou que o sistema de avaliação de desempenho do governo local foca, essencialmente, o desempenho financeiro, descuidando os determinantes e meios que permitem alcançá-lo como a melhoria dos processos internos, a satisfação dos cidadãos, a inovação e a mudança. Assim, é necessário que a gestão do desempenho foque os resultados bem como os meios que permitem alcançá-los.

Chris Wilson, David Hagarty e Julie Gauthier (2003) analisaram, ainda, a aplicação do BSC em cinco organizações públicas de diferentes países, sendo elas: *Public Works and Government Services Canada*; *British Columbia Buildings Corporation*; *Directorate of Public Construction and Property* na Noruega; *US General Services Administration* e, finalmente, *National Property Board of Sweden*.

Cada uma destas organizações elaborou o seu mapa estratégico com as perspectivas e medidas de desempenho que melhor se adaptam à sua estratégia, não tendo alterado significativamente o modelo original do BSC. Os autores concluíram que o BSC se tornou parte integrante dos procedimentos do planeamento estratégico e dos processos de gestão destas organizações. Esta prática de gestão foi bem aceite, sendo encarada como uma ferramenta de gestão que revela o desempenho na implementação da estratégia.

A aplicação do BSC, num serviço público britânico não identificado, seguiu quatro passos essenciais (Andersen e Lawrie 2002), sendo eles:

- a criação de mapas estratégicos. Estes mapas exemplificam a estratégia a seguir, num prazo de cinco anos, para se alcançar o sucesso, devendo envolver todas as equipas de trabalho.

- a definição das actividades centrais e das medidas de desempenho. Com base nos mapas estratégicos referidos anteriormente, devem ser definidas as actividades centrais, bem como as medidas de desempenho a utilizar. Esta definição deve ser um trabalho conjunto.
- a análise do progresso da implementação da estratégia. Através das medidas de desempenho incorporadas no BSC da organização será analisado o progresso da implementação da estratégia.
- a divulgação e discussão das medidas de desempenho, com regularidade mensal ou trimestral. Desta forma será possível uma adaptação e uma mudança activa relativamente à informação proporcionada por essas medidas.

Henrik Andersen e Gavin Lawrie (2002) concluíram que, seguindo as características descritas, o BSC é uma ferramenta extremamente útil para o sector público, devido ao sucesso obtido no caso estudado. Propõem, contudo, uma pequena alteração à denominação da perspectiva financeira do modelo original, sugerindo que a perspectiva *governance* reflecte melhor as obrigações da gestão pública.

A Tabela 2.9 faz uma análise comparativa da estrutura do BSC para diferentes serviços públicos, com a indicação das perspectivas de desempenho propostas e/ou utilizadas e a respectiva ordenação, de acordo com a literatura revista. Embora sejam apresentadas outras denominações para as perspectivas de desempenho do BSC, como a eficiência operacional, o desempenho dos trabalhadores, inovação e mudança, estas mantêm os objectivos e um conteúdo semelhante ao das perspectivas do modelo original. Apenas são feitas algumas adaptações tendo em conta a realidade de cada serviço público.

Apesar das diferenças verificadas na definição das perspectivas de desempenho, a principal alteração ocorre nas medidas e objectivos definidos dentro de cada perspectiva, devendo cada organização analisar se o modelo original é adequado ou não à sua estrutura. Assim, os clientes, as finanças, os processos internos e a aprendizagem aparecem de um modo geral em todas as referências analisadas. Quanto à perspectiva financeira, de facto a sua importância diminui relativamente ao sector privado, sendo que nesta perspectiva a ênfase é colocada na redução de custos devido aos objectivos de eficiência que se pretendem alcançar (Johnsen 2001).

Tabela 2.9: Estrutura do BSC no Sector Público: análise comparativa

Tipo de Serviço Público	Perspectivas de Desempenho	Fonte
Sector Público em geral	Geração de valor para o cliente Custos Legitimidade Processos Internos Aprendizagem e crescimento	Kaplan e Norton (2001)
Sector Público em geral	Clientes Financeira Processos Internos Aprendizagem e Crescimento	Niven (2003)
Polícia – Escócia	Clientes/cidadãos Desempenho Operacional Melhoria Contínua (Aprendizagem) Desempenho Financeiro	Wisniewski e Dickson (2001)
Polícia – Suécia	Recursos Cidadão Sucesso Trabalhadores	Carmona e Grönlund (2003)
Municípios – EUA e Canadá	Financeira Eficiência Operacional Satisfação dos clientes Desempenho dos trabalhadores Inovação e mudança	Chan (2004)
Governo Local - Escócia	Impactos na Sociedade Gestão dos Serviços (processos) Gestão de Recursos (pessoas, etc.) Melhoria dos Serviços	Wisniewski e Olafsson (2004)
Hospitais – Canadá	Financeira Eficiência Operacional Satisfação dos clientes Desempenho dos trabalhadores Inovação e mudança	Ho e Chan (2000)
Unidades de Saúde	Clientes Processos Internos Aprendizagem e Crescimento Custos	Zoe Radnor e Bill Lovell (2003)
Universidades - Portugal	Perspectiva financeira e orçamental Perspectiva do cliente Perspectiva social Perspectiva dos processos internos Perspectiva da aprendizagem e crescimento	Nuno Ribeiro (2005)
Transportes – EUA	Satisfação e relação com os clientes Melhores práticas de negócio Aprendizagem e crescimento Oferta de programas e serviços	Sandra Lang (2004)

2.6 Vantagens e limitações do *Balanced Scorecard* nas organizações públicas

2.6.1 Vantagens

Apesar do BSC ser uma ferramenta com potencial crescimento, desde os finais do século passado, e ser caracterizado como um importante sistema de gestão estratégica, a análise custo-benefício da sua implementação é um factor a ponderar quando se decide pela sua adopção. Todavia, poucas organizações estão em condições de avaliar os benefícios da sua implementação devido ao curto período de tempo decorrido (Mooraj, Oyon e Hostettler 1999).

O BSC é uma ferramenta versátil para desenvolver, discutir e seleccionar os indicadores de desempenho mais relevantes para organizações complexas, como é o caso das organizações públicas (Johnsen 2001), com a importante característica de proporcionar a melhoria do desempenho e o aumento da responsabilidade e da transparência (Holmes, Piñeres e Kiel 2006). Propicia uma abordagem prática sobre a informação económica, uma vez que se foca apenas nos indicadores de desempenho chave de cada perspectiva, eliminando informação em excesso e inútil, tornando os benefícios, da sua implementação, superiores aos custos. O BSC funciona como um processo educacional do conjunto de *stakeholders*, permitindo uma melhor alocação e mobilização dos recursos de forma a alcançar os *outcomes* desejados (Kaplan 2001; Chan 2004).

Com base na análise da implementação do BSC em diversas agências governamentais de alguns países desenvolvidos,⁵⁴ Jennifer Holmes, Sheila Piñeres e Douglas Kiel (2006), identificaram um conjunto de benefícios na utilização deste instrumento de gestão, como melhoria da comunicação e aumento do consenso interno, interligação dos objectivos de longo prazo com os de curto prazo, consideração do factor tempo, melhoria do planeamento estratégico, incentivo à participação e inovação, sendo ainda um modelo adequado para organizações complexas.

Radnor e Bill, no estudo elaborado sobre a implementação do BSC nos serviços de saúde, referem as seguintes vantagens desta ferramenta (2003: 180):

- clarifica e permite a obtenção de consenso sobre a estratégia organizacional;
- comunica a estratégia em toda a organização;
- alinha os objectivos departamentais e individuais com a estratégia;

⁵⁴ Analisaram a implementação do BSC em agências governamentais dos EUA, Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Suécia.

- interliga os objectivos estratégicos com as actividades centrais de longo prazo e os orçamentos anuais;
- facilita as revisões periódicas e sistemáticas da estratégia;
- permite o *feedback* contínuo, facilitando o processo de aprendizagem e a melhoria da estratégia;
- traduz o melhor alinhamento estratégico em melhores resultados.

Facilmente deduzimos que estas vantagens exigem uma adequada implementação do BSC, começando pela adequada definição da estratégica, tal como referimos anteriormente, e pela comunicação a todos os membros da organização.

As vantagens da aplicação do BSC são caracterizadas, por Niven (2003), em seis aspectos essenciais: aumentar o sentido de responsabilização e demonstrar os resultados alcançados, atrair recursos escassos, criar o foco na estratégia, produzir informação e não dados, conduzir o processo de mudança e aumentar os índices de confiança (cf. Tabela 2.10).

Tabela 2.10: Vantagens do BSC no Sector Público

Vantagens	Justificação
Aumentar o sentido de responsabilização e demonstrar os resultados alcançados	Nos últimos anos assistiu-se a um aumento do número de instituições de caridade e sem fins lucrativos, sendo também crescentes os fundos monetários envolvidos. Face a uma comunidade cada vez mais informada sobre os seus direitos e mais exigente, o BSC permite medir o verdadeiro desempenho organizacional, aumentando assim o grau de responsabilidade e a transparência dos resultados alcançados;
Atrair recursos escassos	O BSC não faz uma organização rica ou milionária, mas ajuda a captar recursos escassos que são críticos para o desenvolvimento sustentável de qualquer organização;
Criar o foco na estratégia	Colocar a estratégia em acção é um dos propósitos do BSC. O grande benefício está na articulação de todas as medidas de desempenho com a estratégia e a missão organizacional. A falta desta articulação foi a principal falha de outras medidas de desempenho, no passado;
Produzir informação e não dados	A era da tecnologia provocou uma grande lacuna entre dados e informação, não se devendo confundir as duas coisas. Uma organização pode dispor de um bom conjunto de dados, mas não saber como tratá-los e interpretá-los. O BSC domina essencialmente na informação que produz para a gestão, assumindo assim um papel fundamental na sociedade da informação;
Conduzir o processo de mudança	O BSC pode ajudar a conduzir o processo de mudança necessário para alcançar os <i>outcomes</i> desejados;
Aumentar os índices de confiança	Se o BSC ajuda a revelar a responsabilidade e transparência e a atrair recursos escassos para a organização, ele tem também a vantagem de conseguir uma maior confiança da comunidade, trabalhadores e contribuintes. Aumentando os níveis de confiança na organização, conseqüentemente, irão aumentar as contribuições e os fundos transferidos para estas instituições.

Fonte: Adaptado de Niven (2003: 39-42).

O processo de melhoria contínua na prestação de bens e serviços, com melhores índices de eficiência, eficácia e responsabilidade e, conseqüentemente o aumento da satisfação dos clientes, constituem grandes vantagens do BSC quando aplicado ao sector público. Por outro lado, a elevada flexibilidade do modelo permite adaptá-lo a qualquer organização, aumentando a sua utilidade e importância. Contudo, como qualquer outro sistema, o BSC também tem limitações, pondo em causa, muitas vezes, a sua implementação com sucesso.

2.6.2 Limitações

Apesar das vantagens do BSC aplicado ao sector público, nomeadamente a melhoria do desempenho e o aumento da responsabilização e da transparência, existem também limitações que afectam o sucesso na implementação desta ferramenta. A falta de recursos e de uma cultura estratégica, a politização da Administração Pública, a reduzida participação dos cidadãos, as barreiras culturais e a corrupção na aplicação dos fundos públicos constituem limitações importantes (Holmes, Piñeres e Kiel 2006).

No estudo elaborado por Chan (2004) sobre a aplicação do BSC nos municípios americanos e canadianos, apontaram-se as principais dificuldades no seu desenvolvimento e implementação. Destacam-se a necessidade de um sistema de informação altamente desenvolvido para suportar o BSC, a falta de apoio do executivo, a necessidade de se interligar o BSC com o sistema de recompensas dos trabalhadores, a elevada formação exigida e ainda a contínua mudança subjacente ao BSC. Para as organizações que ainda não implementaram o BSC, o tempo requerido para o seu desenvolvimento constitui o principal entrave ao início deste processo.

Wisniewski e Dickson (2001) referem que o tempo e esforços dispendidos, a diferença entre a terminologia utilizada e a cultura de gestão da organização e a falta de competências específicas dificultam a implementação com sucesso do BSC. Por outro lado, em organizações com actividades e funções muito específicas, como é o caso da polícia, pode correr-se o risco de não se estar a medir o que realmente constitui a actividade desta organização quando a missão não é claramente definida e os indicadores utilizados não abarcam todas as actividades desenvolvidas (Carmona e Grönlund 2003).

O elevado investimento, quer em tempo quer em dinheiro, na implementação do BSC e, por outro lado, os resultados incertos e muitas vezes inquantificáveis, constituem

também limitações do BSC, desmotivando por vezes a decisão da sua adopção (Mooraj, Oyon e Hostettler 1999). Apesar disso, os autores defendem que esta é uma ferramenta útil para qualquer organização nos dias que correm.

2.7 Utilização do *Balanced Scorecard* nas forças policiais

2.7.1 O BSC aplicado às forças policiais: análise de alguns casos

A NGP introduziu a preocupação com a responsabilidade e a qualidade dos serviços públicos, decorrendo daqui o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho e de gestão estratégica para os diversos sectores da Administração Pública. Os serviços policiais foram também confrontados com novas exigências, em termos da eficiência e da responsabilidade dos serviços prestados. Por outro lado, aumentaram as expectativas dos cidadãos relativamente à segurança pública e prevenção, essencialmente após a globalização da criminalidade e os ataques terroristas dos últimos anos.

O desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho, nos serviços policiais, enfrenta imensas restrições e limitações, por se tratar de organizações caracterizadas por um elevado secretismo, hierarquia e disciplina. Contudo, com o aumento da actividade policial nos últimos anos, e o papel importante que esta assume para a qualidade de vida das pessoas, é fundamental obter informação não financeira para avaliar o seu desempenho (Carmona e Grönlund 2003).

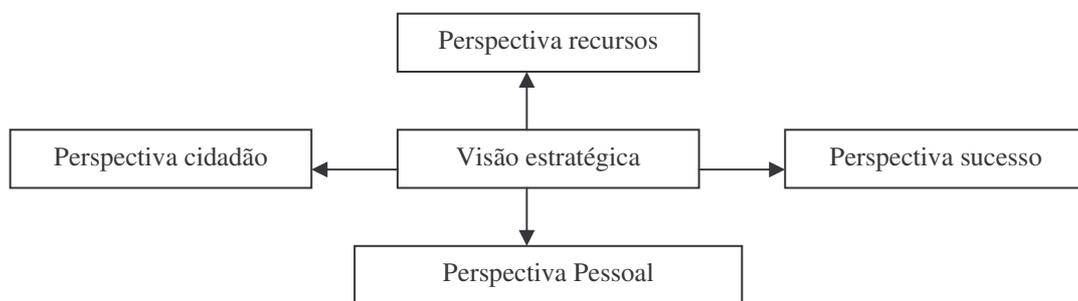
Por outro lado, como referem Holmes, Piñeres e Kiel (2006) a aplicação do BSC em organizações públicas é particularmente apropriada em organizações complexas, transparentes e maduras, com diversos *stakeholders*, logo também este modelo é susceptível de aplicação nos serviços policiais. Para identificar as perspectivas adequadas, e garantir o sucesso da implementação do BSC, é fundamental a articulação entre o planeamento estratégico e as necessidades e objectivos específicos de cada organização.

A actividade de qualquer serviço policial, como a manutenção da segurança e da ordem pública, a prevenção e redução do crime, a verificação da aplicação da lei, a investigação criminal, entre outras, devem estar na base da elaboração do BSC e do desenvolvimento das suas perspectivas. De seguida, analisa-se de que forma alguns países adaptaram a estrutura do BSC aos seus serviços policiais.

2.7.1.1 Suécia

A estrutura do BSC para o Serviço Nacional de Polícia da Suécia, analisada por Carmona e Grönlund (2003), baseia-se em quatro perspectivas de desempenho: a perspectiva dos recursos, a perspectiva dos cidadãos, a perspectiva do sucesso e, ainda, a perspectiva do pessoal, tal como evidencia a Figura 2.6. A implementação desta ferramenta na polícia sueca iniciou em 1998, e teve como objectivos melhorar a comunicação, horizontal e vertical, da estratégia organizacional e complementar o sistema formal de estatísticas do crime com um sistema de planeamento e de controlo de gestão.⁵⁵

Figura 2.6: Estrutura do BSC da polícia sueca



Fonte: Carmona e Grönlund (2003: 1484).

A perspectiva dos recursos representa todos os recursos financeiros, materiais e humanos de que o Governo deve dispor para levar a cabo a missão organizacional. Na perspectiva do cidadão, o foco é colocado na obtenção da opinião pública sobre os problemas locais, qualidade de vida e segurança, bem como a percepção da população relativamente ao serviço prestado.

Relativamente à perspectiva do sucesso, esta constitui a principal inovação do modelo, sendo considerada a dimensão estratégica crucial, pois permite responder às questões: o que é que queremos alcançar, quando alcançamos os nossos objectivos e como devemos medir o nosso progresso. Para avaliar o sucesso do desempenho do serviço policial, os autores consideram que há quatro factores essenciais: o tráfico rodoviário, a ordem pública, os crimes de drogas e a investigação criminal.

Finalmente, na perspectiva do pessoal, estão representados todos os *stakeholders*, nomeadamente os trabalhadores e os investidores, ou seja, esta perspectiva está relacionada com o ambiente organizacional, interno e externo. O foco é direccionado

⁵⁵ O sistema de estatísticas de crime é o único sistema existente que proporciona algum tipo de informação sobre a actividade policial.

para os trabalhadores e para a sua motivação no local de trabalho, sendo este um factor com elevada influência sobre os resultados.

Deste modo, apesar das especificidades, a estrutura apresentada pelos autores não se distingue significativamente do modelo original de Kaplan e Norton, pois acabam por estar representadas dimensões idênticas.

Importa, ainda, salientar que o BSC desenvolvido para a polícia sueca contempla também a perspectiva do tempo, ao combinar informação passada, presente e futura. Esta característica assume extrema relevância já que a estrutura do desempenho organizacional deve conter indicações sobre o desempenho futuro, bem como sobre o que foi alcançado no passado (Bourne, Mills, Wilcox, Neely e Platts 2000).

No caso da polícia sueca, a perspectiva futura é desenvolvida através de questionários efectuados aos cidadãos e ao pessoal. Os dados obtidos nestes questionários fornecem às autoridades policiais informação sobre as necessidades, preocupações e percepções acerca da qualidade do trabalho da polícia. Assim, o BSC da polícia sueca mede a satisfação de dois grupos fundamentais: os cidadãos e o pessoal.

2.7.1.2 Escócia

A implementação do BSC, em duas divisões da polícia escocesa, foi analisada por Wisniewski e Dickson (2001).⁵⁶ O processo de implementação do BSC foi gradual. Iniciou em 1997 apenas com a sua aplicação na unidade de serviços operacionais, cuja missão é reduzir o vandalismo sem aumentar os custos operacionais. O processo seguiu cinco fases sequenciais (Wisniewski e Dickson 2001:1061):

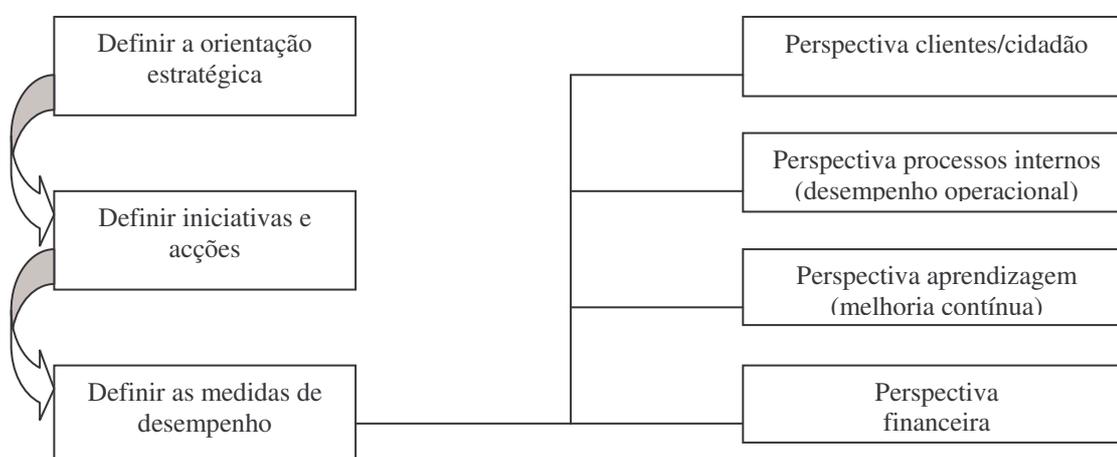
- definição dos objectivos estratégicos;
- identificação das acções/iniciativas chave para cada objectivo;
- agrupamento das acções/iniciativas nas perspectivas do BSC;
- determinação das medidas adequadas para cada acção/iniciativa;
- medida dos resultados por acção/iniciativa.

Quanto às perspectivas de desempenho utilizadas não há diferenças relevantes face ao que foi referido até agora, sendo elas o foco nos clientes/cidadãos, os processos internos, a perspectiva da aprendizagem e a melhoria contínua e, ainda, o desempenho financeiro (ver Figura 2.7).

⁵⁶ Força policial de Dumfries e Galloway que correspondem a duas divisões da polícia escocesa.

O seguimento destas fases permite elaborar o mapa estratégico que constitui a essência do BSC e o principal meio para comunicar a estratégia e para avaliar o desempenho alcançado. O estudo permitiu verificar que a implementação do BSC na polícia escocesa foi bem sucedida, não apenas porque o BSC providenciou um conjunto de medidas de desempenho estratégico e operacional, mas porque providenciou também uma estrutura de gestão estratégica. Passou a existir uma melhor compreensão das perspectivas do desempenho financeiro e operacional, tendo sido introduzidas iniciativas para aumentar o controlo financeiro. O BSC produzido reflecte a estratégia da unidade policial em análise, tornando-se num adequado plano de trabalho para qualquer iniciativa a desenvolver e para qualquer unidade da polícia escocesa.

Figura 2.7: Estrutura do BSC da polícia escocesa



Fonte: Wisniewski e Dickson (2001: 1060).

O sucesso na implementação deve-se essencialmente à motivação e entusiasmo das equipas de trabalho e ao envolvimento de todos os funcionários bem como do chefe da unidade policial em estudo.

2.7.1.3 Canadá

Desde o ano 2000 que a polícia nacional canadiana adoptou o BSC, no sentido de a transformar numa “organização de excelência com orientação estratégica”.⁵⁷ O objectivo é tornar a polícia canadiana numa organização com foco na estratégia e na gestão e avaliação de desempenho.

⁵⁷ Relatório 2004-2005 do *Departmental Case Studies Royal Canadian Mounted Police*, retirado de http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/studies/RCMP-GRC_e.asp, em 03 de Janeiro de 2006.

O desenvolvimento do modelo partiu da definição de uma visão estratégica para o corpo nacional de polícia, que passa por se tornar mais proactiva e menos reactiva, actuar com base no planeamento estratégico, que requer uma melhor compreensão do ambiente de mudança, informar o público sobre a agenda policial e prever os recursos necessários para desenvolver o programa delineado.

Com base na visão estratégica, o serviço nacional de polícia do Canadá definiu dois objectivos essenciais a seguir: a excelência operacional e a excelência organizacional. Com base nestes objectivos, a estrutura do BSC desenvolvido pela polícia canadiana assenta em três perspectivas básicas: os clientes e *stakeholders*; os processos (inclui as operações, a integração do policiamento e a excelência de gestão) e as pessoas (aprendizagem e mudança), como revela a Figura 2.8.⁵⁸

Figura 2.8: Estrutura do BSC da polícia canadiana



Todas as perspectivas devem estar interligadas com cinco objectivos estratégicos, sendo eles: a redução o crime organizado, a redução do terrorismo, a prevenção e redução da criminalidade infantil e juvenil, a garantia e a segurança das comunidades e, por fim, o apoio às operações e iniciativas internacionais.

Para garantir o sucesso na implementação do BSC, este seguiu três fases sequenciais: o desenvolvimento dos mapas estratégicos, devendo ser desenvolvido um mapa estratégico para cada um dos cinco objectivos acima mencionados; o desenvolvimento dos *scorecards* ou das matrizes de objectivos, no sentido de identificar as iniciativas a desenvolver pelas unidades operacionais, de forma a serem alcançados os objectivos estratégicos e, finalmente, a divulgação periódica do desempenho alcançado.

O ano de 2002-2003 foi o primeiro ano em que o BSC ficou totalmente implementado. A avaliação dos primeiros resultados permitiram já aferir sobre um aumento da satisfação dos *stakeholders* e, em simultâneo, uma maior economia de recursos

⁵⁸ Idem.

financeiros. Este é um caso de sucesso da implementação do BSC numa organização policial.

2.7.1.4 Reino Unido

A *West Mercia Constabulary* e o *Criminal Records Bureau (CRB)*,⁵⁹ representam duas organizações do serviço policial do Reino Unido, onde o BSC é utilizado como ferramenta de gestão estratégica.

A implementação do BSC na *West Mercia Constabulary* começou por uma clara definição da missão que se resume na seguinte expressão “Um melhor lugar para viver” (Wilson 1999: 20). A falta de visão estratégica e de interligação das medidas de desempenho existentes e a inexistência de informação qualitativa fomentaram o desenvolvimento do modelo nesta organização policial. A principal finalidade é melhorar o desempenho organizacional e aumentar os índices de confiança e de satisfação das pessoas relativamente aos serviços prestados.

Após a definição da missão, definiram-se os factores críticos de sucesso, as medidas *targets* que permitem avaliar o desempenho e os indicadores chave devidamente articulados com a missão organizacional, integrados nas quatro perspectivas do BSC de Kaplan e Norton. A integração das actividades básicas da *West Mercia Constabulary* tornou-se mais eficaz e a informação é obtida quase em tempo real, facilitando a gestão estratégica e operacional. “O *Balanced Scorecard* permite-nos ver as relações e as implicações e, conseqüentemente, promove o alinhamento organizacional” (Wilson 1999: 22).⁶⁰

O relatório sobre o desempenho, elaborado pelo CRB, para o exercício de 2004, revela os principais parâmetros a considerar na implementação do BSC de uma organização que tem como missão a protecção dos cidadãos e a prevenção/detecção do crime. Assim, são definidos três objectivos essenciais: aumentar o atendimento/satisfação do cliente; melhorar a qualidade do serviço e fornecer um serviço mais eficiente. Estes requisitos vão determinar a estrutura do BSC, que é composta por cinco perspectivas, sendo elas a qualidade e segurança, os clientes, o sucesso, a eficiência e finanças e ainda a inovação e desenvolvimento, tal como demonstra a Figura 2.9.

⁵⁹ O CRB é um serviço executivo do *Home Office* que tem como função apoiar as decisões de organizações relacionadas com a segurança, através da produção de informação sobre as estatísticas de crime, sobre relações estratégicas, sobre boas condutas e práticas, entre outras informações.

⁶⁰ Tradução própria.

Figura 2.9: Estrutura do BSC para os serviços de detecção do crime



Fonte: Adaptado do relatório do *Criminal Records Bureau* (2003).

2.7.1.5 Holanda

No caso holandês, o BSC foi adoptado inicialmente em duas divisões de polícia da região de Amesterdão,⁶¹ como um projecto-piloto, através do qual se definiram as medidas de desempenho para toda a força policial da Holanda.

A implementação da metodologia do BSC nesta força policial foi motivada por dois factores: primeiro, a necessidade de orientar a actividade policial para o aumento da segurança e da qualidade de vida da comunidade e, segundo, o aumento das exigências dos vários *stakeholders*, relativamente ao desempenho da polícia. A força policial de Amesterdão apresentava uma cultura adequada ao desenvolvimento desta metodologia, tendo incorporado no seu BSC a prevenção do crime, a gestão de desempenho, a actividade pró-activa e as condições de trabalho.

O comandante responsável pela implementação do BSC nesta força policial, refere que este modelo, ao complementar medidas de resultados e de *outcomes*, propicia a informação adequada para avaliar e gerir o desempenho policial, uma vez que esta actividade está muito dependente de factores sócio-económicos (como as taxas de criminalidade) que as medidas de resultados não reflectem.⁶²

A melhoria na gestão da força policial de Amesterdão, uma orientação das suas actividades para aquilo que realmente interessa e uma maior transparência do

⁶¹ O corpo nacional da polícia holandesa está organizado em regiões, e estas em distritos. Amesterdão é a região do corpo de polícia da Holanda onde se iniciou o processo de desenvolvimento do BSC.

⁶² Retirado de <http://www.efmsoftware.nl/totalqualitymanagement/casesamsterdampoliceforce/?lang=en>, em 06 de Junho de 2006.

desempenho policial são os primeiros impactos da implementação do BSC nesta organização policial.

A Tabela 2.11 sintetiza os casos analisados relativamente à implementação do BSC nos serviços policiais. Identifica-se a instituição estudada, o país a que pertence e ainda as perspectivas de desempenho incluídas na estrutura do BSC adoptado. Verifica-se que os serviços representados nesta análise correspondem a países onde há um grande impacto da NGP (Reino Unido, Canadá, Suécia e Escócia), podendo este constituir um factor importante para a adopção deste tipo de instrumentos de gestão.

Tabela 2.11: A utilização do BSC nas forças policiais: análise comparativa

Instituição	País	Estrutura do BSC
Swedish National Police Board	Suécia	Recursos Cidadãos Sucesso Pessoal
Dumfries e Galloway Constabulary	Escócia	Clientes/cidadãos Processos internos Aprendizagem Finanças
Royal Canadian Mounted Police	Canadá	Clientes e <i>stakeholders</i> Processos Pessoas, aprendizagem e mudança.
West Mercia Constabulary	Reino Unido	Satisfação dos Clientes Desempenho financeiro Processos internos Aprendizagem e crescimento
Criminal Record Bureau	Reino Unido	Qualidade e segurança Clientes Sucesso Eficiência e Finanças Inovação e desenvolvimento
Polícia de Amesterdão	Holanda	Não define

2.7.2 Elaboração de mapas de ligação estratégica nos serviços policiais

Depois de definida a estrutura do BSC, com base na missão e nos objectivos estratégicos e, após a definição das actividades chave, é necessário desenvolver um conjunto de medidas/indicadores de desempenho que permitam medir o desempenho alcançado e o respectivo progresso ou melhoria. Estes indicadores devem proporcionar informação correcta sobre o desempenho aos utilizadores no formato adequado e em tempo oportuno (Finnimore 1993).

A publicação da informação proporcionada por estes indicadores deve ser acompanhada de uma devida explicação e enquadramento da actividade policial. Assim, pretende-se

evitar disfunções entre aquilo que é medido e o que constitui realmente a actividade da polícia (Finnimore 1993; Wisniewski e Dickson 2001; Carmona e Grönlund 2003). Para que os indicadores constituam um importante sistema de informação de apoio na tomada de decisões, estes devem ser desenvolvidos para cada uma perspectiva de desempenho da estrutura do BSC.

A elaboração do mapa de ligação estratégica constitui um aspecto fundamental para o sucesso do BSC, pois a comunicação da estratégia, a todos os níveis da organização, vai depender da elaboração adequada desse mapa. No início do ano devem ser feitas reuniões para esclarecer a estratégia e definir os objectivos a atingir, para cada uma das perspectivas do BSC. Devem ser definidas as acções/iniciativas a desenvolver para cada objectivo e cada responsável deve ainda apontar o(s) indicador(es) de desempenho a utilizar para medir o alcance de cada objectivo definido, em cada perspectiva de desempenho.

O mapa de ligação estratégica varia de organização para organização, e deve ter por base a missão organizacional definida. Wisniewski e Dickson (2001) apresentaram um mapa estratégico adaptado à organização policial sueca, tendo como missão a segurança e a manutenção da ordem pública e como estratégia global a melhoria do serviço prestado à comunidade, sem aumentar os custos operacionais. Para cada perspectiva de desempenho os autores definiram um objectivo central a atingir, bem como as acções a desenvolver e os indicadores a utilizar para medir o grau de concretização dos objectivos e, assim, avaliar o desempenho alcançado. Devem ainda ser definidos *targets* que são os limites máximos para cada indicador, acima dos quais o desempenho começa a ser negativo. Por exemplo, se o tempo médio de resposta é de cinco dias, para uma determinada acção, qualquer período de tempo acima constitui um desempenho negativo que deve ser melhorado.

À medida que mudam os objectivos, as acções e os indicadores devem ser ajustados de forma a permitir que se esteja a medir efectivamente o que se pretende. O mapa é interactivo e dinâmico, pois uma melhoria dos processos e do desempenho dos trabalhadores e o aumento da eficiência operacional vai permitir racionalizar os recursos, melhorar o serviço prestado e, conseqüentemente, aumentar a satisfação dos clientes.

Os mapas de ligação estratégica ajudam a perceber o BSC como um sistema de gestão estratégica. Permitem avaliar o desempenho quase em tempo real, constituindo, assim, um instrumento fundamental para a tomada de decisões estratégicas. Os desvios e os erros não são detectados apenas no final do exercício, mas, sim, continuamente com o decorrer das operações.

O esforço dispendido para a introdução e aplicação do BSC não pode justificar o contínuo adiamento da sua implementação, até porque quem conhece bem a organização, a sua actividade e o seu papel na sociedade, facilmente adequa um mapa estratégico e implementa o BSC. É necessário o envolvimento das chefias e executivos, vontade própria para implementar o BSC no terreno e, essencialmente, uma mudança da cultura relativamente à avaliação do desempenho, o que na Administração Pública constitui ainda um grande passo a dar.

