

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



IMPLEMENTAÇÃO DE
BALANCED SCORECARD EM
ENTIDADES REGULADORAS

Carla Sofia Costa Ramada de Carvalho

LISBOA, JUNHO DE 2017

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

IMPLEMENTAÇÃO DE
BALANCED SCORECARD EM
ENTIDADES REGULADORAS

Carla Sofia Costa Ramada de Carvalho

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Controlo de Gestão e dos Negócios, realizada sob a orientação científica de Professora Doutora Maria do Rosário Fernandes Justino, com grau em Ciências Económicas e Empresariais.

Constituição do Júri:

Presidente: Prof.^a Doutora Marina Antunes

Arguente: Prof.^a Doutora Sandra Ribeiro

Vogal: Prof.^a Doutora Maria do Rosário Justino

LISBOA, JUNHO DE 2017

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

Nota: A presente dissertação está redigida ao abrigo do acordo ortográfico de 1945.

Ao Pedro, à Mafas e ao Gui,
“... como daqui até à lua”

AGRADECIMENTOS

Sem desprimor dos restantes, quero dirigir um agradecimento especial ao meu marido Pedro. Sem ele nunca teria tido a coragem necessária para enfrentar e ultrapassar todos os meus medos e receios e com isso conseguir apresentar estas linhas. Obrigada pelas horas que abdicámos de estar juntos e pelo apoio incondicional em reler e reler as linhas que ia escrevendo, em prol de terminar esta fase da minha vida.

Aos meus lindos filhos, que apesar das horas roubadas em família, tentaram sempre dar espaço e silêncio para trabalhar. Este breve estudo é-lhes, por isso, dedicado.

Porém a redacção da presente dissertação não teria lugar sem a ajuda preciosa de várias pessoas e entidades, que directa ou indirectamente, contribuíram com algo durante este longo caminho.

Ao Dr. António de Almeida devo-lhe uma palavra de enorme gratidão quer pelo tempo que lhe fui roubando da sua vida atarefada, quer pelos ensinamentos que me procurou sempre transmitir. É minha esperança que este estudo faça jus às suas expectativas.

E por último, a todos os meus colegas de trabalho que de alguma forma me aturaram e que me foram dando sempre úteis conselhos e ajuda em matérias técnicas próprias do sector e que dessa forma contribuíram para a sua elaboração.

A todos, o meu muito obrigada.

RESUMO

As entidades reguladoras são instituições criadas pelo Estado para regular sectores ou indústrias que oferecem serviços básicos aos cidadãos. Sujeitas a um elevado escrutínio quanto à sua actividade regulatória, monitorizadas ao nível da sua eficácia, procuram garantir eficiência económica no que concerne à gestão e às soluções adoptadas na prossecução das suas actividades.

A presente investigação pretende demonstrar que introduzir «o *Balanced Scorecard*», nas referidas entidades, este garanta a necessária *accountability* na dupla vertente da eficácia e da eficiência. Através deste instrumento será possível minimizar as ineficiências e munir estas entidades de uma ferramenta de gestão útil ao seu desempenho, enquanto entidade reguladora independente.

A investigação iniciar-se-á com o enquadramento teórico sobre o tema em apreço, a saber: conceitos, princípios e fundamentos. Seguidamente, abordar-se-á a sua aplicação ao sector público, concretamente em entidades reguladoras, propondo-se um estudo empírico que verse a sua implementação em entidade reguladora específica.

Focada na proposta de aplicação prática do modelo numa Entidade Reguladora Portuguesa, é possível concluir que o modelo BSC é facilmente adaptável a este tipo de organizações, contribuindo fortemente para uma gestão pro-activa e facilitando a resposta às exigências legais decorrentes no novo enquadramento das ERI no âmbito da gestão eficiente da sua actividade.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard* (BSC); Avaliação de Desempenho; Entidade Reguladora (ERI); Sector Público.

ABSTRACT

Regulatory authorities are institutions created by the state to regulate sectors or industries that provide basic services to citizens. These institutions are subject to high scrutiny to their regulatory activity and are monitored in terms of their effectiveness. It also seeks to ensure economic efficiency within the management and the solutions adopted in the pursuit of their activities.

This research aims to demonstrate that introducing the «Balanced Scorecard» in these entities, this ensures the necessary accountability in the dual aspect of effectiveness and efficiency. Through this instrument you can minimize the inefficiencies and provide these entities with a useful management tool to its performance as an independent regulatory authority.

The investigation will begin with the theoretical framework on this topic, namely: concepts, principles and foundations. Then it will be addressed their application to the public sector, then more specifically in regulatory sector. An empirical study which deals its implementation in specific regulatory authority is proposed.

Focused on a proposal for practical application of the model in a Portuguese Regulatory Authority, it is possible to conclude that the BSC model is easily adaptable to such organizations, strongly contributing to a pro-active management and promoting response to legal requirements arising from the new framework ERI in the scope of the efficient management of business.

Keywords: Balanced Scorecard (BSC); Performance evaluation; Regulator (ERI); Public Sector.

ÍNDICE

1. Introdução.....	1
PARTE I – Enquadramento teórico	3
2. O <i>Balanced Scorecard</i>	3
2.1. Evolução dos sistemas de informação para a gestão	3
2.2. O <i>Balanced Scorecard</i> : Conceitos, princípios e objectivos	5
2.3. O <i>Balanced Scorecard</i> e a gestão estratégica	8
2.4. As perspectivas do <i>balanced scorecard</i>	13
2.4.1. Perspectiva financeira.....	18
2.4.2. Perspectiva dos clientes.....	20
2.4.3. Perspectiva dos processos internos	22
2.4.4. Perspectiva da aprendizagem e crescimento	24
2.5. Metodologia para elaboração de <i>Balanced Scorecard</i>	26
2.6. Condicionantes na implementação de <i>Balanced Scorecard</i>	32
3. O <i>Balanced Scorecard</i> no sector público.....	35
3.1. Modelo de gestão de <i>performance</i> : sector público vs sector privado	35
3.2. Adaptação do <i>Balanced Scorecard</i> ao sector público.....	44
3.2.1. O <i>Balanced Scorecard</i> no sector público	45
3.2.2. Ajustamentos ao <i>Balanced Scorecard</i> original.....	47
PARTE II – Aplicação do <i>Balanced Scorecard</i> ao sector regulatório	55
4. Metodologia adoptada	55
4.1. Justificação e objectivos do estudo empírico	55
4.2. Técnicas de recolha, análise e tratamentos dos dados	56
5. Identificação do objecto em análise	57
5.1. Justificação do objecto de estudo/Estudo de caso	57
5.2. Caracterização da entidade seleccionada.....	60
6. Criação de <i>Balanced Scorecard</i> na ERSE	65

6.1. Definição dos vectores estratégicos.....	66
6.2. Definição das perspectivas	67
6.3. Definição dos objectivos.....	69
6.4. Definição dos indicadores	71
6.5. Definição das metas.....	74
6.6. Mapa estratégico consolidado	75
6.7. Planos de acção propostos – Iniciativas.....	77
7. Conclusões e considerações finais	79
Referências Bibliográficas.....	82
Bibliografia	90
APÊNDICE 1. Actividades estratégicas associadas às linhas orientadoras estratégicas da ERSE	91
APÊNDICE 2. Fórmulas de cálculo dos indicadores de desempenho.....	92

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 Proposta de indicadores para a perspectiva da responsabilidade social corporativa	16
Tabela 2.2 Resumo dos objectivos e medidas numa perspectiva financeira.....	19
Tabela 2.3 Resumo de objectivos e medidas na perspectiva do cliente	21
Tabela 2.4 Resumo dos objectivos e medidas na perspectiva dos processos internos.....	23
Tabela 2.5 Resumo dos objectivos e medidas na perspectiva da aprendizagem e crescimento.....	26
Tabela 3.6 Comparação da estratégia entre organizações do sector privado e público	39
Tabela 3.7 Comparação dos métodos de medição de <i>performance</i>	41
Tabela 3.8 Matriz de integração dos modelos de BSC/MBNQA	43
Tabela 6.9 Matriz dos vectores estratégicos da ERSE.....	67
Tabela 6.10 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva stakeholders	72
Tabela 6.11 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva dos processos internos	73
Tabela 6.12 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva da aprendizagem e crescimento.....	74
Tabela 6.13 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva financeira	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i>	6
Figura 2.2 Processo de planeamento	9
Figura 2.3 O <i>continuum</i> da estratégia.....	9
Figura 2.4 Processo evolutivo da estratégia.....	10
Figura 2.5 Mapa da estratégia: ilustração de relações de causa-efeito plausíveis entre objectivos estratégicos	12
Figura 2.6 Evolução do BSC ao longo dos anos	13
Figura 2.7 Tradução da visão e da estratégia nas 4 perspectivas.....	14
Figura 2.8 Indicadores de impacto social e ambiental para as perspectivas do BSC.....	17
Figura 2.9 Cadeia de valor que transforma clientes com necessidades em clientes servidos	22
Figura 2.10 Ilustração de mapa de estratégia para o aumento o valor do accionista	27
Figura 2.11 Passos para a construção de um mapa de estratégia.....	30
Figura 2.12 Processos de implementação do BSC.....	31
Figura 3.13 A pressão nos serviços públicos	37
Figura 3.14 Características do sector público	38
Figura 3.15 <i>Balanced scorecard</i> nas organizações públicas.....	48
Figura 3.16 O trajecto da missão numa organização.....	49
Figura 3.17 A perspectiva cliente/financeira para o sector público.....	52
Figura 3.18 A direcção das relações causa efeito no sector privado e público.....	53
Figura 5.19 Reposicionamento estratégico da ERSE.....	64
Figura 5.20. Organograma da ERSE.....	65
Figura 6.21 Objectivos estratégicos da ERSE.....	69
Figura 6.22 Mapa estratégico da ERSE (relações causa-efeito).....	70
Figura 6.23 Legenda da numeração dos indicadores	71
Figura 6.24 Mapa estratégico consolidado.....	76
Figura 6.25 Mapa de iniciativas da ERSE.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC - *Activity-based costing*

AT – Alta tensão (tensão entre fases cujo valor eficaz é superior a 45 kV e igual ou inferior a 110 kV)

BSC – *Balanced scorecard*

BT – Baixa tensão (tensão entre fases cujo valor eficaz é igual ou inferior a 1 kV)

CUR – Comercializadores de último recurso

EDP – Energias de Portugal, S.A.

EFQM – *Model of European Foundation for Quality Management*

ERI – Entidade Reguladora Independente

ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

EUA – Estados Unidos da América

EVA – *Economic value added*

GPRa – *The Government Performance and Results Act*

GPRAMA - *The GPRa Modernization Act of 2010*

I&D – Investigação e desenvolvimento

IHH – Índice de Herfindahl

KPI – *Key performance indicator* (indicador chave de *performance*)

LQ – Lei-Quadro

MAT – Muito alta tensão (tensão entre fases cujo valor eficaz é superior a 110 kV)

MBNQA - *Malcolm Baldrige National Quality Award*

MT – Média tensão (tensão entre fases cujo valor eficaz é superior a 1 kV e igual ou inferior a 45 kV)

OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*

ORD – Operadores de rede distribuição

ORT – Operadores da rede de transportes

QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização

REN - Redes Energéticas Nacionais

ROI – *Return on investment*

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

SMART – *Multi-attribute rating technique*

SWOT - *strengths, weaknesses, opportunities, and threats*

1. INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, a definição da estratégia tem tanto de dificuldade como de importância para a sobrevivência e crescimento das organizações, face à exigência e à competitividade dos mercados, quer sejam essas organizações, privadas ou públicas.

Decorrente da aplicação da estratégia, os gestores, cada vez mais, com o propósito de atingirem os objectivos definidos para as organizações, têm de ter à sua disposição e, em tempo real, informação de gestão considerada primordial para a tomada de decisão, quer informação interna à organização sobre os processos, quer informação externa sobre os mercados e ambientes que os rodeiam.

A principal dificuldade na obtenção destes dados para a tomada de decisão, é a escolha do melhor método de recolha, tratamento e gestão da informação, face aos objectivos delineados. Esta condicionante tanto se aplica ao sector privado como ao público.

Desde a primeira publicação sobre o modelo *Scorecard*, sob as mãos de Kaplan e Norton, há mais de 20 anos, que se tem vindo a verificar, quer em termos de investigação, quer em termos da sua aplicação prática, a sua disseminação, no mundo académico e no mundo empresarial (Hoque, 2014).

Em Portugal, a aplicação aos serviços públicos, de modelos de gestão de *performance* avançados, é limitada, apesar de se observar uma profunda evolução. Através da breve revisão da literatura efectuada foi possível identificar várias áreas pouco exploradas sobre a implementação do BSC em contextos públicos, modelo amplamente difundido e consolidado na órbita das organizações/empresas do sector privado (Hoque, 2014).

O presente estudo pretende, assim, contribuir para o conhecimento sobre a aplicabilidade do *Balanced Scorecard* no âmbito do sector público, mais especificamente nas Entidades Reguladoras. Propondo a adopção de uma ferramenta viável que facilite o processo de *accountability* necessário às entidades em causa, dando cumprimento ao previsto na respectiva Lei-quadro (n.º 67/2013, de 28 de agosto) sobre esta matéria, ou seja, que «garant[a] eficiência económica no que se refere à sua gestão e soluções adoptadas nas suas actividades», utilizando «um sistema coerente de indicadores de desempenho, que reflecta o conjunto das actividades prosseguidas e dos resultados obtidos», devendo «o sistema englobar indicadores de eficiência, eficácia e qualidade».

É neste seguimento que surge a questão de investigação do presente trabalho:

Será que o BSC facilita o *accountability* das entidades reguladoras?

Para dar resposta à questão de investigação a que nos propomos, iremos recorrer ao estudo de caso, na medida em que através da compreensão do objecto de estudo é possível apresentar críticas e desenvolver teorias alternativas, sendo no nosso entender a melhor solução encontrada para levar a cabo esta investigação.

Um conjunto de *data*, bem organizado e categorizado, facilitará a tarefa de análise das evidências sobre o estudo de caso, por forma a facilitar a compreensão da pergunta de investigação (Yin, 2009).

Neste sentido, para a análise do estudo de caso foram combinadas diversas técnicas, como a recolha de dados e análise dos instrumentos de gestão da Entidade Reguladora, tais como, Planos Estratégicos, Plano de Actividades e Orçamento, Relatórios e Contas e informação disponível no *site* corporativo da organização, informais ao longo do processo com os intervenientes e a observação. Também se recorreu à leitura de legislação regulamentadora da actividade e inerente ao assunto em causa, propondo-se, assim, criar uma aplicação prática que poderá servir de ponto de partida para a própria organização, bem como para muitas outras organizações deste sector.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2. O *BALANCED SCORECARD*

No presente capítulo, pretende-se, através de revisão bibliográfica, contextualizar os conceitos inerentes ao tema, fornecendo uma visão geral do que é o *balanced scorecard*, a sua evolução histórica, para que serve, como funciona e quais são as suas vantagens e limitações.

Neste capítulo todos os temas serão abordados tendo como principal cenário o modelo original de Kaplan e Norton (1996) vocacionado para o sector privado.

2.1. Evolução dos sistemas de informação para a gestão

Cada vez mais, os gestores no propósito de atingirem os objectivos definidos no âmbito da sua Visão e da sua Missão têm de ter à sua disposição, e em tempo real, informação sobre a sua organização, sejam informações internas consideradas primordiais para a tomada de decisão, sejam informações externas dos mercados e ambientes que os rodeiam.

Ao longo dos tempos, a tecnologia tem vindo a tomar um papel fundamental para a compilação dos dados em tempo real, que permitam ao gestor, em qualquer momento, obter resposta, antecipar problemas e ter tempo de decisão para os contornar e enfrentar.

Daí advém que a informação institucionalizada pelos relatórios e contas se torne insuficiente por natureza, limitando-se ao estado económico e financeiro da organização no seu todo.

A principal dificuldade na obtenção de dados para a tomada de decisão, prende-se com a escolha do melhor método de gestão das informações, quer internas ou externas, quer de posição face ao objectivo delineado, ou seja, se a estratégia delineada está a ser cumprida ou se apresenta desvios e quais, face ao inicialmente previsto.

Deste modo, com o evoluir da sociedade de informação, é possível avaliar a empresa não só através das suas informações financeiras, como também avaliar a capacidade dos seus activos intangíveis, capital intelectual e humano (Kaplan e Norton, 1996, 2001; Rampersad, 2003; Mortal, 2007; Cruz, 2009; Weetman, 2010 e Niven, 2014).

São estes indicadores que permitem detectar quais as necessidades dos seus clientes, com o objectivo de os manter satisfeitos, criando desta forma fidelização, estudando a possibilidade de introdução de novos e inovadores produtos, criando qualidade, quer seja no produto, quer seja no serviço, mobilizando e motivando os trabalhadores no complemento da qualidade (Kaplan e Norton, 1996).

Nos dias de hoje, a definição de estratégia tem tanto de dificuldade como de importância para a sobrevivência e crescimento da organização, face à exigência e a competitividade dos mercados. Contribuindo para a criação de instrumentos que permitam à organização reagir a eventuais desvios da estratégia delineada e, deste modo, conseguir-se alcançar os objectivos definidos.

É desta necessidade que, segundo Niven (2014), o BSC surge como um sistema para as organizações melhorarem a sua forma de medir o seu desempenho com fiabilidade. É neste âmbito que os sistemas de informação têm um papel crucial na monitorização e gestão da *performance* em tempo real, através de instrumentos como os *dashboards* ou os mapas de estratégia do BSC (Pinto, 2009).

Primordialmente, os negócios eram medidos somente em termos financeiros, na medida em que era a única informação disponível. No entanto, pelo facto de fornecerem um retrato estático de decisões passadas, esta informação não é suficiente para retratar o desempenho organizacional e, deste modo, apoiar nas estratégias da empresa.

Por essa razão, Niven (2014) considera que o BSC se tenha tornado numa grande descoberta, na medida em que, para além de reconhecer a importância da perspectiva financeira, completa-a com fios condutores de futuro sucesso financeiro em mais 3 distintas, mas relacionadas, perspectivas de *performance*: clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento, abordadas em detalhe em capítulo posterior.

Apesar do sucesso do modelo, muitos tiveram enormes dificuldades em identificar os indicadores ideais para calcular a execução da estratégia e, muitas vezes, lamentaram a falta de contexto durante o processo de selecção desses indicadores. Por forma a ultrapassar estes desafios, o autor refere que algumas organizações pioneiras deste modelo de gestão começaram a introduzir na discussão das medidas uma questão mais ampla: «O que é necessário fazer bem?» em cada perspectiva, sendo que a resposta a essa pergunta ficou conhecida como «objectivo» e ainda sugere «disponibilizar soluções diferenciadas» como um possível objectivo da perspectiva de clientes (Niven, 2014: x).

«Para identificar qual é o problema estratégico, a empresa tem de conhecer as suas forças e fraquezas (análise interna dos seus pontos fortes e fracos) e tem saber detectar no ambiente as oportunidades e as ameaças...» (Mortal, 2007: 369).

“Abertos os olhos” das organizações para novas dimensões, estas começaram a prestar atenção aos objectivos, representando-os, graficamente, à medida que fluem pelas 4 perspectivas, simplificando a identificação e a quantificação dos indicadores para cada

objectivo. Estes «mapas de estratégias», como ficaram conhecidos foram extremamente úteis para a evolução do BSC, na medida em que tornava clara a estratégia da organização (Niven, 2014).

A evolução da gestão continuou com o aparecimento de temas estratégicos, melhoria dos sistemas de *software* e ligações do *scorecard* a processos de gestão vitais como gestão de risco e *corporate governance* (Niven, 2014).

Com a evolução do BSC, outros sistemas de gestão surgiram, muitos até que utilizam o *scorecard* como um complemento. Porém, estes sistemas estarão, segundo o autor, fadados ao insucesso, caso não utilizem um *scorecard* como núcleo, levando à frustração e à incapacidade da organização executar a estratégia.

2.2. O *Balanced Scorecard*: Conceitos, princípios e objectivos

O BSC surge, assim, de um estudo realizado por Robert Kaplan e David Norton, em 1990, patrocinado pelo *Nolan Norton Institute*: “*Measuring Performance in the Organization of the Future*”¹. A partir deste estudo surgiu um artigo publicado na revista *Harvard Business Review* (January-February 1992) sob o título “*Balanced-Scorecard - Measures that Drive Performance*”². Este estudo sugere o BSC como uma ferramenta que ajuda a resolver o problema da mensuração de actividades que acrescentam valor aos activos intangíveis das organizações, como as competências e motivação do capital humano, das bases de dados e tecnologias de informação, a inovação de produtos e serviços ou até mesmo a fidelidade de clientes (Kaplan e Norton, 2001). Neste estudo foram registadas também todas as descobertas sobre a implementação em teste do novo modelo de medição de *performance* – o *scorecard*.

O BSC traduz a missão e a estratégia da organização como um conjunto abrangente de medidas de desempenho, retendo a informação financeira como um resumo crítico do desempenho da gestão e dos negócios. No entanto, destaca a ligação entre os clientes, processos internos, funcionários e o desempenho do sistema ajudando no sucesso financeiro futuro (Kaplan e Norton, 1996).

Na medida em que a *performance* pode assumir múltiplas faces, as organizações usam a abordagem BSC como forma de medir a *performance* (Kinney e Raiborn, 2011).

¹ Tradução livre “Medindo o desempenho na organização do futuro”

² Tradução livre “*Balanced Scorecard* – Medidas que guiam a *performance*”

O BSC é, desta forma, uma ferramenta de gestão da *performance* da empresa, que incorpora, para além de indicadores financeiros, também indicadores não financeiros passíveis de medição. São estipulados objectivos, indicadores, metas de curto e longo prazo, ajudando as empresas a delinear o seu caminho estratégico e a criar medidas de *performance* que, claramente, indicarão se, de facto, estão a executar a estratégia escolhida.

Hansen, Mowen e Guan (2009) resumem o BSC como a conversão da estratégia em acções executáveis que são implantadas através da organização.

Assim, o BSC fornece um conjunto de critérios que complementam as medidas financeiras de *performance* ocorrida no passado com medidas de *performance* futura (Kaplan e Norton, 1996 e Kinney e Raiborn, 2011).

Segundo os autores Kinney e Raiborn (2011), os gestores que optam por aplicar o BSC nas suas organizações creem na insuficiência das tradicionais medidas financeiras como forma de avaliar de como está a empresa e de como ela se sairá no futuro.

Segundo Kaplan e Norton (1992, 1996), o BSC é uma estrutura conceptual utilizada para traduzir a visão de uma organização numa série de indicadores de *performance* de apoio à estratégia, distribuídos em 4 perspectivas: **financeira** (geração de valor para os accionistas), **cliente** (desenvolvimento dos segmentos de mercado e/ou clientes), **processos de negócio internos** (processos críticos que devem ser melhorados pela empresa) e **aprendizagem e crescimento**. Perspectivas estas que podemos observar na Figura 2.1 esquematizadas.



Figura 2.1 Perspectivas do *Balanced Scorecard*

Alguns indicadores são utilizados para medir o progresso da organização para atingir a sua visão (objectivo fundamental; estratégia); outros indicadores são utilizados para medir os condutores de sucesso da organização no longo prazo.

Para Molleman (2007), o BSC é uma ferramenta de gestão de *performance* que permite a uma empresa traduzir a sua visão e estratégia numa série de indicadores de *performance* tangíveis.

Contudo, é mais do que um meio de medida. O modelo scorecard fornece uma visão empresarial da *performance* global de uma organização, aos gestores de topo, ao integrar indicadores financeiros, que traduzem os resultados das acções já tomadas, com outros indicadores chave de *performance* nas várias perspectivas dos consumidores, complementando-os com indicadores operacionais em: satisfação de cliente; processos internos e actividades de inovação e melhoria. Estas últimas são medidas operacionais condutoras da *performance* financeira futura (Kaplan e Norton, 1992).

Nørreklit (2000), refere também o facto de, que pelo facto de se usarem medidas intangíveis para além das financeiras, contribui fortemente para a redução de problemas de controlo. Considerando-o uma ferramenta de controlo da estratégia, para além da sua função de mensuração.

Como qualquer ferramenta de controlo, o seu objectivo é motivar o processo de implementação de uma dada estratégia, a qual terá de ser abrangente à organização sendo «[...]um trabalho de todos, não pode limitar-se à gestão de topo, nem sequer às direcções intermédias» (Pinto, 2013: 57).

O BSC pode assim ser encarado como um sistema integrado de gestão que, segundo Niven (2014) serve como:

- ✓ **ferramenta de comunicação**, na medida em que com os mapas de estratégia ajuda a clarificar e a comunicar a estratégia dentro da organização;
- ✓ **ferramenta de mensuração** da *performance* através da quantificação dos indicadores financeiros e, principalmente, dos não financeiros, executando desta forma a estratégia; e,
- ✓ **sistema de gestão estratégica**, alinhando os objectivos estratégicos individuais com a estratégia da organização.

O que faz então o BSC ser tão especial?

Segundo os seus mentores, esta ferramenta «descreve a visão da empresa para o futuro», criando um entendimento comum da estratégica onde todos têm conhecimento do seu contributo para o seu sucesso e se mobilizam para a executar, na medida em que é transversal a toda a organização. Para além disso, «aborda o sucesso actual e futuro» ao contrário das ferramentas tradicionais, integrando medidas externas e internas da organização, com uma aplicabilidade bastante diversificada, dada a sua simplicidade e adaptabilidade (Kaplan e Norton, 1992, 2001).

2.3.O *Balanced Scorecard* e a gestão estratégica

O planeamento estratégico surge na década 60, muito envolto na compreensão da dinâmica do ambiente externo às organizações. Para Mintzberg (1994), o administrador é vítima do meio ambiente e opera dentro de limitações humanas inerentes, sendo que, planos e decisões, estarão sempre sujeitos a serem aperfeiçoados.

Na visão de Giacobbo (1997: 75), numa organização «o planeamento[sic] é a primeira das funções básicas da administração (planeamento[sic], organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções». Apesar de, muitas vezes, a rotina sobrepor-se ao planeamento e à gestão estratégica.

Giacobbo (1997: 77) refere ainda que é a administração de topo a estabelecer os objetivos estratégicos para a sua organização e fá-lo tendo em atenção o comportamento do macroambiente económico, político e social, os objetivos são transformados pela gestão operacional em planos táticos e de contingências e a gestão funcional a transformar os planos táticos em planos operacionais.

Assim, a gestão estratégica define o caminho a seguir, não esquecendo de manter a interação com o meio ambiente, por forma a antecipar respostas rápidas às alterações nas necessidades da sociedade (Giacobbo, 1997: 77).

Por forma a facilitar a compreensão destes conceitos, o autor esquematiza o processo de planeamento estratégico na Figura 2.2:



Figura 2.2 Processo de planejamento

Fonte: adaptado de Giacobbo (1997: 78)

Neste contexto, uma ferramenta como o BSC será útil na elaboração e execução desses planos (Giacobbo, 1997).

Porém, Cruz (2009: 86-87) enfatiza que “um BSC não é uma ferramenta de formulação da estratégia, mas de apoio à clarificação e execução da estratégia”, ilustrando de forma simples “o *continuum* da estratégia” na Figura 2.3.

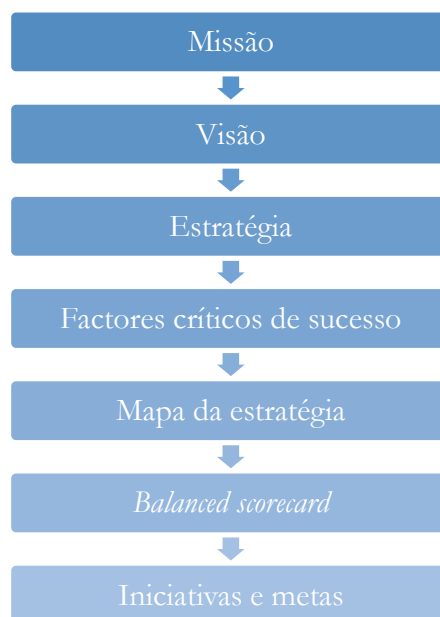


Figura 2.3 O *continuum* da estratégia

Fonte: in Cruz (2009)

Os criadores do BSC (Kaplan e Norton, 2001) constataram que, ao contrário do que inicialmente tinham previsto para o BSC, as organizações adoptaram o BSC para resolver o problema de como implementar novas estratégias, em vez da intenção inicial de medir a *performance*. Encontramo-nos numa era em que as maiores fontes de vantagens competitivas advêm dos activos intangíveis das próprias organizações, como a ligação com os clientes ou as capacidades intelectuais dos seus colaboradores, activos esses, difíceis de serem descritos e mensurados, sendo imprescindível o uso de ferramentas que o consigam fazer e incluir nas suas opções estratégicas.

O processo evolutivo da estratégia começa de cima para baixo, da Visão para as iniciativas tomadas, porém alinhada com estratégia da organização, tal como exemplificado na Figura 2.4.

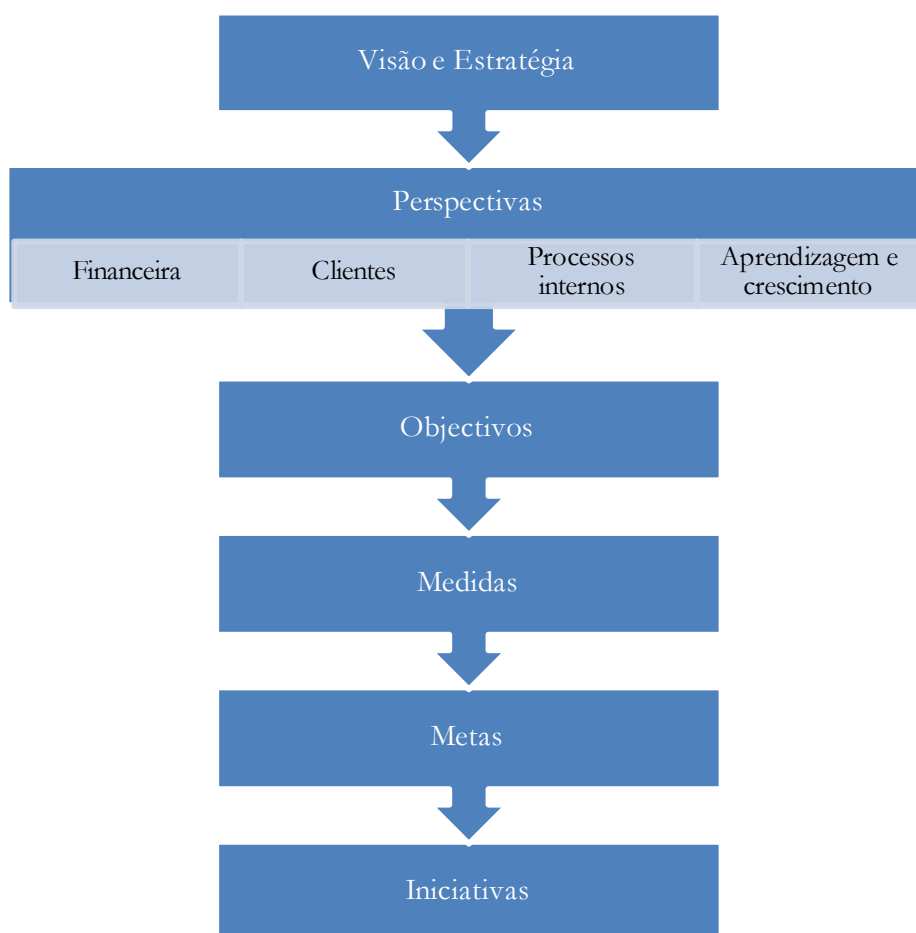


Figura 2.4 Processo evolutivo da estratégia

Fonte: adaptado de Hansen *et al.* (2009: 473)

Para os autores do modelo BSC, a Visão e a Estratégia sempre foram cruciais para a construção do BSC, considerando-as como o centro do modelo. O BSC passa a ser usado, não

como um instrumento de medição de *performance*, mas como um **instrumento de gestão estratégica** (Kaplan e Norton, 2001), na medida em a sua construção recorre a 3 princípios que fazem com que o BSC de uma organização esteja intimamente ligado à sua estratégia (Kaplan e Norton 1996):

- ✓ Relações causa-efeito
- ✓ Indicadores de *performance* (KPI)
- ✓ E a ligação aos resultados financeiros

Na implementação de uma estratégia surgem várias hipóteses, para as quais uma causa está relacionada com um efeito, sendo que, na construção de um BSC estas relações devem estar presentes nos objectivos e medidas das diversas perspectivas. Os autores referem, a título de exemplo, o aumento da eficácia das vendas (causa) estar intimamente ligada ao aumento da margem média de venda dos produtos (efeito).

Relativamente aos indicadores de *performance* o BSC utiliza medidas genéricas, tendendo a serem medidas-chave de resultados (KPI) do passado (*lag indicators*), reflectindo os objectivos comuns de estratégias similares de indústrias e empresas, como, por exemplo, a rentabilidade, a quota de mercado e a satisfação dos clientes. No entanto os “*lead indicators*” tendem a ser únicos para cada organização e reflectem a sua estratégia e nesse sentido, para que o BSC funcione em pleno deverá conter um misto, bem balanceado, de ambas medidas (Kaplan e Norton, 1996 e Hansen *et al.*, 2009).

Muitos são os autores que referem a importância de indicadores como o *Return on investment* (ROI) ou o *Economic value added* (EVA), como ligação do BSC às medidas de resultados financeiros. Porém são indicadores que ajudam as organizações a tomarem decisões informadas em acontecimentos passados (Kaplan e Norton, 1996; Niven, 2008 e Hansen *et al.*, 2009).

As relações causa-efeito expressas no BSC são fundamentais para expressar se a estratégia é viável e razoável. Sendo que essas relações causa-efeitos se traduzem no mapa da estratégia, ilustrando essas relações «entre factores críticos de sucesso em cada uma das quatro perspectivas do BSC» (Hansen *et al.*, 2009: 480), exemplificado na Figura 2.5.

sistema de gestão da mudança (Kaplan e Norton, 2006), conforme Pinto (2009) ilustra na Figura 2.6:



Figura 2.6 Evolução do BSC ao longo dos anos

Fonte: adaptado de Pinto (2009: 95)

2.4. As perspectivas do *balanced scorecard*

Perspectiva vem do latim *perspectus* que significa examinar ou ver claramente. O BSC vem examinar a estratégia tornando-a clara e simples de executar, através dos diferentes pontos de vista (Niven, 2014).

Por forma a aspirar ao sucesso, qualquer estratégia para ser eficaz, tem de conter descrições das aspirações financeiras, os mercados servidos, os processos a ser conquistados e pessoas que guiam a empresa ao sucesso (Niven, 2014).

Faz então pouco sentido focar a construção do BSC em apenas um aspecto da estratégia quando, de facto, tudo está ligado. O BSC permite, assim, a uma organização criar um foco estratégico de forma a traduzir a estratégia em objectivos operacionais e medidas de *performance* em diferentes perspectivas (Hansen *et al.*, 2009) e representando três dos maiores *stakeholders* da organização: os accionistas, os clientes e os funcionários (Mooraj, Oyon, e Hostettler, 1999).