CAPÍTULO III

Enquadramento da Administração Policial Portuguesa

3.1 Reforma da Administração Policial no contexto da Nova Gestão Pública

3.1.1 Processo de mudança estratégica

A análise das mudanças estruturais e culturais, resultantes da NGP, do sistema de informação, de contabilidade, de responsabilidade e de gestão de desempenho dos serviços policiais tem sido alvo de interesse em algumas investigações, levadas a cabo nos últimos anos, sobretudo no Reino Unido, Austrália, África do Sul, Canadá, Grécia e Suécia (Edmonds e McCready 1994; Leishman, Cope e Starie 1995; Loveday 1995 e 2005; Collier 1997, 2001b, 2004; Call 2003; Carmona e Grönlund 2003; Lambropoulou 2004; Hoque, Arends e Alexander 2004).

A eficiência, a eficácia, a responsabilidade, a adoção de instrumentos de gestão e a satisfação dos clientes do serviço da segurança e da justiça estão na base da reforma que se pretende implementar em qualquer serviço policial. O processo de reforma, contudo, não é fácil de implementar, envolvendo um conjunto de fases e de passos que devem ser dados de forma gradual, como qualquer outro processo de mudança estratégica.

Um primeiro problema apontado para a reforma dos serviços policiais é a ambiguidade existente no conceito desta reforma (Call 2003). É necessário que os detentores do poder de decisão conheçam bem as necessidades da comunidade e os instrumentos existentes para levar a cabo as mudanças adequadas. Hoque, Arends e Alexander (2004) falam da importância das novas ferramentas e técnicas contabilísticas de modo a providenciar a informação necessária à tomada de decisão. Por outro lado, as mudanças introduzidas devem ser consistentes com a cultura organizacional, como é o exemplo dos sistemas de controlo impostos institucionalmente que muitas vezes entram em conflito com as culturas já estabelecidas (Collier 1997).

Hoque, Arends e Alexander (2004) referem que as reformas da NGP nos serviços policiais têm dois propósitos essenciais: primeiro, legitimar o serviço policial perante o eleitorado e os cidadãos em geral; segundo, aumentar a eficiência na utilização dos recursos.

A concretização destes propósitos implica o desenvolvimento de sistemas de informação adequados que permitam responder às exigências e expectativas, cada vez mais altas, da sociedade. Contudo, os autores analisam este processo de mudança segundo dois modelos: o modelo da escolha técnico-racional e o modelo da

legitimidade. Assim, no primeiro modelo defende-se a introdução de novas ferramentas e técnicas contabilísticas e de melhores sistemas de informação para melhorar o processo de tomada de decisão, tal como aconteceu com a polícia australiana (Hoque, Arends e Alexander 2004). Os defensores do modelo da legitimidade referem que as reformas no sector público são implementadas não para melhorar a eficiência, mas sim para legitimar os serviços perante o eleitorado, o Governo, os media e a população em geral. Deste modo, os sistemas de controlo e de responsabilização são introduzidos por imposição institucional, através do poder coercivo de que o estado dispõe.

Em síntese, estes dois modelos criam vantagens na implementação da reforma quando complementados. O serviço policial atrai uma atenção especial dentro da comunidade em geral, logo a transparência, a responsabilidade e a eficiência deste serviço público merece uma preocupação acrescida das entidades governamentais (Hoque, Arends e Alexander 2004).

As mudanças estratégicas a introduzir no serviço policial devem incidir essencialmente sobre a prevenção, detecção e a investigação do crime, maior disciplina da corrupção e de comportamentos pouco éticos, bem como o desenvolvimento de sistemas que permitam reduzir esse tipo de comportamentos (Collier 2004). Por outro lado, as políticas, os programas e as iniciativas implementadas devem ser consistentes com o objectivo central de promoção da protecção e da segurança da comunidade.

Uma mudança estratégica desta reforma é a definição das funções e das actividades do sistema policial de acordo com a missão e objectivos estratégicos organizacionais, logo, a definição da missão e dos objectivos precede a definição das funções e das actividades. O lema que rege os princípios da reforma que se pretende implementar é “tornar-se mais responsável para alcançar os objectivos e atender às expectativas da comunidade”. (Hoque, Arends e Alexander 2004: 63). A introdução da gestão por objectivos e do planeamento estratégico, nos serviços policiais, contribui para o aumento da sua eficiência uma vez que a alocação de recursos é feita com base nas actividades chave: prevenção e redução do crime, aumento da segurança, combate do terrorismo, entre outras (Sepp 2002).

Frank Leishman, Stephen Cope e Peter Starie (1995) defendem que a reforma da polícia em particular, e do sector público em geral, passa pela adopção de técnicas de gestão privada, profissionalização da gestão, explicitação das normas e das medidas de

desempenho, ênfase no controlo do *output*, descentralização das unidades policiais e aumento da competitividade, tendo sempre por base os objectivos estratégicos nacionais e as necessidades da comunidade.

Importa, no contexto da reforma policial, focar cinco perspectivas que Charles Call (2003) considera como sendo aspectos a diferenciar neste processo de mudança, sendo elas a perspectiva dos direitos humanos, a perspectiva militar, a perspectiva da execução da lei, a perspectiva do desenvolvimento económico e a perspectiva da democratização (cf. Tabela 3.1). O autor preocupa-se com um processo de mudança das forças policiais a diferentes níveis para que se consigam os resultados pretendidos.

Tabela 3.1: Perspectivas da reforma policial

Perspectiva	Explicação
Perspectiva dos Direitos Humanos	O objectivo central é a protecção dos Direitos Humanos universalmente reconhecidos. É necessário estabelecer mecanismos internos e externos de responsabilização pelo respeito desses direitos;
Perspectiva Militar	Esta perspectiva apela para uma reorganização e reestruturação dos serviços policiais, devendo estes ser mais técnicos e com maior foco nas medidas de desempenho, eficácia e de conduta, em vez de se preocuparem tanto com interesses e experiências internacionais;
Perspectiva da Execução da Lei	Nesta perspectiva enfatiza-se a necessidade de fortalecer as capacidades locais de forma a permitir um controlo imediato do crime local e combater o crime e o terrorismo transnacional;
Perspectiva do Desenvolvimento Económico	A preocupação com o desenvolvimento económico está na base desta perspectiva. Assim, é necessário remover os impedimentos ao investimento estrangeiro, nomeadamente a redução dos custos com crimes e violência;
Perspectiva da Democratização	Esta perspectiva enfatiza a importância de uma visão holística na implementação da reforma, relacionando a segurança, com desenvolvimento e democracia.

Fonte: Call (2003).

As elevadas taxas de crime e de violência passaram a ser um comportamento habitual nos últimos anos, com o processo de globalização e internacionalização, constituindo mesmo um indicador de desenvolvimento em alguns países (Lambropoulou 2004). Contudo, o Governo deve desenvolver um papel activo na mudança deste cenário, exigindo-se, em simultâneo, uma redução dos custos e das despesas com a segurança e a justiça criminal, ou seja, maior qualidade dos serviços prestados, com melhores índices de eficiência, eficácia e economia (Edmonds e McCready 1994).

3.1.2 Reforma da Administração Policial: análise internacional

De uma forma geral, a definição dos objectivos prioritários e a afectação de recursos para a actividade central do combate e redução do crime são a base da reforma dos

serviços policiais. Contudo, na maioria dos casos analisados detectou-se que os agentes policiais perdem muito tempo com outro tipo de serviços, não se concentrando na sua função principal (Loveday 1995; Collier 2001b, 2004; Hoque, Arends e Alexander 2004; Lambropoulou 2004).

Barry Loveday (1995) e Collier (2001b) analisam a reforma do sistema britânico,⁶³ tendo verificado que apenas 25% da actividade policial está orientada para a actividade central, resultando num aumento do número de crimes de dois milhões e meio, em 1980, para cinco milhões em 1996. Isto significa que o crime aumentou 100% neste período, sendo acompanhado apenas por um aumento de 10% no número de agentes do corpo policial.

O documento publicado em 1993, pelo Governo britânico, intitulado *Police Reform: A Police Service for the Twenty-first Century*,⁶⁴ refere-se à lacuna existente entre o número de oficiais afectos à actividade de combate e prevenção do crime e o número de chamadas recebidas por dia relativamente a crimes (Home Office 1993; Loveday 1995; Collier 2001b). Por dia, um serviço policial recebe cerca de 80% de chamadas relacionadas com o crime quando apenas 40% dos oficiais de polícia estão afectos ao combate e prevenção do crime. Verifica-se um desajustamento nestes indicadores. Assim, a afectação dos recursos necessários para a actividade central dos serviços policiais é um dos objectivos da NGP, nomeadamente com a introdução de novas tecnologias.

Este documento realça a importância da avaliação do desempenho nos serviços policiais, onde a clara definição dos objectivos a atingir e a participação da população assume um papel fundamental. Pretende-se, ainda, que as autoridades policiais sejam mais efectivas, tendo uma maior orientação para a gestão, de modo a melhorar o desempenho policial. As autoridades policiais são responsáveis pelo desempenho e pelo controlo dos resultados, esperando-se que os comandantes nomeados tenham larga experiência em gestão ou finanças (Home Office 1993; Loveday 1995).

Por outro lado, o documento publicado pelo Governo britânico exige a publicação anual e trimestral dos resultados de desempenho para permitir a comparação com outras forças policiais e para que os cidadãos possam avaliar o nível do serviço policial

⁶³ O modelo britânico caracteriza-se pelo pioneirismo na reforma do seu sistema policial, sendo uma referência para outros países.

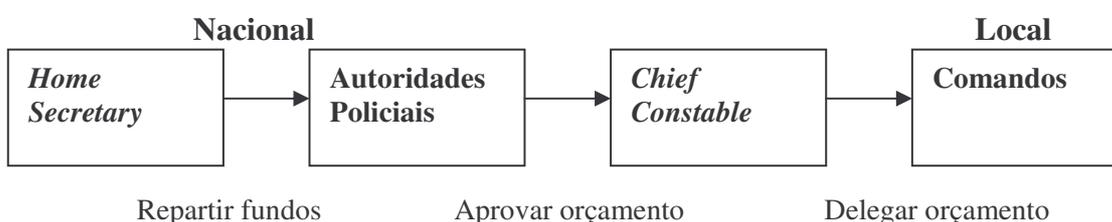
⁶⁴ Documento publicado em 1993, pelo governo britânico, com o intuito de estabelecer as competências e actividades da polícia, após a reforma da NGP.

prestado. No caso dos resultados de desempenho não serem satisfatórios, as autoridades policiais locais deverão indicar ao comandante do corpo de polícia quais as medidas necessárias a adoptarem para melhorar os resultados.

Relativamente à autonomia financeira, após a introdução do documento já referido (Home Office 1993), verificou-se uma transferência de poderes dos comandos locais para o *chief constable*, passando estes a terem a responsabilidade de gerir os recursos e as necessidades prioritárias, devido à exigência e pressão para se limitarem os orçamentos e reduzir as despesas (Loveday 1995, 2005; Collier 2001b).⁶⁵ Dwight Edmond e Douglas McCready (1994) referem a importância de se apurarem os custos do serviço prestado, com base em programas e *outputs*, devendo as taxas e preços praticados reflectir esses valores. Desta forma, evitar-se-ia o consumo desnecessário do serviço público por parte dos cidadãos, aumentando os índices de eficiência na afectação de recursos.⁶⁶

Com a diminuição do grau de descentralização, várias críticas foram colocadas ao documento de 1993, defendendo-se que este não representava uma reforma, mas apenas a substituição das autoridades policiais existentes por entidades mais centralizadas, sendo que o resultado foi o aumento da taxa de crime após a implementação destas medidas (Loveday 1995). Assim, em 1994, surge o novo Código de Práticas de Gestão Financeira. Isto levou à descentralização da gestão financeira das autoridades e dos chefes policiais para os comandos locais, uma vez que estes estão mais próximos da população e conhecem melhor as suas necessidades (cf. Figura 3.1). Volta-se, então, a falar numa gestão financeira local (Collier 2001b).

Figura 3.1: Estrutura financeira da polícia britânica



Fonte: Collier (2004: 6)

⁶⁵ O surgimento do *Financial Management Initiatives*, em 1982, introduziu a gestão financeira local, sendo o primeiro sinal de descentralização introduzido pela NGP.

⁶⁶ O facto das entidades públicas praticarem preços inferiores ao custo de produção dos serviços públicos, ou mesmo de forma gratuita, leva ao consumo em excesso dos mesmos, porque não há uma consciência, por parte dos cidadãos, da dimensão do seu custo. Torna-se fundamental apurar os custos, não com base no orçamento anual, mas sim em função dos *outputs* produzidos, aumentando a legitimidade para racionalizar o consumo por parte dos cidadãos (Edmond e McCready 1994).

Em 2004, com a apresentação do documento intitulado *Building Communities, Beating Crime: A Better Police Service for the 21st century*, pela *Secretary of State for the Home Department*, definiram-se quatro objectivos claros para reformar os serviços policiais. Primeiro, a definição das normas nacionais dentro de uma estrutura clara de responsabilidade e com o foco na qualidade do serviço para o cidadão. Segundo, a delegação e devolução de poderes e de responsabilidades para os líderes locais que conhecem melhor as necessidades das pessoas. Terceiro, a flexibilização das organizações de modo a responderem às aspirações dos clientes e, quarto, a articulação dos serviços em prol das necessidades dos cidadãos.

Deste modo, percebe-se a intenção do governo britânico em reformar os serviços policiais, no contexto da globalização e das novas formas de criminalidade, bem como devido à necessidade de aumentar os índices de eficiência, eficácia e economia.

A *West Mercia Constabulary* corresponde a um caso de sucesso no processo de reforma de uma força policial britânica. O desenvolvimento das técnicas de gestão, de sistemas de informação e de planeamentos estratégicos permitiu melhorar o seu desempenho policial, havendo uma maior concentração dos recursos na actividade principal de combate e prevenção do crime. As autoridades locais desenvolveram os indicadores de desempenho mais adequados, tendo em conta um guia inteligente de estratégias policiais e o objectivo de uma polícia mais proactiva e mais integrada na população.

Collier (2004) aborda, ainda, a reforma dos serviços policiais sul-africanos que tentaram replicar, sem sucesso, o modelo britânico, nomeadamente na aplicação do modelo da gestão financeira local. O insucesso desta aplicação justifica-se pelas diferentes ideologias, valores e crenças dos dois países, o que exigia uma mudança da estrutura organizacional. Consequentemente, era necessário proceder a uma mudança da cultura instalada e da mentalidade da sociedade, e não copiar integralmente o modelo britânico. Os factores seguintes justificam o insucesso na reforma dos serviços policiais sul-africanos:⁶⁷

- a forte centralização da estrutura organizacional da polícia sul-africana, com várias linhas de comando, ao contrário da leve estrutura britânica;
- a não implementação das mudanças a nível nacional e provincial;

⁶⁷ Pelos factores de insucesso descritos para a polícia sul-africana leva-nos a pensar que algo de semelhante aconteceria no caso da reforma da polícia portuguesa devido à estrutura fortemente hierarquizada e militar ainda existente e à falta de autonomia financeira. A mudança da cultura instalada seria o primeiro passo a dar.

- a transferência de responsabilidades para os níveis inferiores não foi acompanhada pela transferência de recursos financeiros;
- a falta de ligação entre as autoridades operacionais e as autoridades responsáveis pela elaboração do orçamento;
- a existência de uma cultura militar e a baixa formação e qualificação dos polícias;
- diferentes objectivos da reforma: a reforma britânica tinha um objectivo financeiro e, por isso, pretendia aumentar a eficiência e a eficácia, enquanto que a reforma sul-africana tinha um objectivo financeiro e um objectivo social, pretendendo também reduzir as altas taxas de crime;
- a forte resistência à mudança.

Em 1997, o Governo sul-africano publicou o documento intitulado *Transformation of the Public Servic*. Este documento tem por base a delegação e a descentralização da responsabilidade e da gestão do sector público em geral, com uma reforma agendada para cinco anos. Em 1998, o Departamento de Protecção e Segurança estabeleceu os objectivos da reforma dos serviços policiais como sendo “a descentralização das funções policiais ao mais baixo nível” (Collier 2004: 9).

Hoque, Arends e Alexander (2004) procuraram verificar a articulação entre os conceitos da NGP e a gestão da responsabilidade, eficiência, eficácia e economia do serviço policial australiano. O estudo destes autores concluiu que o sistema policial tem uma estrutura de responsabilidades bastante rígida, estando continuamente sujeito a avaliações de desempenho. Os princípios de eficiência, eficácia e orientação para o cliente constituíram os factores catalizadores da mudança estratégica destes serviços.

A introdução de mecanismos de gestão, como os sistemas de contabilidade e de controlo financeiro, a gestão estratégica, a definição dos objectivos, dos *outputs* e de uma gestão baseada em *outcomes*, são as principais mudanças implementadas, em prol de uma melhoria do desempenho policial. Por outro lado, introduziu-se uma medida que visa o envolvimento de todos os níveis da hierarquia na elaboração do orçamento e do planeamento e na definição dos objectivos.

Os autores concluíram que existe um aumento considerável na aplicação dos princípios da NGP nos serviços policiais australianos. Concluíram, ainda, que a reforma do serviço policial resulta dos dois modelos já referidos anteriormente: o modelo da escolha técnico-racional e do modelo da legitimidade. Deste modo, as medidas introduzidas têm

como propósito legitimar o serviço perante o eleitorado e aumentar os índices de eficiência na utilização dos recursos.

Relativamente ao sistema policial grego, Effi Lambropoulou (2004) concluiu que a melhor forma da polícia se tornar mais eficaz e eficiente é aumentar a proximidade aos cidadãos e incentivar a sua participação no combate e prevenção do crime, até porque a satisfação da população não depende directamente da redução do crime, mas, sim, de uma actuação apropriada e rápida da polícia. As pessoas tendem a avaliar o serviço policial pelo número de polícias que vêm na rua (Loveday 1995; Collier 2001b; Lambropoulou 2004).

Assim, uma orientação para o cliente é uma condição fundamental para melhorar a qualidade dos serviços policiais, tal como acontece no sector privado, logo este é o princípio básico da reforma do sistema policial grego. Este princípio deriva da grande lacuna existente entre as expectativas dos cidadãos e o serviço prestado pela polícia grega, que se pretende colmatar com as mudanças introduzidas (Lambropoulou 2004).

Em 2000, três reformas são levadas a cabo pelo Governo grego, relativamente ao sistema policial: primeiro, tornar as esquadras policiais em autoridades independentes; segundo, efectuar contratos com os chefes de polícia, pelo período de dois anos, com a possibilidade de renovação e, terceiro, criar um Centro de Planeamento Operacional e de Gestão da crise.

O elevado grau de liberdade no exercício da profissão exige uma forte responsabilidade e transparência perante a sociedade, logo, o profissionalismo dos polícias é uma das medidas utilizadas na avaliação do desempenho. Por um lado, defende-se uma maior autonomia e, por outro, o aumento do controlo. Lambropoulou (2004) concluiu que a reforma dos serviços gregos seguiu, essencialmente, duas linhas de acção: a redução dos custos do serviço, com uma maior orientação para o cliente e o aumento da qualidade do serviço, conjugada com melhores índices de eficiência e eficácia.

A Tabela 3.2 resume as principais alterações que decorreram da reforma de alguns serviços policiais, a nível internacional, com a introdução dos princípios da NGP, tendo por base a revisão de literatura efectuada.

Tabela 3.2: Mudanças estratégicas nas forças policiais: análise internacional

Fonte/País	Características da Mudança
Collier (2004) - África do Sul	Descentralização das responsabilidades e das funções policiais; Optimização da gestão dos recursos, afectando os fundos para os objectivos prioritários; Transferência de recursos dos comandos superiores para as unidades operacionais.
Hoque, Arends e Alexander (2004) - Austrália	Definição clara da missão e dos objectivos estratégicos; Introdução de novas técnicas contabilísticas de modo a melhorar a informação financeira; Desenvolvimento de sistemas para detectar, prevenir e combater os crimes; Delegação de autoridades; Clara definição das responsabilidades financeiras e de gestão para uma eficaz e eficiente gestão do desempenho; Gestão do planeamento e do orçamento, com base em <i>outcomes</i> ; Avaliação de desempenho com base em <i>outputs</i> e não em programas; Utilização de indicadores de desempenho; Maior orientação para o cliente.
Lambropoulou (2004) - Grécia	Maior proximidade ao público e às suas necessidades; Incentivar a participação e a cooperação da comunidade no combate ao crime; Introdução de medidas de avaliação de desempenho; Adoptar sistemas racionais de gestão; Enfatizar a gestão e avaliação do desempenho com base no <i>outcome</i> principal – a redução do crime; Formação do pessoal, sistemas de informação e sistemas de recompensas adequados; Racionalização dos recursos, aumentando a preocupação com as despesas da polícia.
Collier (2001b); Loveday (1995) - Reino Unido	Descentralização de poderes e das responsabilidades; Definição da actividade central – combate e prevenção do crime; Subcontratar actividades secundárias; Maior proximidade ao cidadão e consulta previa das suas necessidades; Incentivar a população a julgar o serviço policial prestado, facilitando a avaliação do desempenho; Identificar as medidas de avaliação de desempenho; Elaboração trimestral e anual de relatórios dos resultados de desempenho; Comparação com os resultados de outras entidades; Autoridades policiais com experiência em gestão e finanças; Introdução de novas tecnologias que permitam à polícia levar a cabo a sua actividade principal.

3.1.3 Reforma do Sistema Policial Português

Após abordar a reforma policial no contexto internacional, com ênfase no caso britânico, pretende-se analisar a reforma implementada no sistema policial português, no seguimento do conjunto de reformas introduzidas na gestão pública. Para além das mudanças introduzidas pela NGP, o aumento crescente da criminalidade e do vandalismo nos últimos anos, especialmente da criminalidade juvenil, fruto de fenómeno da internacionalização e da globalização em que vivemos, torna urgente a adopção de novas medidas e de reestruturação dos serviços de forma a dar resposta ao problema.

As reformas do sector público português são, normalmente, iniciadas através de um conjunto de leis e de outro tipo de regulamentação, devido à forte influência do direito, através da qual o Governo implementa as mudanças pretendidas. De forma a introduzir as reformas da NGP, uma das principais consequências para a polícia portuguesa foi a criação da Polícia Municipal (PM), sendo esta uma forma de descentralização administrativa, de base territorial, constituindo a força policial com maior proximidade à população. Esta reforma é também uma forma de concretizar a necessidade de uma maior descentralização dos serviços policiais, que é uma preocupação da Constituição da República Portuguesa (CRP) para o sector público em geral.

De acordo com a Lei 39/2000 de 17 de Março, a criação da PM é o veículo fundamental para a territorialidade da segurança. A Tabela 3.3 sintetiza a legislação aprovada e publicada para a criação da PM, nos moldes em que ela existe actualmente, sendo explicado o objectivo de cada lei.

Tabela 3.3: Legislação para a criação da PM

Legislação	Objectivo
Lei n.º 32/1994 de 29 de Agosto	Disciplina as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respectiva actuação
Lei n.º 33/1998 de 18 de Julho	Cria os Conselhos Municipais de Segurança
Lei 140/1999 de 28 de Agosto	Estabelece o regime e forma de criação da PM
Lei 159/1999 de 14 de Setembro	Transferência de Competências para as Autarquias Locais
Decreto-lei n.º 39/2000 de 17 de Março	Regula a criação dos serviços da PM
Decreto-Lei n.º 40/2000 de 17 de Março	Define os direitos e deveres dos agentes da PM
Portaria n.º 247-A/2000 de 8 de Maio	Cria os cursos de formação para a carreira de PM e de Técnico Superior da PM
Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio (revoga a Lei 140/99 de 28 de Agosto)	Revê a lei-quadro que define o regime e a forma de criação da PM

A Lei nº 159/1999 de 14 de Setembro aprova as competências das autarquias locais relativamente à responsabilidade pela PM. Deste modo, há uma transferência de atribuições e competências para as autarquias locais no que toca à organização e funcionamento da PM, falando-se em descentralização administrativa e não em desconcentração como acontece na PSP, GNR e PJ (em que há apenas delegação de poderes).

Desde 1994, com a Lei nº 32/1994 de 29 de Agosto, que estavam previstos os serviços municipais de polícia, tendo uma actuação e um conjunto de competências diferentes das que existem hoje na PM, não existindo na altura a figura do polícia municipal mas sim a de fiscal municipal. A Tabela 3.4 analisa a evolução das competências da PM,

com base nas duas leis fundamentais que aprovaram esta alteração: a Lei n.º 32/1994 de 29 de Agosto e a Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio.

Tabela 3.4: Evolução das atribuições da PM

Lei	Atribuições
Lei n.º 32/1994 de 29 de Agosto	Fiscalizar o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos
Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio (revoga a Lei 140/99 de 28 de Agosto)	Fiscalizar o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos Cooperar com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais

Na Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio encontram-se as atribuições actuais da PM, actuando em matéria específica no âmbito do município em que se inserem, podendo ainda coadjuvar as restantes forças de segurança quando devidamente solicitado. É criada a figura do polícia municipal que actua sob a dependência do Presidente de Câmara. É ainda previsto, pela Portaria n.º 247-A/2000 de 8 de Maio, a criação de cursos de formação para a carreira de técnico superior de polícia municipal e para a carreira agente de polícia municipal.

A organização e funcionamento da PJ também foram reestruturados em 2000, através do Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro, de modo a tornar esta força policial mais operacional e adaptada ao contexto de globalização e às novas formas de criminalidade. Esta reestruturação permitiu uma intervenção mais rápida e eficaz da PJ, ao nível de todo o território nacional. Assim, as principais mudanças sintetizam-se na Tabela 3.5, tendo por base o Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro. Deste modo, a PJ sofreu um processo de mudança estratégica tendo em vista as alterações da sociedade resultantes da globalização e do crime organizado.

Tabela 3.5: Mudanças introduzidas na PJ

Legislação	Alterações
Decreto-Lei n.º 275- A/2000, de 9 de Novembro	Substituição da Directoria-geral pela Directoria Nacional
	Redefinição da implementação geográfica das directorias e departamentos de investigação criminal, antes denominadas de sub-inspecções
	Aperfeiçoamento da estrutura de gestão administrativa e financeira, com a criação do Conselho Administrativo, apoiado pelo Departamento de Administração Financeira e Patrimonial, que anteriormente se denominava de Departamento de Apoio Geral
	Criação do Departamento de Cooperação Internacional, devido à necessidade de Portugal cooperar a nível internacional, no âmbito da União Europeia e da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC/INTERPOOL)
	Reestruturação das carreiras, no âmbito do processo de modernização administrativa
	Substituição do Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais pelo actual Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais. Esta mudança deveu-se às novas responsabilidades nacionais no domínio da qualificação da polícia criminal

A GNR também sofreu algumas mudanças com a aprovação da actual lei de organização e funcionamento (Decreto-Lei nº 231/1993 de 26 de Junho), sendo a principal mudança a integração da Brigada Fiscal como força de segurança da Guarda (anteriormente denominada de Guarda Fiscal). A Brigada Fiscal é uma polícia fiscal aduaneira, a quem compete fiscalizar, controlar e acompanhar as mercadorias sujeitas à acção aduaneira. Compete-lhe ainda instruir processos contra-ordenacionais e aplicar as respectivas coimas, bem como realizar outras diligências solicitadas por magistrados judiciais e Ministério Público (art. 7º do Decreto-Lei nº 231/1993 de 26 de Junho). Ainda de acordo com o art. 34, nº 2, al. b), a Brigada Fiscal actua em todo o território nacional e nas zonas marítimas de respeito. Esta força de segurança está organizada numa subunidade de comando e serviços, articulados em agrupamentos, grupos, destacamentos, subdestacamentos e postos fiscais espalhados por todo o território, tal como acontece com a Brigada de Trânsito.

Destaque ainda para a criação de um conselho administrativo que é responsável pela administração financeira da GNR e pela obtenção e processamento de bens e serviços, em conformidade pelo art. 57º da lei de organização e funcionamento da GNR. Esta mudança surge no âmbito da RAFE, em 1990, que obriga à criação de um conselho administrativo para melhor garantir o cumprimento das regras e princípios da contabilidade pública.

Quanto à PSP, destaca-se o surgimento de uma nova lei de organização e funcionamento, a Lei nº 5/1999 de 27 de Janeiro, que veio substituir o anterior

Comando Geral para a actual Direcção Nacional, superiormente dirigida pelo Director Nacional. Esta é uma alteração meramente formal, não alterando a organização interna desta força policial.⁶⁸

De um modo geral, no que toca à reforma da polícia em Portugal, a criação da PM é a mudança estruturante e mais relevante, na medida em que se cria uma polícia administrativa, com funções especiais de prevenção e fiscalização, mais próxima do cidadão e onde os poderes de decisão estão descentralizados, ao contrário do que acontece com as restantes forças policiais analisadas.

3.2 Sistema de informação contabilística da Polícia Portuguesa

3.2.1 Reforma da Contabilidade Pública

As diferentes estruturas organizativas, formas de financiamento, delegação e transferência de poderes e responsabilidades conduzem à existência de distintos sistemas de informação contabilística, uns mais complexos e desenvolvidos que outros.

Com a introdução da RAFE, no início da década de 90, foram criados dois regimes financeiros para os serviços e organismos da AC. Em função do regime financeiro, as características do sistema de contabilidade e administração são diferentes. Deste modo, os serviços e organismos do regime geral limitavam-se à escrituração da contabilidade de compromisso e de caixa, baseada em unigrafia, ao passo que os serviços e organismos do regime excepcional passavam a utilizar o Plano Oficial de Contabilidade (POC) das empresas privadas, utilizando, por isso, o sistema digráfico (art. 14º da lei de bases da contabilidade pública). Deveria ainda ser desenvolvida uma contabilidade analítica de forma a permitir a avaliação dos resultados da gestão. O objectivo era proporcionar não só informação financeira orçamental, mas também informação acerca da situação económica e patrimonial.

Após a implementação da reforma continuaram a existir graves problemas no sistema de informação contabilística do conjunto da Administração Pública, nomeadamente a falta de uniformização, normalização e comparabilidade da informação. Assim, após a RAFE, passou a existir, em simultâneo, um conjunto de serviços que utilizava o POC, serviços que utilizavam apenas o sistema de caixa baseado na unigrafia e outro conjunto de serviços e organismos que foram adoptando planos específicos (foi o caso do sector

⁶⁸ Actual lei de organização e funcionamento da PSP.

da saúde, dos serviços municipalizados e da segurança social). Existiam, ainda, em elaboração outros planos que não chegaram a ser implementados devido à reforma da contabilidade pública que entretanto se iniciou.

Deste modo, era urgente a elaboração de um plano geral para a contabilidade pública que ultrapassasse o problema da falta de uniformização e normalização. É neste sentido que, em 1997, publicou-se o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) com aplicação obrigatória a todos os serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local.

Deste modo, até 1997, os serviços policiais portugueses, sendo dotados de autonomia administrativa,⁶⁹ estavam obrigados apenas a utilizar a contabilidade de compromissos e de caixa, em sistema unigráfico, com respeito pela conformidade legal (inscrição e classificação orçamental e cabimento), pela regularidade financeira e pela economia, eficácia e eficiência. Contudo, o sistema de contabilidade vigente na altura apenas produzia informação orçamental, não proporcionando informação patrimonial e económica que permitisse apoiar a gestão na tomada de decisão e medir o desempenho alcançado.

3.2.2 Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)

O Plano Oficial de Contabilidade Pública é aprovado pelo Decreto-Lei nº 232/1997 de 3 de Setembro que refere, no seu preâmbulo, que este plano pretende criar as condições necessárias para a integração dos diferentes sistemas — contabilidade orçamental, patrimonial e analítica — numa contabilidade pública moderna que sirva como instrumento de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação. A informação patrimonial, a medida da eficiência, da eficácia e da economia dos gastos públicos e ainda a informação de apoio à tomada de decisão da gestão é contemplada neste plano, como consequência da necessidade de um novo modelo de gestão pública (Fernandes 2005). Por outro lado, consegue-se uma maior uniformidade, normalidade e comparabilidade da informação contabilística. Na Tabela 3.6 apresentam-se os sistemas de informação contabilística previstos no POCP, bem como se identifica o tipo de informação obrigatória em cada um desses sistemas.

⁶⁹ Não se colocava ainda o regime específico da PM, uma vez que nesta data ainda estava em desenvolvimento o enquadramento legislativo para a sua constituição.

Tabela 3.6: Sistemas de informação contabilística no âmbito do POCP

	Contabilidade Orçamental	Contabilidade Patrimonial	Contabilidade Analítica
Aplicação	Obrigatória	Obrigatória	Obrigatória
Tipo de Informação	Controlo Orçamental Receitas e despesas por classificação económica Classificação Funcional	Resultados Económicos Dívidas Existências Custos e Proveitos por natureza	Custos e Proveitos por funções Resultados por funções Custos por actividades, serviços, produtos e departamentos
Sistema de Base	Base de Caixa	Base do Acréscimo	Base do Acréscimo
Relevação Contográfica	Unigrafia	Digrafia	Não define
Classes de Contas	Classe 0	Classe 1a 8	Não define

Fonte: Adaptado de Fernandes (2005: 306).

Este plano constituiu o primeiro passo para a implementação da reforma da contabilidade pública em Portugal, confrontando com vários obstáculos, nomeadamente a necessária mudança de mentalidades e a falta de formação adequada. Deixou-se de lado um sistema de contabilidade baseado, unicamente, no princípio de caixa, acrescentando-se o princípio do acréscimo, o sistema digráfico e a informação patrimonial e analítica.