A estratégia e a Visão da organização é definida consoante os objectivos a atingir e, nesse sentido, Kaplan e Norton (1992) propõem o acompanhamento do desempenho através da estruturação do BSC em perspectivas, objectivos e indicadores, conforme Figura 2.7:

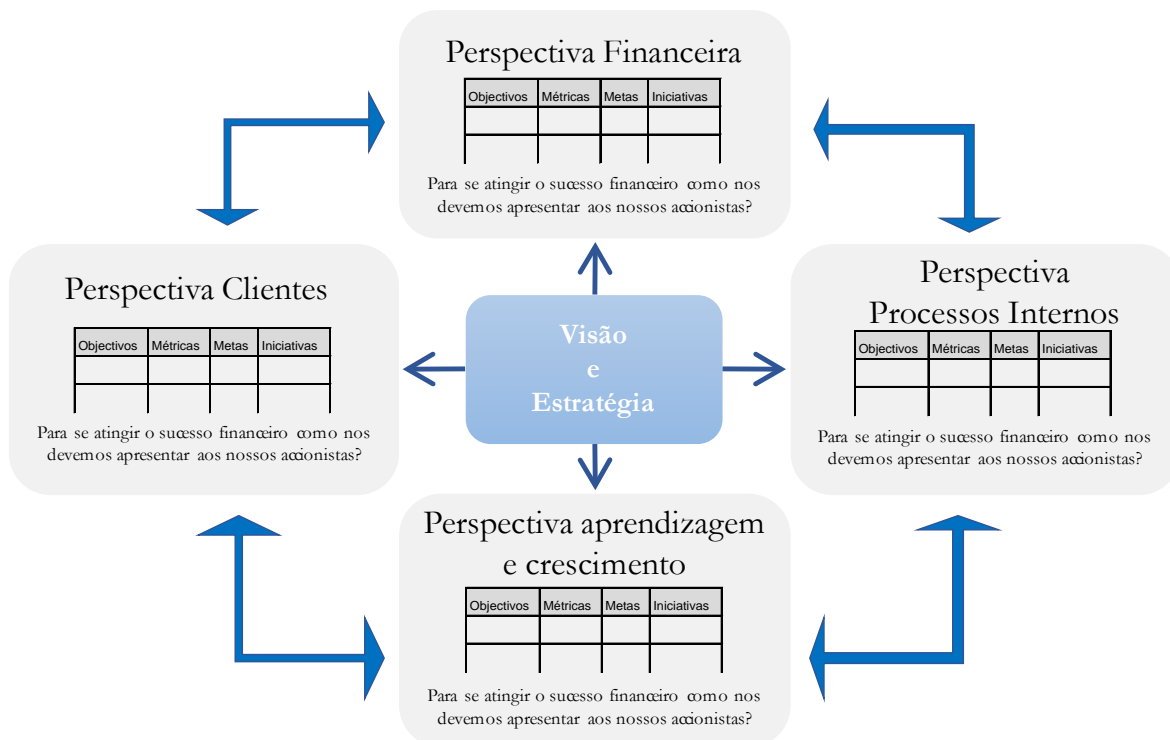


Figura 2.7 Tradução da visão e da estratégia nas 4 perspectivas

Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1996: 9)

Estas quatro perspectivas do *scorecard* irão permitir balancear os objectivos de curto prazo e de longo prazo, entre os resultados desejados e os condutores desses resultados e entre medidas objectivas e medidas mais subjectivas (Kaplan e Norton, 1996) e daí o nome *Balanced Scorecard*, *balanced* no sentido do balanciamento equilibrado e *scorecard* na quantificação do desempenho através de indicadores.

No entanto apesar dos autores referirem estas quatro perspectivas como adequadas para inúmeras empresas não as consideram estáticas, admitindo que se possam adicionar outras perspectivas adaptadas à realidade da organização (Kaplan e Norton, 1996, Figge, Hahn, Schaltegger e Wagner, 2002 e Thanaraksakul e Phruksaphanrat, 2009).

Cada vez mais, temas como a responsabilidade social e o desempenho ambiental surgem como preocupação para muitas empresas, seja por motivos legislativos como por motivações competitivas e de marketing, colocando-se a questão se deverá também surgir uma quinta perspectiva.

Os benefícios que advêm da incorporação nas organizações destes temas são muitos, desde redução de custos através da eficiente utilização dos recursos e eliminação dos desperdícios,

até ao aumento significativo das receitas pela boa imagem que transmite para fora da organização (Epstein e Wisner, 2001a).

Não esquecendo o facto de que o contributo mais importante de uma organização para a sociedade é a sua contribuição para uma economia próspera e saudável e de lhes ser incomportável resolver todos os problemas sociais e ambientais da sociedade, é lhes possível escolher, resolver aqueles que estão relacionados com as suas actividades e, desta forma, contribuir com algo mais, que faça diferença na comunidade (Porter e Kramer, 2006).

A incorporação destas questões ambientais e sociais nas agendas das organizações são fundamentais e condutoras de vantagens competitivas no ambiente externo, onde a organização opera. «*An affirmative corporate social agenda moves from mitigating harm to reinforcing corporate strategy through social progress*» (Porter e Kramer, 2006: 6).

Várias são as formas como uma organização pode ser socialmente responsável (Estender, Freitas e Carvalho, 2007) e que podem ser incluídas na construção de BSC:

- ✓ através de acções com a comunidade, apoiando financeiramente, com recursos a instituições ou através de voluntariado;
- ✓ considerar na sua conduta, acções e decisões, os direitos humanos, quer sejam acções com os seus intervenientes externos, como sejam os internos, os seus trabalhadores, promovendo o seu equilíbrio familiar;
- ✓ ajudar com acções de preservação do meio ambiente como, por exemplo na redução de papel pela empresa/organização ou promovendo o uso eficaz da energia ou da água;
- ✓ através da orientação no uso dos seus produtos/serviços, no sentido da eliminação do desperdício.

Nesse sentido, muitos são os autores que defendem a introdução de conceitos como a responsabilidade social e desempenho ambiental na construção de um BSC (Epstein e Wisner, 2001b; Figge *et al.*, 2002; Estender *et al.*, 2007; Pinto, 2009; Thanaraksakul e Phruksaphanrat, 2009 e Monteiro e Ribeiro, 2011). Não existindo, contudo, consenso quanto à forma como a introduzem no modelo scorecard.

Mas será necessário acrescentar mais uma perspectiva ao modelo de Kaplan e Norton?

Enquanto que uns autores vêm neste tema uma nova perspectiva do *balanced scorecard* (Figge *et al.*, 2002 e Thanaraksakul e Phruksaphanrat, 2009), outros consideram-na integrada nas perspectivas já existentes, através da inclusão de questões ambientais e sociais nos objectivos e indicadores dessas perspectivas (Epstein e Wisner, 2001b).

Thanaraksakul e Phruksaphanrat (2009), apesar de considerarem a responsabilidade social e ambiental num nível inferior às restantes perspectivas, consideram fundamental incluir o tema da responsabilidade social numa perspectiva à parte, que designaram de Perspectiva da responsabilidade social corporativa, sugerindo os indicadores detalhados na Tabela 2.1 *Proposta de indicadores para a perspectiva da responsabilidade social corporativa*.

Tabela 2.1 Proposta de indicadores para a perspectiva da responsabilidade social corporativa

Critério	Medidas
Responsabilidade social e ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenho ambiental; ✓ Competência ambiental; ✓ Políticas ambientais; ✓ Redução da actividade poluidora; ✓ Gestão de descargas poluidoras; ✓ Dívida social e doações.

Fonte: adaptado de Thanaraksakul e Phruksaphanrat (2009: 5)

Os autores Epstein e Wisner, 2001a e 2001b consideram que o modelo BSC é a melhor forma de delinear uma estratégia para uma incorporação mais eficaz destes temas ambientais e sociais nas organizações, todavia não consideram a necessidade da existência de uma perspectiva à parte, na medida em que suscitam muitas dificuldades de interligação entre as perspectivas, propondo a inclusão de indicadores e objectivos nas perspectivas de Kaplan e Norton. Alguns exemplos de indicadores para as várias perspectivas são sugeridos pelos autores na Figura 2.8.

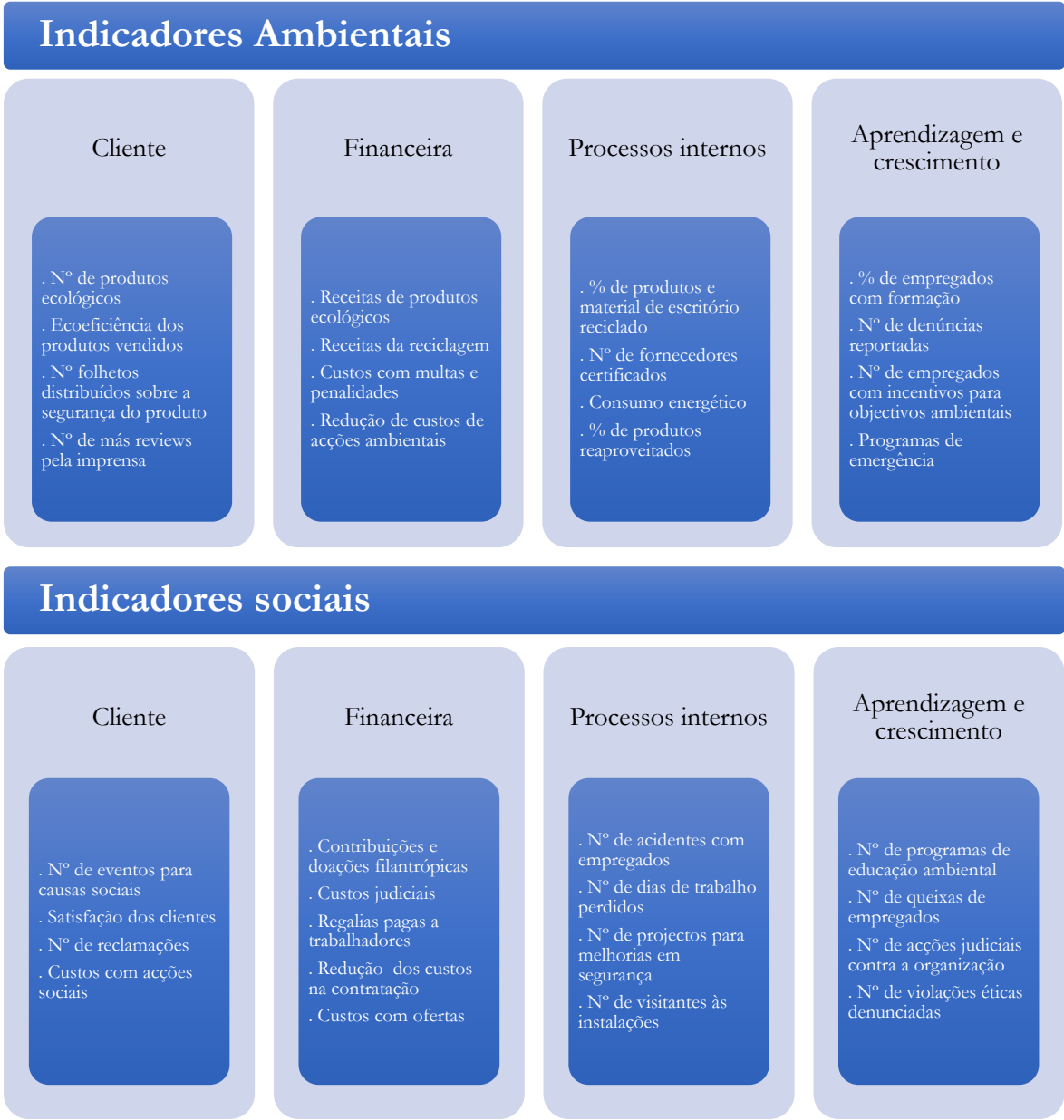


Figura 2.8 Indicadores de impacto social e ambiental para as perspectivas do BSC

Fonte: Adaptado de Epstein e Wisner (2001a: 4)

Concluindo, todas as perspectivas, sejam elas quatro ou mais, devem fazer parte de uma relação de causa efeito, de modo a que resulte numa melhoria no desempenho financeiro da organização e consistentes com a estratégia da organização (Mooraj *et al.*, 1999).

No entanto centrou-se a revisão literária nas perspectivas do modelo original.

2.4.1. Perspectiva financeira

A construção de um BSC deve encorajar a ligação entre os objectivos financeiros e a estratégia delineada pela organização, dado que os objectivos financeiros servem de base para definir todas as outras perspectivas evidenciadas pelo BSC. Para a maior parte das organizações, o objectivo de aumentar receitas, melhorar a relação entre custo e produtividade, melhorando a utilização dos activos e reduzindo, ao mesmo tempo, os riscos, leva à ligação necessária entre as quatro perspectivas do BSC (Kaplan e Norton, 1996).

Para Hannabarger, Buchman, e Economy (2007), as medidas financeiras têm sido fundamentais e a base das organizações há décadas. Representando, segundo Mooraj *et al.* (1999: 482), os objectivos de longo prazo da organização.

Relatórios sobre os balanços, declarações de rendimentos e gestão de tesouraria são transversais a todos os sectores e formas de negócio. As medidas financeiras são usadas pelos gestores para tomar importantes decisões ou para determinar a situação financeira da organização ou negócio. No entanto, estas medidas financeiras são valiosas, na medida em que resumem as consequências económicas das acções já tomadas no passado, nas outras perspectivas. Resumindo, o que os autores defendem é que as medidas e os objectivos das outras perspectivas devem ser escolhidos, de forma a que proporcionem os resultados financeiros desejados (Kaplan e Norton, 1996 e Hansen *et al.*, 2009).

De acordo com os autores Mooraj *et al.*, (1999), os objectivos financeiros e as medidas escolhidas podem diferir, consideravelmente, nas diferentes etapas do ciclo de vida do negócio (crescimento, sustentabilidade e maturidade). A teoria dos negócios sugere, em cada etapa na vida das organizações, que deve haver uma estratégia diferente passando, assim, pela fase do crescimento da quota de mercado (medidas baseadas no volume de vendas, nas relações com clientes novos e os já existentes e no desenvolvimento de processos), diminuindo para a consolidação da organização no mercado (medidas baseadas no ROI, EVA, *discounted cash flow*), preparando a saída e, conseqüentemente, a liquidação (com medidas baseadas na análise dos cash flows, períodos de retorno e volume de receitas).

De acordo com os autores, esta perspectiva tem três temas financeiros:

- ✓ Crescimento da receita

Os objectivos estratégicos devem reflectir as diversas possibilidades para obtenção de aumento de receitas. Uma vez delineados os objectivos, as medidas de *performance* poderão ser projectadas

✓ Redução de custos

Deverão ser estipuladas medidas de *performance* apropriadas para que se possa averiguar se os custos estão ou não a ser reduzidos. O sistema ABC poderá ter um papel fundamental na medição dos custos, principalmente os custo de venda e administrativos, dando especial atenção à precisão na atribuição dos custos.

✓ Utilização de activos

O objectivo principal é melhorar a utilização dos activos. É comum utilizar-se medidas de *performance* financeira: os indicadores ROI e o EVA, entre outros.

Os autores Hansen *et al.* (2009) resumem os objectivos e medidas na perspectiva financeira na Tabela 2.2.

Tabela 2.2 Resumo dos objectivos e medidas numa perspectiva financeira

Objectivos	Medidas
<u>Aumento das receitas</u> . Aumentar o número de novos produtos . Criar novas aplicações . Desenvolver novos clientes e mercados . Adoptar nova estratégia de preços	. % de receitas provenientes de novos produtos . % de receitas provenientes de novas aplicações . % de receitas provenientes de novas fontes . Rentabilidade de produtos e clientes
<u>Redução de custos</u> . Reduzir o custo da unidade produzida . Reduzir o custo unitário do cliente . Reduzir o custo dos canais de produção	. Custo de produção unitário . Custo unitário do cliente . Custo por canal de distribuição
<u>Utilização de activos</u> . Melhor a utilização dos activos	. ROI . EVA

Fonte: adaptado de Hansen, *et al.* (2009: 474)

Niven (2014) reforça a ideia da importância da perspectiva financeira, principalmente no seio do mundo empresarial com fins lucrativos, representando esta perspectiva como o fim pensado da estratégia delineada, incorporando as restantes perspectivas por forma a conduzir aos resultados financeiros desejados.

2.4.2. Perspectiva dos clientes

Entender os clientes é uma tarefa difícil para muitos gestores. Perceber o que querem e quando o querem, por vezes, pode parecer uma tarefa esmagadora para as organizações, também por eles próprios terem dificuldades em se entenderem (Hannabarger *et al.*, 2007).

No entanto, independentemente de se considerar uma tarefa difícil, esta não deixa de ser necessária. É importante os colaboradores perceberem que o seu trabalho tem impacto nos clientes e que não se podem concentrar apenas nas tarefas do dia-a-dia, na resolução de crises pontuais ou nas entregas. Estabelecer o BSC na perspectiva do cliente vai ajudar os colaboradores a focarem-se no cliente (Hannabarger *et al.*, 2007).

“Quanto é que os clientes valorizam, e quanto estão dispostos a pagar?”, “Como sabemos se estamos realmente a criar valor para os nossos clientes?”, “Como sabemos que estamos a resolver os problemas internamente antes de se tornarem em reclamações dos nossos clientes?”. Estas são apenas algumas questões que as empresas devem fazer no sentido de tirar o maior partido possível do BSC tendo, em mente, um melhor funcionamento da empresa (Hannabarger *et al.*, 2007).

É nesta perspectiva que as empresas vão avaliar a satisfação e a fidelidade dos seus clientes. Nesta fase é descrito como é que se deve criar valor para o cliente, bem como definir os motivos pelos quais os clientes estão dispostos a pagar determinado preço (Santos, 2006).

A perspectiva do cliente como sendo a fonte de receita para os objectivos financeiros, na medida que não se consegue gerar receita, se os produtos/serviços disponibilizados aos clientes não forem os adequados às suas necessidades (relação causa-efeito) (Hansen *et al.* (2009).

Segundo Niven (2014), a perspectiva focada no cliente do BSC deverá responder a 3 questões básicas: “Quem são os nossos clientes alvo?”; “O que é que eles esperam ou querem de nós enquanto organização?” e, “Qual a nossa proposta de valor ao servi-los?” O conhecimento profundo do cliente alvo é impriscindível para o sucesso de qualquer organização.

Hansen *et al.*, (2009) refere a necessidade de se atribuir medidas para os objectivos núcleo. Identificando como objectivos núcleo aqueles que são comuns a todas as organizações, tal como aumentar a quota de mercado, aumentar o número de clientes, aumentar as compras dos clientes, aumentar a sua satisfação e aumentar o lucro com os clientes. Considerando estes objectivos, algumas medidas núcleo possíveis são, respectivamente: % de mercado, % de crescimento de negócio com os clientes existentes, número de novos clientes, resultados de

inquéritos de satisfação a clientes e rentabilidade individual e de segmento. Porém, o autor refere que, para além destas medidas e objectivos núcleo, são necessárias medidas que conduzam à criação de “valor do cliente”. Definindo o valor do cliente como a diferença entre a realização e o sacrifício, considerando a realização como aquilo que os clientes recebem (a funcionalidade do produto, a qualidade do produto, a fiabilidade e o tempo da entrega, a imagem e a reputação do produto) e o sacrifício aquilo os clientes abdicam (o preço do produto, o custo de operação, manutenção e alienação).