A Tabela 3.7 sintetiza as características da informação contabilística dos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local, para os quais não foi ainda criado um plano sectorial, como é o caso da administração policial.⁷⁰

Com a publicação do Decreto-Lei nº 54-A/1999, de 22 de Fevereiro, é aprovado o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), com aplicação a todas as autarquias locais e entidades equiparadas (art. 2º).⁷¹ Assim, a PM, constituindo um serviço do município está sujeito às obrigações contabilísticas contidas neste plano, embora sejam os serviços de contabilidade e património da respectiva Câmara Municipal que elaboram e contabilizam toda a informação. A PM tem que elaborar o plano de actividades e respectivo relatório, bem como prever as receitas e despesas para cada exercício económico. Mantêm-se os três sistemas de contabilidade — orçamental, patrimonial e analítica — baseados no sistema digráfico, com aplicação do princípio do acréscimo.

⁷⁰ Em Portugal criaram-se quatro planos sectoriais: o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais; o Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação; o Plano Oficial de Contabilidade para o Ministério da Saúde e, ainda, o Plano Oficial de Contabilidade para as Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social. Para os restantes sectores, mantém-se a aplicação do POCP. Note-se que estes planos sectoriais mantêm a estrutura conceptual do POCP.

⁷¹ Constituem entidades equiparadas as áreas Metropolitanas, as Assembleias Distritais, as Associações de Freguesias e de Municípios de direito público.

O sistema policial português está sujeito à aplicação do POCP, na elaboração da informação contabilística referida na tabela seguinte, bem como, ainda, deve utilizar a classificação orçamental das receitas e das despesas e, ainda, os princípios orçamentais no âmbito da Lei 91/2001 de 18 de Agosto (Lei de Enquadramento do Orçamento).⁷²

Tabela 3.7: Características da informação no âmbito do POCP

Características	POCP
Documentos Previsionais	Orçamento – a sua elaboração e execução está sujeita a legislação própria
Documentos de Prestação Contas	<p>Óptica Orçamental</p> <p>Mapa de Execução Orçamental Mapa de Controlo Orçamental Mapa de Fluxos de Caixa</p> <p>Óptica Patrimonial</p> <p>Balanço Demonstração de Resultados Anexo às Demonstrações Financeiras</p>
Regime Simplificado	Não prevê
Fases de Registo da Despesa	<p>Cabimento</p> <p>Compromisso</p> <p>Obrigação</p> <p>Autorização de Pagamento</p> <p>Pagamento</p>
Fases de Registo da Receita	<p>Liquidação</p> <p>Cobrança</p>
Transferências e Subsídios de Capital	Proveitos Diferidos (Princípio do Acréscimo)
Bens de domínio público e privado	Activo (separa-os em função do aspecto legal e formal)
Princípios Contabilísticos	<p>Entidade Contabilística</p> <p>Continuidade</p> <p>Consistência</p> <p>Especialização ou acréscimo</p> <p>Custo Histórico</p> <p>Prudência</p> <p>Materialidade</p> <p>Não compensação dos saldos</p>
Princípio da substância sobre a forma	Prevalece a forma sobre a substância, com a excepção dos bens adquiridos em regime de <i>leasing</i>
Amortizações	Aplicação do CIBE
Consolidação de Contas	Não define
Órgãos Normalizadores Nacionais	CNCAP e Tribunal de Contas

Fonte: Adaptado de Carvalho e Ribeiro (2004:26) e de Fernandes (2005: 306).

⁷² Os princípios orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação, especificação, equilíbrio e equidade, bem como a classificação orçamental das despesas e das receitas são também obrigações do novo sistema de contabilidade, mas são reguladas por diploma próprio na Lei 91/2001 de 18 de Agosto.

3.3 A Administração Policial em Portugal

3.3.1 Conceitos

O artigo 272º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estipula a defesa pela legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos como sendo a actividade da polícia portuguesa. No exercício das suas funções devem respeitar as regras gerais sobre a polícia, respeitando os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O conceito de polícia não é unívoco na literatura e no enquadramento legislativo dos diferentes países. Contudo, está inerente a uma actividade ou a um modo de actuação de um conjunto de autoridades e serviços; logo, a polícia integra também a actividade e a função da Administração Pública, em sentido material e funcional (Castro 2002).

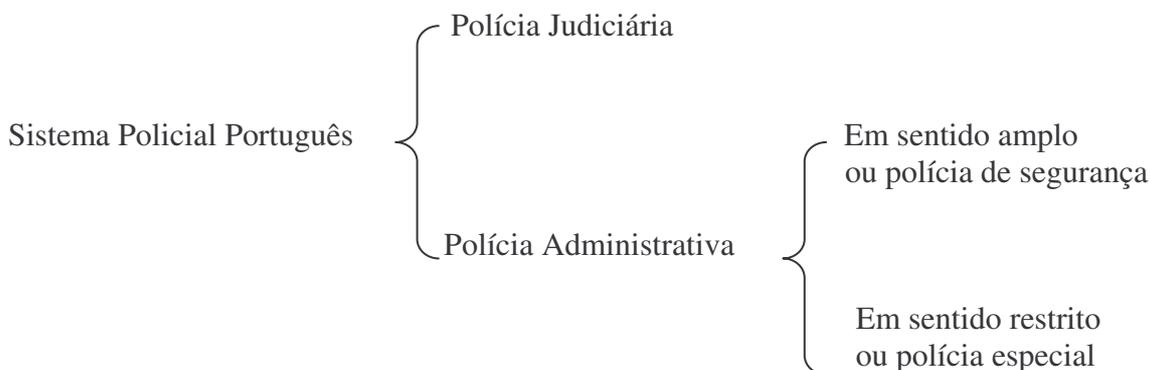
Marcello Caetano define a polícia como sendo “o modo de actuação da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir (Caetano 2003: 269). Desta definição percebe-se que a polícia é um serviço de utilidade pública e, ao contrário da ideia generalizada, não constitui um sistema de restrições e limitações da liberdade individual. Antes constitui uma garantia dessas mesmas liberdades e da igualdade perante a lei.

A actividade policial actua essencialmente ao nível da prevenção e não da repressão, sendo esta uma actividade das autoridades judiciais que são órgãos independentes e fora do âmbito da Administração Pública (tribunais, juízes e magistrados). Assim, o principal campo de actuação da polícia é evitar que os perigos se convertam em danos (Caetano 2003).

Tendo em conta a especificidade da actividade policial, definida constitucionalmente, os interesses colectivos visados são, por um lado, a defesa da legalidade democrática, onde a polícia exerce essencialmente um comportamento de carácter negativo e susceptível de restringir os direitos dos cidadãos, e, por outro lado, a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, onde se verifica a prestação de serviços à comunidade pelas forças policiais, sendo este um comportamento de carácter positivo. Por exemplo, as recomendações e conselhos dados à população sobre situações de perigo, como risco de roubo, de incêndio, acidentes de viação, cuidados especiais com crianças e idosos, entre

outros, são formas de prestação de serviço público policial. Através das atribuições e competências, definidas por lei, verifica-se qual a actuação devida de cada força policial, e quais os interesses públicos protegidos. Na Figura 3.2 apresenta-se a actual estrutura do sistema policial português.

Figura 3.2: Estrutura do Sistema Policial Português



Fonte: Adaptado de Caetano (2003: 272)

Relativamente às funções de polícia judiciária, elas são essencialmente atribuídas à Polícia Judiciária (PJ). Esta força policial coopera com as autoridades judiciais e aparece ligada aos tribunais. Todavia, elas são materialmente distintas, sendo que a PJ integra os órgãos da Administração Pública, intervindo na prevenção e na investigação do crime de forma a habilitar as autoridades judiciais na tomada de decisão sobre as medidas de repressão.

Por outro lado, a polícia administrativa integra as forças policiais em sentido amplo; são as forças de segurança propriamente ditas, como a PSP, a GNR, e também as forças policiais que desempenham funções de polícia especial, como a Polícia Municipal (PM) e a Brigada Fiscal.

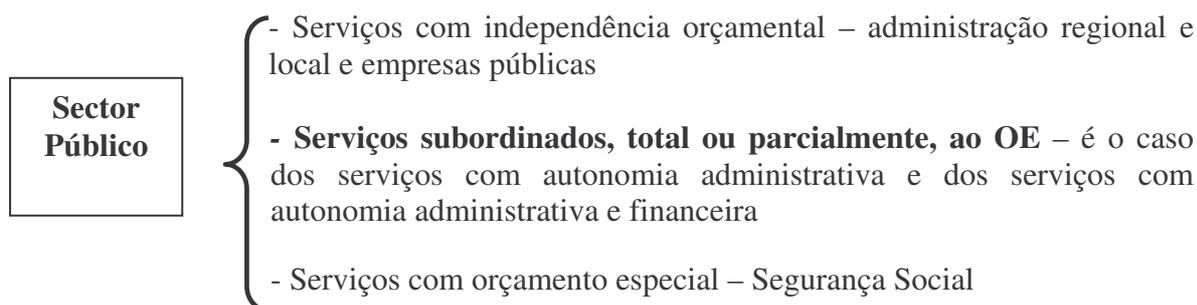
A separação entre estas diferentes forças não é linear porque também a PSP e a GNR podem desempenhar funções judiciais, quando devidamente solicitado pelas respectivas autoridades, mas a sua função é essencialmente no âmbito da segurança. A PM, apesar de desempenhar funções específicas da área do respectivo município, pode cooperar com as forças de segurança, apesar de não ser definida por lei como tal. A própria CRP define, no art. 272º, nº 4, que a organização das forças de segurança é única para todo o território nacional. Deste modo, exclui a PM, que actua apenas na área do seu município, com uma organização própria (Castro 2002).

Em síntese, a polícia portuguesa desenvolve essencialmente uma actividade de prevenção, podendo exercer, por vezes, uma atitude repressiva para tornar mais eficaz a prevenção. Todavia, neste caso usa medidas de polícia e penas administrativas que não entram no campo judicial (Caetano 2003).

3.3.2 A Administração Policial no Sector Público Administrativo

O Sistema Policial Português está integrado no Sector Público Administrativo (SPA), uma vez que prossegue a sua actividade com o intuito de satisfazer um conjunto de necessidades, sem a finalidade do lucro.⁷³ A sua actividade económica e financeira depende, total ou parcialmente do OE, distinguindo-se, contudo, a relação da PM relativamente às outras forças policiais. A Figura 3.3, permite ver as relações dos diferentes serviços e organismos do Estado face ao OE, onde facilmente percebemos que os serviços policiais se integram no segundo ponto.

Figura 3.3: Os serviços e organismos públicos face ao OE



Fonte: João Carvalho, Vicente Pina e Lourdes Torres (1999).

Pela análise efectuada percebe-se que o caso da polícia portuguesa caracteriza-se por uma forte subordinação ao OE, pois os órgãos e serviços que integram este subsector público não dispõe de personalidade jurídica própria, fazendo parte da Administração Directa do Estado, central ou periférica. Está-se, pois, perante serviços que dispõem apenas de autonomia administrativa.⁷⁴

Apesar dos serviços policiais corresponderem, no âmbito da RAFE, aos serviços integrados do Estado, é necessário referir que há um conjunto de departamentos e

⁷³ Dentro do sector público é necessário distinguir dois subsectores: o Sector Público Administrativo (SPA) onde o Estado e demais entidades públicas desenvolvem uma actividade pública segundo critérios não empresariais, ou seja, não visam o lucro e o Sector Público Empresarial (SPE) que integra as actividades públicas que prosseguem critérios empresariais, i.e., o Estado actua na produção de bens e serviços com o fim de obter lucro, à semelhança das entidades privadas (por exemplo, as empresas públicas e empresas municipais).

⁷⁴ Note-se, contudo, que os serviços sociais da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR), o Serviço de Informações e Segurança (SIS) e o cofre de previdência da PSP constituem Serviços e Fundos Autónomos, com autonomia administrativa e financeira.

serviços centrais directamente dependentes do governo, e outros serviços e organismos que estão espalhados pelo território nacional, exercendo poderes que o Estado lhes delega – são serviços e órgãos desconcentrados. Neste caso, há autonomia na previsão de despesas e de receitas próprias (que são reduzidas), na elaboração dos documentos e procedimentos da contabilidade pública e nas decisões da gestão corrente. Todavia, a subordinação ao OE continua a ser elevada, sendo as suas receitas constituídas maioritariamente por dotações orçamentais.

Feito o enquadramento do sistema policial no âmbito do SPA, de seguida concentramo-nos no estudo da Administração Policial em Portugal, nomeadamente na sua organização e funcionamento e nas suas atribuições e funções.

3.3.3 Organização, funcionamento e tutela

A PSP e a GNR representam as forças policiais com funções típicas de segurança. A PM é uma consequência das reformas introduzidas nos últimos anos na Administração Pública em geral, e no sistema policial em particular.⁷⁵ Esta representa uma forma de policiamento mais próxima do cidadão, com actuação limitada à área territorial do concelho onde está inserida. A inclusão da PJ no estudo justifica-se por ser a principal entidade destinada à prossecução da função de polícia judiciária, actuando essencialmente ao nível da prevenção e investigação do crime.

De seguida analisa-se a organização, funcionamento e tutela de cada força policial em estudo, de forma a conhecer o conjunto de órgãos e serviços existentes, as relações de poder entre eles e ainda distinguir o nível de centralização e descentralização entre as diferentes forças.

3.3.3.1 Guarda Nacional Republicana

A lei de organização e funcionamento da GNR foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 231/1993, de 26 de Junho, que define um posicionamento mais claro da GNR no conjunto das forças militares e das forças e serviços de segurança, comparativamente ao quadro legal existente anteriormente. Com este novo enquadramento jurídico, é extinta a Guarda Fiscal, dando lugar a uma nova força de segurança que passa a integrar a GNR — a Brigada Fiscal.

⁷⁵ A criação é uma realidade apenas de um pequena número de autarquias locais (cerca de 30), esperando-se um crescimento significativo nos próximos anos.

No exercício das suas funções, a GNR depende hierarquicamente do Ministério da Administração Interna (MAI) (relativamente ao recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço) e do Ministério da Defesa (MD) (relativamente à uniformização e normalização da doutrina militar, armamento e equipamento), conforme o art. 9º. Quanto ao âmbito territorial, a GNR actua em todo o território nacional e na zona marítima, desde que não interfira nas zonas legalmente cometidas a outras forças ou serviços de segurança (art. 34º).

Esta é uma força de segurança dotada de autonomia administrativa, aplicando os preceitos gerais da contabilidade pública. Não devemos confundir a GNR com as Forças Armadas, já que estas não integram o sistema policial, podendo haver uma cooperação entre as duas partes, em caso de solicitações efectuadas pelas Forças Armadas.

O art. 5º do diploma referido refere que são autoridades e órgãos do corpo da GNR: o Comandante-geral; o 2º Comandante geral; o Chefe do estado-maior do Comando-Geral; os Comandantes de unidade, de agrupamento, grupo, companhia ou equivalente e os Comandantes de destacamento ou equivalente. Estas autoridades estão organizadas, hierarquicamente, em categorias, subcategorias e postos que se caracterizam na Tabela 3.8, conforme o art. 32º do Decreto-Lei nº 231/1993.

Tabela 3.8: Hierarquia das categorias dos militares da GNR

Categorias	Subcategorias	Postos
Oficiais	Oficiais gerais	General Brigadeiro
	Oficiais superiores	Coronel Tenente-coronel Major
	Capitães	Capitão
	Oficiais Subalternos	Tenente Alfer
Sargentos	-----	Sargento-mor Sargento-chefe Sargento-ajudante Primeiro-sargento Segundo-sargento Furriel
	-----	Cabo-chefe Cabo Soldado

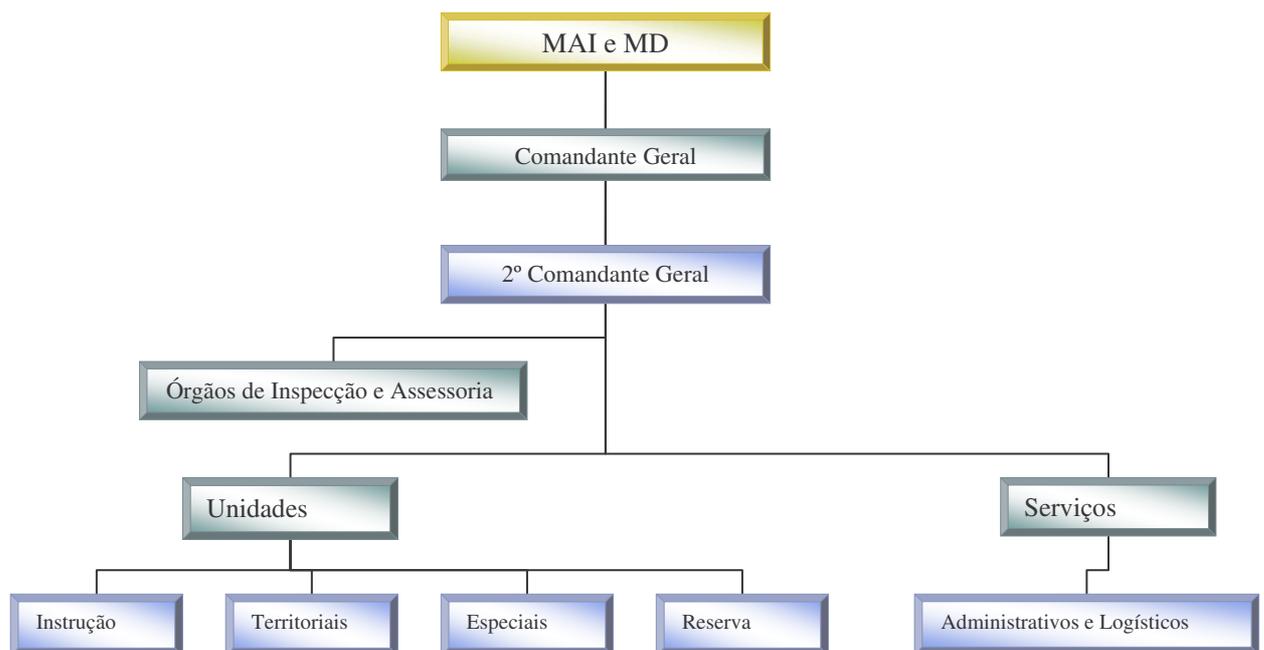
Praças	-----	

A diversidade de categorias e postos mostra a pesada e complexa hierarquia existente no modelo de organização da GNR, onde as decisões são essencialmente centralizadas. A sua forma de organização apresenta-se na Figura 3.4, sendo esta uma estrutura vertical

onde o fenómeno da desconcentração se verifica ao nível das unidades e serviços territoriais da GNR. As unidades territoriais, constituídas pelas Brigadas nº 2, nº 3, nº 4 e nº 5, estão espalhadas pelo território nacional, por distritos, articulando-se em subunidades de comandos e serviços e, ainda, em agrupamentos, grupos, destacamentos, subdestacamentos e postos (art. 63º, nº 3), onde os respectivos comandantes exercem poderes delegados pelos órgãos centrais.

Paralelamente, a Brigada de Trânsito articula-se em grupos, destacamentos e subdestacamentos (art. 63º, nº 4) e a Brigada Fiscal em agrupamentos, grupos, destacamentos, subdestacamentos e postos fiscais (art. 63º, nº 5), representando ambas forças policiais especiais. A unidade de reserva é constituída pelo Regimento de Cavalaria e de Infantaria, com capacidade de intervenção em qualquer área da responsabilidade da GNR (art. 63º, nº 6 e 7).

Figura 3.4: Estrutura orgânica da GNR



3.3.3.2 Polícia de Segurança Pública

A PSP integra o sistema policial português, sob a tutela do MAI, dotado de autonomia administrativa, com organização única para todo o território nacional, de acordo com a Lei 5/1999 de 27 de Janeiro que aprova a organização e funcionamento desta força de segurança.

Dependendo directa e hierarquicamente do Governo, a PSP está sujeita à tutela de legalidade e de mérito no exercício das suas funções. Dispõe de uma estrutura vertical e centralizada, bem como de um conjunto de órgãos e serviços espalhados pelo território nacional, através da figura da desconcentração. Deste modo, no âmbito da estrutura da Administração Pública Portuguesa, a PSP enquadra-se na administração estadual directa central (órgãos e serviços centrais) e periférica (comandos, divisões, secções e esquadras). Os órgãos que exercem as suas funções na periferia, como os comandantes de polícia, não exercem poderes próprios, mas sim poderes delegados da pessoa colectiva pública Estado.

O art. 7º da lei de organização e funcionamento da PSP define o conjunto de autoridades que integram a PSP, sendo elas o Director Nacional; os Directores Nacionais-adjuntos; o Inspector-geral; os Comandantes metropolitanos, regionais e de polícia; os Comandantes do Corpo de Intervenção, do Grupo de Operações Especiais e do Corpo de Segurança de Pessoal e, finalmente, os Comandantes de divisão, secção e esquadra.

A estrutura orgânica da PSP está representada na Figura 3.5, onde a Directoria Nacional ocupa o topo da hierarquia e as divisões, secções e esquadras representam a base e a forma de actuação da PSP mais próxima do cidadão. A desconcentração verifica-se ao nível dos comandos que são unidades territoriais, espalhadas da seguinte forma (art. 57º): em Lisboa e Porto – Comandos Metropolitanos; nos Açores e na Madeira – Comandos Regionais e em cada distrito – Comandos de polícia.

Os comandantes do Corpo de Intervenção, do Grupo de Operações Especiais e do Corpo de Segurança de Pessoal exercem a sua actividade a nível central, na dependência directa do Director Nacional.

Figura 3.5: Estrutura orgânica da PSP



3.3.3.3 Polícia Judiciária

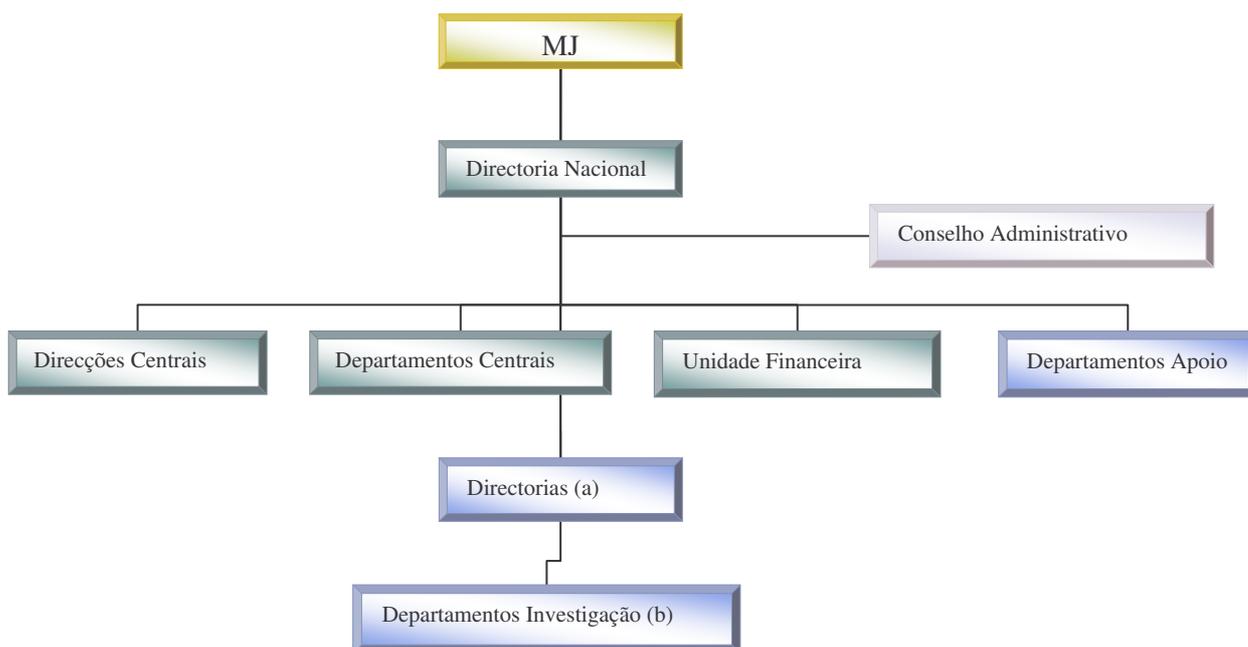
A Polícia Judiciária é, no âmbito do sistema policial português, a principal força no desempenho de funções judiciais, em termos de prevenção e investigação da criminalidade. O Decreto-Lei nº 275-A/2000 de 9 de Novembro representa o actual quadro legislativo sobre a organização e funcionamento da PJ, sendo o resultado de um conjunto de reestruturações introduzidas devido ao fenómeno de globalização e às novas formas de criminalidade dele resultantes. Esta força policial depende hierarquicamente do Ministério da Justiça (MJ), desenvolvendo a sua actividade em todo o território nacional.

A PJ distingue-se das demais forças policiais e de segurança devido às suas funções de polícia criminal, dispondo de um estatuto próprio. “A Polícia Judiciária investiga os crimes praticados para descobrir os respectivos agentes, procede à instrução preparatória dos respectivos processos e organiza a prevenção da criminalidade...” (Caetano 2003: 273). Assim, apesar da polícia e da justiça estarem intimamente associadas, é necessário separar devidamente as duas actividades. De acordo com o art. 3º do mesmo diploma, a PJ coadjuva as autoridades judiciais em processos relativos a crime, mas dispõe de uma organização própria.

O art. 11º da lei orgânica da PJ define o conjunto de órgãos que compõe a PJ, sendo eles o Director nacional; os Directores nacionais-adjuntos; os Subdirectores nacionais-adjuntos; os Directores dos departamentos centrais; os Assessores de investigação criminal; os Coordenadores superiores de investigação criminal; os Coordenadores de investigação criminal e, finalmente, os Inspectores-chefes. Assim, também a PJ tem uma estrutura orgânica vertical, onde o Director Nacional representa o órgão máximo, sob a tutela do MJ, e os departamentos de investigação criminal ocupam a base da hierarquia, tal como revela a Figura 3.6.

No âmbito do art. 24º, a PJ goza de autonomia administrativa, sendo a sua estrutura de gestão administrativa e financeira regulada por portaria do Ministério das Finanças e do MJ, verificando-se a elevada centralização do poder de decisão. As directorias e os departamentos de investigação criminal são a forma de actuação da PJ mais próxima dos cidadãos, verificando-se o fenómeno da desconcentração. Assim, tal como se viu na PSP e na GNR, também a PJ se enquadra na Administração Estadual Directa Central e Periférica.

Figura 3.6: Estrutura orgânica da PJ



(a) Com sede em Lisboa, Porto, Coimbra e Faro;

(b) Com sede em Aveiro, Braga, Funchal, Guarda, Leiria, Ponta Delgada, Portimão e Setúbal.

3.3.3.4 Polícia Municipal

A Constituição da República Portuguesa, no nº 3 do art. 237º, prevê a criação das Polícias Municipais quando atribui a elas a protecção das comunidades locais e a garantia da tranquilidade pública. Assim, a criação da PM é um preceito constitucional desde a 4ª revisão da CRP, em 1997, a partir da qual se dá o passo legislativo necessário para a concretização do objectivo da territorialização da segurança (preâmbulo do Decreto-Lei nº. 39/2000 de 17 de Março).

A Lei nº 19/2004 de 20 de Maio revê a lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais, tendo revogado a anterior Lei nº 140/99 de 28 de Agosto. O art. 1º, da lei em vigor, define a PM como uma polícia administrativa que exerce funções especiais no âmbito da área do município a que pertence. Sendo assim, a sua área territorial limita-se à área circunscrita do respectivo município (art. 5º), cooperando ainda com as outras forças de segurança quando devidamente solicitado. Esta cooperação é coordenada pelo Presidente de Câmara e pelos comandantes das respectivas forças de segurança que solicitam apoio (art. 6º).

Assim, o número de agentes de cada PM vai depender da necessidade do serviço e deve ser proporcional ao número de cidadãos eleitores inscritos na área do respectivo

município (art. 4º do Decreto-Lei nº. 39/2000 de 17 de Março). Quanto à forma de criação da PM, o art. 11º da Lei nº 19/2004 de 20 de Maio, estabelece que esta compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, sendo formalizada com a aprovação do regulamento da PM e do respectivo quadro de pessoal, dependendo a sua eficácia de ratificação por resolução do Conselho de Ministros.

Deste modo, a PM actua sob a dependência directa do Presidente de Câmara, enquadrando-se por isso na Administração Local Autárquica. Sendo assim, no caso da PM temos de analisar a sua autonomia dentro da respectiva câmara e relativamente ao Orçamento Municipal (OM). Consequentemente, o nível de autonomia pode ser variável de PM para PM, uma vez que em alguns municípios a PM constitui apenas um serviço municipal (apenas com autonomia administrativa) e noutros existe uma divisão autónoma, um departamento ou mesmo uma direcção municipal da PM, dentro da estrutura da câmara, onde podemos falar em autonomia administrativa, financeira e orçamental. No segundo caso, a PM dispõe de receitas próprias elevadas resultantes da sua actividade, havendo um orçamento privativo que é depois integrado no OM. A PM de Lisboa, Porto, Gaia são alguns exemplos onde existe uma direcção municipal da PM e, logo, onde existe maior autonomia financeira e orçamental.

O OE, por outro lado, prevê uma parcela relativa às transferências para as autarquias locais, que possuam ou venham a possuir polícia municipal, através da celebração de um contrato-programa, para a constituição inicial do serviço (equipamentos, edifício, viaturas) (art. 13º Lei nº 19/2004 de 20 de Maio).

No âmbito do art. 10º do mesmo diploma, a PM está ainda sujeita à tutela administrativa do Ministro das Finanças e do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (relativamente à verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos dos municípios) e, ainda, do Ministro da Administração Interna (relativamente à investigação de indícios de violação grave, de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, por parte da PM).

O Decreto-Lei nº 39/2000 de 17 de Março define a carreira de Técnica Superior de PM e a carreira de Polícia Municipal que se resumem na Tabela 3.9.

Tabela 3.9: Estrutura da carreira da PM

Carreira	Categoria
Técnico Superior de Polícia Municipal	Assessor de PM principal Assessor de PM Técnico Superior de PM especialista Técnico Superior de PM principal Técnico Superior de PM Estagiário
Polícia Municipal	Graduado Coordenador Agente Graduado Principal Agente Graduado Agente Municipal de 1ª classe Agente Municipal de 2ª classe Estagiário

Ao contrário do que se passa com a PSP, GNR e PJ, que têm um corpo único para todo o território nacional, a PM não tem uma estrutura única, mas cada autarquia define a organização da sua PM, sendo esta variável consoante a PM constitua meramente um serviço municipal, ou então esteja organizada numa divisão, num departamento ou numa direcção municipal da PM. Desta forma, não é apresentada a estrutura orgânica desta força policial por não ter uma estrutura única a nível nacional.

3.3.4 Atribuições e tipo de funções

Cada uma das quatro forças policiais, mencionadas acima, tem a sua própria Lei de Organização e Funcionamento e o seu Estatuto, definidos no quadro legislativo. Contudo, e apesar da especificidade de cada um, a prevenção e o combate ao crime, a segurança interna e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos são definidos como sendo a missão básica do corpo nacional de polícia. O objectivo será definir as atribuições gerais do corpo policial português, tendo por base as quatro entidades já referidas.

A Tabela 3.10 sintetiza essas atribuições, bem como o quadro legislativo onde elas estão definidas. Este quadro enquadra também cada força policial nas funções de polícia judiciária e administrativa, analisadas já anteriormente na estrutura do sistema policial.⁷⁶ Apesar da classificação feita por tipo de função, já foi referido que pode haver situações extraordinárias de cooperação que não impedem a mesma força de desempenhar outro tipo de função, mas pretende-se aqui analisar a actividade normal e habitual de cada força policial.

⁷⁶ Por uma questão de simplificação, e de acordo com grande parte da literatura analisada, vamos designar por polícia de segurança as forças policiais que desempenham funções administrativas em sentido amplo, e de polícia administrativa, as que desempenham funções administrativas em sentido restrito.

Tabela 3.10: Atribuições da polícia portuguesa

Entidade	Enquadramento Jurídico	Atribuições	Tipo de Função
PSP	Lei n.º 5/1999 de 27 de Janeiro (art. 2º)	Promover a segurança interna e o exercício dos direitos e liberdades; Prevenir a criminalidade, o terrorismo e a prática de actos contra a lei; Garantir o cumprimento da lei e a execução dos actos administrativos; Garantir a segurança rodoviária; Garantir a segurança portuária e das áreas ferroviárias.	Funções de Polícia Administrativa ou de Segurança
GNR	DL n.º 231/1993 de 26 de Junho (art. 2º)	Manter a ordem pública, assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias; Manter a segurança dos cidadãos e reprimir os actos ilícitos; Coadjuvar as autoridades judiciárias no combate ao crime; Velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral; Combate às infracções fiscais; Colaborar na execução da política de defesa nacional;	Funções de Polícia Administrativa ou de Segurança
PJ	DL n.º 275-A/2000 de 9 de Novembro (art. 2º)	Coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação; Desenvolver e promover as acções de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.	Funções de Polícia Judiciária
PM	Lei 19/2004 de 11 de Maio (art. 2º)	Fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos; Cooperar com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais, sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das forças de segurança.	Funções de Polícia Administrativa ou Especial

3.3.5 Estrutura da gestão administrativa e financeira

A lei de organização e funcionamento de cada força policial define a estrutura da gestão administrativa e financeira ao determinar o(s) órgão(s) responsável por esta área, bem como as funções a realizar de modo a serem cumpridos todas as obrigações nesta matéria.

O modelo de gestão dos serviços policiais assenta na designada gestão directa, sendo organizados e administrados apenas por órgãos e entidades públicas. Não há concorrência privada, nem nenhuma forma de gestão indirecta na prestação deste tipo de serviço à comunidade. Sendo assim, as despesas realizadas com a prestação destes serviços, bem como as respectivas receitas, são inseridas no OE da respectiva pessoa jurídica. Contudo, no caso da PM as coisas são diferentes pois, como referido anteriormente, as despesas e receitas são integradas no orçamento do respectivo município, competindo ao Estado efectuar as respectivas transferências financeiras.

A Tabela 3.11 demonstra as funções levadas a cabo pelos órgãos responsáveis pela gestão financeira das respectivas forças policiais. Analisando a estrutura apresentada, verifica-se uma elevada centralização em matéria de gestão administrativa e financeira já que todo o processo de gestão orçamental, verificação dos princípios da contabilidade pública e dos procedimentos relativos ao património e bens do Estado, elaboração da conta de gerência e de todos os documentos de prestação de contas é feito a nível central, pelos departamentos e conselhos referidos, com a excepção da PM.

Os departamentos têm uma tarefa essencialmente executiva, enquanto que os conselhos administrativos supervisionam e fiscalizam o cumprimento dos preceitos legais, sendo compostos por órgãos de direcção. No caso da GNR, ao contrário do que acontece com a PSP e a PJ, a lei não define claramente as funções do conselho administrativo, ficando claro que este é dirigido pelo comandante-geral.

Tabela 3.11: Estrutura de gestão administrativa e financeira

Força Policial	Órgão de Gestão	Funções de Gestão Administrativa e Financeira
PSP	Conselho Superior de Administração Financeira	<ul style="list-style-type: none"> a) Propor o planeamento anual de investimentos e de aquisições de equipamento b) Promover a elaboração dos projectos de orçamento sobre receitas e despesas c) Apreciar a situação administrativa e financeira da PSP d) Verificar e controlar a arrecadação de receitas e o processamento das despesas e fiscalizar a escrituração da contabilidade e) Apreciar os encargos decorrentes dos acordos ou contratos a celebrar com entidades públicas ou particulares e os contratos de fornecimento f) Promover a análise da conta de gerência
	Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> a) Assegurar a gestão orçamental da PSP, elaborando as propostas de orçamento e controlando a respectiva execução b) Assegurar a normalização de procedimentos de âmbito financeiro em todas as unidades orgânicas da PSP, designadamente elaborando e propondo instruções adequadas c) Elaborar mapas e relatórios de execução e avaliação orçamental necessários ao adequado controlo da gestão orçamental d) Promover a difusão de documentação e informação técnica no âmbito das suas competências e) Verificar a classificação e cobertura orçamental nos processos de realização da despesa, informando os processos de pessoal e material no que respeita à legalidade e cabimento da verba f) Verificar as despesas e as requisições de fundos do orçamento de receitas próprias g) Organizar e manter actualizada a contabilidade, efectuando a escrituração e os registos contabilísticos obrigatórios h) Emitir as guias de receitas e as ordens de pagamento para a tesouraria i) Assegurar a arrecadação das receitas e o pagamento das despesas, controlando o movimento de tesouraria, efectuando mensalmente o seu balanço j) Verificar as contas das despesas realizadas por conta dos fundos postos à disposição dos comandos e unidades, procedendo à sua consolidação l) Elaborar a conta de gerência, a submeter à apreciação do Conselho Superior de Administração Financeira m) Promover e organizar os concursos e a celebração dos contratos necessários com vista às aquisições de bens e serviços e empreitadas de obras públicas n) Organizar e assegurar, em colaboração com os demais serviços, a actualização do inventário dos bens patrimoniais o) Assegurar o cumprimento dos procedimentos de informação relativos ao património afecto à PSP, nos termos da lei

Tabela 3.11: Estrutura de gestão administrativa e financeira (Cont.)

Força Policial	Órgão de Gestão	Funções de Gestão Administrativa e Financeira
GNR	Conselho Administrativo	Fiscalizar a actividade administrativa e financeira do comandante-geral que dirige toda a administração financeira da GNR
PJ	Conselho Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> a) Aprovar o orçamento (que depois é integrado no Orçamento de Estado) b) Administrar as dotações orçamentais (em regime duodecimal) c) Aprovar o relatório e a conta de gerência a submeter a julgamento, nos termos legais
	Departamento de Administração Financeira e Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> a) Preparar e propor, em articulação com as direcções centrais, directorias e departamentos de investigação criminal, o orçamento e o plano de investimentos b) Realizar estudos e análises relativos à gestão financeira e patrimonial c) Assegurar a normalização de procedimentos no âmbito financeiro em todas as unidades orgânicas, elaborando instruções adequadas d) Promover e organizar os procedimentos necessários à realização de aquisições de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas e) Verificar e controlar a legalidade da despesa f) Elaborar mapas e relatórios de execução necessários ao adequado controlo e avaliação orçamental g) Assegurar a administração das dotações orçamentais, designadamente a requisição de fundos, a realização de pagamentos e o controlo do movimento de tesouraria h) Organizar a contabilidade e manter actualizada a escrituração e os registos contabilísticos obrigatórios i) Elaborar a conta de gerência a submeter à aprovação do conselho administrativo j) Assegurar a actualização do inventário dos bens patrimoniais l) Assegurar, em colaboração com as demais unidades orgânicas, a administração e o controlo das instalações e equipamentos que lhes estão afectos m) Gerir e fiscalizar a execução de obras em articulação com as demais unidades orgânicas
PM	Serviço de Contabilidade, Finanças e Património da respectiva câmara municipal.	Todas as obrigações contabilísticas são elaboradas no âmbito do POCAL, pelos próprios serviços da câmara municipal respectiva. A PM elabora o plano de actividades, com a necessária previsão de receitas e despesas ⁷⁷

⁷⁷ A informação orçamental, patrimonial e analítica é elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, uma vez que a PM está integrada na respectiva câmara municipal, sendo as suas receitas e despesas inseridas no orçamento municipal e a sua contabilidade efectuada pelos serviços de contabilidade da câmara municipal respectiva.

3.3.6 Análise comparativa das forças policiais portuguesas

Após ter analisado o enquadramento da polícia portuguesa, quanto à sua organização e funcionamento, tutela, funções, atribuições, sistema de informação contabilística e de avaliação de desempenho, e a reforma dos serviços policiais, apresenta-se, na Tabela 3.12, uma análise comparativa das principais características das quatro forças policiais em análise.

Da comparação efectuada, claramente se percebem as diferenças entre a PM e as restantes forças policiais devido à sua descentralização territorial. Por outro lado, também se verifica uma diferença importante entre a PJ e as restantes forças policiais relativamente à actividade desenvolvida, uma vez que não tem como principal função a prevenção mas sim a investigação do crime.

Tabela 3.12: Análise comparativa das forças policiais

Forças Policiais Características	PSP	GNR	PJ	PM
Órgão Máximo	MAI	MAI e MD	MJ	MAOTDR e MAI
Âmbito Territorial	Nacional	Nacional e zona marítima (excluindo zonas cometidas por lei a outras forças de segurança)	Nacional	Local (área circunscrita do respectivo município)
Administração Estadual e Administração Local	Administração Estadual Directa (central e periférica)	Administração Estadual Directa (central e periférica)	Administração Estadual Directa (central e periférica)	Administração Local Autárquica
Tutela	Legalidade e Mérito	Legalidade e Mérito	Legalidade e Mérito	Legalidade
Estrutura Hierárquica	Centralizada e desconcentrada	Centralizada e desconcentrada	Centralizada e desconcentrada	Descentralizada (de base territorial)
Funções⁷⁸	Polícia Administrativa em sentido amplo (polícia de segurança)	Polícia Administrativa em sentido amplo (polícia de segurança)	Polícia Judiciária	Polícia Administrativa em sentido restrito (polícia com funções especiais)
Regime de Administração Financeira	Geral - autonomia administrativa	Geral - autonomia administrativa	Geral - autonomia administrativa	Variável ⁷⁹
Relação com o OE	Subordinação Parcial	Subordinação Parcial	Subordinação Parcial	Independência Orçamental
Plano de Contabilidade	POCP	POCP	POCP	POCAL
Volume orçamental (2005/2006)⁸⁰	526.594.607 / 532.995.000	647.878.000 / 675.168.000	95.321.124 / 90.221.124	Não aplicável
Estrutura de gestão administrativa e financeira	Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, na dependência do Conselho Superior de Administração Financeira	Conselho Administrativo e Serviço de Finanças	Conselho Administrativo, coadjuvado pelo Departamento de Administração Financeira e Patrimonial	Secção de Contabilidade e Secção do Património da câmara municipal respectiva

⁷⁸ Estrutura da polícia portuguesa, segundo Caetano (2003) e Catarina Castro (2002).

⁷⁹ O regime é variável de PM para PM, tal como foi já referido, podendo esta dispor de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, dependendo da forma como está organizada dentro da estrutura da respectiva câmara.

⁸⁰ Em milhões de euros.

PARTE II

Estudo Empírico: O Papel do BSC na Avaliação de Desempenho da Polícia Portuguesa

CAPÍTULO IV

Desenvolvimento das hipóteses e metodologia de investigação

4.1 Desenvolvimento das hipóteses de investigação

A revisão da literatura efectuada revela uma importância crescente do BSC enquanto ferramenta de gestão estratégica para a Administração Pública, nos últimos anos, apesar de existirem também barreiras à sua implementação com sucesso. Vários estudos abordam a sua utilidade para a tomada de decisões, a importância atribuída por gestores, administradores e políticos, o seu processo de difusão e de implementação, as barreiras e limitações da sua aplicação nas organizações públicas, bem como o processo de mudança organizacional que resultante da adopção das ferramentas da contabilidade de gestão.

A administração local, a administração hospitalar e a administração da educação são as realidades mais estudadas na literatura, embora, após o paradigma da NGP, todos os serviços públicos enfrentaram processos de mudança e uma nova filosofia de gestão, nomeadamente os serviços policiais (Loveday 1995; Collier 2001b, 2004; Hoque, Arends e Alexander 2004; Lambropoulou 2004). Face ao crescimento da adopção do BSC, nos últimos anos, nomeadamente nos serviços policiais, pretende-se averiguar sobre a sua aplicação e os seus determinantes no sistema policial português. Contudo, prevê-se uma reduzida aplicação dos elementos caracterizadores do modelo, nos serviços policiais, o que, a verificar-se este cenário, ter-se-á que direccionar o estudo para a vontade ou a predisposição para aplicar o BSC.

Segundo Lapsley e Wright (2004) e Jackson e Lapsley (2003), o processo de difusão das práticas contabilísticas, no sector público, constitui um factor fundamental para o aumento da utilização das mesmas e o sucesso na sua implementação. Assim, pretende-se testar até que ponto o nível de conhecimento dos inquiridos acerca do seu funcionamento e metodologia afecta a sua atitude em relação à aplicação do BSC. O BSC tem tido um impacto positivo nas forças policiais de outros países. O conhecimento desta literatura e dos resultados positivos da aplicação do BSC é fundamental na decisão de optar por um instrumento de gestão desta natureza. Daí que é de esperar que o nível de conhecimento dos inquiridos acerca do BSC e das suas características, pode ser um factor determinante para a adopção do BSC.

H1 – Quanto maior o nível de conhecimento sobre o BSC, maior a predisposição para a sua aplicação.

A diversidade, a heterogeneidade e a complexidade da actividade policial dificulta o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho (Collier 2001a e 2001b), por um lado, mas justifica a importância e a utilidade da sua implementação, por outro (Holmes, Piñeres e Kiel. 2006). A dimensão de cada instituição pode ser um factor determinante no desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho (Dooren 2005), nomeadamente o BSC.⁸¹ A sua utilidade aumenta em organizações complexas (Holmes, Piñeres e Kiel 2006), logo é de esperar que a predisposição para aplicar o BSC aumente à medida que aumenta a dimensão das organizações policiais.⁸² A população da área territorial e o número de trabalhadores são formas de medir esta variável.

H2 – Quanto maior a dimensão da instituição policial, maior a predisposição para a aplicação do BSC.

A transferência de poderes e de recursos financeiros para as autoridades locais constitui um importante factor para melhorar o desempenho e a eficiência policial (Collier 2001a e 2004; Loveday 1995; Hoque, Arends e Alexander 2004). O nível de autonomia de gestão e financeira pode determinar a predisposição para aplicar o BSC pois, como se concluiu em vários estudos, a falta de autonomia financeira constitui uma das principais limitações na decisão de implementar o BSC (Mooraj, Oyon e Hostettler 1999; Norreklit 2000; Chan 2004). Assim, espera-se que o nível de autonomia tenha um efeito positivo na predisposição para aplicar o BSC.

H3 – Quanto maior o grau de autonomia maior a predisposição para aplicar o BSC.

O BSC é caracterizado por ser uma ferramenta com carácter holístico, dinâmico e flexível. Contudo, a sua implementação requer uma adaptação da sua linguagem e metodologia à realidade e especificidade da organização em causa (Kaplan 2001; Niven 2003). Neste contexto, pretende-se analisar uma outra hipótese relacionada com a forma como o sistema policial Português está estruturado. Contudo, a existência de diferentes forças policiais, com formas de organização e funcionamento e hierarquias distintas, pode determinar a vontade para a adopção do BSC. Contudo, como se referiu no capítulo anterior, as quatro forças policiais (GNR, PSP, PJ e PM) seguem um objectivo geral comum que é a prevenção, a segurança e a ordem pública. Assim, pretende-se

⁸¹ Entenda-se por instituição a agência específica onde o respondente desempenha funções (por ex. a PM de Sintra, o grupo territorial da GNR de Viana do Castelo...).

⁸² Entende-se por organização policial cada unidade da polícia portuguesa distribuída pelo país, quer pertença à GNR, à PSP, à PJ ou à PM (exemplo: comando de polícia de Aveiro (PSP), comando de destacamento de Braga (GNR), PM de Guimarães (PM), departamento de investigação criminal do Porto (PJ)).

testar se as características inerentes a cada força policial afecta a predisposição para aplicar o BSC.

H4 – A predisposição para aplicar o BSC varia em função do tipo de força policial.

A actividade de prevenção e de proximidade à comunidade constitui a actividade principal de qualquer serviço policial (Loveday 1995; Collier, 2001b; Carmona e Grönlund 2003; Hoque, Arends e Alexander 2004; Lambropoulou 2004). Consequentemente, a presença dos agentes da polícia nas ruas determina o nível de segurança sentida pelos cidadãos e constitui a forma como a sociedade avalia o desempenho policial. O que se pretende testar é se em instituições onde a actividade principal está bem definida e, consequentemente, onde existe um comportamento estratégico, haverá uma maior predisposição para aplicar o BSC. O tempo médio dedicado pela instituição à actividade principal de prevenção e proximidade, em contraste com o tempo médio dedicado às actividades secundárias, constitui um determinante a considerar na análise da predisposição para aplicar o BSC.

H5 – A predisposição para aplicar o BSC varia em função da política de proximidade ao cidadão; quanto maior a ênfase na proximidade ao cidadão, maior a predisposição para aplicar o BSC.

Por último, dado o impacto do modelo da NGP na mudança organizacional, nomeadamente nos sistemas de serviço policial, pretende-se analisar de que forma a predisposição para aplicar o BSC é influenciada pela importância que as instituições atribuem a estas questões. A introdução do modelo da NGP constituiu um factor decisivo para o desenvolvimento de sistemas de avaliação de desempenho na Administração Pública (Ballantine, Brignall e Modell 1998; Collier 2004; Hoque, Arends e Alexander 2004; Goddard 2005), nomeadamente o BSC (Wisniewski e Dickson. 2001; Carmona e Grönlund 2003, Chan 2004; Wisniewski e Olafsson. 2004).

Assim, pretende-se determinar até que ponto o impacto dos factores da NGP, por exemplo, a filosofia da proximidade aos cidadãos, a introdução de instrumentos de gestão privada e da avaliação de desempenho com base em *outputs* e *outcomes*, influencia a predisposição para aplicar o BSC.

H6 – A predisposição para aplicar o BSC varia em função da importância atribuída às questões da NGP; quanto maior a

importância atribuída aos factores da NGP, maior a predisposição para aplicar o BSC.

4.2 Metodologia de investigação

Após definidos os objectivos e o problema de investigação, formuladas as hipóteses e identificadas as variáveis do estudo, importa caracterizar o *design* de investigação utilizado. O estudo foi aplicado aos comandantes e dirigentes das instituições que representam as quatro forças da polícia Portuguesa (GNR, PSP, PJ e PM), tendo sido enviados um total de 508 questionários, dos quais 243 foram considerados para análise. Obteve-se uma taxa de resposta de 48%. O questionário estruturou-se em quatro partes fundamentais, sendo a primeira direccionada para a caracterização do inquirido e da instituição onde exerce funções, e as três partes restantes dedicam-se às questões da NGP e do seu impacto na mudança organizacional, à medida e avaliação do desempenho e à caracterização e aplicação do BSC. O período de recolha dos dados decorreu entre Fevereiro e Julho de 2006.

Optou-se pelo método do inquérito por questionário por se tratar de uma técnica adequada para obter uma grande quantidade de informação, por escrito, de grande parte de uma população e de uma forma mais rápida. Esta informação, embora incorpore opiniões, sentimentos, expectativas e experiências, é susceptível de ser posteriormente quantificada e analisada. O questionário é composto, maioritariamente, por questões fechadas, cuja resposta é atribuída numa escala do tipo *Likert*.

Para além dos dados primários, recorreu-se também a dados secundários, nomeadamente às leis de organização e funcionamento das forças policiais portuguesas, constituindo esta informação complementar. Conduziram-se, também, algumas conversas informais com comandantes da polícia portuguesa, que contribuíram para a elaboração e validação do questionário.

4.2.1 População e amostra

No estudo em apreço, a população é constituída por todas as instituições que integram a GNR, a PSP, a PJ e a PM, incluindo as instituições localizadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Assim, a população do estudo é constituída por 968 instituições policiais, como revela Tabela 4.1, cujos inquiridos são os comandantes e dirigentes destas mesmas instituições.

Tabela 4.1: População do estudo

Força Policial	População
PJ	19
PM	31
PSP	174
GNR	744
Total	968

A amostra do estudo é constituída por 508 instituições policiais distribuídas pelas quatro forças, tal como evidencia a Tabela 4.2. Relativamente à PJ, à PM e à PSP trabalhou-se com a população total uma vez que estas forças policiais dispõem de um menor número de instituições, comparativamente à GNR. Quanto à GNR, trabalhou-se com toda a população, à excepção dos postos para os quais se seleccionou uma amostra estratificada de 20% (correspondente a 115 instituições, cf. Tabela 4.3), resultando uma amostra de 284 instituições.

Tabela 4.2: Amostra do estudo

Força Policial	População/Amostra
PJ	19
PM	31
PSP	174
GNR	284
Total	508

Decidiu-se trabalhar com uma amostra de 20% de postos porque a maior parte da população da GNR (77%) é composta por esta unidade orgânica, que constitui a instituição que ocupa a base da hierarquia e que dispõe de uma menor autonomia de gestão e financeira. A Tabela 4.3 apresenta, em pormenor, a composição da amostra da GNR.

Tabela 4.3: População e amostra da GNR

						Total
Comando-Geral	1	.....	.....	.....	.....	1
Brigadas Territoriais	U.T. ⁸³	Grupos	Destacamentos	Postos	Amostra Postos	
Brigada Territorial nº 2	1	6	20	116	23	50
Brigada Territorial nº 3	1	5	21	118	23	50
Brigada Territorial nº 4	1	6	20	114	23	50
Brigada Territorial nº 5	1	6	23	139	28	58
Brigada Fiscal	1	6	21	73	15	43
Brigada de Trânsito	1	5	21	15	3	30
Regimento Cavalaria	1	.....	.....	.....	.....	1
Regimento Infantaria	1	.....	.....	.....	.....	1
Total	9	34	126	575	115	284⁸⁴

⁸³ Unidade Territorial

4.2.2 Estrutura e aplicação do questionário

O questionário utilizado baseia-se na literatura revista (Ho e Chan 2002; Carmona e Grönlund 2003; Chan 2004), nas leis de organização e funcionamento das forças policiais portuguesas e, ainda, nas conversas informais mantidas com alguns comandantes da polícia Portuguesa.⁸⁵ O questionário está estruturado em quatro partes, de forma a tornar-se mais perceptível e claro para o inquirido, com o objectivo de aumentar a taxa de resposta.

Na primeira parte, faz-se o enquadramento geral da instituição (localização, população da área territorial, número de funcionários, área da zona de acção, tempo médio dedicado às actividades primárias e secundárias) e a caracterização dos inquiridos (idade, sexo, habilitações literárias, antiguidade, cargo).

Na segunda parte, pretende-se analisar de que forma cada instituição tem adoptado os principais aspectos do modelo da NGP (orientação para o cliente, adopção de instrumentos de gestão, avaliação de resultados e de impactos...), o contributo deste modelo para a melhoria do desempenho organizacional e as entidades que mais pressionam para a sua adopção. Questiona-se, ainda, sobre o nível de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e a sua adequação com as competências legais.

A terceira parte do questionário dedica-se à medida e avaliação do desempenho. De forma a determinar a existência de algum tipo de sistema de avaliação, questiona-se a instituição sobre as medidas/indicadores de desempenho utilizadas em cada uma das perspectivas do BSC, bem como o grau de importância de cada uma dessas perspectivas para a instituição. Com base numa tabela anexada ao questionário, pede-se ao inquirido para indicar três medidas/indicadores que considere mais importantes em cada uma das perspectivas de desempenho, bem como três medidas/indicadores que são, efectivamente, utilizados na instituição a que pertence.

A quarta e última parte do questionário versa sobre o conhecimento e a aplicação do BSC nas instituições em estudo. Procura-se aferir sobre o nível de conhecimento acerca do BSC e sobre a predisposição, do ponto de vista pessoal e institucional, para aplicar o BSC. Aos inquiridos que revelam algum conhecimento sobre o BSC, pede-se o grau da sua concordância com diversas declarações sobre esta ferramenta de gestão.

⁸⁴ O total da amostra da GNR resulta do somatório das unidades territoriais, dos grupos, dos destacamentos, de 20% de postos e do comando-geral.

⁸⁵ Ver questionário no apêndice nº 1.

Relativamente à aplicação do BSC, e prevendo um nível muito reduzido devido ao seu carácter recente,⁸⁶ coloca-se um conjunto de características do modelo, onde o inquirido deve responder até que ponto elas se aplicam, ou não, na sua instituição. Só posteriormente se questiona se o BSC está implementado na instituição. Quem responder afirmativamente deve ainda indicar, há quanto tempo está a sua instituição a desenvolver o BSC e qual o contributo para o sucesso organizacional. Finalmente, todos os inquiridos são levados a responder sobre os factores que determinam o sucesso (para quem implementou o BSC) da implementação do BSC ou que dificultam a aplicação do mesmo na sua instituição.

Após a elaboração de uma primeira versão do questionário, este foi submetido a um primeiro teste, com a colaboração de três comandantes da polícia portuguesa, que, gentilmente, se disponibilizaram a efectuar uma primeira filtragem, no sentido de tornar o questionário mais perceptível para o público-alvo. Seguiram-se algumas conversas informais que permitiram esclarecer algumas dúvidas ainda existentes sobre a especificidade da polícia, e melhorar o questionário até se chegar à versão final.

Uma vez seleccionada a amostra do estudo e elaborado o questionário, procedeu-se ao envio do mesmo, via postal, nos inícios do mês de Fevereiro de 2006, juntamente com uma carta dirigida a todos os comandantes e dirigentes das instituições policiais que compõem a amostra.

Dos 508 questionários enviados, recebemos um total de 265, correspondendo a uma taxa de resposta de cerca de 52%. Excluíram-se 22 questionários por não estarem devidamente preenchidos, logo, ficou-se com uma amostra de 243 (correspondente a uma taxa de resposta de 48%). A Tabela 4.4 apresenta a descrição dos questionários recebidos e considerados para análise, por força policial.

Tabela 4.4: Dados considerados para análise

		Questionários enviados ⁸⁷	Questionários recebidos	% (a)	Questionários considerados	% (b)
Forças policiais	GNR	284	180	63%	165	58%
	PSP	174	59	34%	52	30%
	PJ	19	9	47%	9	47%
	PM	31	17	55%	17	55%
Total		508	265	52%	243	48%

(a) Questionários recebidos/questionários enviados

(b) Questionários considerados/questionários enviados

⁸⁶ Embora possa não existir uma aplicação total do modelo do BSC, podem existir aspectos que a instituição aplica, sendo possível identificar um determinado grau de aplicação.

⁸⁷ Conforme tabela 4.2.

4.3 Análise descritiva

A análise dos resultados que se segue tem por base um conjunto de variáveis utilizadas no questionário. De forma a simplificar a sua interpretação posterior, apresentamos, na Tabela 4.5, as variáveis utilizadas no modelo, as suas definições e as estatísticas descritivas.

Tabela 4.5: Variáveis, definições e estatísticas descritivas

Variável	Definição da variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Dependente					
BSCpredisp	Nível de predisposição pessoal: 1: nulo; 2: baixo; 3: médio; 4: alto; 5: muito alto	3,31	,850	1	5
Explicativa					
BSCconhec	Nível de conhecimento sobre o BSC: 1: nulo; 2: reduzido; 3: médio; 4: alto; 5: muito alto	1,55	,838	1	5
Dimensão	População coberta pela entidade: 1:< 10.000; 2: 10.000-50.000; 3- 50.000-100.000; 4: 100.000-150.000; 5: >150.000;	2,92	1,360	1	5
	Número de funcionários da entidade: 1:< 20; 2: 20-50; 3: 50-100; 4: 100-500; 5: > 500	2,88	1,284	1	5
Autonomia	Nível de autonomia financeira: 1: nulo; 2baixo; 3: médio; 4: alto; 5: muito alto;	1,81	,828	1	4
	Nível de autonomia administrativa: 1: nulo; 2baixo; 3: médio; 4: alto; 5: muito alto	2,37	,911	1	5
Dpm ⁸⁸	Variável <i>dummy</i> que representa a PM: 1 se é PM; 0 se restantes	-----	-----	0	1
Dgnr	Variável <i>dummy</i> que representa a GNR: 1 se é GNR; 0 se restantes	-----	-----	0	1
Dpsp	Variável <i>dummy</i> que representa PSP: 1 se é PSP; 0 se restantes	-----	-----	0	1
Dpj	Variável <i>dummy</i> que representa a PJ: 1 se é PJ; 0 se restantes	-----	-----	0	1
Proximidade	Porcentagem de tempo dedicado à actividade de proximidade: 1: 5-20%; 2: 20-30%; 3: 30-40%; 4: 40-60%; 5:70-80%; 6:>80%	3,50	1,428	1	6
NGP ⁸⁹	Nível de importância das questões da NPM: 1- não importa; 2- pouco importante; 3- importante; 4- bastante importante; 5- muito importante	-----	-----	-----	-----
Controlo					
Idade	Idade dos inquiridos, em anos	37,87	9,487	23	59
Educ	Habilitações literárias: 1: < 12º; 2: 12º; 3: BA; 4- MA; 5- D ⁹⁰	2,30	,837	1	4
ExpProf	Experiência profissional no serviço, em anos	14,50	9,055	0	35

4.3.1 Caracterização da amostra

De forma a caracterizar as instituições policiais que compõem a amostra, teve-se em conta, essencialmente, a sua dimensão, analisada com base na população da área

⁸⁸ A PM é a variável *dummy* de referência.

⁸⁹ As estatísticas descritivas dos factores que representam esta variável apresentam-se na Tabela 4.9.

⁹⁰ BA – Bacharelato; MA – Mestrado; D – Doutoramento.

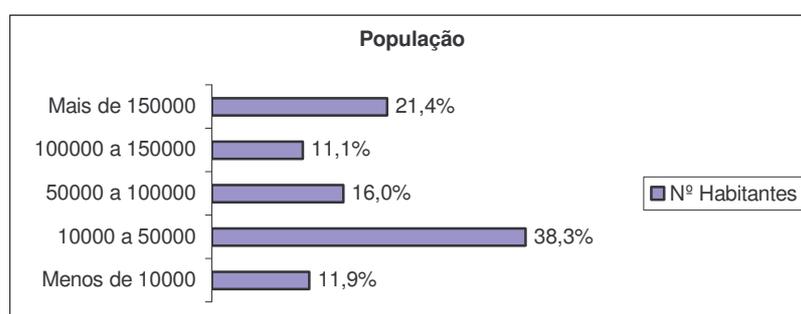
circunscrita e no número de trabalhadores que exercem funções a tempo inteiro, sendo estes dois critérios utilizados na literatura para caracterizar a dimensão da amostra (Ho e Chan 2002; Chan 2004). Ainda neste contexto, analisou-se a dedicação, de cada instituição, à actividade principal de prevenção e de proximidade aos cidadão em relação ao tempo dedicado a actividades secundárias.

A caracterização dos inquiridos baseou-se na idade, tempo de serviço, cargo desempenhado, habilitações literárias e, ainda, a distribuição da amostra por distrito.

a) Dimensão da amostra

Pela análise do Gráfico 4.1, verifica-se que cerca de 66,2% do total das forças policiais, que integram a amostra do estudo, são responsáveis por uma população superior a 50.000 habitantes; 32,5% têm uma população superior a 100.000 habitantes e cerca de 21,4% (52 instituições) dispõem de uma população superior a 150.000 mil habitantes. Para 38,3% das instituições, a população da área territorial situa-se entre os 10.000 e os 50.000, sendo este o intervalo de habitantes mais representativo da amostra.⁹¹

Gráfico 4.1 Dimensão das instituições policiais: número de habitantes⁹²

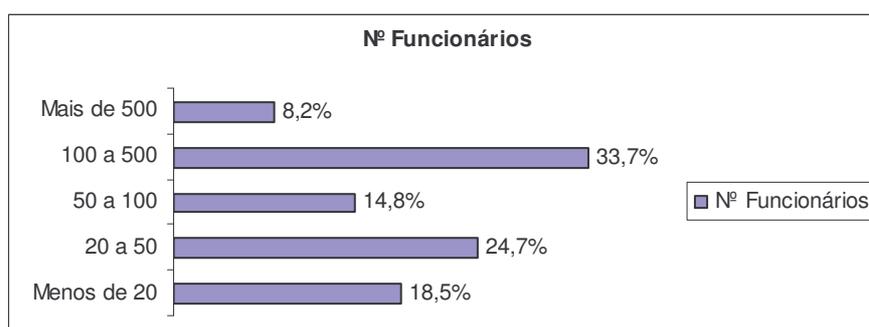


Quanto ao número de trabalhadores, que exercem funções a tempo inteiro, verifica-se, no Gráfico 4.2, que 18,5% das instituições integram menos de 20 trabalhadores, 24,7% dispõem entre 20 a 50 trabalhadores, 14,8% contam com um número de funcionários entre 50 a 100. O intervalo entre 100 e 500 trabalhadores é o mais representativo, com 33,7% das instituições, sendo de apenas 8,2% as instituições que dispõem de mais 500 funcionários. Note-se que esta estatística conta o número total de funcionários, quer os que exercem funções policiais, quer os que exercem funções administrativas e de gestão.

⁹¹ Note-se que foram objecto de análise diferentes instituições da polícia portuguesa, desde comandos territoriais e distritais, que abrangem grandes áreas territoriais, até esquadras e postos, passando, ainda, por departamentos de investigação da PJ e pela PM, daí a elevada dispersão no número de habitantes, tal como se verifica também no número de trabalhadores.

⁹² N = 243.

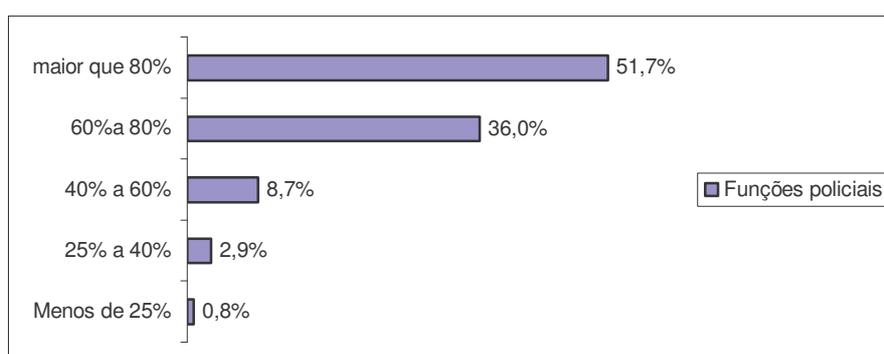
Gráfico 4.2: Dimensão das instituições policiais: número de funcionários



De forma a verificar se estes funcionários estão afectos, na sua grande maioria, à actividade policial, pediu-se aos inquiridos para identificarem a relação de funcionários que desempenham apenas funções policiais. Analisando o Gráfico 4.3, verifica-se que cerca de 212 inquiridos responderam que mais de 60% dos seus funcionários desempenham funções policiais, e 125 inquiridos (51,7%) referem que as suas instituições afectam mais de 80% dos seus recursos humanos à actividade policial principal.

30 inquiridos considera que menos de 40% dos seus recursos desempenha funções policiais, e destes, 10 considera que menos de 25% dos seus funcionários está afecto a esta actividade.

Gráfico 4.3: Funcionários afectos às funções policiais⁹³



Este aspecto afecta, essencialmente, a eficiência policial, na medida em que a relação entre o número de funcionários dedicados à actividade policial e o número de crimes é fundamental para a redução da criminalidade (Loveday 1995; Collier 2001b). Consequentemente, o tempo médio dedicado à actividade de prevenção e proximidade e a respectiva afectação de recursos nesta vertente, determina a eficiência das instituições (Collier 2001b; Carmona e Grönlund 2003). Assim, o facto da instituição dispor de uma

⁹³ N = 242.

grande maioria de funcionários que desempenham funções policiais, pode não implicar ganhos de eficiência se estes não forem afectados para a prossecução da actividade principal de prevenção e proximidade aos cidadãos.⁹⁴ Estes autores defendem que um desajustamento nesta relação significa uma ineficiente afectação dos recursos que tem como consequência o aumento da criminalidade, tal como aconteceu no Reino Unido durante a década de 90.