Os autores Hansen *et al.* (2009) resumem os objectivos e medidas na perspectiva do cliente na Tabela 2.3.

Tabela 2.3 Resumo de objectivos e medidas na perspectiva do cliente

Objectivos	Medidas
<p><u>Núcleo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Aumento da quota de mercado . Aumento da retenção de clientes . Aumento de aquisições dos clientes . Aumento da satisfação dos clientes . Aumento do lucro do cliente 	<ul style="list-style-type: none"> . % quota de mercado . % crescimento dos clientes existentes . % de novos clientes . N° de novos clientes . Resultados dos inquéritos a clientes . Lucro por cliente
<p><u>Valor de performance:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Diminuição do preço . Diminuição dos custos de pós-venda . Melhoramento da funcionalidade do produto . Melhoramento da qualidade do produto . Aumento na confiança da entrega . Melhoramento da imagem e reputação do produto 	<ul style="list-style-type: none"> . Preço do produto . Custos de pós-venda . Resultados dos inquéritos a clientes . % de devoluções . % de entregas feitas na hora agendada . Resultados dos inquéritos a clientes

Fonte: adaptado de Hansen *et al.* (2009: 475)

Os autores Mooraj *et al.* (1999) propõem como medidas padrão para esta perspectiva a satisfação dos clientes, a quota de mercado, o valor da carteira de clientes e o lucro proveniente destes. Desta forma, a organização obtém uma visão clara do tipo de clientes que vão de encontro com as suas necessidades e expectativas.

2.4.3. *Perspectiva dos processos internos*

Na maior parte das organizações já existem sistemas de medida de *performance* focadas em melhorar os processos já existentes. A satisfação do cliente é uma consequência dos processos internos de uma empresa. Os gestores devem medir se os processos estão a criar valor e se contribuem para elevar a qualidade do produto/serviço final, se são suficientes para atingir a satisfação dos clientes e, conseqüentemente, gerar retornos financeiros, diferenciando a empresa da concorrência (Sousa e Rodrigues, 2002 e Santos, 2006).

No entanto, no modelo do BSC, o gestor deve definir uma cadeia de valor ao longo de todos os processos internos que começa pela inovação dos mesmos, identificando as necessidades do cliente actual e cliente futuro e, assim, criando soluções para essas necessidades (Kaplan e Norton, 1996).

Hansen *et al.* (2009) chegam mesmo a enfatizar a importância dos processos, na medida em que são os meios pelos quais as estratégias são executadas. Sendo o principal desafio, nesta perspectiva, limitar o número de processos aos verdadeiramente estratégicos, que conduzem à proposta de valor escolhida, satisfazem as exigências dos clientes e alimentam o processo económico da empresa.

A Figura 2.9, proposta por Cruz (2009), esquematiza o processo interno que transforma clientes com necessidades em clientes satisfeitos:



Figura 2.9 Cadeia de valor que transforma clientes com necessidades em clientes servidos

Fonte: adaptado de Cruz (2009: 85)

O processo de definir objectivos e medidas para os processos internos representa uma das distinções mais nítidas entre o *Balanced Scorecard* e os sistemas de avaliação de desempenho tradicional. Os sistemas de desempenho tradicional concentram-se em controlar e melhorar os centros de responsabilidade e departamentos já existentes. No BSC, os objectivos e as medidas definidas visam estratégias explícitas para ir de encontro aos accionistas e às expectativas do cliente alvo. Esta sequência, de cima para baixo, geralmente, obriga à definição de processos inteiramente novos que, no final, se irão revelar extremamente necessários para o

bom funcionamento da organização, quer no curto prazo mas, principalmente, no longo prazo, com enorme impacto na satisfação dos clientes e nos objectivos financeiros da organização (Kaplan e Norton, 1996).

Um processo de cadeia de valor é executado através de três processos (Hansen *et al.*, 2009):

- ✓ processo de inovação - antecipando as emergentes e potenciais necessidades dos clientes e criando novos produtos por forma a satisfazer essas necessidades
- ✓ processo das operações - produção e entrega dos produtos/serviços existentes aos clientes
- ✓ processo do serviço pós vendas - serviço aos clientes após o produto/serviço ter sido entregue ou executado)

Os autores Hansen *et al.* (2009) resumem os objectivos e medidas na perspectiva dos processos internos na Tabela 2.4.

Tabela 2.4 Resumo dos objectivos e medidas na perspectiva dos processos internos

Objectivos	Medidas
<p><u>Inovação:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Aumento do número de novos produtos/serviços . Aumento dos produtos patenteados . Diminuição do tempo de ciclo de desenvolvimentos dos produtos 	<ul style="list-style-type: none"> . Rácio entre o N° de novos produtos/serviços e o total dos produtos existentes; despesas com I&D . % da receita com os produtos patenteados . N° de patentes pendentes . Tempo do ciclo do produto
<p><u>Operações:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Aumento da qualidade dos processos . Aumento da eficiência dos processos . Diminuição do tempo de processamento 	<ul style="list-style-type: none"> . Custos com qualidade . Produção . % de unidades defeituosas . Tendências de custos por unidade . Output/Input(s) . Tempo do ciclo e sua velocidade
<p><u>Serviços pós venda:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Aumento da qualidade do serviço . Aumento da eficiência do serviço . Diminuição do tempo do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> . Rendimento de primeira passagem (FPY) . Tendências de custos . Output/Input(s) . Tempo do ciclo

Fonte: adaptado de Hansen *et al.* (2009: 478)

No entanto esta perspectiva pode incluir objectivos de curto e longo prazo e incorporar processos de desenvolvimento inovadores, de forma a estimular melhorias nos processos internos da organização (Mooraj *et al.*, 1999).

2.4.4. Perspectiva da aprendizagem e crescimento

Os objectivos definidos na perspectiva da aprendizagem e crescimento são impulsionadores para alcançar excelentes resultados a longo prazo, permitindo que os objectivos das outras perspectivas sejam atingidos com mais sucesso. Niven (2014: 478) refere mesmo que, em essência, esta perspectiva representa o pilar sobre qual todo o BSC é construído. Para o autor esta perspectiva é como se fosse as raízes de uma árvore que irão levar o alimento através do tronco (processo Interno) aos ramos (resultados dos clientes) e finalmente às folhas (retorno financeiro).

O BSC mostra a importância de investir no futuro, alinhando com os objectivos estratégicos da organização (Mooraj *et al.*, 1999). Não apenas nas áreas tradicionais, assim como em equipamentos e produtos novos. Estes tipos de investimentos são importantes, mas não são suficientes por si próprios. «*Organizations must also invest in their infrastructure-people, systems, and procedures-if they are to achieve ambitious long-term financial growth objectives*» (Kaplan e Norton, 1996: 127).

As três categorias principais desta perspectiva são:

✓ Capacidade dos colaboradores

Nenhuma estratégia, por muito boa que seja, pode ser executada sem pessoas e, nesta condição, é imprescindível assegurar que a organização contenha o capital humano, as competências e talentos necessários para uma execução efectiva da estratégia delineada (Niven, 2014).

Segundo Santos (2006), é fundamental que os colaboradores da organização tenham formação contínua, por forma a contribuírem para se atingir os objectivos da empresa. Cada vez mais as organizações consideram que, com colaboradores moralizados e satisfeitos com o trabalho realizado, conseguem atingir melhores resultados.

Colaboradores satisfeitos é condição pré-definida para aumento da produtividade, responsabilização, qualidade e serviço ao cliente. Para Kaplan e Norton (1996: 130)

«[...] for companies to achieve a high level of customer satisfaction, they may need to have the customers served by satisfied employees».

Niven (2014) dá como exemplos de medidas núcleo deste objectivo a satisfação dos empregados, a % do volume de negócios dos empregados, a produtividade dos empregados através do retorno por empregado, as horas de formação, etc.

✓ Capacidade dos sistemas de informação

Para que os colaboradores possam ser eficientes no ambiente competitivo que se vive hoje em dia, precisam de ter excelente informação sobre os efeitos das suas decisões nos clientes, nos processos internos e nas finanças da empresa (Kaplan e Norton, 1996).

Na opinião de Sousa e Rodrigues (2002) e Niven (2014), a envolvente da empresa está em constante mudança e, por forma a responder rapidamente à concorrência, é importante que os processos internos da empresa tenham robustos sistemas tecnológicos de informação em constante actualização, devendo as organizações assegurar que os investimentos em tecnologias de informação são consistentes e apoiam a estratégia delineada.

✓ Motivação, valorização e alinhamento

Mesmo os empregados mais dotados e providos de um excelente acesso à informação, não irão contribuir para o sucesso da empresa, se não estiverem motivados a trabalhar, no sentido de melhorar os processos da mesma ou se não lhes tiver sido dada liberdade para tomar decisões e realizar acções em conformidade. Dimensões intangíveis, como a cultura organizacional, trabalho de equipa e a partilha de conhecimentos, deverão ser transformadas em valores tangíveis, por forma a ser possível o sucesso dos planos estratégicos da organização. O número de sugestões, por empregado, ou o número de sugestões implementadas, por empregado, são possíveis medidas de motivação e fortalecimento (Niven, 2014).

Os autores Hansen *et al.* (2009) resumem os objectivos e medidas na perspectiva da aprendizagem e crescimento na Tabela 2.5.

Tabela 2.5 Resumo dos objectivos e medidas na perspectiva da aprendizagem e crescimento

Objectivos	Medidas
<p><u>Aumento das receitas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Aumentar o número de novos produtos . Criar novas aplicações . Desenvolver novos clientes e mercados . Adoptar nova estratégia de preços 	<ul style="list-style-type: none"> . % de receitas provenientes de novos produtos . % de receitas provenientes de novas aplicações . % de receitas provenientes de novas fontes . Rentabilidade de produtos e clientes
<p><u>Redução de custos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Reduzir o custo da unidade produzida . Reduzir o custo unitário do cliente . Reduzir o custo dos canais de produção 	<ul style="list-style-type: none"> . Custo de produção unitário . Custo unitário do cliente . Custo por canal de distribuição
<p><u>Utilização de activos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Melhor a utilização dos activos 	<ul style="list-style-type: none"> . ROI . EVA

Fonte: adaptado de Hansen *et al.* (2009: 479)

2.5. Metodologia para elaboração de *Balanced Scorecard*

Depois de todos os conceitos explicados, o foco agora é perceber como podemos implementar um BSC numa organização.

A estratégia é um conjunto de hipóteses, que serão testadas em função da sua relação causa-efeito, por forma a ser possível atingir, no futuro, a Visão da organização. Estas hipóteses, segundo os autores, tornam-se explícitas através de um instrumento, que conjuga todos os conceitos do BSC: o **mapa estratégico** ou **mapa da estratégia** (Kaplan e Norton, 2001).

De uma forma resumida, «[o]s mapas da estratégia descrevem a «história» da estratégia através das suas hipóteses, relacionadas em termos de causa efeito» (Pinto, 2009: 77). Fornecendo aos executivos uma estrutura com que possam basear a sua gestão numa economia em que o conhecimento é “Rei”, na medida em que é possível ultrapassar as limitações dos sistemas de gestão puramente financeiros, através do retrato explícito, nos mapas, dos processos de criação de valor e as falhas dos activos intangíveis, apontando as possíveis melhorias para que se possam atingir os resultados pretendidos.

Segundo Kaplan e Norton (2001), os mapas de estratégia retratam as relações causa efeito de como os temas estratégicos conduzem à melhoria dos resultados financeiros e dos clientes. Os temas estratégicos, propostos pelos autores, definem propostas de longo prazo, médio prazo e curto prazo, reflectindo a visão dos executivos do que deve ser feito, internamente, por forma

a se alcançarem os resultados estratégicos, segmentando a estratégia em 4 categorias (os pilares da estratégia) (Kaplan e Norton, 2001):

- ✓ a construção do negócio (desenvolvimento de novos produtos, expansão para novos mercados e novos segmento de clientes),
- ✓ o aumento de valor do cliente (melhorar a relação com os clientes existentes),
- ✓ alcançar a excelência operacional (melhorar a eficiência dos activos e dos recursos)
- ✓ e, responsabilidade social (através da boa gestão das relações com o meio envolvente).

Para efeitos de exemplificação do referido anteriormente, recorreremos a um exemplo dado pelo autor Hansen *et al.* (2009) que, apesar de simplificado, retrata, de forma estruturada, a construção das 4 categorias referidas por Kaplan e Norton (2001), bem como a dinâmica de funcionamento das mesmas entre si.

Na Figura 2.10 encontraremos essa estrutura simplificada de um mapa de estratégia, relacionado com o tema estratégico do aumento do valor do accionista:

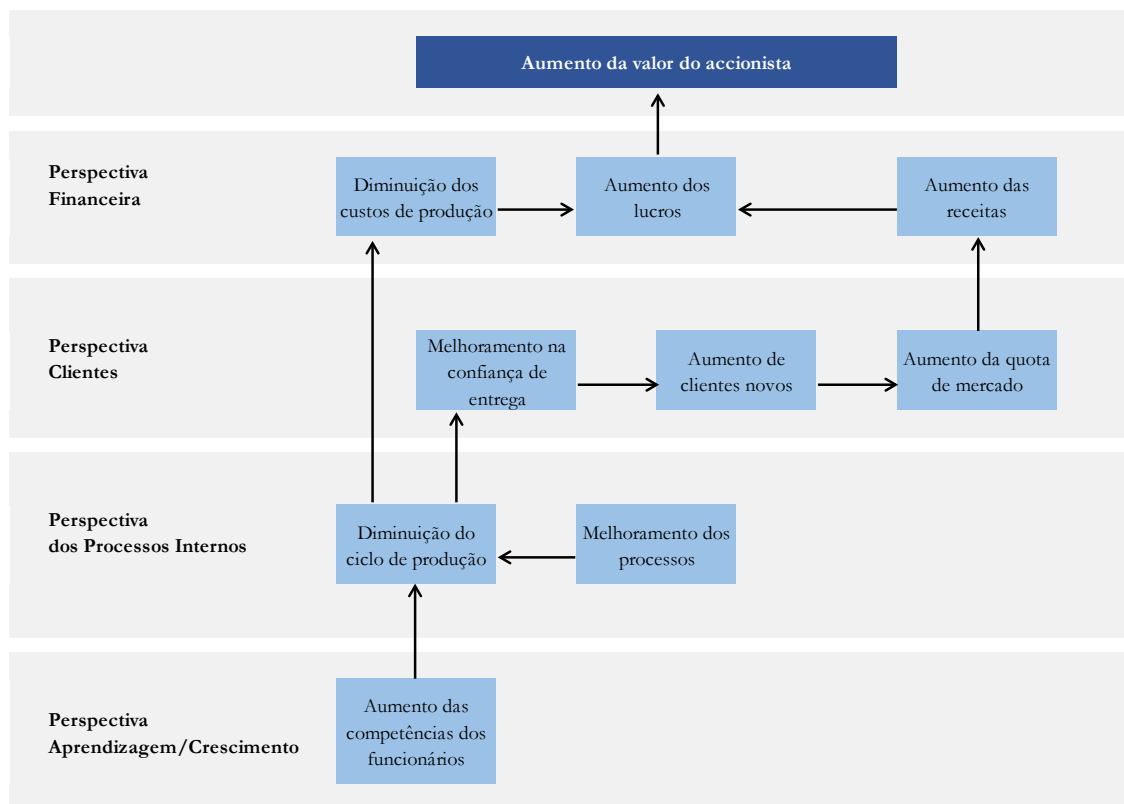


Figura 2.10 Ilustração de mapa de estratégia para o aumento o valor do accionista

Fonte: adaptado de Hansen *et al.* (2009:481)

É possível, assim, através do exemplo sugerido, observar que as perspectivas estão ligadas entre si através de relações de causa efeito hipotéticas e que a estratégia, para atingir o objectivo final “o aumento do valor do accionista”, está traçada com essas relações.

Através da leitura do mapa, é possível, igualmente, constatar o facto de ser possível existir mais do que um *driver* de *performance* (causa) a causar um resultado (efeito). No exemplo, a diminuição do ciclo de produção é o efeito causado pelo aumento das competências dos empregados e pelo melhoramento dos processos internos. No entanto, também é possível a existência de um indicador *lead* (a diminuição do ciclo de produção) causar mais do que um resultado (o aumento da confiança de entrega aos clientes e a diminuição dos custos de produção) de perspectivas diferentes (Kaplan e Norton, 1996, 2001 e Hansen *et al.* 2009).

Outra característica dos mapas, que podemos assistir com os dois exemplos explicados anteriormente, é o facto de uma medida de *performance* (tempo de ciclo de produção) servir, simultaneamente, de indicador *lead* (na medida em que afectam os custos de processos e a *performance* de entrega) e *lag* (sob a influência das capacidades dos empregados e o redesenho dos processos) (Kaplan e Norton, 1996, 2001 e Hansen *et al.* 2009).

Em resumo a construção de um mapa de estratégia deve, segundo os autores, basear-se nos seguintes princípios:

- ✓ As medidas de *performance* derivam da estratégia;
- ✓ Deve existir balanceamento entre as medidas de resultado *lead* e as *lag*;
- ✓ Devem existir sempre relações causa efeito entre todas as medidas de *performance*, para que a estratégia possa ser testada.

Hansen *et al.* (2009), com o exemplo anterior, explica que, caso os resultados esperados de aumento de valor para o accionista não se concretizem, pode ser devido a duas razões:

- ✓ problemas de implementação;
- ✓ ou falhanço na estratégia delineada.

Será um problema de implementação, caso não se atinjam os resultados esperados nos objectivos, pelo facto de não se atingirem os níveis esperados para um dos indicadores chave de uma medida. No entanto, caso os indicadores de *performance* chave (KPI) sejam atingidos, mas os resultados obtidos não sejam os esperados, então o problema será de estratégia. É

necessário, porém, ter em atenção um princípio básico do BSC: **a comunicação da estratégia.**

Para melhor compreensão do que são os KPI, Peterson (2006) define-os como números desenhados para transmitir a maior quantidade possível de informação sendo que, são tanto melhores, quanto mais bem definidos e mais bem apresentados forem, criem expectativas e levem a acções e, desta forma, sumerizem dados comparáveis.