Segundo as conversas mantidas com alguns comandantes da polícia portuguesa durante o teste ao questionário, notou-se uma clara preocupação no tempo dispendido, pelas instituições, em actividades secundárias, como a colaboração em solicitações administrativas e judiciais e o serviço de piquete. A Tabela 4.6 permite ver que, apenas 20 inquiridos consideram que a instituição dedica mais de 80% do seu tempo à prevenção e proximidade à comunidade. Por outro lado, 107 inquiridos considera que a sua instituição não dedica mais de 40% do tempo à actividade principal.

Em relação às actividades secundárias, há uma maior dedicação às actividades de piquete, em comparação à colaboração em solicitações. 95 instituições dedica mais de 40% do seu tempo às actividades de piquete (contra 46 instituições na colaboração em solicitações) e, apenas 73 instituições dedicam-lhe menos de 30% do seu tempo (contra 128 na colaboração em solicitações).

Tabela 4.6: Tempo médio dispendido por actividade⁹⁵

	Actividade principal	Actividades secundárias	
	Prevenção e proximidade	Piquete	Solicitações
5% a 20%	27	42	49
20% a 30%	34	31	79
30% a 40%	46	45	62
40% a 60%	74	66	33
60% a 80%	37	21	12
Maior que 80%	20	8	1
Total	238	213	236

Em suma, na actividade principal, a maioria dos inquiridos (74) considera que lhe dedica entre 40 a 60%, tal como acontece nas actividades de piquete; quanto à colaboração em solicitações, a maioria das instituições dedica-lhe entre 20 a 30% do seu tempo, sendo esta uma situação mais favorável, relativamente ao tempo dispendido com as actividades de piquete.

⁹⁴ Este é um aspecto importante que justifica a adopção do BSC nestas instituições, uma vez que esta ferramenta visa um foco claro na estratégia, nos objectivos e, consequentemente no desenvolvimento das actividades chave, evitando desperdícios em actividades secundárias.

⁹⁵ Análise de frequência absoluta.

b) Caracterização dos inquiridos

A idade média dos inquiridos ronda os 38 anos, sendo a faixa etária entre os 40 e 50 anos a mais representada, tal como mostra o Gráfico 4.4. Consequentemente, a experiência profissional enquanto agente de polícia é elevada — uma média de 15 anos. O Gráfico 4.5 mostra que o intervalo entre os 20 e os 30 anos é o que melhor representa a antiguidade no serviço. Cerca de 49% dos inquiridos têm, no mínimo, 15 anos de serviço, o que significa que se trata de pessoas com um bom conhecimento sobre o funcionamento e a organização da instituição policial que comandam ou dirigem, logo com melhores condições para participarem no estudo em apreço.

Gráfico 4.4: Idade dos inquiridos⁹⁶

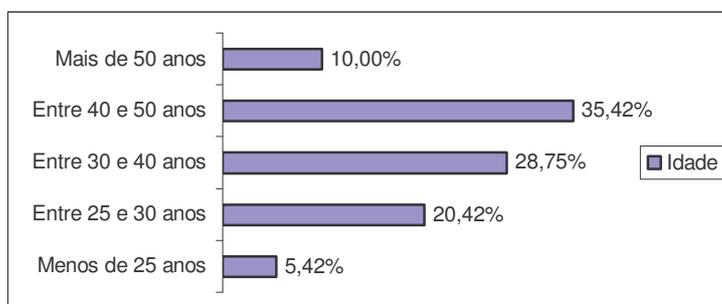
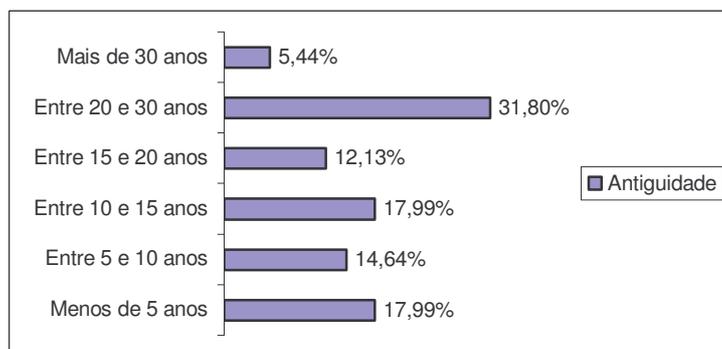


Gráfico 4.5: Anos de serviço⁹⁷



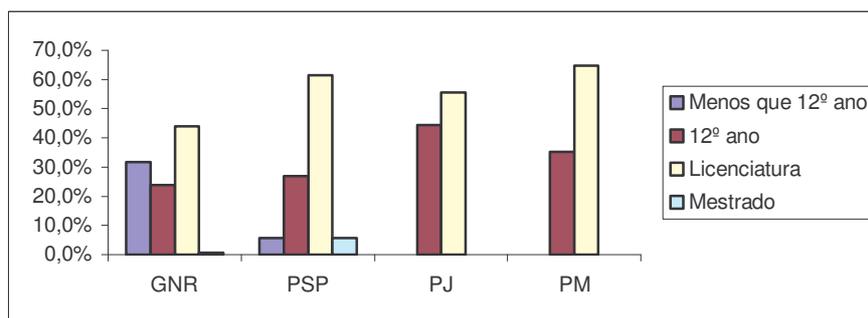
Quanto às habilitações literárias dos inquiridos, verifica-se que cerca de 50% dos inquiridos possui licenciatura e, cerca de 77% possui, no mínimo, o 12º ano de escolaridade. Na análise por força policial, em termos relativos,⁹⁸ verifica-se que a PM dispõe de uma maior percentagem de licenciados, seguindo-se a PSP, a PJ e, finalmente, a GNR (65%, 62%, 56% e 44%, respectivamente, cf. Gráfico 4.6).

⁹⁶ N = 240.

⁹⁷ N = 225

⁹⁸ Só faz sentido fazer esta análise em termos relativos, dada a diferença na composição da amostra, entre as quatro forças policiais.

Gráfico 4.6: Habilitações literárias por força policial⁹⁹



A Tabela 4.7 apresenta o cargo desempenhado pelos inquiridos, onde se verifica que o cargo de comandante é o mais representativo, seguindo-se o cargo de director e de chefe de serviço. Verifica-se, deste modo, que o questionário foi respondido por pessoas que ocupam os topos da hierarquia do sistema policial português, o que justifica a informação já referida sobre a antiguidade no serviço e a idade dos inquiridos.

Tabela 4.7: Cargo desempenhado pelos inquiridos

	Comandante	Director	Inspector	Coordenador	Chefe serviço	Técnico superior	N.E ¹⁰⁰	Total
GNR	154	-----	-----	-----	-----	-----	11	165
PSP	47	-----	-----	-----	2	-----	3	52
PJ	-----	5	1	1	2	-----	-----	9
PM	8	3	-----	2	2	1	1	15
Total	209	8	1	3	6	1	15	243

Para finalizar esta secção sobre a descrição da amostra, apresenta-se a Tabela 4.8 com a caracterização dos inquiridos por distrito. Como se pode verificar, em termos globais, os distritos de Lisboa, Porto, Aveiro, Faro e Braga são os mais representativos na amostra. Se analisarmos os dados por força policial, na GNR os distritos de Lisboa, Porto, Aveiro e Faro continuam a ser representativos. Quanto à PSP destaca-se, para além do distrito de Lisboa, a importante participação da Região Autónoma da Madeira (com cinco questionários recebidos). Na PJ, destaca-se o distrito de Lisboa, enquanto que na PM a maior representatividade vai para o distrito do Porto.

⁹⁹ N = 242

¹⁰⁰ Não especificado.

Tabela 4.8: Caracterização das instituições policiais por distrito

Distrito	Força Policial				Total
	GNR	PSP	PJ	PM	
Aveiro	13	3	1	1	18
Beja	8	1	0	0	9
Braga	9	2	1	3	15
Bragança	4	2	0	0	6
Castelo Branco	8	2	0	0	10
Coimbra	7	1	0	1	9
Évora	10	1	0	0	11
Faro	24	3	1	0	28
Guarda	7	1	0	0	8
Leiria	8	2	0	0	10
Portalegre	3	2	0	0	5
Santarém	9	2	0	0	11
Setúbal	9	0	0	0	9
Viana do Castelo	5	0	0	0	5
Vila Real	4	1	0	0	5
Viseu	7	1	0	1	9
Porto	12	0	1	8	21
Lisboa	14	19	3	3	39
R.A.M. ¹⁰¹	2	5	2	0	9
R.A.A. ¹⁰²	1	3	0	0	4
Total ¹⁰³	164	51	9	17	241

4.3.2 Modelo da Nova Gestão Pública

Ao longo da revisão da literatura abordou-se o impacto que o paradigma da NGP tem nas organizações públicas, alterando o seu modelo de gestão e de organização. No sentido de aferir de que forma as instituições policiais do nosso país estão sensíveis às questões da NGP, questionou-se sobre a importância que atribuem a estes aspectos, como a preocupação com os clientes, a qualidade dos serviços, a avaliação de desempenho, a introdução de instrumentos de gestão, entre outros.

a) Importância atribuída à NGP

A Tabela 4.9 resume os resultados obtidos nesta questão, onde se verifica que há pouca dispersão dos dados e que, de um modo geral, todos os elementos são considerados, no mínimo, importantes. Uma maior orientação para o cliente, a preocupação com a qualidade do serviço prestado e, em simultâneo, a adopção de uma política de redução de custos, através de uma melhor gestão dos recursos, são aspectos que merecem destaque por serem considerados próximos de “muito importante”. A introdução de

¹⁰¹ Região Autónoma da Madeira

¹⁰² Região Autónoma dos Açores

¹⁰³ Dois inquiridos não responderam a esta questão, logo o total da amostra é de 241.

sistemas de controlo é o factor que merece menor importância por parte dos inquiridos. Há ainda a referir “outros” aspectos,¹⁰⁴ como a redução da burocracia, a avaliação de desempenho por uma entidade externa, uma melhor gestão de recursos, a realização de parcerias, autonomia para lidar com funcionários desinteressados e a gestão por objectivos, que foram indicados por 14 inquiridos e aos quais foi atribuída uma importância muito elevada.

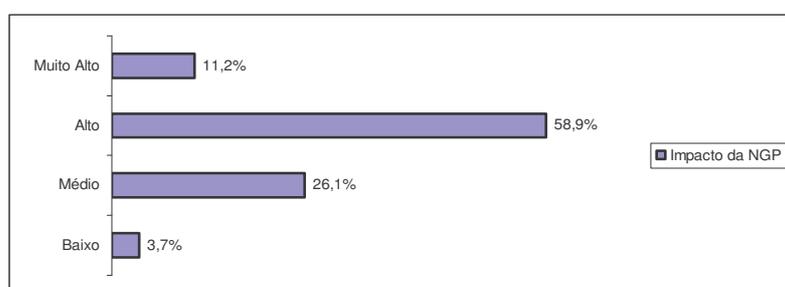
De um modo geral, verifica-se uma considerável sensibilidade dos inquiridos para a importância das questões da NGP, embora o princípio da legalidade funcione como um entrave para aplicar algumas das medidas, essencialmente ao nível da gestão do pessoal desinteressado e sem produtividade no local de trabalho.¹⁰⁵

Tabela 4.9 Importância atribuída às questões da NGP

	N	Média	Desvio Padrão
Orientação para o cliente/cidadão	241	4,29	0,821
Introdução de instrumentos de gestão privada	238	3,09	1,023
Sistemas de controlo baseados no <i>value for money</i>	235	2,91	0,904
Preocupação com a qualidade dos serviços	240	4,35	0,809
Descentralização das estruturas	239	3,23	1,078
Redução de custos através da melhoria na gestão de recursos	239	4,09	0,955
Avaliação de desempenho baseada em planos de compensação	238	3,63	1,176
Avaliação baseada em resultados e impactos	238	3,36	0,916
Flexibilização da gestão	238	3,45	0,934
Outros	11	4,73	0,647

Sobre o impacto que estas medidas têm no desempenho da instituição, verifica-se, no Gráfico 4.7, que cerca de 70% dos inquiridos consideram, no mínimo, que o impacto é alto, havendo mesmo cerca de 11% de inquiridos que o consideram muito alto, sendo consistente com o que foi dito anteriormente.

Gráfico 4.7: Impacto da NGP no desempenho da instituição¹⁰⁶



¹⁰⁴ Estes aspectos resultam da resposta a uma questão aberta incluída neste ponto do questionário.

¹⁰⁵ Esta informação foi referida por alguns inquiridos, numa questão aberta colocada no final do questionário.

¹⁰⁶ N = 241

Quanto às entidades que têm maior influência na mudança dos serviços policiais, as respostas mostram que o Governo é a entidade que provoca maior impacto, seguindo-se os legisladores e reguladores (cf. Tabela 4.10) e outras entidades não referidas no questionário, como a própria força policial onde a instituição está inserida (ex. a GNR, PSP), as autoridades locais e instituições de ensino.¹⁰⁷ O poder de influência destas instituições é, no mínimo, considerado alto.

Tabela 4.10: Entidades que influenciam a implementação da NGP¹⁰⁸

	N	Média	Desvio Padrão
Governo	238	4,26	0,919
Legisladores e reguladores	237	3,98	0,856
Imprensa	237	3,14	0,958
União Europeia	238	3,22	0,975
Trabalhadores	238	3,06	1,058
Comunidade em geral	236	3,16	0,976
Outros	14	3,71	1,204

b) Nível de autonomia administrativa e financeira

O nível de autonomia das instituições públicas, em Portugal, sofreu alterações com a RAPE,¹⁰⁹ tal como foi referido na revisão da literatura, passando a existir dois regimes: o regime geral que atribui às instituições autonomia administrativa e o regime excepcional que atribui autonomia administrativa e financeira.

De forma a analisar o nível de autonomia das instituições policiais, foram colocadas algumas questões sobre a opinião do inquirido relativamente à relação entre as competências que lhe são atribuídas por lei e a autonomia de que dispõe, bem como o impacto que essa relação pode ter na eficiência da instituição. Questionou-se o inquirido sobre a relação entre a autonomia administrativa e financeira e o nível de competências que lhe são atribuídas por lei. No Gráfico 4.9, verifica-se que os inquiridos consideram que dispõem de um reduzido nível de autonomia financeira, uma vez que cerca de 80% dos inquiridos consideram que dispõem, no mínimo, de uma baixa autonomia financeira, e apenas cerca de 20% consideram esse nível razoável ou alto. Quanto à

¹⁰⁷ Apesar de terem sido referidas em “outras” por 14 inquiridos, estas entidades acabam por representar o próprio governo, logo entende-se que já estariam referidas na primeira entidade da tabela. Isto vem reforçar o peso desta entidade na mudança das instituições.

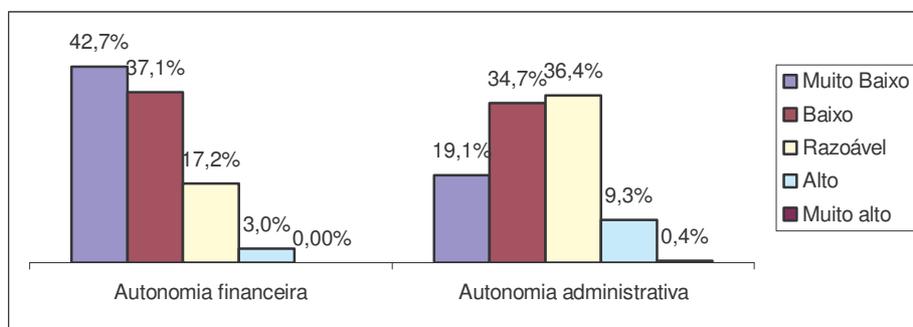
¹⁰⁸ As entidades usadas nesta questão foram consideradas por Hoque, Arends e Alexander (2004) aquelas que têm maior influência na reforma dos serviços policiais.

¹⁰⁹ Reforma da Administração Financeira do Estado, introduzida pela Lei n.º 8/1990, de 20 de Fevereiro.

autonomia administrativa, verificaram-se algumas alterações, sendo que quase cerca de 50% dos inquiridos consideram, no mínimo, razoável, a autonomia de que dispõem.

Esta situação seria de esperar devido ao facto dos serviços policiais, em Portugal, disporem, na sua maioria, apenas de autonomia administrativa, no âmbito da RAFE, o que se consubstancia na autonomia para praticar os actos da gestão corrente. Assim, cerca de 93% dos inquiridos respondeu não dispor de autonomia patrimonial, 70% referiu que não possui autonomia para prever as receitas. Por outro lado, mais de metade dos inquiridos diz ter autonomia para prever as suas despesas, sendo esta uma característica de serviços com mera autonomia administrativa.

Gráfico 4.9: Nível de autonomia financeira e administrativa¹¹⁰



Ainda no contexto do nível de autonomia financeira, cerca de 72 % dos inquiridos entendem que existe um desfasamento entre as competências atribuídas por lei e o nível de autonomia financeira de que dispõem.¹¹¹ Em consequência, dos que consideram existir este desfasamento, 93% consideram que é prejudicial para uma actuação eficiente dentro da instituição (cf. Gráfico 4.10).

4.3.3 Medidas e avaliação de desempenho

A medida e a avaliação de desempenho constitui a terceira parte do questionário, na qual se procurou aferir sobre a forma como as instituições policiais avaliam o seu desempenho, aos mais diversos níveis, ou seja, se dispõe de um sistema de avaliação que, de alguma forma, se aproxima do BSC. Deste modo, na primeira questão desta parte são apresentadas cinco perspectivas do BSC, já abordadas na literatura, sendo elas a satisfação dos clientes, o desempenho financeiro, a eficiência operacional, a inovação

¹¹⁰ N= 232 e 236, respectivamente.

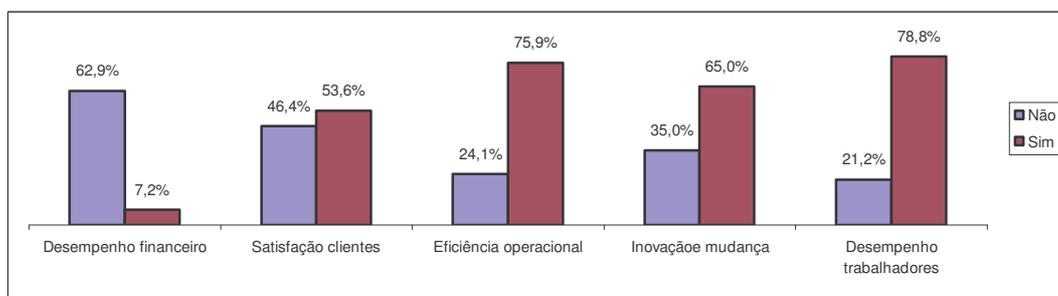
¹¹¹ No âmbito da Lei de Bases da Contabilidade Pública, a autonomia financeira passa pela capacidade de preparar e gerir o próprio orçamento, disporem de receitas próprias significativas, de autonomia patrimonial e, ainda, de personalidade jurídica própria.

e mudança e o desempenho dos trabalhadores (Ho e Chan 2002; Chan 2004).¹¹² O inquirido deve indicar se existem, na sua instituição, medidas que permitam avaliar o desempenho em cada uma destas perspectivas. Em caso afirmativo, deve indicar o grau de utilização dessas medidas.

a) Utilização de medidas de desempenho

Pela análise do Gráfico 4.11, verifica-se que as medidas para avaliar o desempenho dos trabalhadores são as mais utilizadas (78,8%), seguindo-se as medidas da eficiência operacional (75,9%), as medidas da inovação e mudança (65%), as medidas da satisfação dos clientes (53%) e, por último, as medidas do desempenho financeiro (62,9%).

Gráfico 4.11: Utilização de medidas de desempenho por cada perspectiva do BSC



A reduzida percentagem de utilização de medidas financeiras, obtida neste estudo, talvez se prenda com a falta de autonomia financeira das instituições policiais. Como a informação financeira está centralizada, em Portugal, não há uma grande preocupação com a avaliação do desempenho a este nível.

Quanto ao destaque da utilização da perspectiva dos trabalhadores, neste estudo, é natural, pois o enquadramento legislativo português obriga à avaliação do mérito e do desempenho dos funcionários, devendo ser elaborados mapas e estatísticas, com frequente periodicidade, de forma a avaliar esse desempenho.¹¹³ O mesmo acontece com as medidas da eficiência operacional, onde o resultado também é bastante positivo, embora se entenda que esta elevada percentagem de utilização de medidas de

¹¹² Como já foi referido na revisão de literatura, optou-se por incluir estas cinco perspectivas no questionário por se adequarem mais à realidade do sector público, não se afastando muito do modelo inicial de Kaplan e Norton (1992).

¹¹³ Para os funcionários que exercem funções de polícia, existe legislação específica, como o Regulamento do Sistema de Avaliação de Serviço do Pessoal com Funções Policiais da PSP, o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da GNR (RAMMGNR); enquanto que, para os restantes funcionários, aplica-se a legislação em vigor para os funcionários da Administração Pública (SIADAP desde 2005).

desempenho operacional se deve ao facto deste item estar directamente relacionado com a elevada utilização de medidas do desempenho dos trabalhadores.

Relativamente à perspectiva de inovação e mudança, cerca de 65% dos inquiridos responderam que utilizam medidas de inovação e mudança. Este resultado é, de certo modo, surpreendente, por ser uma perspectiva de desempenho recente e por ser a mais difícil de utilizar, na opinião de Kaplan e Norton (1992).

Por último, na análise da perspectiva da satisfação dos clientes, verifica-se que mais de 50% dos inquiridos utilizam medidas para avaliar o desempenho junto dos cidadãos. Todavia, entende-se que esta percentagem deve ser analisada com cuidado pois, da conversa com alguns comandantes das diferentes forças policiais, ficou claro que não há ainda uma cultura de avaliar a satisfação da comunidade através de questionários. Alguns inquiridos podem ter considerado apenas o número de reclamações e queixas apresentadas no serviço para avaliar a satisfação a este nível, quando a avaliação do desempenho desta perspectiva exige mais do que isto para se conhecer o impacto do serviço prestado na comunidade.

A Tabela 4.11 permite, ainda, analisar o grau de utilização das medidas de desempenho, em cada perspectiva, quando o inquirido respondeu afirmativamente à questão. Pode-se verificar que, na maioria dos casos, o grau de utilização das medidas é razoável, destacando-se as medidas de eficiência operacional onde a maioria dos casos entendem que é alto o grau de utilização destas medidas, havendo ainda 15 casos que consideram muito alto. É ainda de salientar que 74 inquiridos consideram razoável o nível com que utilizam as medidas de inovação e mudança, e 46 consideram alto, o que vem confirmar o resultado positivo já verificado anteriormente.

Tabela 4.11: Grau de utilização das medidas de desempenho

	Satisfação clientes		Desempenho financeiro		Eficiência operacional		Inovação e mudança		Desempenho trabalhadores	
	N	%.	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	127	100,0%	88	100,0%	180	100,0%	154	100,0%	186	100,0%
Baixo	17	13,4%	17	19,3%	18	10,0%	29	18,8%	37	19,9%
Razoável	66	52,0%	48	54,5%	71	39,4%	74	48,1%	89	47,8%
Alto	39	30,7%	19	21,6%	76	42,2%	46	29,9%	50	26,9%
Muito Alto	5	3,9%	4	4,5%	15	8,3%	5	3,2%	10	5,4%

b) Importância das perspectivas de desempenho

No sentido de obter uma estrutura do BSC que melhor se adapte à polícia portuguesa, questionou-se sobre a importância que cada respondente atribui às perspectivas de desempenho, independentemente da utilização das mesmas na instituição em causa. É, ainda, incluída uma questão aberta que permite ao inquirido indicar outras perspectivas não consideradas no questionário. Pela análise da Tabela 4.12, verifica-se que a ordenação das perspectivas do BSC escolhida pelos inquiridos, por grau de importância, é a eficiência operacional,¹¹⁴ o desempenho dos trabalhadores, a satisfação dos clientes, a inovação e mudança e, por último, o desempenho financeiro. Todavia, é de realçar que todas as perspectivas são consideradas, no mínimo, importantes, logo todas devem ser incluídas na estrutura do BSC.

De acordo com a estrutura do BSC para o sector público analisada na literatura, também neste estudo o desempenho financeiro ocupa uma posição inferior, contrariamente ao que se passa no sector privado. Contudo, ao contrário do que seria de esperar, a perspectiva da satisfação dos clientes não ocupa o topo da hierarquia, quando a satisfação das suas necessidades constitui a missão deste tipo de organizações.

Tabela 4.12: Importância atribuída às perspectivas de desempenho do BSC

	N	Média	Desvio Padrão
Satisfação dos clientes	236	4,28	0,903
Desempenho financeiro	232	3,06	1,142
Eficiência operacional	235	4,53	2,683
Inovação e mudança	236	4,07	0,807
Desempenho dos trabalhadores	236	4,42	0,724

Alguns inquiridos sugeriram a inclusão de outras perspectivas, como a motivação, a capacidade de trabalho, a promoção na carreira, as reclamações, a taxa de criminalidade, o número de detenções, entre outras. Contudo, facilmente se percebe que estes são meramente indicadores que devem ser integrados nas perspectivas já referidas acima, o que indicia alguma confusão, por parte do inquirido, entre a perspectiva de desempenho, que é mais geral, e o indicador, que é específico para o avaliar o desempenho dentro de cada perspectiva.

¹¹⁴ Note-se que, apesar de ser a perspectiva com uma média mais elevada, também é a que apresenta o desvio-padrão mais elevado, merecendo alguma atenção na sua interpretação.

De forma a permitir desenhar uma proposta de um mapa de ligação estratégica para os serviços policiais, pediu-se aos inquiridos que, perante um conjunto de indicadores adequados a cada perspectiva de desempenho, referisse três que considerasse mais importantes, no contexto da organização a que pertence. Os resultados são apresentados na Tabela 4.13, onde, para cada perspectiva de desempenho, é apresentada a distribuição da frequência absoluta de cada indicador. A lista de indicadores, elaborada com base na revisão da literatura, foi anexada ao questionário, tendo sido apresentados 11 indicadores para a perspectiva da satisfação dos clientes, 17 para o desempenho financeiro, 14 para a eficiência operacional, 11 para inovação e mudança e, ainda, 13 para o desempenho dos trabalhadores.

Como se pode verificar na tabela referida, em cada perspectiva há um número de indicadores chave que são considerados mais importantes pelos inquiridos. Para medir a satisfação dos clientes, destacam-se a qualidade e a imagem do serviço prestado e o índice de satisfação dos clientes; no desempenho financeiro o volume de orçamento, o grau de execução orçamental, o número de polícias por habitante e o custo médio por serviço são os indicadores mais escolhidos; na eficiência operacional salientam-se mais uma vez a qualidade, depois a taxa de redução de crime, a produtividade e o tempo médio de resposta.

No que toca à inovação e mudança o investimento feito na formação e a qualificação dos recursos humanos destaca-se de todos os outros, por se considerar que a política de investimento nesta área é fundamental para a inovação das organizações. A adopção das novas tecnologias, a agilidade na resolução de processos e o desenvolvimento de sistemas de informação são também considerados indicadores importantes para medir esta perspectiva. Por fim, no desempenho dos trabalhadores, a qualidade aparece novamente, com uma grande margem relativamente aos restantes, seguindo-se o nível de produtividade, a satisfação dos trabalhadores e a promoção baseada no mérito.

Tabela 4.13: Distribuição da frequência absoluta dos indicadores de desempenho por perspectiva do BSC

Satisfação dos clientes		Desempenho financeiro		Eficiência operacional		Inovação e mudança		Desempenho dos trabalhadores	
Índice de satisfação clientes	89	Volume orçamental	66	Produtividade	80	Agilidade na resolução de processos	63	Qualidade do serviço prestado	131
Imagem e prestígio	130	GEO¹¹⁵	49	Qualidade serviço prestado	119	Tempo resolução de processos	38	Satisfação dos trabalhadores	77
Qualidade do serviço prestado	136	Receita cobrada	10	Tempo médio de resposta	60	Investimento em formação e qualificações	101	Nível produtividade	93
Rácio do nº de serviços por habitante	9	% Receitas próprias	15	Custo por serviço	16	Preocupação com o cliente	45	Criatividade e iniciativa	60
Tipos de serviços disponibilizados	27	Receitas de serviços prestados exterior	12	Taxa de redução crime	89	Iniciativas de participação da comunidade	23	Nº sugestões por trabalhador	4
Reclamações atendidas/reclamações totais	20	Custo por habitante	27	Taxa de detenções	17	Nº licenciados	6	Investimento em formação face ao salário	11
Nº chamadas emergência	7	Custo por serviço prestado	48	Nº crimes	35	% Mulheres no total de trabalhadores	4	Planos anuais de formação	35
Tempo médio de resposta	36	Custo por crime detectado	16	Reclamações atendidas/reclamações totais	9	Envolvimento dos trabalhadores na mudança	44	% Licenciados	3
Nº polícias por m2 e por habitante	26	Custo por investigação criminal	24	Chamadas atendidas/total chamadas	4	Cultura de inovação e mudança	45	Retenção dos trabalhadores qualificados	4
Nº programas para a comunidade	14	Custo médio por reclamação		Nº polícias afectos à prevenção crime	36	Desenvolvimento de sistemas de informação adequados	57	% Mulheres no total de trabalhadores	4
Iniciativas de participação da comunidade	12	Nº polícias por m2 e por habitante	52	Nº horas afectas à prevenção do crime	19	Adopção de novas tecnologias	75	Promoção baseada no mérito	62
-----	----	Nº reclamações	18	Nº de horas de patrulha	19	-----	----	% Agentes policiais / total de trabalhadores	11
-----	----	Nº chamadas emergência	13	Nº testes alcoólicos	3	-----	----	Nº funcionários administrativos	8
-----	----	Tempo médio de resposta	41	Nº processos	10	-----	----	-----	----
-----	----	Nº programas para a comunidade	18	-----	----	-----	----	-----	----
-----	----	% Agentes policiais/total funcionários	32	-----	----	-----	----	-----	----
-----	----	Nº funcionários administrativos	12	-----	----	-----	----	-----	----

¹¹⁵ Grau de execução orçamental

A Tabela 4.14 sintetiza os três indicadores considerados mais importantes em cada perspectiva, tendo sido seleccionados de acordo com a frequência absoluta, sendo estes os que integram a proposta do mapa de ligação estratégica que apresentamos na Figura 4.1.

Tabela 4.14: Indicadores de desempenho por perspectiva

Satisfação dos clientes	Desempenho financeiro	Eficiência operacional	Inovação e mudança	Desempenho dos trabalhadores
1. Qualidade do serviço prestado	1. Volume orçamental	1. Qualidade serviço prestado	1. Investimento em formação e qualificação	1. Qualidade do serviço prestado
2. Imagem e prestígio	2. GEO	2. Taxa de redução crime	2. Adopção de novas tecnologias	2. Nível produtividade
3. Índice de satisfação clientes	3. Nº polícias por m ² e por habitante	3. Produtividade	3. Agilidade na resolução de processos	2. Satisfação dos trabalhadores

Para elaborar o mapa de ligação estratégica (Figura 4.1), teve-se por base as cinco perspectivas de desempenho utilizadas no questionário, e que foram consideradas, no mínimo, importantes pela maioria dos inquiridos. Para cada perspectiva, definiu-se um objectivo estratégico, com base na revisão de literatura, e as acções a desenvolver para os alcançar. Os indicadores apresentados resultaram do questionário aplicado, sendo, por isso, os mais adequados na opinião dos inquiridos. Como foi referido na literatura, este mapa é dinâmico e deve ser continuamente actualizado, à medida que se definem novos objectivos, acções e medidas/indicadores de desempenho.

Figura 4.1: Proposta de um mapa de ligação estratégica para a policia portuguesa

Clientes	Desempenho financeiro				
Objectivo: Aumentar a satisfação dos clientes	Objectivo: Reduzir os custos				
Acção 1: Reduzir o crime e o vandalismo Acção 2: Incentivar a participação dos cidadãos Acção 3: Aumentar a rapidez do atendimento	Acção 1: Aumentar o controlo financeiro e de gestão Acção 2: Implementar sistemas de custos				
Indicador 1: Qualidade do serviço prestado Indicador 2: Imagem e prestígio Indicador 3: Índice de satisfação clientes	Indicador 1: Volume Orçamental Indicador 2: Grau de execução orçamental Indicador 3: N° polícias por m ² e por habitante				
Eficiência operacional	Inovação e Mudança				
Objectivo: Aumentar a qualidade do serviço e reduzir o crime	Objectivo: Aumentar a capacidade de resposta				
Acção 1: Prevenir e identificar os crimes Acção 2: Aumentar a proximidade ao cidadão Acção 3: Definir prioridades do serviço	Acção 1: Melhorar os sistemas de informação Acção 2: Adopção de novas tecnologias Acção 3: Melhorar os processos internos				
Indicador 1: Qualidade do serviço prestado Indicador 2: Taxa de redução do crime Indicador 3: Produtividade	Indicador 1: Investimento em formação e qualificação Indicador 2: Adopção de novas tecnologias Indicador 3: Agilidade na resolução de processos				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Desempenho trabalhadores</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Objectivo: Aumentar a produtividade dos trabalhadores</td> </tr> <tr> <td>Acção 1: Aumentar a formação Acção 2: Motivar os trabalhadores Acção 3: Incentivar a capacidade de iniciativa</td> </tr> <tr> <td>Indicador 1: Qualidade do serviço prestado Indicador 2: Nível de produtividade Indicador 3: Satisfação dos trabalhadores</td> </tr> </tbody> </table>	Desempenho trabalhadores	Objectivo: Aumentar a produtividade dos trabalhadores	Acção 1: Aumentar a formação Acção 2: Motivar os trabalhadores Acção 3: Incentivar a capacidade de iniciativa	Indicador 1: Qualidade do serviço prestado Indicador 2: Nível de produtividade Indicador 3: Satisfação dos trabalhadores
Desempenho trabalhadores					
Objectivo: Aumentar a produtividade dos trabalhadores					
Acção 1: Aumentar a formação Acção 2: Motivar os trabalhadores Acção 3: Incentivar a capacidade de iniciativa					
Indicador 1: Qualidade do serviço prestado Indicador 2: Nível de produtividade Indicador 3: Satisfação dos trabalhadores					

Fonte: Estrutura adaptada de Wisniewski e Dickson (2001: 1063).

c) Existência de um sistema de avaliação de desempenho

Como se referiu anteriormente, de acordo com a legislação em vigor, os serviços policiais estão sujeitos à avaliação de desempenho dos seus trabalhadores, distinguindo-se, para efeitos desta avaliação, os que exercem funções policiais e os que exercem funções de gestão. Para analisar se existe nas instituições um sistema de avaliação de desempenho, e como é que os inquiridos o caracterizam, colocaram-se duas questões a este respeito.

Pelos resultados obtidos, verifica-se que cerca de 60% dos inquiridos responderam que na sua instituição existe um sistema para avaliar o desempenho, destacando-se, nas respostas obtidas, o RAMMGNR, a avaliação individual de sargentos e oficiais, a avaliação estatística da actividade operacional, o SIADAP, a avaliação de pessoal com funções policiais, a avaliação periódica do pessoal administrativo e técnico-profissional da Administração Pública e avaliação do pessoal da PJ. De facto, pelas informações obtidas, leva a concluir que, na prática, existe apenas a avaliação de desempenho dos

trabalhadores e também da actividade operacional; logo apenas são contempladas duas perspectivas do BSC.

Sobre a caracterização do sistema existente, pedimos que indicassem o seu grau de concordância relativamente a um conjunto de factores que se apresentam na Tabela 4.15, baseados no estudo de Chan (2004). Os resultados obtidos reflectem um elevado nível de discordância relativamente ao conjunto de factores identificados, o que indica uma elevada satisfação com o sistema de desempenho existente. Na opinião generalizada dos inquiridos, as medidas tradicionais utilizadas são suficientes, estão articuladas entre si e, de certo modo, reflectem as medidas de eficácia, eficiência e economia. Quanto ao grau de concordância sobre a utilização de medidas não financeiras, que descrevem melhor os resultados, e da sua integração com a estratégia organizacional, os resultados não são conclusivos já que a maioria dos respondentes adoptou uma posição neutra.

Tabela 4.15: Caracterização do sistema de avaliação de desempenho: análise comparativa

	Média	Desvio Padrão
É um conjunto desarticulado de medidas financeiras e não financeiras	2,03	1,084
Foca essencialmente medidas financeiras	1,77	0,928
Tem medidas tradicionais que não são suficientes para avaliar o desempenho	2,46	1,286
Tem medidas financeiras que descrevem o desempenho operacional, passado e corrente, não reflectindo as medidas de eficiência, eficácia e economia	2,53	1,184
Tem medidas não financeiras que descrevem melhor o desempenho, corrente e potencial	3,07	1,023
As medidas de desempenho são utilizadas em integração com a estratégia	3,16	0,957

4.3.4 Predisposição para aplicar o BSC

O nível de conhecimento acerca do BSC constitui uma variável independente do modelo a analisar posteriormente, na medida em que o conhecimento das características e do funcionamento deste instrumento é fundamental para uma implementação bem sucedida (Kaplan e Norton 1992) e pode condicionar o nível de predisposição para a utilização do BSC. Assim, em primeiro lugar analisa-se o conhecimento e a percepção dos chefes da polícia portuguesa acerca do BSC.

a) Conhecimento do BSC

A análise do nível de conhecimento sobre o BSC apresenta-se na Tabela 4.16, onde se verifica que cerca de 63% dos inquiridos não possui qualquer conhecimento sobre o mesmo, e cerca de 22% tem um conhecimento reduzido. Esta situação pode justificar-se devido ao facto de uma parte da amostra ser constituída por comandantes com formação inferior ou igual ao 12º ano de escolaridade, quando se sabe que o ensino do BSC e da contabilidade de gestão ocorre, normalmente, no ensino superior. Apenas 28 inquiridos têm um conhecimento médio, sete têm um conhecimento elevado e apenas um admite ter um conhecimento muito elevado.

Tabela 4.16: Nível de conhecimento acerca do BSC

	Número	%
Nenhum	154	63,4%
Pouco	53	21,8%
Médio	28	11,5%
Elevado	7	2,9%
Muito Elevado	1	0,4%

De forma a analisar a associação entre o nível de conhecimento sobre o BSC e as habilitações literárias, apresenta-se a Tabela 4.17 que revela uma associação entre estas duas variáveis.

Tabela 4.17: Associação entre o nível de conhecimento do BSC e as habilitações literárias

Habilitações	Nível Conhecimento do BSC										Total
	Nenhum	%	Pouco	%	Médio	%	Elevado	%	Muito Elevado	%	
< 12º ano	44	28,8	9	17	2	7,1	0	0	0	0	55
12º ano	41	26,8	14	26,4	8	28,6	1	14,3	0	0	63
Licenciatura	69	45,1	28	52,8	17	60,7	5	71,4	1	100	120
Mestrado	0	0	2	3,8	1	3,6	1	14,3	0	0	4
Total	153	100	53	100	28	100	7	100	1	100	242

Apesar dos indícios da existência de uma associação entre o nível de conhecimento sobre o BSC e o nível de escolaridade, importa testar a hipótese de independência entre as duas variáveis (H_0 : as variáveis são independentes). Para tal, aplicou-se o teste *Gamma*,¹¹⁶ que é um teste estatístico adequado para uma análise entre variáveis ordinais

¹¹⁶ Medida de associação simétrica uma vez que admite que as variáveis têm a mesma ordem crescente e decrescente (Pestana e Gageiro 2003: 178). Por exemplo, as categorias das duas variáveis em análise são ambas crescentes, logo este teste revela-se adequado.

(Maroco 2003; Pestana e Gageiro 2003), na medida em que tem em conta a ordem entre as categorias da variável e compara a evolução das categorias de uma variável em relação à evolução das categorias da outra.

A estatística do teste *Gamma* revela uma associação significativa entre as duas variáveis ($p\text{-value} < 0,001$) e positiva. O nível de conhecimento sobre o BSC aumenta à medida que aumentam as habilitações literárias. Contudo, a associação revela-se moderada (G de 0,352).¹¹⁷ Desta forma, rejeita-se a hipótese nula de que as variáveis são independentes.

b) Percepção do inquirido acerca do BSC

À semelhança do estudo de Chan (2004) e de Ho e Chan (2002), questionou-se o inquirido que revelou algum conhecimento sobre o BSC (89 inquiridos, c.f. Tabela 4.16), sobre a forma como caracteriza o BSC, apresentando, para o efeito, um conjunto de elementos característicos deste instrumento de gestão, ao qual deveria ser respondido se concorda ou discorda. Os resultados da Tabela 4.18 revelam uma boa percepção dos inquiridos acerca do BSC, dado que as características básicas desta ferramenta de gestão são as que obtêm um maior grau de concordância, como “o BSC interliga a missão e a estratégia da organização com as medidas dos objectivos” (3,84), “o BSC é um sistema de gestão estratégica” (3,80), “o BSC permite uma melhor articulação e comunicação da estratégia e dos objectivos da instituição” (3,76) e “é um sistema de medida e avaliação do desempenho” (3,73). Por outro lado, a consideração do BSC como “uma colecção descoordenada de medidas financeiras e não financeiras” (2,06) e como “apenas mais uma moda” (2,23) leva a um elevado nível de discordância.

Tabela 4.18: Caracterização do BSC: análise comparativa

	Média	Desvio Padrão
O BSC é apenas mais uma moda	2,23	0,849
O BSC é um sistema de medida e avaliação do desempenho	3,73	0,684
O BSC é um sistema de gestão estratégica	3,80	0,674
O BSC é uma colecção descoordenada de medidas financeiras e não financeiras	2,06	0,891
O BSC complementa as medidas financeiras de desempenho passado, com medidas não financeiras que informam sobre o desempenho futuro e sobre o crescimento potencial	3,48	0,674
O BSC interliga a missão e a estratégia da organização com as medidas dos objectivos	3,84	0,652
O BSC permite uma melhor articulação e comunicação da estratégia e dos objectivos da instituição	3,76	0,724

¹¹⁷ Note-se que o teste *Gamma* varia entre -1 e 1, sendo a associação mais forte, quanto mais o valor do teste se aproxima destes extremos. Para valores próximos de zero, a associação entre as variáveis torna-se mais frágil.

c) Predisposição para aplicar o BSC

Sobre o grau da predisposição para aplicar o BSC incluíram-se duas questões diferentes, no sentido de avaliar a predisposição do próprio inquirido, por um lado, e a predisposição do ponto de vista institucional, por outro, tendo em conta a cultura organizacional e o ambiente interno. Ambas as questões são do tipo *Likert*, numa de escala de 1 a 5 (1- nulo; 5- muito elevado).

Como revela a Tabela 4.19, apenas 30 inquiridos revelam um grau da predisposição pessoal reduzido ou nulo, contra 79 inquiridos na predisposição institucional. Por outro lado, 218 inquiridos revela que, no mínimo, tem uma predisposição pessoal média, para adoptar o BSC (contra uma predisposição institucional de 163 respondentes), havendo 79 inquiridos com predisposição elevada e 17 com predisposição muito elevada (conta 27 e 3, respectivamente, do ponto de vista institucional). Sendo assim, há indícios de uma maior vontade pessoal para adoptar o BSC do que a percepção da vontade institucional, tendo em conta a cultura e o ambiente da organização a que pertencem os inquiridos.

Tabela 4.19: Grau da predisposição para aplicar o BSC

	Predisposição pessoal		Predisposição da instituição	
	Número	%	Número	%
Nulo	7	2,9%	14	5,8%
Reduzido	23	9,5%	65	26,9%
Médio	116	47,9%	133	55,0%
Elevado	79	32,6%	27	11,2%
Muito Elevado	17	7,0%	3	1,2%
Total	242	100,0%	242	100,0%

A aplicação do teste *Gamma* à relação entre a predisposição pessoal e a predisposição institucional, afigura-se relevante na medida em que permite analisar se a cultura e o ambiente organizacional pode influenciar a vontade pessoal para introduzir o BSC, e vice-versa. A estatística do teste *Gamma* revela uma associação significativa e positiva entre as variáveis ($G = 0,454$; p -value $<0,001$), o que significa que, à medida que aumenta a predisposição do inquirido para aplicar o BSC, também aumenta a percepção da vontade institucional.

Isto indica que, apesar das estruturas e dos procedimentos instalados, as pessoas e a sua vontade constituem um importante factor para introduzir a mudança, neste caso a introdução de um novo modelo de gestão. Este resultado é consistente com o que

concluíram vários autores acerca da importância do envolvimento e da vontade das pessoas, essencialmente dos órgãos de chefia, na implementação de sistemas de gestão, nomeadamente do BSC (Ho e Chan 2002; Jackson, Audrey and Irvine Lapsley. 2003; Chan 2004; Lapsley e Wright 2004). Assim, há indícios para rejeitar a hipótese nula de independência entre as variáveis.

O nível de escolaridade dos inquiridos também pode estar relacionado com a predisposição para aplicar o BSC, essencialmente do ponto de vista pessoal. O teste *Gamma* revela-se, também, significativo e positivo para a relação entre a predisposição pessoal e as habilitações literárias ($G = 0,314$; $p\text{-value} < 0,001$), o que significa que quanto maior o nível de escolaridade do inquirido, maior a sua vontade para adoptar o BSC. Neste caso, rejeita-se a hipótese nula de independência entre as variáveis. O mesmo não é possível dizer da relação entre a predisposição institucional e o nível de educação ($G = 0,024$; $p\text{-value} > 0,001$), logo não se pode rejeitar a hipótese nula de que as variáveis são independentes.

4.3.5 Aplicação e implementação do BSC

Sendo o BSC uma ferramenta de gestão desenvolvida recentemente, e com reduzida aplicação no sector público, nomeadamente nos serviços policiais, não é de esperar uma plena aplicação do BSC nas instituições em estudo. Desta forma, é analisada a aplicação, nas instituições, de elementos fundamentais do BSC, de forma a aferir sobre o grau de aplicação do modelo, e, só posteriormente, se questiona sobre a sua implementação, o tempo de desenvolvimento do mesmo e o impacto no sucesso organizacional. Esta parte termina com uma análise dos principais factores que condicionam o sucesso ou a implementação do BSC nestas organizações.

a) Grau de aplicação do BSC

No sentido de averiguar o grau de aplicação do BSC na polícia Portuguesa questionou-se até que ponto os inquiridos concordam com a aplicação, de um conjunto de elementos caracterizadores do BSC, na sua instituição, independentemente de ter, ou não, implementado esta ferramenta de gestão. Analisando a Tabela 4.20, verifica-se que os resultados são pouco conclusivos, uma vez que uma grande parte dos inquiridos adoptou uma posição neutra (3- não concordo, nem discordo), revelando alguma falta de conhecimento sobre a aplicação destes elementos na sua instituição. Naturalmente, os elementos como “define claramente a missão”, “define os objectivos estratégicos a

atingir” e “define metas, iniciativas e acções a desenvolver” são o que apresentam um maior grau de aplicação, na medida em que correspondem a informação que deve constar do plano de actividades das respectivas forças policiais a que estas instituições pertencem.

Tabela 4.20: Aplicação dos elementos fundamentais do BSC

	N ¹¹⁸	Média	Desvio Padrão
Define claramente a missão	189	3,87	0,878
Define os objectivos estratégicos a atingir	189	3,71	0,871
Define metas, iniciativas e acções a desenvolver para atingir os objectivos definidos	189	3,57	0,820
Avalia os resultados e impactos alcançados	189	3,50	0,823
Existe uma relação de causa-efeito entre as medidas/indicadores de desempenho utilizados e os objectivos organizacionais	187	3,34	0,835
Utiliza mapas estratégicos	186	3,32	0,913
Utiliza medidas de desempenho na mudança organizacional	187	3,29	0,906
Utiliza medidas de desempenho no planeamento estratégico	187	3,41	0,846
Utiliza medidas de desempenho na alocação de recursos	186	3,19	0,933
Utiliza medidas de desempenho na gestão e monitorização dos recursos	186	3,22	0,893
Interligação as medidas de desempenho com incentivos	186	3,06	1,053

Sendo uma das vertentes do BSC a gestão do desempenho ao nível da satisfação dos clientes, questionou-se se a instituição faz uma avaliação contínua entre os resultados alcançados e os objectivos definidos, e se existe uma cultura de incentivo à participação dos cidadãos de forma a introduzir melhorias na prestação dos serviços ao cliente. Cerca de 56,8% das instituições efectua uma avaliação dos resultados alcançados e cerca de 50% desenvolve uma cultura de participação dos cidadãos na actividade policial.

Estes resultados revelam uma preocupação com a satisfação dos cidadãos, relativamente ao serviço prestado, através de uma maior proximidade às suas necessidades. Isto constitui uma importante medida no combate e prevenção do crime e no aumento da eficiência policial (Lambropoulou 2004). Contudo, de acordo com conversas mantidas com alguns comandantes, ainda não existe a prática de aplicação de questionários aos cidadãos de forma a aferir sobre a sua satisfação, sendo esta uma medida a implementar no futuro. O registo de reclamações e sugestões constitui o único meio de contacto com o cidadão.

¹¹⁸ Estes resultados devem ser analisados com precaução uma vez que cerca de 20% dos inquiridos não respondeu a esta questão.

b) Implementação do BSC

A implementação do BSC, na polícia portuguesa é, ainda, muito reduzida. Apenas nove inquiridos revelaram que o BSC já está implementado na sua instituição, onde sete consideram que o grau de implementação é médio, um considera que é alto e outro considera que este ainda está implementado a um nível baixo. Quanto à distribuição por forças policiais, sabe-se que cinco instituições que já aplicaram o BSC pertencem à GNR, duas pertencem à PSP e outras duas à PM. Uma das duas entidades pertencentes à PM, apesar de ter indicado que desenvolveu o BSC, refere que, na prática, ainda não foi implementado por falta de apoio e de aprovação da administração municipal.

Relativamente às entidades que já implementaram o BSC, duas referiram que o desenvolvimento do modelo levou cerca de três anos e uma esteve cerca de 10 anos para o implementar. As restantes entidades desconhecem o tempo médio de desenvolvimento do BSC. Quanto ao grau com que a instituição utiliza o BSC, estas oito instituições indicam que há um grau médio de utilização desta ferramenta. Relativamente ao sucesso na implementação do BSC, em sete entidades o sucesso é considerado moderado, e apenas uma entidade considera que tem tido pouco sucesso. Por fim, três entidades esperam um contributo elevado do BSC nos próximos cinco anos, duas esperam um contributo médio e outras duas esperam um contributo reduzido.

A implementação do BSC na polícia Portuguesa afigura-se, ainda, uma questão prematura. A Tabela 4.21 apresenta os principais factores apontados como determinantes do insucesso ou de uma reduzida implementação do modelo. A “resistência à mudança” (3,66), a “visão de curto prazo associada às políticas” (3,63) e a “falta de um sistema de informação altamente desenvolvido para suportar o BSC” (3,59), são apontados como os principais factores, sem, contudo, haver um domínio claro face aos restantes. Logo de seguida, com uma média próxima dos 3,5, aparece o foco que a gestão coloca nos “problemas organizacionais de curto prazo” e a “falta de ligação do BSC com o sistema de recompensas”.

Tabela 4.21: Factores determinantes do insucesso ou da não implementação do BSC

	N	Média	Desvio Padrão
Resistência à mudança	188	3,66	0,964
Falta de clareza no processo de mudança	187	3,38	0,830
Grau de autonomia financeira	186	3,34	1,070
Falta de ligação do BSC com o sistema de recompensas	186	3,47	0,998
Falta de competência e de conhecimento sobre o BSC	187	3,18	0,921
Apoio inadequado e insuficiente do executivo	185	3,30	0,894
Tempo consumido no desenvolvimento do BSC	182	2,90	0,842
Barreiras da análise custo-benefício	183	3,13	0,785
Dificuldade em definir e medir as medidas de <i>outros</i>	184	3,28	0,877
Dificuldades em avaliar a importância das medidas de desempenho	184	3,34	0,854
As medidas não reflectem o impacto global	183	3,26	0,732
Dificuldade em definir os objectivos para os níveis mais baixos da organização	180	3,24	0,994
A falta de um sistema de informação altamente desenvolvido para suportar o BSC	179	3,59	0,987
A gestão foca, essencialmente, os problemas organizacionais de curto prazo	182	3,47	0,944
Visão de curto prazo associada às políticas	180	3,63	0,962

CAPÍTULO V

**Análise dos determinantes da predisposição para
aplicar o *Balanced Scorecard***

5.1 O Modelo

Nesta secção estimam-se os determinantes da predisposição pessoal do sistema policial português para aplicar o BSC. Usando os dados obtidos através do questionário, descritos anteriormente, estimou-se um *ordered logit regression model*. A definição de cada variável do modelo, das escalas utilizadas e das estatísticas descritivas foram já apresentadas na Tabela 4.5. Através do conjunto de hipóteses formuladas, pretende-se analisar os determinantes da predisposição dos oficiais da polícia para adoptar o BSC na instituição em que desempenha funções. As variáveis a considerar no estudo apresentam-se na Tabela 5.1. As variáveis independentes são o nível de conhecimento acerca do BSC; a dimensão das instituições policiais e o seu nível de autonomia, o tipo de força policial, o tempo dispendido pela entidade na actividade central de proximidade aos cidadãos e, por último, a importância dos factores da NGP, como a orientação para o cliente, a qualidade do serviço, a redução de custos, entre outros. Como variáveis de controlo utilizaram-se a idade, as habilitações literárias e a experiência profissional.

Tabela 5.1: Identificação das variáveis do modelo

Variável Dependente	Variáveis Independentes	Variáveis de Controlo
Predisposição para aplicar o BSC	Nível de conhecimento sobre o BSC Dimensão Grau de autonomia Tipo de Força Policial Proximidade com os cidadãos Importância da NGP	Idade Habilitações Literárias Anos de serviço ou experiência profissional

5.2 Resultados

Os resultados do modelo estimado para aferir sobre o grau da predisposição para aplicar o BSC na polícia portuguesa são apresentados na Tabela 5.2.

Tabela 5.2: Predisposição pessoal para aplicar o BSC¹¹⁹

Variáveis explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
BSCconhecimento	.430 ** (.186)	.483 ** (.191)	.504 *** (.186)	.473 ** (.200)
Dimensão	.226 ** (.103)	.190 * (.108)	.166 (.112)	-.015 (.129)
Autonomia	.269 * (.154)	.270 * (.159)	.150 (.162)	.135 (.162)
Dgnr	-.089 (.615)	.122 (.695)	.517 (.686)	.871 (.728)
Dpsp	-.587 (.673)	-.577 (.745)	-.525 (.701)	-.396 (.725)
Dpj	.306 (.839)	.374 (.874)	.932 (.828)	.751 (.820)
Policimento de Proximidade	.012 (.081)	-.031 (.084)	-.030 (.087)	-.031 (.089)
NPG				
Orientação para o cliente	(-----)	0,318 * (0,187)	0,407 ** (.197)	0,413 ** (.206)
Qualidade do serviço	(-----)	0,149 (0,225)	-.027 (.275)	-.039 (.296)
Redução de custos	(-----)	0,319 * (0,166)	.308 * (.181)	.258 (.185)
Instrumentos de gestão privada	(-----)	(-----)	.385 ** (.181)	.352 * (.186)
Descentralização	(-----)	(-----)	-.435 **** (.132)	-.413 **** (.134)
Avaliação baseada em <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>	(-----)	(-----)	.555 **** (.183)	.607 **** (.196)
Variáveis de controlo				
Idade	(-----)	(-----)	(-----)	.020 (.067)
Educ	(-----)	(-----)	(-----)	.572 ** (.261)
ExpProf	(-----)	(-----)	(-----)	-.014 (.067)
cut 1	-1.805 (.936)	1,359 (1.530)	2.395 (1.630)	3.756 (-2.167)
cut 2	-.208 (.870)	2,965 (1.474)	3,980 (1.577)	5.381 (-2.141)
cut 3	2.291 (.912)	5,578 (1.534)	6.807 (1.644)	8.246 (-2.235)
cut 4	4.508 (1.013)	7,916 (1.610)	9.353 (1.733)	10.819 (-2.341)
N	230	227	223	216
- 2 Log Likelihood	275.78058	263.40779	244.58354	235.10665
* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01; **** p < 0.005				

¹¹⁹ O modelo foi estimado recorrendo ao programa estatístico STATA.

No primeiro modelo utilizam-se cinco variáveis explicativas que se mantêm nos restantes modelos — “conhecimento sobre o BSC”, “dimensão”, “autonomia”, uma variável *dummy* para cada “força policial”, onde a PM constitui a categoria de referência, e “policiamento da comunidade”. O nível de conhecimento sobre o BSC continua a ser um determinante significativo na análise da predisposição para aplicar o BSC, mantendo-se esta situação em todos os modelos analisados. A dimensão das instituições policiais e o nível de autonomia são também significativos (esta conclusão não é robusta porque a sua significância não se mantém em todos os modelos). Estas três variáveis têm um efeito positivo, significando que os oficiais de polícia mais informados sobre o BSC estão mais predispostos a implementar o BSC na sua instituição. Por outro lado, as instituições com maior dimensão, (em termos de trabalhadores e população) e um maior nível de autonomia mostram também uma maior vontade para aplicar este instrumento de gestão.

Os resultados revelam, por outro lado, que o tipo de força policial não constitui uma variável significativa (esta conclusão é robusta uma vez acontece em todos os modelos). Esta situação, de certo modo, já seria de esperar uma vez que houve um reduzido número de observações da PJ e da PM, relativamente à GNR e à PSP. O tempo médio dedicado pela instituição à actividade principal de proximidade ao cidadão também não se revela um determinante significativo do modelo, pelo que não é possível inferir se o grau da predisposição para aplicar o BSC varia em função desta variável.

No segundo modelo acrescentam-se três variáveis explicativas que correspondem aos factores da NGP considerados mais importantes pelos inquiridos — “orientação para o cliente”, “qualidade do serviço” e a “redução de custos”. Relativamente às três variáveis consideradas significativas no modelo anterior, todas continuam a ser determinantes da predisposição para aplicar o BSC. Relativamente às questões da NGP consideradas mais importantes pelos inquiridos, a orientação para o cliente e a política de redução de custos constituem determinantes significativos da predisposição para aplicar o BSC. Quanto ao factor da qualidade do serviço, apesar de constituir o elemento da NGP a que os respondentes atribuíram maior importância (cf. Tabela 4.9), não tem um efeito significativo na explicação da predisposição do BSC na polícia.

Sendo assim, o modelo da NGP, essencialmente a preocupação com a satisfação dos cidadãos e a melhor gestão dos recursos de forma a reduzir os custos, têm um impacto significativo no

grau de predisposição para aplicar este novo instrumento de gestão estratégica (o resultado sobre a orientação para o cliente revela maior robustez porque se mantém em todos os modelos, ao contrário do factor da redução de custos). Esta predisposição é maior, quanto maior for a importância atribuída pelos inquiridos a estas questões.

No modelo 3 adicionam-se três factores da NGP (por constituírem factores determinantes na explicação do modelo) — adopção de “instrumentos de gestão privada”, “descentralização” e “avaliação baseada em *outputs* e *outcomes*”. Com base nos resultados obtidos verifica-se que o conhecimento sobre o BSC continua a ser um determinante significativo, em oposição à dimensão das instituições e ao nível de autonomia que perderam a sua significância.

Por outro lado, a importância dos três factores da NGP introduzidos tem um impacto significativo na implementação do BSC na polícia, mantendo-se também a significância da orientação para o cliente e da importância atribuída à redução de custos. Estes factores têm um efeito positivo no modelo (com a excepção da descentralização) na predisposição para aplicar o BSC, significando que à medida que aumenta a importância desses factores, aumenta também a abertura dos respondentes para a adopção do modelo. O efeito negativo verificado no factor da descentralização poderá significar que a implementação do BSC será mais viável mantendo a estrutura centralizada das forças policiais. Note-se que, com a introdução do factor da descentralização, o nível de autonomia deixa de ser significante.

O modelo 4 inclui as seis variáveis independentes já analisadas, resultantes das hipóteses desenvolvidas, e três variáveis de controlo, representando este o modelo completo do estudo. À semelhança do que foi referido, o conhecimento dos oficiais de polícia acerca da metodologia e do funcionamento do BSC constitui um determinante significativo na análise do grau da predisposição para a sua aplicação.

Quanto ao impacto da importância atribuída pelos oficiais de polícia, e das instituições que representam, aos factores da NGP, mantém-se a significância e o efeito dos factores já referidos no modelo 3, à excepção do factor relacionado com a redução dos custos que deixa de ter um efeito significativo. Por último, na análise das variáveis de controlo há um efeito significativo do nível educacional dos oficiais de polícia no modelo. Este efeito positivo significa que os chefes da polícia com mais habilitações literárias estão mais predispostos a aplicar o BSC na sua instituição.

Como a Tabela 5.2 apenas revela os coeficientes dos efeitos das variáveis e a magnitude destes efeitos (em *log*) não são interpretáveis directamente, torna-se útil calcular os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC. Na Tabela 5.3 apresentam-se estas probabilidades relativamente ao modelo 4 por se tratar da especificação mais completa.¹²⁰

A Tabela 5.3 apresenta apenas o cálculo das probabilidades da predisposição para aplicar o BSC de cada uma das variáveis independentes consideradas significativas, de acordo com a análise feita anteriormente. Por exemplo, no quadro a da Tabela 5.3 apresenta-se a magnitude do efeito do conhecimento acerca do BSC (em cada uma das suas cinco categorias – leia-se da linha 1 à linha 5) na probabilidade da predisposição para aplicar este instrumento de gestão (coluna 1 à coluna 5). A mesma interpretação deve ser feita para as restantes variáveis.

¹²⁰ Ver o cálculo das probabilidades da predisposição para aplicar o BSC referentes aos restantes modelos no apêndice nº 3.

Tabela 5.3: Os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelo 4

a) Efeito do conhecimento sobre o BSC						b) NGP - orientação para o cliente						c) NGP – instrumentos gestão privada					
V.I. ¹²¹	Categoria da variável dependente					V.I.	Categoria da variável dependente					V.I.	Categoria da variável dependente				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	0,017	0,061	0,520	0,354	0,049	1	0,048	0,154	0,614	0,167	0,017	1	0,026	0,093	0,585	0,264	0,031
2	0,010	0,040	0,430	0,443	0,076	2	0,032	0,111	0,603	0,228	0,025	2	0,019	0,069	0,539	0,330	0,043
3	0,006	0,025	0,334	0,517	0,117	3	0,022	0,078	0,561	0,301	0,038	3	0,013	0,050	0,479	0,398	0,061
4	0,004	0,016	0,244	0,561	0,175	4	0,014	0,054	0,495	0,381	0,056	4	0,009	0,036	0,409	0,462	0,084
5	0,003	0,010	0,170	0,563	0,254	5	0,010	0,037	0,414	0,457	0,082	5	0,007	0,026	0,337	0,516	0,116

d) NGP – descentralização						e) NGP - avaliação de <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>						f) Efeito das habilitações literárias¹²²					
V.I.	Categoria da variável dependente					V.I.	Categoria da variável dependente					V.I.	Categoria da variável dependente				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	0,005	0,016	0,256	0,579	0,143	1	0,051	0,163	0,613	0,157	0,016	1	0,027	0,094	0,586	0,263	0,031
2	0,008	0,024	0,336	0,533	0,100	2	0,029	0,101	0,594	0,248	0,028	2	0,015	0,057	0,504	0,371	0,053
3	0,012	0,036	0,420	0,464	0,068	3	0,016	0,059	0,512	0,362	0,051	3	0,009	0,033	0,392	0,475	0,090
4	0,017	0,053	0,500	0,383	0,046	4	0,009	0,034	0,395	0,474	0,090	4	0,005	0,019	0,278	0,548	0,150
5	0,026	0,093	0,585	0,265	0,031	5	0,005	0,019	0,274	0,550	0,153						

¹²¹ Categorias da variável independente

¹²² A variável independente apresenta apenas quatro categorias porque nenhum respondente possui doutoramento (que constitui a quinta categoria da variável).

Relativamente ao nível de conhecimento do BSC, espera-se, conforme o quadro a da Tabela 5.3, que a maior probabilidade da predisposição para aplica o BSC seja elevada quando o conhecimento acerca do funcionamento e metodologia do BSC é elevado ou muito elevado (linhas 4 e 5, coluna 4). É interessante notar que à medida que aumenta o nível de conhecimento dos oficiais acerca do BSC (leia-se, à medida que se passa da linha 1 para a linha 5), diminui a probabilidade esperada destes estarem pouco dispostos a ver o BSC aplicado; o contrário se passa quando a probabilidade esperada da predisposição é elevada ou muito elevada (colunas 4 e 5). Por exemplo, a probabilidade esperada para aplicar o BSC aumenta de 35% para 56%, cerca de 21 pontos percentuais, quando o nível de conhecimento do BSC aumenta de nulo para muito elevada (coluna 4; linhas 1 a 5). Isto vem de encontro àquilo que argumentamos acima.

No quadro b, vemos o efeito da importância atribuída pelos oficiais de polícia à orientação para a satisfação das necessidades dos cidadãos na predisposição para aplicar o BSC. É de esperar que a maior probabilidade da predisposição para a aplicação do BSC seja média (coluna 3, em cada uma das 5 linhas), independentemente do grau de importância atribuída pelo inquirido a este factor da NGP. Contudo, há variações que provocam efeitos diferentes na probabilidade esperada de um agente ter maior abertura para a aplicação do BSC. À medida que aumenta a importância atribuída à orientação para o cliente (leia-se, à medida que passamos da linha 1 para a linha 5), diminui a probabilidade da predisposição ser nula, média ou reduzida (coluna 1 a 3); o inverso acontece quando a probabilidade da predisposição esperada é elevada ou muito elevada (coluna 4 e 5).

À semelhança do que acontece na variável anterior, olhando para o efeito do factor da NGP referente à utilização de instrumentos de gestão privada, a maior probabilidade de haver uma abertura dos oficiais de polícia à aplicação do BSC é média (coluna 3, em cada uma das 5 linhas do quadro c), independentemente da categoria da variável independente. Mesmo assim, é possível que estas variáveis tenham efeitos importantes a considerar. As baixas probabilidades de haver uma predisposição nula ou reduzida são de uma magnitude muito baixa, independentemente da variação na variável independente (coluna 1 e 2; cada uma das 5 linhas). É de notar um salto na probabilidade esperada da predisposição para aplicar o modelo ser elevada ou muito elevada. À medida que aumenta a importância atribuída a este factor da NGP (colunas 4 e 5, em cada uma das 5 linhas), a probabilidade aumenta. Por exemplo, há uma

probabilidade de cerca de 40% da predisposição ser elevada, quando o conhecimento acerca do BSC é médio (coluna 4, linha 3); por outro lado, quando o nível de conhecimento aumenta para muito elevado (leia-se, à medida que se passa da linha 3 para a linha 5), a probabilidade de haver uma abertura elevada para a aplicação do BSC aumenta cerca de 12 pontos percentuais.