Mas afinal o que são mapas de estratégia e qual a sua relação com o BSC?

Segundo Horngren, Datar e Rajan (2012), o mapa de estratégia é um diagrama que representa a forma de como uma organização cria valor através da ligação de objectivos estratégicos em relações causa-efeito explícitas nas quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento. Sendo os objectivos estratégicos, segundo Quezada, Cordova, Palominos, Godoy e Ross (2009), provenientes da Visão e da Estratégia.

Já Banker, Chang e Pizzini (2011) descrevem-no como um mapa causal das relações entre as várias medidas de *performance* e os objectivos organizacionais.

Para Cruz (2009: 89), «[o] mapa de estratégia é uma representação visual dos factores críticos de sucesso de uma organização e das relações de causa-efeito entre eles», operacionalizando a estratégia, clarificando-a por toda a organização.

Niven (2014) define o como sendo uma representação gráfica de uma página, de forma concisa, como executar a estratégia com sucesso.

Para a construção de um mapa de estratégia, os autores Quezada *et al.* (2009) propõem que se sigam os passos representados na Figura 2.11, considerando a importância de reduzir ao máximo o número de temas (vectores) estratégicos, por forma a focalizar a organização no que é para si essencial no intuito de alcançar a Missão e a Visão a que se propôs.

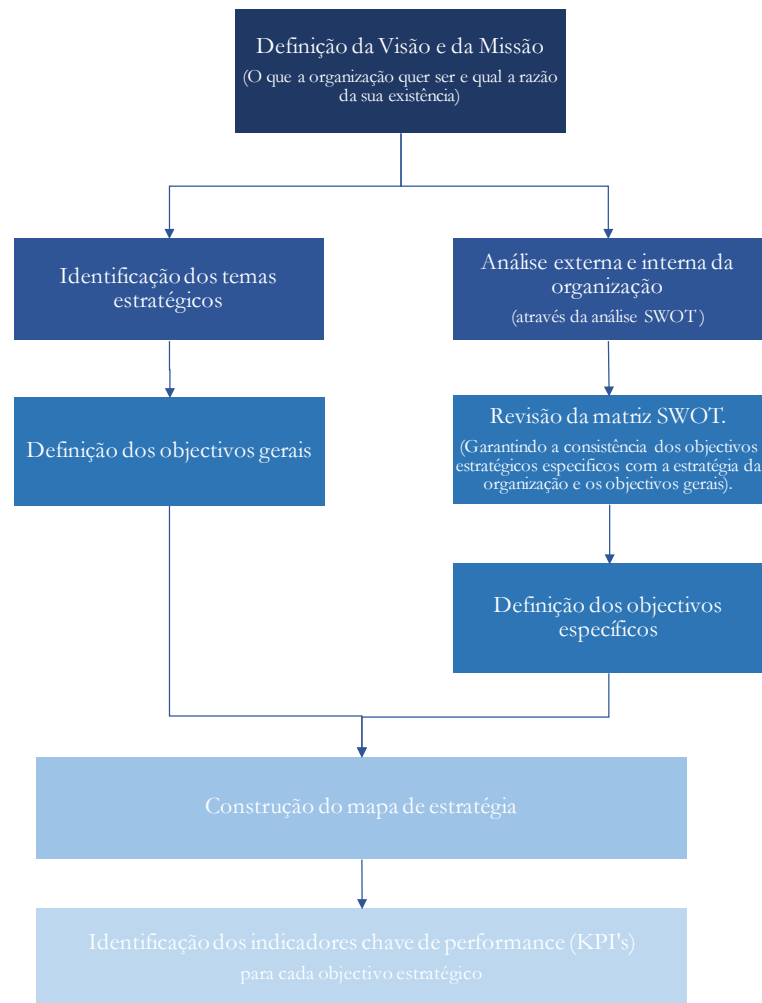


Figura 2.11 Passos para a construção de um mapa de estratégia

Fonte: Adaptado de Quezada *et al.* (2009: 496)

O mapa de estratégia faz com que as organizações que o utilizam reconheçam a importância de medidas estrategicamente ligadas, principalmente, quando se encontram a avaliar a *performance*. (Banker *et al.*, 2011)

A articulação da estratégia através de objectivos faz com que as relações, entre eles, sejam explícitas, por forma a serem monitorizados, geridos e validados (Niven, 2014).

Sendo o mapa de estratégia a ferramenta base do modelo de Kaplan e Norton (1996), de que forma deverá ser implementado?

De uma forma esquematizada, os autores Kaplan e Norton (1996) sugerem no processo de implementação que se sigam os passos enumerados na Figura 2.12.

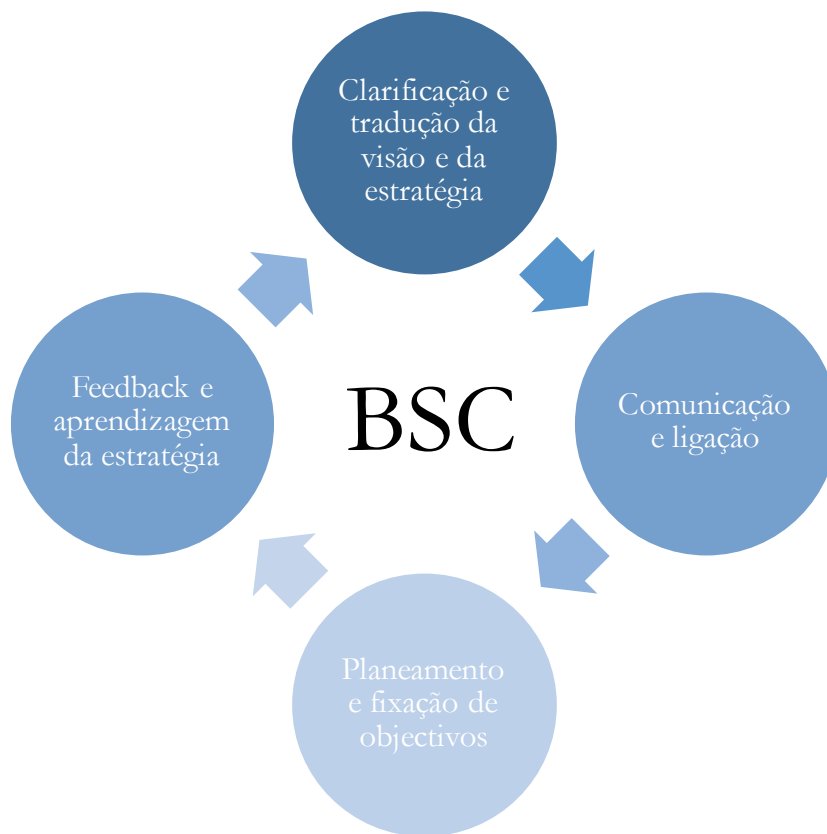


Figura 2.12 Processos de implementação do BSC

Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1996: 197)

Sidky (2011), no estudo de caso que fez, detalha e põe em prática os passos sugeridos por Kaplan, sugerindo que se acrescentem mais alguns passos para a implementação de um modelo de BSC com sucesso:

- ✓ desenvolver um sistema organizacional transversal a toda a organização, para reflectir a visão estratégica nos objectivos e metas operacionais;
- ✓ comunicar as linhas estratégicas da empresa e envolver cada área da organização de forma a alinhar os seus objectivos e perceber os planos de longo termo, assim como, os operacionais para, desta forma, ser capaz de medir o seu desempenho;
- ✓ elaborar um plano com todos os recursos, as prioridades e os tempos de acção necessários para medir o desempenho;
- ✓ comunicação, formação e flexibilidade para alterar a os parâmetros de medição definidos;
- ✓ estabelecer comunicação interna e externa para os indicadores de desempenho.

2.6. Condicionantes na implementação de *Balanced Scorecard*

Muitos são os autores que apontam algumas críticas ao método (Kaplan e Norton, 1996; Pietro, Pereira, Carvalho e Laurindo, 2006; Weetman, 2010 e Horngren *et al.*, 2012).

O BSC é demasiado focado nos accionistas, falhando ao dar uma inadequada atenção às restantes partes interessadas, como os empregados e fornecedores. Nesse sentido falha relativamente às relações humanas, levando, por vezes, à insatisfação dos empregados. Outras das críticas apresentadas pelo autor refere-se ao facto de não ajudar a organização na definição das medidas de *performance* nem na utilização dos objectivos de *performance*. O autor aponta ainda que o BSC não lida com incertezas estratégicas (Weetman, 2010).

Por forma a estes problemas serem evitados, o autor sugere que o BSC seja usado para implementar objectivos estratégicos, somente depois da estratégia estar delineada. É também referido que, para o método ser eficaz, deve ser activamente apoiado pela gestão de topo e o scorecard bem explicado a toda a organização, aquando a sua implementação. O autor refere também que o BSC não pode ser um método estático nem muito complicado, devendo ser implementado à medida das necessidades da organização devendo, aquando da sua implementação, haver tempo para que a organização se adapte e se forme, para que não existam dúvidas na sua execução (*ibid.*).

O BSC é o meio eficaz de medir a estratégia mas, por si só, não é um meio de decidir essa estratégia. São necessárias e úteis outro tipo de ferramentas de suporte ao modelo por forma a ultrapassar estas dificuldades (McAdam e O'Neill, 1999). Técnicas de SWOT ou SMART podem ser usadas para ajudar nessa decisão, bem como na definição dos temas estratégicos, bem como essenciais para a redução dos objectivos estratégicos no essencial para a organização atingir a Visão e a Missão a que se propôs (Quezada *et al.*, 2009).

Até mesmo os criadores do método, Kaplan e Norton (1996), detectaram algumas falhas de implementação do BSC em diversas empresas, tais como:

✓ Defeitos estruturais

Na medida em que os gestores, só porque utilizam indicadores não financeiros, tais como a satisfação de clientes e a quota de mercado, para complementar as financeiras, não devem deduzir que já possuem um scorecard eficaz. Deve-se ter em atenção que estes indicadores revelam comportamentos passados e são demasiado genéricos. São medidas úteis para os gestores se aperceberem do estado da organização. No entanto,

não são boas medidas no campo de orientação e aconselhamento, para o que se será necessário melhorar, a fim de se ganhar vantagens competitivas no futuro.

✓ Defeitos organizacionais

Os autores referem a existência de outros problemas ao nível da forma como a organização implementa o conceito BSC. O desenvolvimento deve, imperetivelmente, ser conduzido por uma gestão de topo, reflectindo as visões estratégicas do grupo executivo sénior. Caso contrário, não será eficaz e o scorecard não será utilizado como processo integrante da gestão. Quando a implementação é delegada em funcionários de níveis hierárquicos intermédios, estes podem não ter conhecimento da estratégia da organização como um todo (Kaplan e Norton, 1996 e Horngren *et al.*, 2012). Deve também ser constituída uma equipa «estrategicamente posicionada, multifuncional e integrada» (Pietro *et al.*, 2006: 85).

O que acontece em muitas empresas é o scorecard ser conhecido apenas por um grupo restrito de gestores. Ao limitar a exposição do BSC, uma organização perde a oportunidade de existir um maior empenho e alinhamento dos seus colaboradores (Horngren *et al.*, 2012). Porém, existem outras que encorajam cada departamento a desenvolver o seu próprio scorecard que ligue ao scorecard principal da empresa (Kaplan e Norton, 1996).

Outro dos erros mais comuns que os autores apontam é a utilização de medidas de outras empresas. O BSC deve espelhar a organização, na medida em que cada uma tem a sua própria estratégia e os seus próprios recursos (Kaplan e Norton, 1996).

Um outro erro muito comum é o *timing* da sua implementação. O BSC deve ser implementado, aproveitando o entusiasmo da organização, não se devendo atrasar muito a sua implementação. A procura de um scorecard perfeito, poderá ser fatal para se alcançarem os objectivos pretendidos e o envolvimento de toda a organização (Kaplan e Norton, 1996).

Horngren *et al.* (2012) referem, igualmente, que os gestores devem ter em atenção que as relações causa-efeito são meras hipóteses, aconselhando as organizações a ajustar os seus *scorecards*, com a experiência, incluindo objectivos estratégicos não financeiros e medidas que sejam melhores indicadores (as causas) da *performance* financeira (efeitos). O BSC não deve ser

estático, mas sim aperfeiçoado e adaptado à evolução da envolvente da organização. Porém, estas mudanças devem ter em conta o custo-benefício das mesmas no desenho do BSC.

Relativamente às relações causa efeito, também Rillo (2003) apontou algumas críticas, na medida em que estas relações, por serem construídas de forma subjectiva, não se encontram conectadas em termos temporais nos mapas de estratégia. Além de que argumentam ainda que as relações causais entre as perspectivas existem sempre em todas as circunstâncias.

Sendo que Nørreklit (2000) comenta a importância da existência de coerência nas relações causa efeitos, relativamente às medidas financeiras e não financeiras para não distorcer a realidade e de se obterem os resultados potencialmente esperados. Outros autores, como Ghosh e Mukherjee (2006), referem-se à atribuição de pesos diferentes a cada uma das medidas (financeiras e não financeiras) com base na sua importância, por forma a tornar o *scorecard* mais útil e prático.

Outra dificuldade, segundo Horngren *et al.* (2012), é a escolha dos indicadores. Estes não devem ser apenas medidas objectivas, deverão integrar, igualmente, medidas subjectivas. No entanto, os gestores devem ter, uma vez mais, em atenção o custo-benefício dessa informação, pelo facto de serem facilmente manipuladas, mas não devem de todo excluí-las na avaliação da *performance*.

Tal como os autores referenciados, também Wibisono e Surjani (2005 *apud* Wibisono, Mardiono e Lukas, 2009)³ apontam problemas na aplicação do BSC:

- ✓ o facto de ser usado meramente mais como medida do que uma iniciativa baseada na estratégia;
- ✓ a falta de empenho dos envolvidos durante a sua implementação;
- ✓ a existência de problemas de comunicação na empresa;
- ✓ a necessidade de existirem boas técnicas para medir os indicadores intangíveis.

O erro mais comum, que leva ao insucesso da implementação do BSC nas organizações, é a «falta de comprometimento da alta administração». Porém apontam outras situações, como «discussões não claras e pouco frequentes; [...] perspectivas não balanceadas; BSC como

³ Wibisono, E. e Surjani, R.M. (2005). On the thoughts to revive Balanced Scorecard for future adaptation: A survey of Indonesian companies. *Proceedings of the 1st International conference on operations and supply chain management*. Bali.

único evento e não como um processo contínuo; e não dividir papéis e responsabilidades» para esse insucesso (Pietro *et al.*, 2006: 90).

3. O *BALANCED SCORECARD* NO SECTOR PÚBLICO

Este capítulo é integralmente dedicado a contextualizar os conceitos explicados no capítulo anterior, na perspectiva dos serviços públicos, novamente através de uma revisão bibliográfica, na medida em que o tema do BSC, originalmente surgiu para o sector privado e sofrerá algumas adaptações para o sector público, como iremos verificar.

Num primeiro ponto, desenvolver-se-á o confronto entre o sector público e o privado, no âmbito dos modelos de gestão da *performance*. Dedicando o ponto seguinte, inteiramente, à adaptação do BSC ao sector, às transformações que deverão ocorrer, as adaptações dos conceitos inerentes e os factores críticos da sua implementação nos serviços públicos.

Com estes dois capítulos introdutórios (2 e 3), é possível a transição para o tema central desta dissertação: o ***Balanced Scorecard* nas Entidades Reguladoras**.

3.1. Modelo de gestão de *performance*: sector público vs sector privado

Nos EUA, a primeira tentativa de monitorizar a eficiência governativa surgiu em 1993, com o Presidente Bill Clinton, ao promulgar a lei *The Government Performance and Results Act* (GPRA), a qual requeria que fosse desenvolvido e implementado um sistema de *accountability*, baseado em medidas de *performance*, que incluíssem a avaliação de objectivos e metas (Niven, 2008).

O Presidente Obama deu-lhe continuidade, através da promulgação em 2011 da, *The GPRA Modernization Act of 2010* (GPRAMA). Esta lei vem colmatar uma deficiência detectada no uso da informação obtida sob a GPRA. A sua principal intenção é assegurar uma melhor utilização desses planos, através da obrigatoriedade na publicação, por parte das agências e programas federais, de planos e relatórios estratégicos e de desempenho na gestão num determinado formato electrónico, garantindo desta forma, que toda a informação obtida e planos elaborados possam ser usados pelas agências na gestão eficiente, eficaz e responsável dos seus programas (Strategisys, 2016).

Com este tipo de acção, o Governo Americano pretende atingir os seguintes objectivos da gestão da *performance* (memorando OMB *apud* Stragisys, 2016)⁴:

⁴ Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies M-11-31, *Delivering an Efficient, Effective, and Accountable Government* from Office of Management and Budget (OMB)

- ✓ um governo eficiente na utilização dos seus recursos e eficaz nos resultados que tentam alcançar
- ✓ um governo aberto e transparente nas suas medidas e metas com os seus cidadãos; e,
- ✓ um governo justo, equitativo e honesto

Em Portugal, ao contrário dos EUA, durante anos, o papel da Administração Pública foi o de «[...] administrar, de acordo com regras preestabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo, assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências [...]» (Neves, 2002: 31), garantindo sempre a contenção orçamental no intuito de redução do défice, descurando outros aspectos de natureza não financeira (Russo, 2009).

De forma progressiva o cidadão, aos poucos, começa a ter um papel cada vez mais activo na sociedade, principalmente, na oferta de serviços públicos, quer seja na procura de satisfação das suas necessidades através da procura de novos serviços, como na exigência de melhor qualidade nos serviços prestados, exigindo acções cada vez mais eficientes (Giacobbo, 1997; Balabonienė e Večerskienė, 2015).