A análise do efeito do factor da descentralização apresenta-se no quadro d. Aqui, vê-se um aumento da probabilidade da predisposição ser nula, reduzida ou média, à medida que aumenta a importância atribuída pelos respondentes à descentralização das estruturas, tal como referimos na análise da Tabela 5.2 (coluna 1, 2 3, em cada uma das 5 linhas). Quando a probabilidade de haver uma abertura é elevada ou muito elevada, vê-se uma tendência inversa, i.e., esta diminui à medida que aumenta a importância atribuída a esta factor da NGP.

O efeito da importância atribuída à avaliação baseada em *outputs* e *outcomes* analisa-se no quadro e. À semelhança do que acontece com outras variáveis já analisadas, há uma maior probabilidade da predisposição para aplicar o BSC ser média. O efeito desta variável na probabilidade da predisposição ser baixa ou média diminui à medida que aumenta a importância atribuída, tal como acontece com a predisposição nula ou reduzida (colunas 1, 2 e 3, cada uma das 5 linhas). Mas, o efeito passa a ser positivo quando a probabilidade da predisposição é elevada ou muito elevada (colunas 4 e 5, em cada uma das 5 linhas).

Por último, analisa-se o efeito das habilitações literárias, apresentado no quadro f. A análise destas probabilidades vem de encontro aos resultados observados no quadro a. Há um aumento da probabilidade da predisposição ser elevada ou muito elevada à medida que aumenta o nível educacional dos oficiais de polícia (coluna 4 e 5, em cada uma das 4 linhas). Por exemplo, espera-se uma probabilidade de 55% de haver uma abertura elevada para aplicar a metodologia do BSC, quando os oficiais de polícia têm mestrado (coluna 4, linha 4) — uma diferença de 7 pontos percentuais passando de licenciado para mestre (passagem da linha 3 para a linha 4) e de quase 10 pontos percentuais quando um oficial completa a licenciatura. A probabilidade da predisposição ser nula, reduzida ou média diminui à medida que aumentam as habilitações literárias dos respondentes. Independentemente do nível educacional, há maior probabilidade da predisposição ser média ou elevada (colunas 3 e 4).

5.3 Discussão dos resultados

Com base nos dados obtidos pelo questionário aplicado à polícia Portuguesa, verificou-se que a aplicação do BSC é ainda uma questão prematura e praticamente inexistente. As medidas para avaliar o desempenho dos trabalhadores são as mais utilizadas pelo sistema policial português, devido ao enquadramento legal em vigor, havendo também a preocupação com a avaliação da eficiência operacional. Quanto aos indicadores de desempenho considerados mais importantes, nas várias perspectivas, destacam-se a qualidade do serviço, a satisfação, o nível de produtividade, o investimento em formação e nas novas tecnologias, a taxa de redução do crime, entre outros.

Contudo, não se pode falar, ainda, da existência de um sistema de avaliação de desempenho com um suporte estratégico, como é o caso do BSC. Os inquiridos consideram que o governo é a principal entidade que determina as mudanças organizacionais, nomeadamente na introdução da NGP, o que se deve ao facto do sistema policial ser uma estrutura centralizada, com reduzida autonomia administrativa e financeira. Desta forma, o processo de adopção de um sistema de gestão estratégica como o BSC, na polícia portuguesa, seria facilitado se partisse do Governo a iniciativa para tal, através da criação de legislação adequada.

Apesar da reduzida aplicação do BSC na polícia portuguesa, verificou-se uma importante predisposição, por parte dos inquiridos, na sua adopção, embora essa predisposição diminua quando se tem em conta a cultura e o ambiente organizacional.

Com base nas estimativas fornecidas pelo *Ordered logit regression model*, concluiu-se que o nível de conhecimento sobre o BSC constitui a variável explicativa com maior significância no modelo. O seu efeito positivo no modelo indica que à medida que aumenta o conhecimento sobre o BSC aumenta a predisposição para a sua aplicação, logo, o processo de adopção do BSC deve começar pela sua difusão e com planos de formação acerca do funcionamento deste instrumento de gestão. Por outro lado, é importante apostar na qualificação dos recursos humanos pois, como se verificou, as habilitações literárias constituem, também, uma variável significativa na explicação da predisposição para aplicar o BSC.

A dimensão das instituições e o nível de autonomia dos inquiridos constituem determinantes significativos antes de se introduzirem no modelo os factores da NGP, Apesar de não serem variáveis robustas, existem alguns indícios para se afirmar que há

uma maior abertura para a introdução do BSC em instituições com maior dimensão e um maior nível de autonomia.

Quanto às questões da NGP, concluiu-se que esta é também uma variável significativa na explicação da predisposição para aplicar o BSC, essencialmente a importância atribuída a determinados factores como a orientação para os clientes, a avaliação baseada em *outputs* e *outcomes*, a descentralização das estruturas, a utilização de instrumentos de gestão privada e a redução de custos através de uma melhor gestão de recursos. Nas instituições onde se dá maior importância a estes factores há uma maior predisposição para adoptar o BSC, à excepção, como já foi referido, da descentralização, cuja relação com a variável dependente é negativa. Esta relação indica que a implementação do BSC é mais propícia em instituições mais centralizadas. Desta forma, entende-se que o desenvolvimento de um modelo geral pelas entidades do topo da hierarquia, como o Governo, o Ministério da Administração Interna, entre outras, facilita o processo de aplicação do BSC pelas instituições policiais desconcentradas pelo país. Por outro lado, com a centralização será mais fácil o controlo, quer da implementação, quer do impacto do BSC no sucesso organizacional.

Sintetizando, apesar da inexistência de um sistema de avaliação de desempenho com as características do BSC, verifica-se uma grande sensibilidade, por parte dos comandantes e dirigentes dos respectivos serviços, para as questões da NGP, nomeadamente para a introdução de instrumentos de controlo e de gestão como o BSC. Verificam-se as hipóteses de que a predisposição para aplicar o BSC aumenta à medida que aumenta o conhecimento sobre este instrumento, a dimensão, o nível de autonomia, a importância atribuída às questões da NGP e as habilitações literárias. Quanto ao tipo de força policial e ao tempo dispendido com o policiamento de proximidade, concluiu-se que estas não constituem variáveis significativas, logo a predisposição para aplicar BSC não varia, significativamente, entre a GNR, a PSP, a PJ e a PM.

Face ao exposto, importa salientar que o processo de adopção e implementação do BSC, na polícia portuguesa, enfrenta, naturalmente, várias limitações, salientando-se a resistência à mudança, que dificulta qualquer tipo de reforma da gestão pública, o foco na resolução de problemas de curto prazo, em detrimento de uma actuação mais estratégica e proactiva e ainda a falta de ligação entre o BSC e o sistema de recompensas. Várias barreiras têm ainda de ser ultrapassadas, todavia é positiva a predisposição demonstrada pelos inquiridos na implementação do BSC.

Conclusão

As reformas introduzidas na Administração Pública, nas últimas décadas, como consequência da introdução dos princípios da NGP, conduziram à decadência dos modelos burocráticos de gestão, por um lado, e à aplicação dos mecanismos de gestão privada, da avaliação de desempenho baseada em *outputs* e *outcomes*, do conceito do *value for money* e da racionalização dos recursos, por outro. No caso Português, a reforma da contabilidade pública, levada a cabo durante a década de 90 do século passado, como consequência da RAFE, começa a introduzir mudanças no sistema de informação contabilística de forma a aumentar o rigor e a transparência das contas públicas. Todavia, esta reforma está ainda a gerar os seus frutos, sendo ainda precoce avaliar o seu impacto.

A difusão e a implementação das novas práticas da contabilidade de gestão, nomeadamente o BSC, suscitaram o interesse do mundo académico, nas últimas décadas. A investigação já realizada evidencia um forte impacto da NGP na mudança organizacional e na implementação de novos sistemas de informação e de controlo de gestão. A revisão da literatura permitiu aferir sobre uma significativa aplicação do BSC no sector público, essencialmente no governo local e no sector da saúde. O envolvimento das chefias de topo, a escassa difusão e formação acerca das funcionalidades deste instrumento de gestão estratégica e da forma como se deve utilizar a informação por ele produzida, a falta de vontade de introduzir a mudança e os custos associados ao seu desenvolvimento são algumas das limitações apontadas à introdução do BSC, no sector público.

Na Administração Pública Portuguesa, a introdução de qualquer sistema de controlo e de gestão, nomeadamente o BSC, depende, em grande parte, da vontade e da iniciativa do Governo, e do seu envolvimento em todo o processo de difusão e implementação, pois qualquer processo de mudança ou reforma institucional é desencadeado pela lei.

Apesar de se ter analisado, de forma genérica, a forma como o sector público tem adoptado os novos sistemas de informação e de controlo de gestão, o objectivo desta dissertação foi analisar a situação do sistema policial português. Este é um sector bastante complexo, onde a avaliação de desempenho e o controlo de gestão enfrenta algumas barreiras, devido ao conjunto de factores externos e incontrolláveis que afectam a sua actividade, à complexidade de funções, à diversidade de *stakeholders* e à

ambiguidade de objectivos. Por outro lado, o contexto político em que esta instituição actua, conduz a uma contínua mudança de iniciativas e de objectivos políticos, pondo em causa a comparabilidade da informação dos indicadores que se pretendam adoptar.

No estudo empírico realizado, percebeu-se que o ambiente interno e a cultura organizacional e política, que caracteriza as forças policiais, constituem um entrave ao processo de mudança, daí que exista uma menor predisposição institucional para aplicar o BSC, relativamente à predisposição pessoal. A forte influência do direito romano implica que qualquer reforma tenha um suporte legal, logo também a adopção dos sistemas de informação e de controlo da actividade policial deve partir da iniciativa do Governo. Esta situação pode justificar a maior probabilidade da predisposição obtida para a adoptar o BSC numa estrutura centralizada. Não há incentivos para que sejam os próprios dirigentes a avançar com uma mudança desta dimensão, ao nível da própria instituição que dirigem, pois o poder de influência do Governo é elevado, sendo esta considerada a principal entidade no fomento da mudança organizacional.

Sobre os factores determinantes da predisposição para aplicar o BSC, concluiu-se que o nível de conhecimento dos oficiais da polícia acerca do BSC, as habilitações literárias e a importância atribuída aos factores da NGP, como a avaliação do desempenho baseada em *outputs* e *outcomes*, a descentralização das estruturas, a orientação para o cliente, entre outros, constituem os determinantes mais significativos na explicação dessa predisposição. Todos os efeitos são positivos, à excepção da descentralização que revela uma maior predisposição em aplicar o BSC em estruturas centralizadas.

Concluiu-se, ainda, que a elevada diversidade de objectivos conduz a um desperdício de tempo em actividades secundárias, impedindo que se actue, estrategicamente, na actividade central de proximidade e prevenção, o que, conseqüentemente, proporciona uma má alocação dos recursos. Por outro lado, é fundamental apostar no aumento das qualificações e da formação do pessoal, pois esta é uma condição essencial para que estes percebam o funcionamento e a utilidade dos instrumentos de gestão. Só desta forma será possível aumentar o conhecimento sobre modelos como o BSC, a informação que proporciona e a utilidade que tem no processo de tomada de decisão.

Na realização deste estudo, enfrentaram-se algumas limitações que importa referir. Em primeiro lugar, o recurso ao método do inquérito por questionário não permite filtrar situações em que o inquirido responde ao acaso ou situações de má interpretação da questão, podendo conduzir a resultados inadequados. Por outro lado, a falta de

background de alguns inquiridos, sobre o conteúdo do questionário, pode conduzir ao enviesamento dos resultados, merecendo uma atenção especial na sua interpretação.

Como forma de colmatar estas lacunas, o método da entrevista poderia afigurar-se mais vantajoso, permitindo esclarecer directamente as dúvidas do inquirido. Contudo, os custos subjacentes à utilização deste método de investigação e o tempo requerido dificultam a sua utilização em grandes amostras, como neste caso em concreto, para além de conter o risco de poder influenciar a resposta do inquirido perante a presença do investigador.

Às limitações apontadas, acresce ainda o facto de existir uma lacuna na literatura sobre a adopção de sistemas de informação e de controlo de gestão nas forças policiais, bem como sobre o impacto destes no desempenho organizacional. Apesar de tudo, espera-se ter contribuído para alargar a literatura nesta matéria e incentivar a investigação deste ramo do sector público, de veras ainda pouco estudado.

Esta dissertação não esgota a investigação sobre o tema da contabilidade de gestão e da avaliação de desempenho no sector público, especificamente nos serviços policiais. Assim, como sugestões para futuras investigações seria interessante analisar, numa fase em que a implementação do BSC na polícia portuguesa seja mais significativa, quais os procedimentos e fases seguidas no desenvolvimento e adopção do modelo, quais os determinantes da sua utilização e as alterações efectuadas relativamente ao BSC proposto para a gestão privada. Por outro lado, a investigação dos impactos dessa utilização no sucesso organizacional revela-se de extrema relevância.

A realização de um estudo de caso de uma unidade policial que já tenha aplicado o BSC afigura-se também bastante pertinente, através do qual se poderia estudar todo o processo de implementação seguido e a forma como está ser utilizado. Sugere-se, ainda, a realização de um estudo, seguindo uma metodologia idêntica, mas focando outro sector da Administração Pública, como as universidades, os hospitais ou as câmaras municipais, permitindo depois comparar os resultados.

Referências Bibliográficas

- Alves, Maria. 2004. “Escolha da informação no sistema de contabilidade de gestão – estudo nas empresas industriais portuguesas.” *Portuguese Journal of Management Studies* 9 (2): 127-147.
- Alves, Maria. 2006. “O valor da informação contabilística na óptica do produtor e do utilizador da informação – estudo empírico.” *Portuguese Journal of Accounting and Management* (2): 119-139.
- Andersen, Henrik e Lawrie, Gavin. 2002. “Examining Opportunities for Improving Public Sector Governance through better Strategic Management”. Working Paper. Retirado de <http://www.2gc.co.uk>, em 20 de Maio de 2005.
- Arai, Ko. 2004. “Reforming Costing Practices in Japan: An Implementation Study.” Working Paper. Osaka City University: 1-21.
- Araújo, Joaquim. 2001. “Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy.” *Public Administration* 79 (4): 915-32.
- Araújo, Joaquim. 2002. “NPM and the Change in Portuguese Central Government.” *International Public Management Journal* 5 (3): 223-35.
- Atkinson, Anthony, Ramji Balakrishnan, Peter Booth, Jane Cote, Tom Groot, Teemu Malmi, Hannu Roberts, Enrico Uliana e Anne Wu. 1997. “New directions in management accounting research.” *Journal of Management Accounting Research* 9: 79-108.
- Ballantine, Joan, Stan Brignall e Sven Modell. 1998. “Performance measurement and management in public health services: a comparison of UK and Swedish practice.” *Management Accounting Research* 9 (1): 71-94.
- Banker, Rajiv, Hsihui Chang e Mina Pizzini. 2004. “The Balanced Scorecard: Judgmental effects of performance measures linked to strategy.” *The Accounting Review* 79 (1): 1-23.
- Barberis, Peter. 1998. “The new public management and a new accountability.” *Public Administration* 76(3): 451–70.
- Behn, Robert. 1995. “The Big Questions of Public Management.” *Public Administration Review* 55 (4): 313-24.

- Behn, Robert. 2003. "Why measure performance? Different Purposes require different measures." *Public Administration Review* 63 (5): 588-606.
- Bogt, Henk. 2003. "Performance evaluation styles in governmental organizations: How do professional managers facilitate politicians' work?" *Management Accounting Research* 14: 311-32.
- Bogt, Henk. 2004. "Politicians in Search of Performance Information? Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information." *Financial Accountability & Management* 20 (3): 221-52.
- Bourne, Mike, John Mills, Mark Wilcox, Andy Neely e Ken Platts. 2000. "Designing, implementing and updating performance measurement systems." *International Journal of Operations & Production Management* 20 (7): 754-71.
- Brignall, Stan. 1993. "Performance measurement and change in local government: a general case and a childcare application." *Public Money & Management* Oct-Dec: 23-30.
- Brignall, Stan e Sven Modell. 2000. "An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector.'" *Management Accounting Research* 11: 281-306.
- Broadbent, Jane. 1999. "The State of Public Sector Accounting Research – The APIRA Conference and some Personal Reflections." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 12 (1): 52-7.
- Broadbent, Jane e James Guthrie. 1992. "Changes in the public sector: a review of "alternative" accounting research." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 5 (2): 3-31.
- Broadbent, Jane e Richard Laughlin. 1997. "Evaluating the "new public management" reforms in the UK: a constitutional possibility?" *Public Administration* 75(3): 487-507.
- Burns, John. 2000. "The dynamics of accounting change: inter-play between new practices, routines, institutions, power and politics." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 13 (5): 566-96.
- Burns, John e Juhani Vaivio. 2001. "Management accounting change." *Management Accounting Research* 12: 389- 402.

- Burns, John e Robert Scapens. 2000. "Conceptualizing management accounting change: an institutional framework." *Management Accounting Research* 11 (1): 3-25.
- Butler, Alan, Steve Letza e Bill Neale. 1997. "Linking the Balanced Scorecard to Strategy." *Long Range Planning* 30 (2): 242-53.
- Caetano, Marcelo. 2003. *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Call, Charles. 2003. *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*. Relatório do International Peace Academy. New York: International Peace Academy.
- Carmona, Salvador e Anders Grönlund. 2003. "Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement." *International Journal of Operations & Production Management* 23 (12): 1475-96.
- Carter, Neil, Rudolf Klein e Patricia Day. 1993. *How Organisations measure success: The use of performance indicators in government*. London: Routledge.
- Carvalho, João e Verónica Ribeiro. 2004. "Os Planos Sectoriais decorrentes do Plano Oficial de Contabilidade Pública." *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas* (56): 20-31.
- Carvalho, João, Vicente Pina e Lourdes Torres. 1999. *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Carvalho, João. 2000. *Dez anos da Reforma da Contabilidade Pública em Portugal*. Comunicação apresentada na VI Jornada de Trabalho sobre Contabilidade Pública da Asociación Española de Profesores Universitários de Contabilidad, Oviedo.
- Castro, Catarina. 2002. *Competências dos Serviços de Polícia Municipal: sentido e limites de actuação*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Caudeli, Antonio e Vicente Feliu. 2000. "El Quadro de Mando Integral: Un herramienta para el control de gestión." *Partida Doble* (114): 54-63.
- Chan, Lilian. 2004. "Performance measurement and adoption of the balanced scorecards: a survey of municipal governments in the USA and Canada." *The International Journal of Public Sector Management* 17 (2/3): 201-21.

- Chatterton, Mike, Chris Humphrey e Ali Watson. 1995. "Arming the police with management accounting systems?" *Management Accounting* 73 (4): 38-39.
- Collier, Paul. 1997. *Performance Measurement, Financial Constraint and Behavioural Control Conflict and Consequences in the Management of a Police Force - an Institutional/Social Model*. Comunicação apresentada no Fifth Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference, University of Manchester, 7-9 Julho.
- Collier, Paul. 1998. "Operations and Accountability: the role of performance indicators, financial devolution and strategy in the management of a police force." *International Journal of Police Science and Management* 1 (1): 81-93.
- Collier, Paul. 2001a. "Police performance management - an ethical dilemma (cap. 6: 94-123)." In Neyroud, Peter and Beckley Alan (Eds), *Policing, Ethics and Human Rights*. Devon: Willan Publishing.
- Collier, Paul. 2001b. "The power of accounting: a field study of local financial management in a police force." *Management Accounting Research* 12: 465-86.
- Collier, Paul. 2004. "Police in South Africa: Replication and resistance to New Public Management Reforms." *Public Management Review* 6 (1): 1-20.
- Collier, Paul. 2005. "In search of purpose and priorities: Police performance indicators in England and Wales, 1992-2004." Working Paper. Aston University: 1-14.
- Collier, Paul. 2006. "Costing police services: The politicization of accounting." *Critical Perspectives on Accounting* 17: 57-86.
- Criminal Records Bureau. 2003. *The CRB Mission: Corporate & Business Plans 2003-2004*. CRB.
- Dooren, Wouter. 2005. "What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement." *Financial Accountability & Management* 21 (3): 363 – 83.
- Drake, Leigh e Richard Simper. 2005. "The Measurement of Police Force Efficiency: An Assessment of U.K." *Contemporary Economic Policy* 23 (4): 465 – 82.
- Dunleavy, Patrick e Cristopher Hood. 1994. "From old Public Administrative to new public management." *Public Money & Management* 14 (3): 9-16.

- Edmonds, Dwight e Douglas McCready. 1994. "Costing and pricing of police services." *International Journal of Public Sector Management* 7 (5): 4-14.
- Edwards, David e John Thomas. 2005. "Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard." *Public Administration Review* 65 (3): 369-76.
- Elefalk, Kjell. 2001. "The Balanced Scorecard of the Swedish Police Service: 7000 officers in total quality management project." *Total Quality Management* 12 (7/8): 958-66.
- Ellingson, Dee Ann e Jacob Wambsganss. 2001. "Modifying the approach to planning and evaluation in governmental entities: a "Balanced Scorecard" Approach." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 13 (1): 103-20.
- Fernandes, Maria José. 2004. *La Nueva Gestión Pública y los Indicadores de Gestión en los Ayuntamientos Portugueses: Estructura Teórica y Análisis Empírico*. Dissertação elaborada para obter o grau de doutoramento. Santiago de Compostela, Espanha. Universidade de Santiago de Compostela.
- Fernandes, Maria José. 2005. "Os Recentes Desenvolvimentos da Contabilidade Pública em Portugal: A Utilidade da Informação Económica e Financeira." *Jornal de Contabilidade* (341): 301-13.
- Fernández, Rodríguez Emília. 2000. "La nueva gestión pública: New Public Management." *Partida Doble* Maio (111): 108-11.
- Finnimore, Peter. 1993. "Measuring Police Performance." *Management Services* 37 (11): 12-4.
- Goddard, Andrew. 2005. "Accounting and NPM in UK Local Government – Contributions towards Governance and Accountability." *Financial Accountability & Management* 21 (29): 191-218.
- Gray, Andrew e Bill Jenkins. 1995. "From public administration to public management: reassessing a revolution?" *Public Administration* 73(1): 75–99.
- Guthrie, James e Linda English. 1997. "Performance information and program evaluation in the Australian public sector." *International Journal of Public Sector Management* 10 (3): 154-64.

- Guthrie, James, Olov Olson e Christopher Humphrey. 1999. "Debating Developments in new public financial management: the limits of global theorising and some new ways forward." *Financial Accountability & Management* 15 (3/4): 209-28.
- Helden, Jan Van. 2005. "Researching Public Sector Transformation: The Role of Management Accounting." *Financial Accountability & Management* 21 (1): 99-33.
- Helden, Jan Van e Age Johnsen. 2002. "A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government." *International Public Management Journal* 5 (1): 75-95.
- Her Majesty. 2004. *Building Communities, Beating Crime: A better police service for the 21st century*. Secretary of State for the Home Department.
- HMSO. 1994. *Financial Management Code of Practice*. Her Majesty's Stationery Office, Cmd673: London.
- Ho, Kathy e Lilian Chan. 2000. "Performance Measurement and the use of balanced scorecard in Canadian hospitals." *Advances in Management Accounting* 9: 145-70.
- Ho, Kathy e Lilian Chan. 2002. "Performance Measurement and the Implementation of the Balanced Scorecard in Municipal Governments." *Journal of Government Financial Management* 51 (4): 8-19.
- Ho, Kathy e Linda Kidwell. 2000. "A Survey of Management Techniques Implemented by Municipal Administrators." *The Government Accountants Journal* 49 (1): 46-52.
- Holmes, Jennifer, Sheila Gutiérrez de Piñeres e Douglas Kiel. 2006. "Reforming Government Agencies Internationally: Is There a Role for the Balanced Scorecard?" *International Journal of Public Administration* 29 (12): 1125-45.
- Home Office. 1993. *Police Reform: A Police Service for the Twenty-First Century: The Government's Proposals for the Police Service in England and Wales*. White Paper, CM 2281, London: HMSO.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for all seasons?" *Public Administration* 69 (1): 3-19.

- Hood, Christopher. 1995. "The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme." *Accounting, Organizations and Society* 20: 93–109.
- Hoque, Zahirul, Sharee Arends e Rebecca Alexander. 2004. "Policing the police service: A case study of the rise of "new public management" within an Australian police service." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (1): 59-84.
- Humphrey, Christopher, Peter Miller e Robert Scapens. 1993. "Accountability and accountable management in the UK public sector." *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6 (3): 7–29.
- International Federation of Accountants. 1998. Management Accounting Concepts. IFAC. Retirado de <http://www.ifac.org> em 25 de Junho de 2005.
- International Federation of Accountants. 2000. *Perspectives on Cost Accounting for Government*. Public Sector Committee, IFAC. Retirado de <http://www.ifac.org> em 25 de Junho de 2005.
- Ittner, Christopher e David Larcker. 1998. "Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction." *Journal of Accounting Research* 36 (3): 1-35.
- Jackson, Audrey e Irvine Lapsley. 2003. "The diffusion of accounting practices in the new "managerial" public sector." *Journal of Public Sector Management* 16 (5): 359-72.
- Jackson, Peter. 1993. "Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective." *Public Money & Management* Oct-Dec: 9-14.
- Jonhsen, Áge. 1999. "Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience." *Financial Accountability & Management* 15 (1): 41-66.
- Johnsen, Áge. 2001. "Balanced Scorecard: theoretical perspectives and public management implications." *Managerial Auditing Journal* 16 (6): 319-30.
- Johnsen, Áge. 2005. "What does 25 years of Experience tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?" *Public Money & Management* 25 (1): 9-17.

- Johnson, Thomas e Robert Kaplan. 1987. *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
- Jones, Rowan e Maurice Pendlebury. 1992. *Public Sector Accounting*. 3ª Edição, Londres: Pitman Publishing.
- Joyce, Paul. 2000. *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Julnes, Patria e Marc Holzer. 2001. "Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation." *Public Administration Review* 61 (6): 693-708.
- Kaplan, Robert e David Norton. 1992. "The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance." *Harvard Business Review* Jan– Feb: 71-9.
- Kaplan, Robert e David Norton. 1993. "Putting the Balanced Scorecard to Work." *Harvard Business Review* Sep-Dec: 134-47.
- Kaplan, Robert e David Norton. 1996a. *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert e David Norton. 1996b. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review* Jan – Feb: 75-85.
- Kaplan, Robert e David Norton. 1997. "Why does business need a balanced scorecard?" *Journal of Cost Management* May-Jun: 5-10.
- Kaplan, Robert e David Norton. 2001. "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I." *Accounting Horizons* 15 (1): 87-104.
- Kaplan, Robert. 2001. "Strategic performance measurement and management in non-profit organizations." *Non-profit Management and Leadership* 11 (3): 353-70.
- Kasurinen, Tommi. 2002. "Exploring management accounting change: the case of balanced scorecard implementation." *Management Accounting Research* 13 (3): 323-43.
- Klout, Louise e John Martin. 2000. "Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government." *Management Accounting Research* 11: 231–51.

- Lambropoulou, Effi. 2004. "Citizen's safety, business trust and Greek police." *International Review of Administrative Sciences* 70 (1): 89-110.
- Lang, Sandra. 2004. "Balanced Scorecard and Government Entities." *The CPA Journal* 74 (6): 48-52.
- Lapsley, Irvine. 1999. "Accounting and The New Public Management: Instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity?" *Financial Accountability & Management* 15 (3/ 4): 201- 07.
- Lapsley, Irvine e Elisa Wright. 2004. "The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda." *Management Accounting Research* 15: 355-74.
- Lapsley, Irvine e June Pallot. 2000. "Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government." *Management Accounting Research* 11: 213-29.
- Leishman, Frank, Stephen Cope e Peter Starie. 1995. "Reforming the police in Britain: New Public Management, Policy Networks and a Tough "Old Bill." *The International Journal of Public Sector Management* 8 (4): 26-36.
- Lipe, Marlys e Steven Salterio. 2000. "The Balanced Scorecard: Judgmental Effects of Common and Unique Performance Measures." *The Accounting Review* 75 (3): 283-98.
- Loveday, Barry. 1995. "Reforming the Police: From Local Service to State Police?" *The Political Quarterly*: 141-56.
- Loveday, Barry. 2005. "The Challenge of Police Reform in England and Wales." *Public Money & Management* 25 (5): 275-81.
- Malina, Mary e Frank Selto. 2001. "Communicating and Controlling Strategy: An Empirical Study of the Effectiveness of the Balanced Scorecard." *Journal of Management Accounting Research* 30: 47-90.
- Martinsons, Maris, Robert Davison e Dennis Tse. 1999. "The balanced scorecard: a foundation for the strategic management of information systems." *Decision Support Systems* 25: 71-88.

- Mayston, David. 1985. "Non-profit performance indicators in the public sector." *Financial Accountability & Management* 1 (1): 51-73.
- Modell, Sven. 2001. "Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform." *Management Accounting Research* 12: 437–64.
- Mooraj, Stella, Daniel Oyon e Didier Hostettler. 1999. "The Balanced Scorecard: a Necessary Good or an Unnecessary Evil?" *European Management Journal* 17 (5): 481-91.
- Niven, Paul. 2003. *Balanced Scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Norreklit, Hanne. 2000. "The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions." *Management Accounting Research* 11 (1): 65-88.
- Norreklit, Hanne. 2003. "The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard." *Accounting, Organizations and Society* 28: 591–619.
- Nunes, Pedro. 2004. *Sebenta de Organização e Gestão Pública*. Vol. I, Barcelos: Instituto Politécnico do Cavado e do Ave.
- OCDEa. 2004. *Public Sector Modernisation: governing for performance*. OCDE Policy Brief.
- OCDEb. 2004. *Public Sector Modernisation: changing organizational structures*. OCDE Policy Brief.
- OCDE. 2005. *Public Sector Modernisation: the way forward*. OCDE Policy Brief.
- Osborne, David e Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Book.
- Pedro, José Maria. 2004. "O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público." *Revista Informação & Informática* (28): 14-23.
- Pestana, Helena e Nunes Gageiro. 2003. *Análise de Dados para as Ciências Sociais: a complementaridade do SPSS*. 3ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.

- Pettersen, Inger. 2001. "Implementing management accounting reforms in the public sector: the difficult journey from intentions to effects." *The European Accounting Review* 10 (3): 561-81.
- Pina Martínez, Vicente e Lourdes Torres Prada. 1999. *Análisis de la Información Externa, Financiera y de Gestión de las Administraciones Publicas*. 2ª edição, Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas. ICAC.
- Porter, Michael. 1996. "What is strategy?" *Harvard Business Review* Nov-Dec: 61-78.
- Radnor, Zoe e Bill Lovell. 2003. "Defining, justifying and implementing the Balanced Scorecard in the National Health Service." *International Journal of Medical Marketing* 3 (3): 174-88.
- Raine, John e Michael Willson 1995. "New Public Management and Criminal Justice." *Public & Money Management* Jan-Mar: 35-40.
- Ribeiro, Nuno. 2005. *O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público*. Dissertação elaborada para obter o grau de mestre. Universidade do Minho: Braga.
- Robbins, Geraldine. 2004. *New Public Management in an Irish Hospital: Will they let the managers manage?* Comunicação apresentada no CIMA - New Public Management Seminar. Universidade de Edinburgo, Outubro: 1-48.
- Rocha, Oliveira. 2000. "Modelos de Gestão Pública." *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* 1 (1): 6-16.
- Rogerson, Philip. 1995. "Performance Measurement and Policing: Police service or Law Enforcement Agency?" *Public & Money Management* Oct-Dec: 25-30.
- Royal Canadian Mounted Police. *Relatório 2004-2005 do Departamental Case Studies Royal Canadian Mounted Police*. Retirado de http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/studies/RCMP-GRC_e.asp, em 03 de Junho de 2006.
- Sáez Torrecilla, Angel, Antonia Fernández e Gerardo Gutiérrez Días. 2004. *Contabilidad de Costes y Contabilidad de Gestión*. Vol. II, Cap. 16, Madrid: McGrawHill.

- Salas, José e Maria José López. 2005. “Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: propuesta de un cuadro de mando integral.” *Auditoría Pública* (35): 55-72.
- Scarpato, Simona. 2006. “The Integration of Clinical and Costing Information: A Comparative Study Between Scotland and Sweden.” *Financial Accountability & Management* 22 (2): 133- 155.
- Sepp, Marilis. 2002. “New Public Management elements: Case study of human resources allocation to achieve the goals in the Estonian Police.” Seminário sobre “Public Management Reforms”, University of Baltimore, 21 de Julho: 1-24.
- Streib, Gregory e Theodore Poister. 1999a. “Performance Measurement in municipal government: Assessing the State of the Practice.” *Public Administration Review* 59 (4): 325-55.
- Streib, Gregory e Theodore Poister. 1999b. “Assessing the validity, legitimacy and functionality of performance measurement systems in municipal governments.” *American Review of Public Administration* 29 (2): 107-23.
- Thomson, Peninah. 1992. “Public Sector Management in a Period of Radical Change: 1979-1992.” *Public Money & Management* 12 (3): 33-41.
- Vaivio, Juhani. 1999. “Exploring a ‘non-financial’ management accounting change.” *Management Accounting Research* 10 (4): 409-37.
- Van de Walle, Steven Kampen e Geert Bouckaert. 2005. “Deep impact for high impact agencies? Assessing the role of bureaucratic encounters in evaluations of government.” *Public Performance and Management Review* 28 (4): 532-49.
- Peursem, Van, Michael Prat e Stewart Lawrence. 1995. “Health management performance: a review of measures and indicators.” *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 8 (5): 34-70.
- Vollaard, Ben. 2003. *Performance contracts for police forces*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Wilson, Chris, David Hagarty e Julie Gauthier. 2003. “Results using the balanced scorecard in the public sector.” *Journal of Corporate Real Estate* 6 (1): 53-63.