Se nas organizações privadas os accionistas pressionam para que estas sejam competitivas no meio em que operam, à procura de se atingirem melhores resultados e dessa forma criarem um maior valor para si, no sector público a pressão também existe mas numa dimensão diferente (Pinto, 2009). A exigência por parte da sociedade para a existência de uma Administração Pública que trabalhe melhor (com eficiência) e a um custo menor (com eficácia) para o contribuinte, é cada vez mais visível. «O rigor da gestão e a contenção orçamental são fundamentais para a maximização da criação de valor e a satisfação dos utentes/*stakeholders*, num ambiente de recursos escassos/limitados» (Russo, 2009: 71).

Embora os conceitos de eficácia e de eficiência nas organizações públicas sejam considerados fundamentais para garantir a sua produtividade, isto é, a possibilidade de tirar o máximo dos recursos disponíveis de forma a atingir os objectivos fixados, têm sido descurados ao longo dos tempos (Neves, 2002). Tornando-se, cada vez mais, imperativo olhar para o sector público numa nova perspectiva (Pinto, 2009).

Neves (2002: 186) refere, sobretudo, os desperdícios existentes de recursos nas organizações públicas, como «profissionais subaproveitados nas suas capacidades, materiais pouco rentabilizados, processos administrativos burocratizados [e] estruturas orgânicas com sobreposição de competências], prejudicando a produtividade desses organismos. Tornando

«indispensável o reforço da gestão estratégica e da avaliação, nomeadamente da sua eficácia e eficiência interna» (*ibid.*: 187).

Esta nova visão do sector público «vinha acontecendo no âmbito da mudança da gestão pública tradicional para a nova gestão pública ou gestão por resultados, com enfoque na eficiência, na qualidade e nos serviços centrados no cidadão como cliente» (Pinto, 2009: 153).

Tal resulta do facto dos organismos públicos sofrerem pressões provenientes do poder político (governo eleito), das entidades responsáveis pela gestão orçamental, sejam elas internacionais ou nacionais e dos cidadãos, conforme se pode observar na Figura 3.13 (Cole e Parston, 2006):

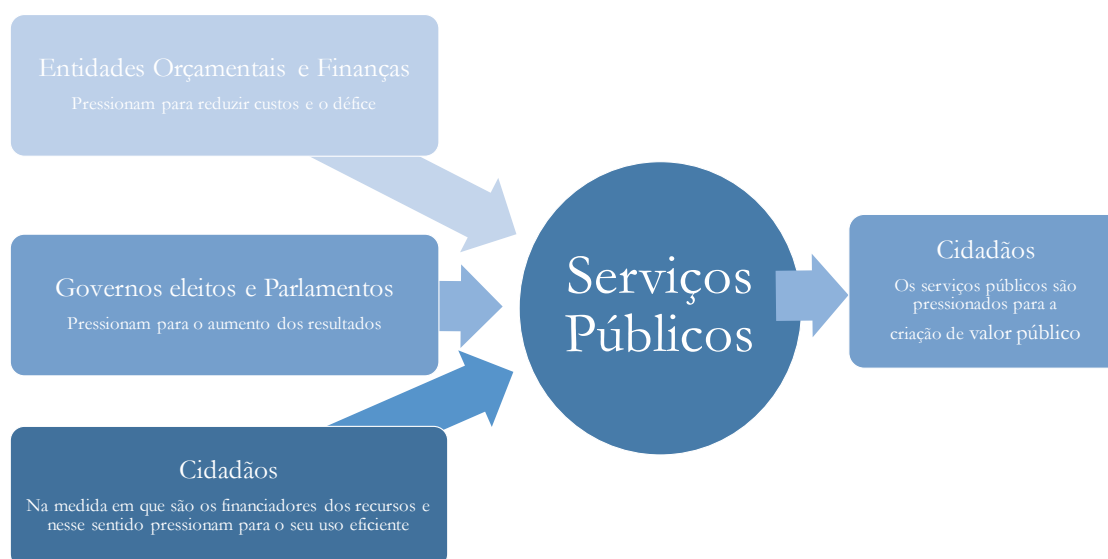


Figura 3.13 A pressão nos serviços públicos

Fonte: adaptado de Cole e Parston (2006: 7)

Neves (2002: 29) refere ainda a necessidade do devido «enquadramento político e normativo, que estimule a iniciativa e a responsabilização, reforçando autonomias e, também, mecanismos renovados de coordenação».

Ao contrário do sector privado, onde as empresas competem entre si pelas áreas de mercado, o sector público não se move por questões competitivas, nem são avaliados pelos seus resultados, mas competem, sim, por ganhos na esfera política (Giacobbo, 1997 e Niven, 2008).

É também imperativo não esquecer a função social destes organismos «[...]de solidariedade e apoio aos cidadãos, em especial aos mais desfavorecidos e desafortunados, através dos serviços que asseguram, muitas vezes, de forma gratuita» (Russo, 2009: 71).

Smalskys (2010 *apud* Balabonienė e Večerskienė, 2015)⁵ distingue 5 características do sector público, que o diferenciam do sector privado, conforme demonstrado na Figura 3.14, abaixo:

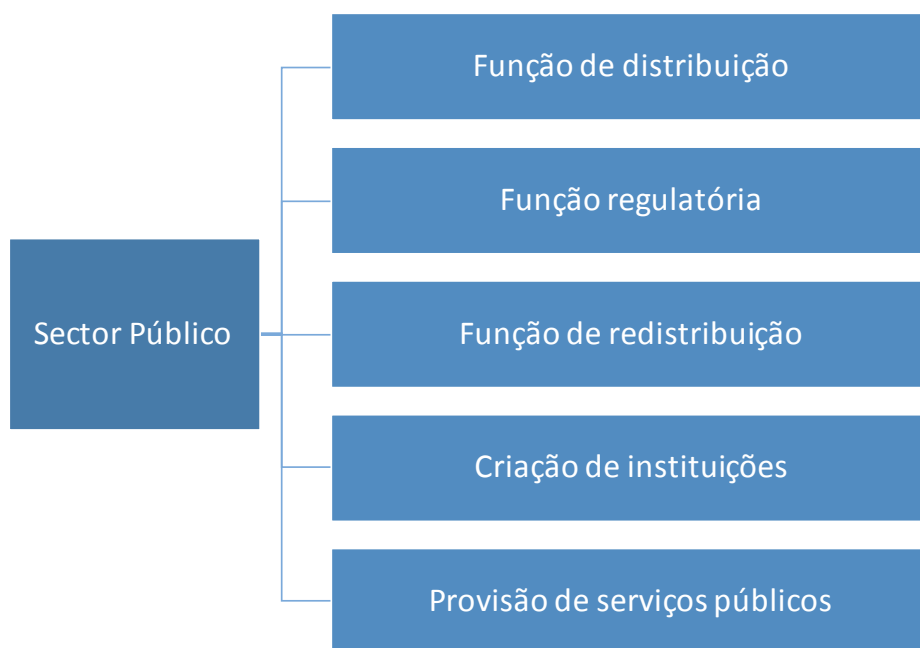


Figura 3.14 Características do sector público

Fonte: adaptado de Smalsky (2010 *apud* Balabonienė e Večerskienė, 2015: 316)

Segundo o autor, a função de distribuição relaciona-se com a repartição dos recursos provenientes das contribuições (impostos e taxas) dos cidadãos, através do orçamento, para provisão de bens e serviços públicos. A função regulatória do sector público tem a ver com a resolução das assimetrias do mercado, relativamente a problemas de concorrência e de monopólio. A função de redistribuição tem como finalidade a solidariedade social, a justiça e a igualdade, através de programas sociais, como os serviços sociais, serviços educacionais, serviços de saúde e culturais. Outra das funções apontada, pelo autor, refere-se com o facto de criar instituições com intuito de melhorar a provisão dos serviços públicos. Por último, mas não menos importante, a função de provisão dos serviços públicos que, no fundo refere-se à provisão de todas as outras funções mencionadas.

⁵ Smalskys V. (2010). *Viešasis valdymas: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas.

Para Russo (2009), as maiores diferenças entre o sector público e o privado resumem-se aos seguintes factos:

- ✓ cada vez mais as diferenças entre o sector privado e o público são inexistentes;
- ✓ na medida em que os recursos são escassos, existem, para ambos os sectores, necessidades de optimização na sua utilização, através da eficácia e da eficiência. A única diferença é que, ao contrário do sector privado, os recursos financeiros para o sector público, são uma limitação e não um objectivo;
- ✓ o objectivo de maximização do valor para os clientes/utentes abrange os dois sectores.

Niven (2008) também aponta diferenças entre ambos os sectores, que se resumiram no quadro elaborado e apresentado na Tabela 3.6 *infra*, de modo a facilitar a compreensão e visualização dessas diferenças.

Tabela 3.6 Comparação da estratégia entre organizações do sector privado e público

Sector privado	Característica	Sector público
Vantagem competitiva	Objectivo estratégico	Sucesso na missão
Lucro, crescimento, quota de mercado	Objectivo financeiro	Redução de custos, eficiência, devido a restrições orçamentais
Inovação, criatividade, goodwill, reconhecimento	Valores	Accountability, integridade, justiça
Satisfação do cliente	Resultados pretendidos	Satisfação do cliente/utente
Accionistas, proprietários, mercados	Partes interessadas	Contribuintes, governos, legisladores
Elaborado à medida da procura	Orçamento	Definido pelo governo, Legislador, <i>Controllers</i>
Proteção do capital intelectual e do conhecimento	Confidencialidade	Segurança nacional
Crescimento das taxas, ganhos, quota de mercado	Factores chave de sucesso	Melhores práticas de gestão
Singularidade		Igualdade, economias de escala
Tecnologia avançada		Tecnologia standard

O sector público, como se pode observar, tem características muito próprias, sendo a sua missão orientada para a satisfação do interesse público, garantindo a equidade, a eficiência e a

estabilidade da sociedade e providenciando serviços sociais, educacionais, científicos, culturais e desportivos (Balabonienė e Večerskienė, 2015).

Apesar da vertente social do sector público, a sua reforma ou modernização é fundamental para garantir uma melhor adaptação das novas exigências políticas e da sociedade, privilegiando respostas eficazes e eficientes, pressupondo para isso a necessidade do reforço das competências e da capacidade de gestão destes organismos numa base estratégica (Niven, 2008).

A crescente exigência por parte dos contribuintes em que as entidades públicas lhes “prestem” contas, tem levado a que cada vez mais, sintam necessidades de adoptar modelos de gestão de *performance*, como forma de garantir um maior nível de escrutínio e demonstrar a necessidade da sua existência (McAdam e O'Neill, 1999; Kaplan R. S., 1999; Niven, 2008; Balabonienė e Večerskienė, 2015). Paralelamente, têm vindo a adoptar este tipo de modelos de excelência, no intuito de promoverem a adopção de boas práticas e de ferramentas capazes de alcançarem as metas definidas para a organização no seguimento da sua Missão (Sampaio, Saraiva e Monteiro, 2012).

De acordo com Sampaio *et al.* (2012) existem diversos modelos que permitem às organizações se optimizarem por forma a alcançarem a excelência. Porém, confessam que não existe um modelo que se possa considerar o melhor. A diversidade de modelos, segundo os autores, é garante de uma constante melhoria e saudável competição.

Então que modelo adoptar?

Segundo Balabonienė e Večerskienė (2015), um apropriado método de gestão de *performance* para o sector público deverá ser flexível, adaptável e receptivo às mudanças no sector, promovendo a qualidade dos serviços e da *performance* das organizações. Os autores resumem no seu estudo três métodos de análise de medidas de *performance*, que consideram mais utilizados pelo sector público, podendo-se observar na Tabela 3.7 a sua comparação:

Tabela 3.7 Comparação dos métodos de medição de *performance*

Métodos de medidas de performance	Critérios				Adaptabilidade
	Foco	Objectivos	Processos	Recursos humanos	
<i>Malcolm Baldrige National Quality Award</i> (MBNQA)	Satisfação dos clientes/utentes	Liderança	Processos de gestão	Pessoal administrativo	Empresas e organizações do sector público
<i>Model of European Foundation for Quality Management</i> (EFQM)	Resultados e clientes/utentes	Liderança	Processos de gestão	Pessoal do desenvolvimento e estagiários	Empresas e indústria
<i>Balanced Scorecard</i> (BSC)	Estratégias e clientes	Estratégicos e operacionais	Perspectivas internas e financeiras	Perspectiva da aprendizagem e crescimento	Indústria, empresas e organizações do sector público

Fonte: adaptado de Kaplan, 1996; Lee, 2002; Osseo-Asare, 2002; Gimžauskienė, 2007; Černiauskienė, 2011 *apud* Balabonienė e Večerskienė, 2015: 317)⁶

Segundo D'Souza e Sequeira (2011), estimam-se que em 2001 os critérios de *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA) foram utilizados por mais de 800.000 organizações nos Estados Unidos da América e que, mais de 20.000 organizações na Europa, utilizam o modelo *Quality Management* da *European Foundation* (EFQM). Nesse sentido, é válida esta comparação com o modelo que pretendemos trazer para o estudo de caso que propomos, *o balanced scorecard*.

E o que são concretamente os modelos propostos na análise efetuada no estudo de Balabonienė e Večerskienė (2015)?

✓ *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA)

Trata-se de um prémio, atribuído pelo *Department's National Institute of Standards and Technology*, nos Estados Unidos da América, desde 1987. Prémio este de sensibilização para a gestão da qualidade, reconhecendo empresas e organizações públicas que

⁶ Gimžauskienė, E. (2007). Organizacijų veiklos vertinimo sistemos. *Mokslo monografija*. – Kaunas. Technologija. 166 p. ISBN 9789955252825.

Lee, S.F.; Lo, K.K.; Leung, F.R.; Andrew Sai On Ko. (2002). Strategy formulation framework for vocational education: integrating SWOT analysis, balanced scorecard, QFD methodology and MBNQA education criteria. *Managerial Auditing Journal* 15/8, 2002. 407-423. ISSN 0268-6902.

Osseo-Asare, A.; Longbottom, D. (2002). The need for education and training in the use of the EFQM model for quality management in UK higher education institutions. *Quality assurance in education*. 26-36.

Černiauskienė, N. (2011). Sisteminis viešojo sektoriaus institucijų veiklos valdymo tobulinimas. ISSN 1822-6760. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. Nr3 (27)

implementem com sucesso modelos de gestão da qualidade e excelência na *performance*. O modelo, em que se baseia a atribuição deste prémio, sustenta-se em 7 critérios fundamentais: liderança, planeamento estratégico, foco nos clientes e nos mercados, gestão da informação, da análise e das métricas, foco nos recursos humanos, gestão dos processos internos da organização e nos resultados da *performance* do negócio/organização (ASQ, s.d.).

Foca-se, essencialmente, na qualidade da satisfação dos clientes, sendo de simples implementação e facilmente adaptável às características do sector público (D'Souza e Sequeira, 2011).

✓ *European Foundation for Quality Management (EFQM)*

Trata-se de uma ferramenta de diagnóstico, criada em 1991, para medir a *performance* da organização, que se foca, essencialmente, na obtenção de bons resultados, através do envolvimento de toda organização num processo contínuo de melhoria da *performance* (Balabonienė e Večerskienė, 2015), muito similar ao modelo MBNQA (Sampaio *et al.*, 2012).

✓ *Balanced Scorecard*

A sua grande vantagem, na era de informação actual, é a introdução de perspectivas baseadas em indicadores intangíveis, não limitando a sua análise a indicadores financeiros, por estes serem incapazes de antecipar os desafios futuros de uma organização, virando a organização para a sua Missão e Estratégia num conjunto de ferramentas de *performance* compreensíveis por todos na organização (Wibisono, Mardiono e Lukas, 2009; Balabonienė e Večerskienė, 2015).

Ambos os modelos (MBNQA e EFQM) regem-se pelos mesmos critérios, princípios e valores, focando-se mais na eficácia, nos resultados da gestão, essencialmente, na satisfação dos clientes e menos na qualidade dos produtos ou dos serviços. Estes modelos são ferramentas para melhorar a *performance* das organizações. Porém, não conseguem eliminar os seus problemas diários, relacionados com os processos internos das organizações (Sampaio *et al.*, 2012).

Por forma a eliminar as fraquezas dos modelos, Wibisono *et al.*, 2009 propõem a integração de dois sistemas, o MBNQA com o BSC, aumentado, segundo Balabonienė e Večerskienė, 2015, desta forma, a versatilidade das organizações.

Wibisono *et al.*, 2009 defendem que, com esta abordagem, conseguir-se-á vencer as fraquezas de um sistema com as mais valias do outro. Resumindo, esta teoria permite explorar as vantagens de ambos os sistemas e, simultaneamente, as suas limitações serão reduzidas. Os autores justificam, esta abordagem, com o exemplo do mapa de estratégia, peça fundamental do BSC. A grande vantagem do mapa de estratégia, segundo os autores, é o detalhe do alinhamento da estratégia da organização com a Visão e a Missão. Porém, esta flexibilidade pode traduzir-se numa falta de orientação e pode originar dificuldades durante o processo de geração de KPI's. Nesta matéria, o MBQA poderá ser vantajoso por ser um sistema, intencionalmente desenvolvido, para medir aspectos globais de uma organização.

A integração destes dois modelos de gestão de *performance* é reflectida na Tabela 3.8.

Tabela 3.8 Matriz de integração dos modelos de BSC/MBNQA

BSC «O quê?»	MBNQA «Como?»	Liderança	Plano estratégico	Foco nos clientes e mercados	Análise e informação	Recursos Humanos	Gestão de processos	Resultados de <i>performance</i>
Perspectiva dos utentes/clientes								
Perspectiva financeira								
Perspectiva dos processos internos								
Perspectiva da aprendizagem e crescimento								

Fonte: adaptado de Balabonienė e Večerskienė (2015: 319)

Lee *at al.* *apud* Balabonienė e Večerskienė (2015)⁷ defendem que os critérios do MBNQA, utilizados juntamente com as perspectiva do BSC, melhoram a comunicação, a produtividade e a pontuação na prossecução dos objectivos delineados.

⁷ Lee, S.F.; Lo, K.K.; Leung, F.R.; Andrew Sai On Ko. (2002). Strategy formulation framework for vocational education: integrating SWOT analysis, balanced scorecard, QFD methodology and MBNQA education criteria. *Managerial Auditing Journal* 15/8, 2002. 407-423. ISSN 0268-6902.

3.2. Adaptação do *Balanced Scorecard* ao sector público

Apesar do enfoque principal e a natureza da gestão estratégica e da *performance* estarem voltados para o sector produtivo, não invalida que os mesmos conceitos sejam aplicados nas organizações públicas (Kaplan R. S., 1999).

Sendo, segundo Balabonienė e Večerskienė (2015), a medição da *performance*, no sector público, uma questão problemática e relevante, faz sentido a utilização de um modelo flexível como o BSC, que já tinha dado provas no sector privado, para os «[...] serviços públicos, com o objectivo de melhorar a *performance* e fazer da estratégia o trabalho diário de todas as pessoas da organização» com as devidas adaptações (Pinto, 2009: 153).

A implementação de um sistema de gestão de *performance* é assim fundamental, na medida em que facilita a orientação para o caminho correcto a seguir pelos organismos, alinhado com a missão e a visão da organização (Niven, 2008).

Também os autores McAdam e O'Neill (1999) concluem, no seu estudo, que o uso de uma ferramenta como o BSC, no sector público, em contraste com os modelos tradicionais, contribui com inúmeras vantagens na avaliação das organizações. Na medida em que, através do modelo, as organizações conseguem determinar se estão a acrescentar valor na sociedade pela medição do impacto entre os objectivos, as actividades oferecidas e os resultados alcançados (Hartnett e Matan, 2011).

O BSC foi criado com o propósito de melhorar os sistemas de medição de *performance* no sector privado. Porém, dada a importância dos conceitos, os autores Kaplan e Norton (2001: 133) verificaram que em muitas organizações do sector público e sem fins lucrativos «[...] *the concept became widely accepted and adopted in such organizations around the world*».

Hartnett e Matan (2011) verificaram que as organizações encontraram no BSC uma forma de transformarem a estratégia. Através do modelo conseguem medir e observar as relações de causa efeito entre os seus objectivos chave, obtendo um relatório exacto sobre as suas iniciativas *lag* e *lead*, tomando a consciência das suas decisões baseada em factos concretos em vez de teorias sobre que iniciativas trazem valor para a organização. Os autores referem ainda a importância do modelo para a postura das organizações na sociedade, passando a serem mais proactivas nas suas acções, na medida em que conseguem tomar decisões atempadas na promoção do sucesso de cada uma das suas actividades.

Contudo, não bastam cópias de metodologias e conceitos do sector privado. É necessário que sejam efectuadas as devidas adaptações à realidade e às características inerentes aos serviços

públicos (Kaplan e Norton, 2001; Neves, 2002; Niven, 2008; Pinto, 2009 e Russo, 2009). «O modelo [...] deve ser adaptado à organização e não a organização ao modelo.» (Giacobbo, 1997: 81).

Porém não é fácil o ajustamento dos modelos de gestão de *performance* ao sector público, na medida em que este tipo de organizações encontram-se orientadas para os processos internos e não para os resultados (Balabonienė e Večerskienė, 2015).

Neste sentido, iremos, seguidamente, abordar em detalhe os ajustamentos necessários para se aplicar o modelo BSC em organizações do sector público.

3.2.1. O Balanced Scorecard no sector público

Sendo a estratégia um dos pilares fundamentais de implementação do BSC é necessário abordar o assunto no âmbito da visão dos gestores públicos para a gestão estratégica.

Segundo Pinto (2009: 119),

[o]s gestores dos serviços públicos têm que desenvolver permanentemente esforços significativos para – alinhar orçamentos, processos, informação, mudar a cultura da organização, obter o envolvimento das pessoas e criar condições para o desenvolvimento das suas competências.

Kaplan e Norton (2001) referem que, no geral, as organizações sem fins lucrativos, bem como as organizações públicas, têm dificuldade em definir de forma clara a sua estratégia. Trabalham mais a sua Missão na perspectiva da eficiência, através da redução de custos (dada a pressão para restrições orçamentais), procurando incorrer menos deficiências e não focando a sua estratégia numa lógica de liderança ou intimidade com os clientes.

Desta forma, os modelos de *performance* que apresentam, resultam mais em *scorecards* de indicadores chave (KPI's) do que verdadeiros *scorecards* de estratégia (Kaplan e Norton, 2001).

Porém, poderá existir estratégia e vantagens competitivas nas organizações sem fins lucrativos e nas agências governamentais, de outras formas, que não sejam focadas na eficiência operacional. Contudo, é necessário que exista visão para ir mais além do que melhorar os processos existentes, demonstrando, sim, quais os processos e actividades que são mais importantes de implementar (Kaplan e Norton, 2001). Neste sentido, a liderança é fundamental nos serviços públicos para que se consigam atingir as metas e os objectivos estratégicos delineados (Pinto, 2009).

Armanda Neves (2002: 134) reforça a ideia de que «[s]em lideranças que inspirem os comportamentos colectivos, dificilmente as organizações conseguem bons resultados. [...] É por isso que as boas práticas têm sempre à frente lideranças fortes.»

No entanto nem sempre é fácil o exercício dessa liderança, na medida em que nos serviços públicos nem sempre é exclusiva aos gestores, mas também aos responsáveis políticos a nível ministerial, sendo necessária uma parceria entre ambos. Além do que existem barreiras burocráticas que a dificultam, causadas por normas e leis. Outra dificuldade na liderança é causada pelas nomeações políticas, que poderão comprometer o empenhamento do gestor, que está temporariamente durante o seu mandato, no serviço (Pinto, 2009).

Devida a especificidade do sector público, por todas as questões apresentadas anteriormente, as organizações do sector público tem sérias dificuldades em delinear uma estratégia clara e concisa e, nesse sentido, Niven (2008) enfatiza a utilidade de uma ferramenta como o BSC para a divulgar e implementar, assim que a consigam delinear.

Kaplan R. S. (1999) confirma, igualmente, a necessidade destas organizações se focarem na estratégia delineada para o exercício de gestão de *performance*.

Para Weetman (2010), a realidade do sector público na abordagem a longo prazo da *performance* é examinar a economia, a eficiência e a eficácia. Uma medida económica envolverá, segundo o autor, considerar controlar os custos dos *inputs*; uma medida de eficiência, relacionar os custos dos *inputs* com os benefícios dos *outputs*; e, de eficácia, através da obtenção dos resultados esperados.

Dada a enorme importância da eficiência interna da organização no sector público, na medida em que representam a sua fonte de financiamento, a autora Işoraitè (2008) refere que a *performance* dos programas, o uso eficiente dos recursos e a satisfação do público com o serviço prestado são factores chave adicionais.

À semelhança do sector privado, existem passos que devem ser seguidos por forma a ser possível a implementação de um modelo como o BSC em organizações públicas (Hartnett e Matan, 2011: 8):

- ✓ comunicação clara da missão e da visão por toda a organização;
- ✓ tradução da visão em metas operacionais que sejam alcançáveis;
- ✓ ligação da visão com a *performance* individual através da atribuição de tarefas a cada individuo envolvido no processo;

- ✓ identificação dos indicadores para os objectivos chave de *performance* (KPI) e,
- ✓ ajustamento da estratégia através do *feedback* da análise e interpretação das métricas

Como podemos observar, uma vez construído o mapa de estratégia, a comunicação dos *scorecards* por toda a organização, alinhando os indivíduos e as suas acções do dia a dia, sejam eles de topo como departamentais, aos objectivos estratégicos delineados para a organização, continua a ser fundamental para se alcançarem os resultados esperados, tal como no sector privado (Kaplan R. S., 1999).

Porém, na literatura revista são identificadas algumas dificuldades na implementação do BSC no sector público, que podem pôr em causa o sucesso da implementação e que devem ser tidas em causa, quando se decide implementar o modelo. Essas dificuldades poderão ser: 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, Gutierrez de Pineros e Kiel, 2009).

Outras dificuldades, identificadas por Chan (2004), são 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 o processo de mudança subjacente ao BSC.

Um dos problemas na adopção do BSC, apontados por Borges, Gomes e Fernandes (2015) no seu estudo empírico, foi a constante alternância e a pouca autonomia da gestão neste tipo de organizações, colocando em causa a continuidade na sua implementação e monitorização.

Kasurinen (2002), Wisniewski e Olafsson (2004) e Niven (2008) referem que o BSC é um instrumento de gestão útil para o sector público, conduzindo à melhoria do desempenho organizacional, quando devidamente implementado, apesar das dificuldades apontadas.

No entanto, todos são unânimes no facto de que o envolvimento das chefias e dos executivos, o compromisso, a motivação e a vontade dos líderes e da gestão de topo e de todos profissionais envolvidos, constituem factores essenciais para se implementarem, com sucesso, as reformas pretendidas.

3.2.2. Ajustamentos ao Balanced Scorecard original

Perante todas as dificuldades que foram apresentadas no sector público, um modelo de gestão de *performance* criado, inicialmente, para o sector privado, terá que sofrer algumas alterações

para que possa ser adaptado aos novos conceitos. A configuração do BSC para este sector requer uma nova «geografia» do *balanced scorecard* (Niven, 2008: 25).

Segundo vários autores (Kaplan R. S., 1999; Işoraité, 2008; Niven, 2008 e Pinto, 2009), as grandes alterações, em relação ao modelo original, verificam-se ao nível da importância de alguns conceitos, tais como a **missão**, o papel da **perspectiva de clientes** no modelo e o posicionamento da **perspectiva financeira** e encontram-se representadas na Figura 3.15, se o compararmos com a Figura 2.7 essas diferenças tornam-se evidentes.

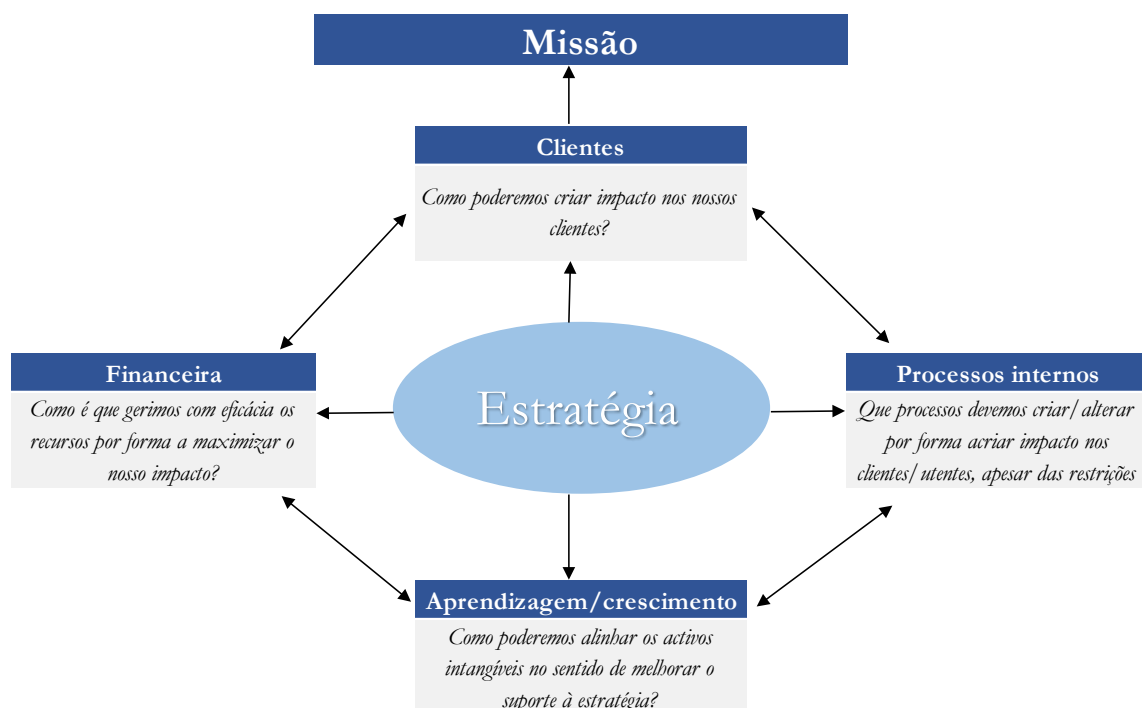


Figura 3.15 *Balanced scorecard* nas organizações públicas

Fonte: adaptado de Niven (2008: 32)

No intuito de facilitar a compreensão dos ajustamentos necessários para tornar o modelo, original de Kaplan e Norton, adaptável ao sector público foram explicados cada um dos temas, como se segue:

A Missão

Nos organismos públicos, a missão, tal como as suas atribuições e competências, encontram-se, normalmente, definidas nas leis orgânicas de cada organismo.

Arminda Neves (2002: 84-85) refere que a missão «[c]onstitui, assim, uma parte da identidade, mais centrada na finalidade [...]», configurando-a na Figura 3.16 abaixo, de onde se pode facilmente verificar, pelo seu tamanho, a importância que a autora dá à missão de uma organização pública:

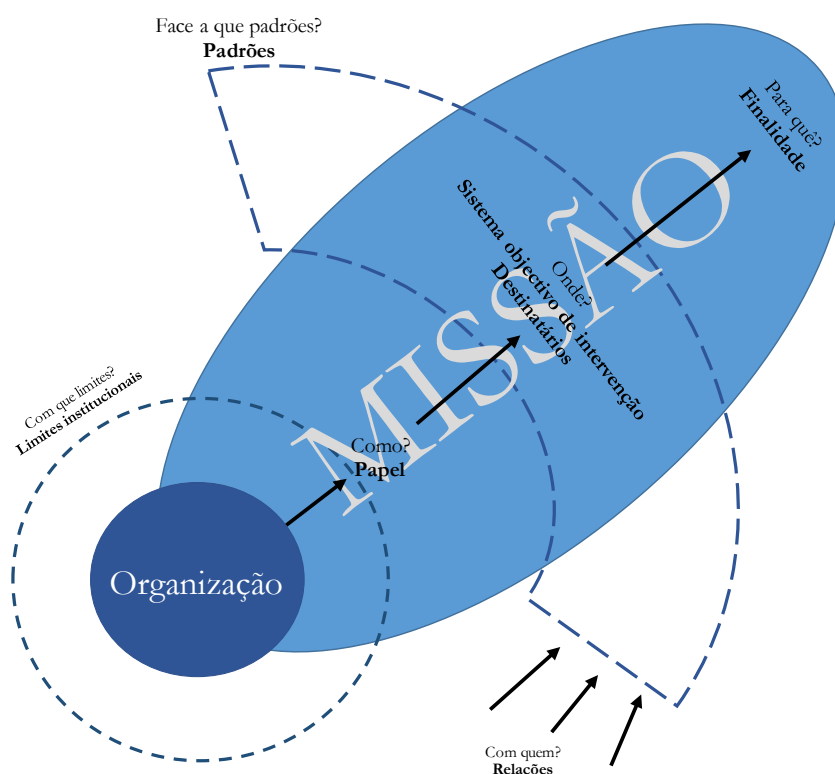


Figura 3.16 O trajeto da missão numa organização

Fonte: in Neves (2002: 85)

Neste tipo de organizações, a missão surge no topo da nova arquitectura do BSC surgindo, como o objectivo máximo, para onde todos os objectivos, metas e iniciativas devem convergir (Kaplan R. S., 1999 e Niven, 2008).

Segundo Pinto (2009: 157), «[o]s serviços públicos são organizações totalmente orientadas para a missão», assumindo segundo o autor a importância de uma «quinta perspectiva no topo do *Balanced Scorecard* adaptado[...]».

De acordo com Niven (2008), este tipo de organização existe para servir um propósito maior (descrito na sua missão), que não a melhor utilização dos recursos e, nesse sentido, poderá ser complicado indicar objectivos e metas, dos quais as organizações não tem qualquer controlo

ou influência nos resultados. Porém, os autores referem que, somente, através das medidas implementadas se consegue fazer diferença na vida dos cidadãos.

Pinto (2009) refere-se à missão como a quinta perspectiva, dada a sua importância no sector público. No entanto, Niven (2008) considera-a como o objectivo máximo, em que o envolvimento de todas as perspectivas são importantes para o alcançar, isto é, através da monitorização da *performance* e com a aprendizagem a partir dos resultados, nas perspectivas de clientes, processos internos, aprendizagem e crescimento e financeira, é possível obter toda a informação de curto e médio prazo necessária para conduzir e atingir a missão.

A Estratégia

Relativamente ao posicionamento da estratégia, independentemente do tipo de organização pública, mantém-se no centro do BSC, tal como se consegue observar na Figura 3.15.

De acordo com Niven (2008), não é fácil para as organizações governamentais implementar uma estratégia que seja clara e concisa. No entanto, é de extrema importância para que se consiga atingir a sua missão.

As Perspectivas

Perspectiva do cliente vs perspectiva financeira

Neste novo modelo de BSC direccionado para o sector público, o posicionamento da perspectiva financeira e da perspectiva do cliente, como se pode observar, novamente, pela Figura 3.15, é a grande alteração ao modelo original.

Muitas organizações deste sector, segundo Kaplan (1999), tiveram dificuldades com a arquitectura original do BSC, onde a perspectiva financeira está no topo da hierarquia, onde tudo se conjuga para se atingir o sucesso financeiro, através do lucro.

O sucesso das organizações públicas, de acordo com Pollalis, Gartenberg e Edmunds (2007), ao contrário do sector privado, advém não do lucro, mas sim, da utilização dos recursos de forma eficaz e eficiente, por forma a maximizar o valor para os seus “clientes”.

É neste sentido que Kaplan (1999) e Niven (2008) propõem a deslocação da perspectiva dos clientes para o topo da hierarquia, em substituição da financeira nos mapas de estratégia, como foi visto anteriormente.

No entanto, Kaplan e Norton (2001) acrescentam que a perspectiva financeira poderá ser colocada no topo ao lado da perspectiva de clientes, como forma a satisfazer, igualmente, os seus financiadores de recursos, isto é, os contribuintes.

Mais referem que, ao contrário do sector privado, onde os clientes simultaneamente pagam e recebem os produtos/serviços, no sector público, por vezes, o cliente financiador não é aquele que recebe o benefício do serviço proporcionado e, assim, a perspectiva de clientes, por muitos considerada como a perspectiva dos utentes ou dos cidadãos, na medida em que são estes que beneficiam, em grande parte, das actividades deste tipo de organizações, terá que ser repensada neste âmbito.