- Wilson, Geoff. 1999. "A better place to live." *Management Services* 43 (2): 20-22.
- Wisniewski, Milk e Alex Dickson. 2001. "Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard." *Journal of Operational Research Society* 52: 1057-66.
- Wisniewski, Milk e Snjólfur Olafsson. 2004. "Developing Balanced Scorecard in local authorities: a comparison of experience." *International Journal of Productivity and Performance Management* 53 (7): 602-10.
- Yamamoto, Kiyoshi. 1999. "Accounting Systems Reform in Japanese Local Governments." *Financial Accountability & Management* 15 (3/4): 291-307.
- Zelman, William, George Pink e Catherine Matthias. 2003. "Use of the Balanced Scorecard in Health Care." *Journal of Health Care Finance* 29 (4): 1-16.

Legislação

- Constituição da República Portuguesa. 1997. 4ª Revisão Constitucional. Coimbra: Almedina.
- Constituição da República Portuguesa. 2003. 5ª Revisão Constitucional. Coimbra: Almedina.
- Decreto-Lei n.º 155/1992 de 28 de Julho. Regulamenta a Lei de Bases da Contabilidade Pública.
- Decreto-Lei n.º 231/1993, de 26 de Junho. Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.
- Decreto-Lei n.º 265/1993, de 31 de Julho. Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana
- Decreto-Lei n.º 232/1997 de 3 de Setembro. Plano Oficial de Contabilidade Pública. POCP.
- Decreto-Lei n.º 54-A/1999, de 22 de Fevereiro. Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.
- Decreto-Lei n.º 511/1999, de 24 de Novembro. Estatuto do Pessoal da Polícia da Segurança Pública.

Decreto-Lei n° 39/2000, de 17 de Março. Regula a criação de serviços de Polícia Municipal.

Decreto-Lei n° 40/2000 de 17 de Março. Define os direitos deveres dos agentes de Polícia Municipal.

Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro. Lei Orgânica da Polícia Judiciária.

Lei n.º 8/1990, de 20 de Fevereiro. Lei de Bases da Contabilidade Pública.

Lei n° 32/1994, de 29 de Agosto. Atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e limites da respectiva actuação.

Lei n° 33/1998, de 18 de Julho. Criação dos Conselhos Municipais de Segurança.

Lei n° 5/1999 de 27 de Janeiro. Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública.

Lei n° 140/1999 de 28 de Agosto. Regime e forma de criação das Polícias Municipais.

Lei n° 159/1999 de 14 de Setembro. Transferência de Competências para as Autarquias Locais.

Lei n° 19/2004, de 11 de Maio. Revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das Polícias Municipais.

Portaria n° 247-A/2000 de 8 de Maio. Cursos de Formação para a Carreira de Polícia Municipal e de Técnico Superior.

Portaria n° 279/2000 (2.ª série). Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana (RAMMGNR).

Portaria n° 939/2003 (2.ª série). Regulamento do Sistema de Avaliação de Serviço do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública.

APÊNDICES

Apêndice nº 1: Questionário

I. Enquadramento Geral

1.1 Nome da Força/Ramo da Polícia Portuguesa (PSP, PJ, GNR, Polícia Municipal): _____

1.2 Distrito: _____

1.3 Cargo que desempenha na Instituição (entende-se por Instituição, daqui em diante, a esquadra/posto/grupo/departamento concreto em que exerce funções): _____

1.4 Idade: _____ anos

1.5 Sexo: M F

1.6 Habilitações Literárias:

< 12º Ano Escolaridade 12º Ano Escolaridade Licenciatura Mestrado Doutoramento

1.7 Anos de Serviço (enquanto agente da Polícia Portuguesa): _____ anos

1.8 Localização da Instituição onde exerce funções: Central Periferia Regional Local

Nota: As instituições pertencentes à administração estadual respondem “central” ou “periferia”, conforme estejam centralizadas ou desconcentradas na periferia; as instituições das regiões autónomas respondem “regional” e as instituições da administração local autárquica respondem “local”.

1.9 População da área territorial da competência da Instituição onde exerce funções:

Menos de 10.000 10.000 a 50.000 50.000 a 100.000 100.000 a 150.000 Mais de 150.000

1.10 Número de funcionários (a tempo inteiro) da Instituição onde exerce funções:

Menos de 20 20 a 50 50 a 100 100 a 500 Mais de 500

1.11 Número de funcionários que desempenham:

a) Funções Operacionais de Polícia (no exterior) < 25% 25% a 40% 40% a 60% 60% a 80% > 80%

b) Funções de Apoio Administrativo/Logístico < de 5% 5% a 10% 10% a 20% 20% a 25% > 25%

c) Ambas as Funções < de 5% 5% a 10% 10% a 20% 20% a 25% > 25%

1.12 Qual a área da Zona de Acção (ZA)? _____ Km²

1.13 Relativamente à sua Instituição, e tendo em conta a força da polícia portuguesa a que pertence, por favor indique:

GNR		PSP		PJ		PM	
Nº Oficiais		Nº Oficiais		Nº Inspectores chefe		Nº Técnicos Superiores	
Nº Sargentos		Nº Chefes/Sargentos		Nº Inspectores		Nº Graduados Coordenadores	
Nº Praças/agentes		Nº Praças/agentes		.....		Nº de Agentes	

1.14 Tempo médio (em percentagem) dedicado, pela sua Instituição, à actividade de prevenção e proximidade:

5% a 20% 20% a 30% 30% a 40% 40% a 60% 60% a 80% > 80%

1.15 Tempo médio (em percentagem) dedicado, pela sua Instituição, às actividades de:

a) Colaboração em solicitações (administrativas, judiciais):

5% a 20% 20% a 30% 30% a 40% 40% a 60% 60% a 80% > 80%

b) Piquete:

5% a 20% 20% a 30% 30% a 40% 40% a 60% 60% a 80% > 80%

II. Modelo da Nova Gestão Pública

2.1 Dos seguintes elementos característicos do modelo da Nova Gestão Pública, por favor indique, numa escala de 1 a 5, até que ponto são considerados importantes na sua Instituição (1- Não Importa; 2- Pouco Importante; 3- Importante; 4- Bastante Importante; 5- Muito Importante):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) Orientação para o cliente/cidadão					
b) Adopção de instrumentos de gestão privada					
c) Adopção de sistemas de controlo baseados no princípio do valor do dinheiro e não apenas no orçamento					
d) Qualidade dos serviços prestados					
e) Descentralização das estruturas					
f) Redução de custos através de uma melhor gestão dos recursos					
g) Avaliação do desempenho associada a planos de compensação					
h) Avaliação baseada em resultados e impactos, em vez de programas e iniciativas					
i) Flexibilização da gestão					
j) Outro(s) _____					

2.2 Qual o impacto que estas medidas têm provocado ou poderão provocar no desempenho da sua Instituição?

Nulo
 Baixo
 Médio
 Alto
 Muito Alto

2.3 Das seguintes entidades, por favor indique, numa escala de 1 a 5, o grau de influência que cada uma delas exerce na implementação das reformas da Nova Gestão Pública (1- Nulo; 2- Baixo; 3- Médio; 4- Alto; 5- Muito Alto):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) Governo					
b) Legisladores e reguladores					
c) Imprensa					
d) União Europeia					
e) Trabalhadores					
f) Comunidade em geral					
g) Outro(s) _____					

2.4 Por favor, indique, aproximadamente, o volume do orçamento da sua Instituição para o corrente ano _____ €

2.5 As Receitas Próprias da sua Instituição são superiores a 2/3 das Receitas Totais?

Não Sim

2.6 A sua Instituição tem autonomia para gerir o seu património (por ex. vender e adquirir bens duradouros)?

Não Sim

2.7 A sua Instituição elabora a previsão das suas receitas? Não Sim

2.8 A sua Instituição elabora a previsão das suas despesas? Não Sim

2.9 A sua Instituição tem autonomia para alterar dotações orçamentais? Não Sim

2.10 O Sistema de Contabilidade Pública, da sua Instituição, obedece às regras:

- a) Do Plano Oficial de Contabilidade Pública (regime geral)? Não Sim
- b) Do Plano Oficial de Contabilidade Pública (regime simplificado)? Não Sim
- c) Do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais? Não Sim

2.11 Tendo em conta as competências que são atribuídas por lei, à sua Instituição, considera que o nível de autonomia financeira de que dispõe é: Muito Baixo Baixo Razoável Alto Muito Alto

2.12 Tendo em conta as competências que são atribuídas por lei, à sua Instituição, considera que o nível de autonomia no que respeita à gestão da sua Instituição (recursos humanos, projectos, etc.) é:

- Muito Baixo Baixo Razoável Alto Muito Alto

2.13 Na sua opinião, há algum desfasamento entre as competências que lhe são atribuídas e o grau de autonomia financeira de que dispõe na sua Instituição? Não Sim

(Se respondeu Não, por favor, passe para a **questão 3.1**; caso contrário continue)

2.14 Na sua opinião, entende que este desfasamento prejudica o nível de eficiência de actuação da sua Instituição?

- Não Sim

III. Medida e Avaliação do Desempenho

A avaliação de desempenho deve ser feita em diferentes perspectivas, como o desempenho financeiro, a satisfação dos clientes, a eficiência operativa, a inovação e mudança e o desempenho dos trabalhadores, entre outras. Em cada uma destas perspectivas devem ser desenvolvidas medidas e indicadores do desempenho alcançado. Esta metodologia é baseada no modelo do *Balanced Scorecard*.

3.1 Relativamente às perspectivas de desempenho referidas acima, por favor, indique se na sua Instituição são utilizadas medidas/indicadores para avaliar o desempenho em cada uma delas (Sim ou Não), bem como o respectivo grau de utilização (em caso afirmativo).

- a) Desempenho Financeiro:** Não Sim — Baixo Razoável Alto Muito Alto
(Ex. Situação patrimonial, compromissos assumidos, dívidas contraídas, grau de execução orçamental)
- b) Satisfação Clientes:** Não Sim — Baixo Razoável Alto Muito Alto
(Ex. A percepção que o cliente tem do serviço prestado, a qualidade)
- c) Eficiência Operativa:** Não Sim — Baixo Razoável Alto Muito Alto
(Ex. A eficiência da actividade operacional)
- d) Inovação e Mudança:** Não Sim — Baixo Razoável Alto Muito Alto
(Ex. Adesão às novas tecnologias, sensibilidade à inovação e mudança)
- e) Desempenho Trabalhadores:** Não Sim — Baixo Razoável Alto Muito Alto
(Ex. Tarefas executadas, qualidade das tarefas, tempo de execução)

3.2 Numa escala de 1 a 5, por favor, indique a importância que atribui a cada uma das perspectivas de desempenho referidas (1- Não Importa; 2- Pouco Importante; 3- Importante; 4- Bastante Importante; 5- Muito Importante):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) Desempenho Financeiro					
b) Satisfação dos Clientes					
c) Eficiência Operativa					
d) Inovação e Mudança					
e) Desempenho dos Trabalhadores					
f) Outra(s): _____					

3.3 Existe(m) na sua Instituição outra(s) perspectiva(s) de desempenho para além das referidas acima?

Não Sim. Qual(s)? _____

3.4 A informação sobre o desempenho é divulgada, periodicamente, em algum tipo de documento?

Não Sim. Qual(s)? _____

3.5. No sentido de qualificar ainda mais o papel das medidas/indicadores de desempenho de cada uma das perspectivas referidas acima, indique por favor:

3.5.1. O código associado a três medidas/indicadores de desempenho, por cada perspectiva, que considere mais utilizadas pela sua Instituição (ver códigos das medidas na tabela em anexo); Se entender que a tabela em anexo não abrange as medidas/indicadores mais utilizadas, por favor, indique outras medidas no espaço apropriado.

Perspectivas	Códigos			Outras Medidas
a) Desempenho Financeiro				
b) Satisfação do Cliente				
c) Eficiência Operativa				
d) Inovação e Mudança				
e) Desempenho dos Trabalhadores				

3.5.2. O código associado a três medidas/indicadores de desempenho, por cada perspectiva, que na sua opinião são as mais importantes para a sua Instituição (ver códigos das medidas na tabela em anexo); Se entender que a tabela em anexo não abrange as medidas/indicadores mais importantes, por favor, indique outras medidas no espaço apropriado.

Perspectivas	Códigos			Outras Medidas
a) Desempenho Financeiro				
b) Satisfação do Cliente				
c) Eficiência Operativa				
d) Inovação e Mudança				
e) Desempenho dos Trabalhadores				

3.6 Existe, na sua Instituição, algum sistema de avaliação de desempenho?

Não Sim — Qual? _____

(Se respondeu **Não**, por favor, passe para a **questão nº 4.1**, caso contrário continue).

3.7 Numa escala de 1 a 5, por favor, indique o grau de concordância com as seguintes declarações, relativamente ao sistema de avaliação de desempenho da sua Instituição (1- Discordo Totalmente; 2- Discordo; 3- Não concordo nem discordo; 4- Concordo; 5- Concordo Totalmente):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) É um conjunto desarticulado de medidas financeiras e não financeiras					
b) Foca essencialmente as medidas financeiras					
c) Tem medidas financeiras tradicionais que não suficientes para a avaliação do desempenho					
d) Tem medidas financeiras que descrevem o desempenho operacional, passado e corrente, não reflectindo as medidas de eficiência, eficácia e economia					
e) Tem medidas não financeiras que descrevem melhor o desempenho, corrente e potencial					
f) As medidas de desempenho são utilizadas em integração e execução com a estratégia organizacional					

IV. *Balanced Scorecard (BSC)*

O BSC é um sistema de gestão estratégica e de avaliação do desempenho que contém um conjunto de medidas de desempenho, organizadas em diferentes perspectivas (por exemplo, desempenho financeiro, satisfação do cliente...), articuladas com a estratégia organizacional, de modo a permitir o alcance de objectivos definidos.

4.1 Conhecimento do *Balanced Scorecard*

4.1.1 Qual o nível de conhecimento que tem sobre o modelo do BSC?

Nenhum Pouco Médio Elevado Muito Elevado

4.1.2 Independentemente do nível de conhecimento que tem sobre o BSC, por favor, indique qual o grau da sua disposição para uma eventual aplicação de uma ferramenta de gestão como esta?

- Nulo Reduzido Médio Elevado Muito Elevado

4.1.3 Tendo em conta a cultura organizacional vigente na sua Instituição e o ambiente interno, por favor, indique qual o grau de disposição da sua Instituição para aplicar o modelo do BSC:

- Nulo Reduzido Médio Elevado Muito Elevado

(Se respondeu “Nenhum” na **questão 4.1.1**, por favor, passe para a **questão 4.2.1**, caso contrário continue)

4.1.4 Numa escala de 1 a 5, por favor, indique de que modo concorda ou discorda com as seguintes declarações sobre o BSC (1- Discordo Totalmente; 2- Discordo; 3- Não concordo nem discordo; 4- Concordo; 5- Concordo Totalmente):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) O <i>Balanced Scorecard</i> é apenas mais uma moda					
b) O <i>Balanced Scorecard</i> é um sistema de medida e avaliação do desempenho					
c) O <i>Balanced Scorecard</i> é um sistema de gestão estratégica					
d) O <i>Balanced Scorecard</i> é uma colecção descoordenada de medidas financeiras e não financeiras					
e) O <i>Balanced Scorecard</i> complementa as medidas financeiras de desempenho passado, com medidas não financeiras que informam sobre o desempenho futuro e sobre o crescimento potencial					
f) O <i>Balanced Scorecard</i> interliga a missão e a estratégia da organização com as medidas dos objectivos					
g) O <i>Balanced Scorecard</i> permite uma melhor articulação e comunicação da estratégia e dos objectivos da instituição					

4.2 Aplicação do *Balanced Scorecard*

4.2.1 Por favor indique, numa escala de 1 a 5, até que ponto concorda ou discorda com as seguintes afirmações (caracterizadoras do BSC), relativamente à sua Instituição (1- Discordo Totalmente; 2- Discordo; 3- Não concordo Nem discordo; 4- Concordo; 5- Concordo Totalmente):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) A <u>missão</u> é claramente definida					
b) São definidos os <u>objectivos estratégicos</u> a atingir					
c) São definidas metas, iniciativas e acções a desenvolver para atingir os objectivos definidos					
d) Existe uma avaliação dos <u>resultados e impactos</u> alcançados					
e) Existe uma relação de causa-efeito entre as medidas/indicadores de desempenho utilizados e os objectivos organizacionais					
f) São utilizados mapas estratégicos para articular as relações referidas anteriormente					
g) As medidas de desempenho são utilizadas na mudança organizacional					
h) As medidas de desempenho são utilizadas no planeamento estratégico					
i) As medidas de desempenho são utilizadas na alocação de recursos					
j) As medidas de desempenho são utilizadas na gestão e monitorização de programas					
k) As medidas de desempenho estão interligadas com os mecanismos de incentivos					

4.2.2 Na sua Instituição é feita uma avaliação contínua entre os resultados alcançados e os objectivos definidos de forma a introduzir melhorias na prestação dos serviços ao cliente? Não Sim

4.2.3 Na sua Instituição, existe uma cultura de incentivo à participação dos cidadãos na melhoria do serviço público prestado? Não Sim

4.2.4 A sua Instituição já tem implementado o documento que representa o *Balanced Scorecard*? Em caso afirmativo, qual o grau de implementação?

- Não
 Sim —
 Baixo
 Médio
 Alto
 Muito Alto

(Se respondeu **Não**, por favor passe para a **questão 4.2.9**, caso contrário continue)

4.2.5 Há quanto tempo está a sua Instituição envolvida no desenvolvimento do *Balanced Scorecard*? _____ anos

4.2.6 Como caracteriza o grau de utilização do *Balanced Scorecard* pela sua Instituição?

- Nulo
 Baixo
 Médio
 Alto
 Muito Alto

4.2.7 Na sua opinião, a implementação do *Balanced Scorecard* na sua Instituição teve:

- Muito insucesso.....
 Pouco sucesso.....
 Sucesso moderado
 Muito sucesso

4.2.8 Durante os próximos 5 anos, qual espera ser o contributo da implementação do *Balanced Scorecard* para a mudança da sua Instituição?

- Nulo
 Baixo
 Médio
 Alto
 Muito Alto

4.2.9 Numa escala de 1 a 5, por favor indique a intensidade com que os seguintes factores determinam o sucesso ou insucesso da implementação do *Balanced Scorecard* na sua Instituição (1- Nula; 2- Baixa; 3- Média; 4- Alta; 5- Muita Alta):

Para cada alínea, por favor coloque um X na célula mais adequada	1	2	3	4	5
a) Resistência à mudança					
b) Falta de clareza no processo de mudança					
c) Grau de autonomia financeira da instituição					
d) Falta de ligação do <i>balanced scorecard</i> com o sistema de recompensas					
e) Falta de competência e conhecimento sobre o <i>balanced scorecard</i>					
f) Apoio inadequado e insuficiente do executivo					
g) Tempo consumido no desenvolvimento do <i>balanced scorecard</i>					
h) Barreiras da análise custo-benefício					
i) Dificuldade em definir e medir as medidas de <i>outcomes</i>					
j) Dificuldades em avaliar a importância das medidas de desempenho					
k) As medidas não reflectem o impacto global					
l) Dificuldade em definir os objectivos para os níveis mais baixos da organização					
m) A falta de um sistema de informação altamente desenvolvido para suportar o <i>balanced scorecard</i>					
n) A gestão foca, essencialmente, os problemas organizacionais de curto prazo					
o) A visão de curto prazo associada às políticas					
p) Outra(s): _____					

Outras informações não exploradas pelo questionário: _____

Muito obrigado pela sua colaboração!

ANEXO AO QUESTIONÁRIO

Para responder à **questão 3.5.1 e 3.5.2**, por favor coloque no questionário o código associado a **três medidas/indicadores de desempenho** que escolher, em cada perspectiva:

PERSPECTIVA	MEDIDAS/INDICADORES DE DESEMPENHO	
Desempenho Financeiro	1- Volume Orçamento 2- Grau de execução orçamental 3- Receita cobrada 4- %Receitas próprias; 5- Receitas de serviços prestados ao exterior; 6- Custo por habitante; 7- Custo por serviço prestado; 8- Custo por crime detectado; 9- Custo por investigação criminal;	10- Custo médio por reclamação atendida; 11- Nº polícias por m ² e por habitante 12- Nº de reclamações 13- Nº chamadas de emergência 14- Tempo médio de resposta 15- Nº programas para a comunidade 16- % agentes policiais / total de funcionários 17- Nº funcionários administrativos
Satisfação do Cliente	1- Índice de satisfação dos clientes/cidadãos 2- Imagem e prestígio do serviço policial na comunidade 3- Qualidade do serviço prestado 4- Rácio dos serviços distribuídos por habitante 5- Tipos de serviços disponibilizados	6- Reclamações atendidas / reclamações totais 7- Nº Chamadas de emergência 8- Tempo médio de resposta 9- Nº polícias por m ² e por habitante 10- Nº programas para a comunidade 11- Iniciativas de participação da comunidade
Eficiência Operativa	1- Produtividade 2- Qualidade do serviço prestado 3- Tempo médio de resposta 4- Custo por serviço 5- Taxa de redução do crime 6- Taxa de detenções 7- Nº de crimes e de intervenções policiais	8- Reclamações atendidas / reclamações totais 9- Chamadas atendidas / total de chamadas 10- Nº polícias afectos à prevenção do crime 11- Nº horas afectas à prevenção do crime 12- Nº horas de patrulha 13- Nº testes alcoólicos efectuados 14- Nº processos
Inovação e Mudança	1- Agilidade na resolução dos processos 2- Tempo médio de resolução dos processos 3- Investimento em formação e qualificação 4- Preocupação com o cliente 5- Iniciativas de participação da comunidade 6- Nº licenciados 7- % de mulheres no total de trabalhadores	8- Envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança 9- Cultura de inovação e mudança 10- Desenvolvimento de sistemas de informação adequados 11- Adopção de novas tecnologias
Desempenho dos Trabalhadores	1- Qualidade do serviço prestado 2- Satisfação dos trabalhadores 3- Nível de produtividade 4- Criatividade e iniciativa 5- Nº sugestões por trabalhador 6- Investimento em formação face ao salário 7- Planos anuais de formação	8- % de licenciados 9- Retenção dos trabalhadores qualificados 10- % de mulheres no total de trabalhadores 11- Promoção baseada no mérito 12- % agentes policiais / total de funcionários 13- Nº funcionários administrativos

Apêndice nº 2: Carta de apresentação

Exmo. Senhor Comandante/Director

Um grupo de investigadores do Núcleo de Estudos em Administração Pública e Políticas Públicas (NEAPP), da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, encontra-se a desenvolver um projecto financiado, pelo período de três anos, pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), destinado ao estudo da polícia portuguesa (GNR, PSP, PJ e PM). O presente questionário enquadra-se neste projecto e versa sobre um sistema de gestão estratégica que é o *Balanced Scorecard*. Dada a duração do projecto, este questionário trata-se apenas da primeira intervenção junto de V/ Excelência.

O modelo da Nova Gestão Pública introduziu no sector público novas ferramentas de gestão, já bastante desenvolvidas no sector privado. O *Balanced Scorecard* é uma destas ferramentas que visa aumentar os níveis de eficiência, eficácia e economia, apoiando as organizações a definirem um posicionamento estratégico e a analisar o seu desempenho em função dos seus clientes, trabalhadores, finanças, inovação, etc.

Com o presente questionário pretende-se aferir da sua sensibilidade acerca da importância das questões da Nova Gestão Pública, nomeadamente sobre a possível implementação do *Balanced Scorecard* na polícia portuguesa. As suas respostas são completamente anónimas, pelo que não haverá qualquer hipótese, nem interesse, de associá-las a si. Por outro lado, informamos que já obtivemos autorização do Sr. Comandante Geral para o envio do questionário em anexo. Deste modo, pedimos que colabore connosco ao responder às questões de forma rigorosa e sincera. O tempo médio de resposta é sensivelmente de 15/20 minutos. A sua paciência e colaboração são fundamentais para a qualidade desta investigação e um contributo para a melhoria da investigação científica em Portugal, pelo que agradecemos desde já o tempo dispendido.

Por favor, devolva o questionário preenchido no envelope em anexo, sem qualquer custo para si. Pedimos a maior brevidade possível no envio da resposta (se possível até finais de Abril) de forma a permitir apresentar os primeiros resultados gerais num Congresso Internacional sobre Gestão Pública a realizar brevemente.

Se tiver alguma dúvida, por mais simples que seja, por favor contacte-nos através do seguinte e-mail: pgomes@ipca.pt.

Muito obrigada pelo tempo dispendido e pela sua colaboração.

Apêndice nº 3: Os efeitos na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelos 1, 2 e 3

Após ter analisado, para o modelo 4, a interpretação dos efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC, apresenta-se de seguida, com base nas Tabelas 1, 2 e 3, a análise efectuada para os restantes modelos.

A Tabela 3 mostra o efeito do conhecimento do BSC na probabilidade da predisposição para a sua aplicação. Espera-se que a maior probabilidade da predisposição para aplicar o BSC seja média, independentemente do nível de conhecimento (coluna 3 e linhas 1 a 5). Contudo, é clara a relação positiva desta variável pois a probabilidade da predisposição ser elevada ou muito elevada (coluna 4 e 5) aumenta à medida que aumenta o seu conhecimento até ao nível elevado (leia-se, à medida que passamos da linha 1 para a linha 4), diminuindo ligeiramente na última categoria da variável. A probabilidade da predisposição ser elevada ou muito elevada, quando o conhecimento é elevado (coluna 4 e 5, linha 4), é de 49% e 18%, respectivamente.

O efeito da dimensão das instituições policiais na vontade dos oficiais verem aplicado o BSC na sua instituição consta do quadro b. À semelhança da variável anterior, há uma maior probabilidade da predisposição ser média, independentemente do número de funcionários ou da população coberta pela instituição na qual o respondente trabalha. Contudo, há variações que provocam efeitos diferentes na probabilidade esperada de um agente ter maior abertura para a aplicação do BSC. À medida que aumenta a dimensão (leia-se, à medida que passamos da linha 1 para a linha 5), diminui a probabilidade da predisposição ser nula ou reduzida; o contrário se passa quando a probabilidade esperada da predisposição é elevada ou muito elevada. Exemplificando, espera-se que uma elevada predisposição para aplicar o BSC tenha uma probabilidade de 34% em instituições com um número de funcionários entre 50 e 100 (linha 3, coluna 4); por outro lado, em instituições com mais de 500 funcionários, essa probabilidade espera-se que seja de 42%.

Relativamente ao efeito do nível de autonomia, as probabilidades do quadro c mostram que a situação é bastante idêntica à verificada anteriormente, em que a existência de uma vontade média para aplicar o BSC é a que apresenta maiores probabilidades, independentemente do nível de autonomia da instituição que o agente representa. Apesar disto, há diferenças a realçar, como a diminuição da probabilidade da abertura dos oficiais de polícia para aplicar o

BSC ser nula ou reduzida, à medida que aumentam os níveis de autonomia; o inverso acontece quando a predisposição é elevada ou muito elevada.

Para o segundo modelo, o cálculo das probabilidades apresenta-se na Tabela 2. Relativamente à análise das probabilidades do efeito do conhecimento acerca do BSC, apresentadas no quadro a, continua a verificar-se uma maior probabilidade da predisposição para aplicar o BSC ser média ou elevada, em qualquer nível de conhecimento (coluna 3 e 4, em cada uma das 5 linha). As variações provocadas pela variável neste modelo seguem a mesma linha já apontada. Quanto ao efeito da dimensão, do nível de autonomia e da importância atribuída à orientação para o cliente, a análise é semelhante ao que se referiu anteriormente (no modelo 1 para o efeito da dimensão e da autonomia; modelo 4 para a orientação do cliente).

O efeito do factor da redução de custos na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC, analisa-se no quadro e. Do mesmo modo, espera-se uma maior probabilidade da predisposição para aplicar o BSC ser média, independentemente da importância atribuída pelos oficiais de polícia a este factor. As variações provocadas pela variável conduzem à diminuição da probabilidade da predisposição ser nula, reduzida ou média, à medida que aumenta a importância da redução de custos; o contrário verifica-se quando a probabilidade da predisposição é elevada ou muito elevada.

Quanto aos efeitos provocados pelas variáveis consideradas no modelo 3, as probabilidades da predisposição para aplicar o BSC apresentam-se na Tabela 3. Podemos ver que os efeitos provocados são muito semelhantes aos analisados em modelos anteriores (modelo 1 para o efeito do conhecimento acerca do BSC; modelo 2 para o efeito da orientação para o cliente e da redução de custos; modelo 4 para o efeito da utilização de instrumentos de gestão privada, da descentralização e da avaliação baseada em *outputs* e *outcomes*), remetendo-se para eles a sua análise.

Tabela 1: Os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC- Modelo 1

a) Efeito do conhecimento sobre o BSC						b) Efeito da dimensão						c) Efeito da autonomia					
V.I. ¹²³	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	0,030	0,103	0,518	0,294	0,055	1	0,036	0,120	0,536	0,262	0,046	1	0,034	0,176	0,554	0,203	0,032
2	0,020	0,071	0,457	0,370	0,082	2	0,029	0,099	0,514	0,301	0,057	2	0,026	0,091	0,501	0,318	0,063
3	0,013	0,048	0,380	0,438	0,121	3	0,023	0,082	0,484	0,341	0,071	3	0,020	0,072	0,461	0,365	0,081
4	0,008	0,032	0,299	0,486	0,175	4	0,019	0,067	0,448	0,380	0,087	4	0,016	0,057	0,415	0,410	0,103
5	0,006	0,021	0,451	0,416	0,107	5	0,015	0,055	0,407	0,416	0,107	5	0,012	0,044	0,364	0,449	0,131

¹²³ Categorias da variável independente.

Tabela 2: Os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelo 2

a) Efeito do conhecimento sobre o BSC						b) Efeito da dimensão						c) Efeito da autonomia								
		Variável Dependente							Variável Dependente							Variável Dependente				
V.I. ¹²⁴		1	2	3	4	5	V.I.		1	2	3	4	5	V.I.		1	2	3	4	5
1		0,026	0,090	0,525	0,308	0,051	1		0,028	0,097	0,536	0,292	0,047	1		0,028	0,098	0,537	0,289	0,047
2		0,016	0,059	0,449	0,396	0,081	2		0,023	0,083	0,512	0,326	0,056	2		0,022	0,078	0,502	0,338	0,060
3		0,010	0,037	0,357	0,471	0,125	3		0,019	0,070	0,483	0,361	0,067	3		0,017	0,061	0,457	0,387	0,077
4		0,006	0,024	0,265	0,518	0,188	4		0,016	0,059	0,450	0,395	0,080	4		0,013	0,048	0,407	0,433	0,099
5		0,004	0,015	0,459	0,427	0,096	5		0,013	0,049	0,415	0,427	0,096	5		0,010	0,037	0,355	0,473	0,126
d) NGP – orientação para o cliente						e) NGP – redução de custos														
		Variável Dependente							Variável Dependente											
V.I.		1	2	3	4	5	V.I.		1	2	3	4	5							
1		0,054	0,168	0,574	0,180	0,024	1		0,051	0,160	0,574	0,189	0,026							
2		0,040	0,132	0,567	0,228	0,033	2		0,038	0,126	0,564	0,238	0,035							
3		0,029	0,102	0,542	0,282	0,045	3		0,028	0,096	0,535	0,293	0,048							
4		0,022	0,077	0,501	0,340	0,061	4		0,020	0,073	0,491	0,351	0,064							
5		0,016	0,058	0,447	0,397	0,081	5		0,015	0,055	0,436	0,408	0,086							

¹²⁴ Categoria da variável independente.

Tabela 3: Os efeitos de cada variável independente na probabilidade da predisposição para aplicar o BSC - Modelo 3

a) Efeito do conhecimento sobre o BSC						b) NGP - orientação para o cliente						c) NGP – redução de custos					
V.I. ¹²⁵	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	0,020	0,070	0,537	0,328	0,045	1	0,056	0,167	0,606	0,155	0,016	1	0,038	0,125	0,604	0,209	0,023
2	0,012	0,044	0,447	0,424	0,072	2	0,038	0,123	0,604	0,212	0,024	2	0,029	0,097	0,583	0,260	0,031
3	0,007	0,028	0,345	0,494	0,126	3	0,025	0,087	0,570	0,282	0,035	3	0,021	0,074	0,545	0,317	0,042
4	0,004	0,017	0,249	0,555	0,175	4	0,017	0,061	0,511	0,359	0,052	4	0,016	0,056	0,495	0,376	0,057
5	0,003	0,010	0,459	0,447	0,081	5	0,011	0,042	0,435	0,435	0,076	5	0,012	0,042	0,437	0,434	0,075

d) NGP – instrumentos de gestão privada						e) NGP – descentralização						f) NGP – avaliação de <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>					
V.I.	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente					V.I.	Variável Dependente				
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
1	0,033	0,111	0,596	0,233	0,027	1	0,006	0,022	0,298	0,534	0,140	1	0,054	0,164	0,607	0,158	0,016
2	0,023	0,080	0,557	0,301	0,039	2	0,009	0,033	0,385	0,477	0,095	2	0,032	0,106	0,593	0,241	0,028
3	0,016	0,057	0,497	0,375	0,056	3	0,014	0,050	0,472	0,401	0,064	3	0,018	0,066	0,525	0,343	0,048
4	0,011	0,040	0,423	0,446	0,081	4	0,021	0,074	0,545	0,317	0,042	4	0,011	0,039	0,422	0,447	0,081
5	0,007	0,027	0,344	0,507	0,114	5	0,032	0,108	0,594	0,239	0,028	5	0,006	0,023	0,310	0,528	0,133

¹²⁵ Categoria da variável independente.