Determinar quais são os “clientes” de uma organização pública, quem deve servir e como podem ser satisfeitas as suas necessidades, pode se tornar um desafio complicado, dependendo, muita vezes, da perspectiva em que nos encontramos. Porém essencial na persecução da missão (Niven, 2008).

Kaplan e Norton (2001: 136) dão, como exemplo, as organizações regulatórias que supervisionam os mercados e que sancionam aqueles que violam os regulamentos ou as leis não podem aplicar aos seus clientes «medidas de satisfação e lealdade». Na realidade, os seus verdadeiros “clientes” são os cidadãos/contribuintes, na medida em que são eles que beneficiam da aplicação das normas e regulamentos.

Por sua vez, Işoraité (2008) minimiza a importância desta perspectiva financeira, referindo que, neste tipo de organizações, esta perspectiva, geralmente, é ajustada aos seus objectivos orçamentais ao contrário do sector privado, onde é o objectivo de toda a estratégia.

No entanto, nenhum BSC estará completo sem a existência de uma perspectiva financeira, na medida em que são sempre necessários recursos, para que seja possível satisfazer as necessidades dos seus “clientes” com qualidade e atingir a sua missão (Niven, 2008).

Kaplan e Norton (2001) propõem, para uma organização do sector público, a divisão das perspectivas clientes e financeira em 3 objectivos de alto nível, que necessitam cumprir para concretizar a sua missão, a partir dos quais a organização definirá os objectivos para as perspectivas dos processos internos e aprendizagem e crescimento. Esses 3 objectivos são:

- ✓ criação de valor, identificando os benefícios para os cidadãos criados pela organização;
- ✓ minimização do custo incorrido, através da eficiência operacional;
- ✓ legitimação dos apoios, na medida em que o cliente é o financiador de recursos para a organização.

Para uma melhor compreensão destes conceitos, os autores esquematizam-nos na Figura 3.17:

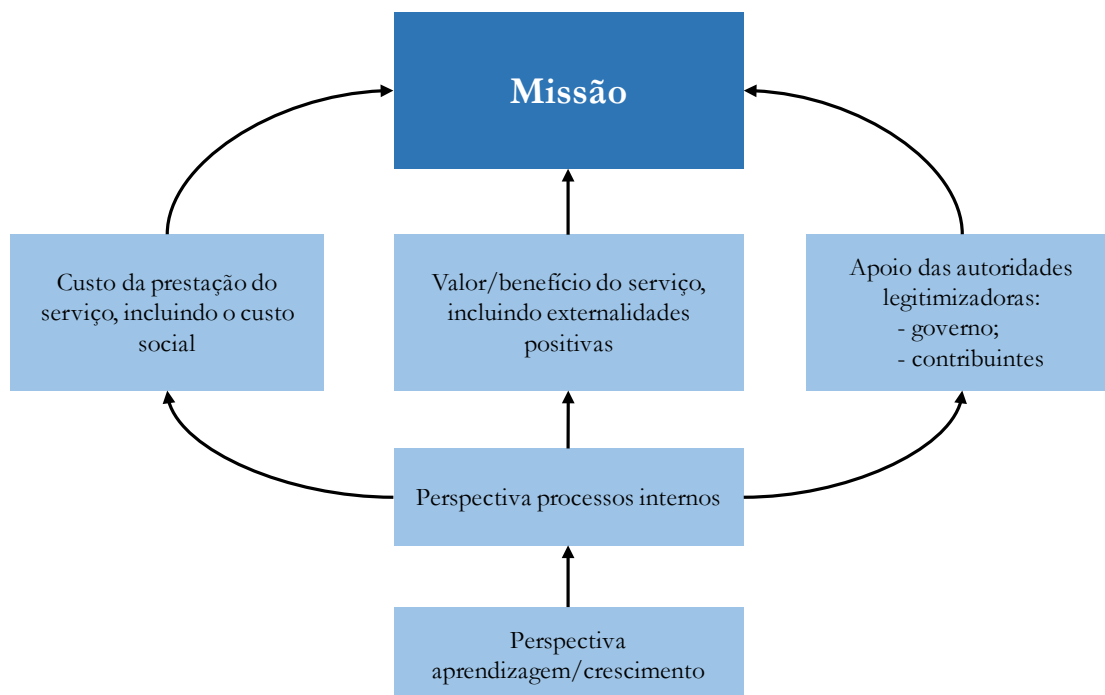


Figura 3.17 A perspectiva cliente/financeira para o sector público

Fonte: in Kaplan e Norton (2001: 136)

Perspectiva dos processos internos

Na perspectiva dos processos internos nas organizações públicas, os objectivos e indicadores devem ser escolhidos, tendo, em mente, a geração valor para os “clientes” e que permitam atingir da melhor forma a missão da organização, isto é, numa óptica de restrição orçamental, em que os processos devem ser desenvolvidos para criar impacto nesses “clientes” (Niven, 2008).

Segundo Niven (2008: 35), os processos internos escolhidos fluem directamente dos objectivos e dos indicadores na perspectiva do cliente, assinalando a transição do “de quê?” para “Como?”, isto é, na perspectiva do cliente, determinam-se objectivos para criar impacto positivo nos clientes, enquanto na perspectiva dos processos internos, a ênfase situa-se para como é que a organização pode criar esse impacto.

Perspectiva da aprendizagem e crescimento

De acordo com Niven (2008), a perspectiva de aprendizagem e crescimento são o fundamental para uma boa construção do BSC em organizações do sector público. À semelhança do sector privado, as competências e a dedicação dos funcionários é imprescindível para que se atinjam os objectivos sociais definidos para a organização, baseados na sua missão. Muito mais importante esta perspectiva é em organizações, onde são escassos os recursos financeiros devido às restrições orçamentais.

Para que consigam atingir os objectivos, Niven (2008) refere que devem ser capturados, nesta perspectiva, três activos intangíveis vitais: as competências do capital humano da organização; o fluido fluxo de informação por todos os funcionários, para que tenham todas as ferramentas necessárias para criar impacto nos “clientes” e a existência de um bom clima organizacional.

Relações causa efeito

As relações causa efeito numa organização pública devem conduzir para a satisfação dos nossos “clientes” ao contrário do definido para o privado, conforme se pode observar na Figura 3.18:

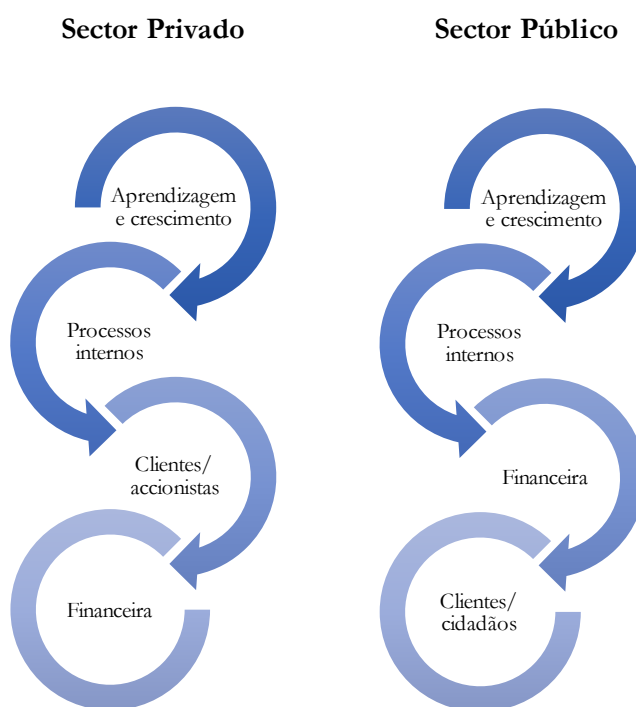


Figura 3.18 A direcção das relações causa efeito no sector privado e público

Fonte: in Stellar (s.d.)

À semelhança das organizações privadas, numa organização pública, um BSC bem construído deve descrever a sua estratégia, bem como, os factores críticos para o seu sucesso através de objectivos interligados e de indicadores, através de uma cadeia de relações causa-efeito que fluam através das perspectivas (Niven, 2008). Sendo, através do mapa de estratégia, a forma mais eficaz para testar e criar essas relações de causa efeito (Pinto, 2009).

PARTE II – APLICAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* AO SECTOR REGULATÓRIO

4. METODOLOGIA ADOPTADA

4.1. Justificação e objectivos do estudo empírico

Cada vez mais os Governos se preocupam com a forma como gerem os recursos que os seus contribuintes, através de impostos e taxas, lhes colocam à disposição. Nesse sentido, ferramentas, que lhes permitam avaliar o desempenho da sua actividade são, cada vez mais utilizadas, por todo o mundo.

Apesar da discussão académica sobre avaliação de desempenho das organizações ser maioritariamente centralizada para o sector público, muitos já são os autores, que enfatizam a sua importância, na eficiência e eficácia das actividades que desenvolvem em prol de toda a sociedade (Atkinson, Waterhouse e Wells, 1997).

Sendo a metodologia do BSC uma área bastante explorada e aprofundada para o sector privado e, nos anos mais recentes, para o sector público, em geral, no que concerne à sua aplicabilidade concretamente em entidades reguladoras, continua ainda em escassa investigação e desenvolvimento.

Note-se que o BSC tem vindo a tornar-se num instrumento de gestão adequado à organização e filosofia do sector público, podendo contribuir para a melhoria do desempenho organizacional, tornando-se pertinente a abordagem ao sector das entidades reguladoras, em concreto.

Em Portugal, ao contrário de outros países, ainda são limitadas as organizações que utilizam estes modelos, mas nota-se uma crescente preocupação. A publicação da recente Lei-quadro de enquadramento das entidades reguladoras mostra já alguma preocupação nesse sentido.

No âmbito concreto das entidades reguladoras, a ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos tem-se empenhado, para que as entidades gestoras que se encontram sob sua alçada mantenham bases de dados de indicadores de gestão de qualidade do serviço regulador, incentivando o recurso ao *Balanced Scorecard* (Guimarães, 2009).

Face às considerações apresentadas e dado o sucesso do modelo *Scorecard* proposto por Kaplan e Norton (1992), surge a questão de investigação para o presente trabalho:

Será que o BSC facilita o *accountability* das entidades reguladoras?

Com a presente investigação, pretende-se criar um modelo *Balanced Scorecard* para uma Entidade Reguladora portuguesa permitindo, desta forma, beneficiar essa entidade e outras congéneres das descobertas académicas alcançadas e comprovando a utilidade deste tipo de ferramentas ao sector público, em geral, e a este tipo de entidades em concreto.

4.2. Técnicas de recolha, análise e tratamentos dos dados

No desenvolvimento da investigação, a metodologia adoptada será, fundamentalmente, qualitativa, na medida em que se pretende obter dados descritivos originados pelo contacto directo com o objecto de estudo, abrindo desta forma espaço para a interpretação das questões e permitindo desenvolver conceitos e entendimentos com base nos dados e nos factos existentes.

Relativamente ao processo de recolha e tratamento de dados considerou-se que a metodologia mais adequada à presente investigação seria o estudo de caso, com aplicação a uma única entidade sendo, no caso concreto, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

Optou-se por esta metodologia dadas as inúmeras vantagens que esta apresenta neste tipo de análise organizacional.

Segundo Yin (2009) o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão de fenómenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, na medida em que permite preservar as características holísticas e significativas dos eventos quotidianos da vida real, tais como: ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e maturação de alguns sectores.

Dada a complexidade do método e, por forma a se obterem as informações necessárias ao desenvolvimento do estudo, deu-se particular atenção na recolha e tratamento dos dados quanto à sua validade e fiabilidade, por forma a minimizar os erros nas conclusões apresentadas.

Nesse sentido toda a informação recolhida, quer seja documental ou por observação directa, foi validada através do recurso a pessoas-chaves que se encontram envolvidas no processo de investigação do presente estudo (Yin, 2009).

5. IDENTIFICAÇÃO DO OBJECTO EM ANÁLISE

5.1. Justificação do objecto de estudo/Estudo de caso

À semelhança dos EUA, com a introdução pelos Governos de Clinton e Obama das GPRA e das GPRAMA, respectivamente, também os Governos em Portugal tem demonstrado interesse e preocupação em aumentar a confiança nos organismos públicos, através da implementação de medidas e exigências de eficiência e eficácia nas actividades desenvolvidas.

Em Portugal, esta avaliação de desempenho da Administração Pública veio imposta pela força da Lei n.º 66-B/2007⁸, de 28 de dezembro, com o modelo SIADAP. Todo o sistema é baseado em princípios de eficiência, eficácia e qualidade, padronizando a prestação de informação destes indicadores através do QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização).

O modelo vem assim, segundo o n.º 2 do art.º. 1º,

[...] contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências

Porém e apesar de o SIADAP ser obrigatório para um grande vasto número de organizações públicas (não o sendo para as entidades reguladoras), no art.º 10º refere que «os serviços devem recorrer a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar o disposto no presente título», reconhecendo que outras metodologias como o *balanced scorecard* contribuirão para o sucesso do modelo.

O QUAR, ao contrário do modelo BSC, centra-se na apresentação dos resultados ao Estado num sistema padronizado para todas as organizações, o que por vezes segundo Caldeira (2009) poderá desvalorizar algumas unidades orgânicas na organização, principalmente as de suporte. Não constituindo por si só, uma ferramenta óptima para uma cultura de avaliação e responsabilização, apesar de constituir um grande avanço por parte do Estado (Caldeira, 2009).

No actual contexto de globalização económica que vem conduzindo a uma intensa privatização da presença do Estado em sectores essenciais da economia, como as comunicações, os transportes ou a energia, com impacto na vida de todos os cidadãos,

⁸ estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)

frequentes são as notícias sobre a falta de regulação ou falhas nos sistemas regulatórios, especialmente em tempos de crise, como àquele que assistimos nos Estados Unidos, da queda do banco de investimento *Lehman Brothers*.

Nesse sentido, cabe ao Estado assegurar uma adequada regulação económica desses sectores essenciais aos cidadãos. Salvaguardar os interesses dos consumidores, bem como assegurar um ambiente concorrencial saudável, eliminando ou corrigindo «eventuais falhas de mercado decorrentes da existência de externalidades, poder de mercado, monopólios naturais, informação imperfeita e assimétrica» tem que ser primordial (Santos V. , 2009: 15).

De uma forma abrangente, os Reguladores têm como missão a “arbitragem” imparcial dos mercados. E, como “árbitros”, promovem a transparência do funcionamento desses mercados, contribuindo para que se garanta o acesso e a qualidade dos serviços públicos essenciais, se facilite a gestão e investimento de infra-estruturas e se melhore a eficiência do mercado (OECD, 2016a).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD), os Reguladores têm um papel essencial no crescimento e na confiança sustentável dos mercados e, por esse facto, são entidades totalmente independentes das Autoridades Públicas, das entidades privadas e dos consumidores, agindo de forma consistente, sem conflito de interesses ou sobre qualquer influência (OECD, 2016b).

Em Portugal, o Estado tem vindo a estar sempre omnipresente nas questões económicas do país, embora se note uma diminuição gradual dessa presença, delegando essas responsabilidades e criando mecanismos autonomos independentes (Vasconcelos, 2000).

Segundo o actual Presidente da ERSE, Vítor Santos (2009: 17), uma das razões para a criação de reguladores independentes «é a preservação da estabilidade e a redução dos riscos regulatórios», proporcionando um ambiente estável à promoção do investimento privado a longo prazo, contribuindo para um mercado saudável.

Com a publicação da Lei-quadro n.º 67/2013, de 28 de Agosto⁹, define-se o enquadramento jurídico das Entidades Reguladoras Independentes, doravante ERI, nacionais, uniformizando um conjunto de soluções normativas que se encontravam dispersas e, desta forma, resolver uma das exigências impostas pela *troika*, dando mais autonomia e poder a estas entidades supervisoras.

⁹ «Lei -Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo»

Com esta Lei de enquadramento, o Estado assume, claramente uma função reguladora, onde «protege e garante os direitos básicos dos cidadãos e [...] fiscaliza e supervisiona a provisão dos bens económicos e sociais nucleares (Nunes, Cabral e Rego, 2012: 1).

De acordo com a referida Lei-quadro, das entidades administrativas independentes com funções de regulação da actividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, entidades reguladoras definem-se por:

[...] pessoas colectivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da actividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de protecção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos sectores privado, público, cooperativo e social.

Numa definição mais jurídica, segundo o dicionário Jurídico da Administração Pública, Autoridades Administrativas Independentes:

[s]ão órgãos do Estado ou pessoas colectivas públicas de carácter institucional que a lei incumba da prossecução de fins do Estado, para o que lhes confia o exercício da função administrativa, com outorga expressa de competências de administração activa, mas cujos dirigentes beneficiam de um especial regime de independência, orgânica e funcional, perante os órgãos de soberania.

A Lei-quadro vem, desta forma, regulamentar a transição de uma regulação governamental para uma regulação exercida por entidades independentes, do Governo e das entidades reguladas, que reúnam competências técnicas, possibilitando-as exercer as suas funções em pleno.

Apesar de entidades independentes, as ERI encontram-se obrigadas a apresentar, anualmente, de forma pública, os seus relatórios de actividades. A sua conduta é, assim, escrutinada publicamente pelos cidadãos e pelo «olhar crítico da comunicação social», garantindo a devida independência do «poder político e [dos] grupos económicos e financeiros» (Nunes, Cabral e Rego, 2012: 4).

Outra característica destas entidades é o facto de disporem de total autonomia financeira no que concerne à sua gestão financeira e patrimonial, sendo a quase totalidade das suas receitas proveniente da cobrança de taxas dos sectores que regulam, não obtendo qualquer receita do Orçamento de Estado, por forma a exercer de forma independente as suas funções. Podendo, ao abrigo do n.º 5 do art.º 38.º da LQ, utilizar os resultados líquidos em benefício dos consumidores ou do sector regulado.

Devida à forte independência governamental é imperativo que sejam postos em prática mecanismos de controlo da actividade destas entidades, por forma a monitorizar o seu desempenho (Nunes, Cabral e Rego, 2012). Vítor Santos (2009: 22) refere mesmo que, somente através dos «princípios da transparência e do escrutínio público», se consegue legitimar a actividade regulatória de forma independente.

A própria LQ das ERI de acordo com o n.º 1 do art.º 4º vem definir os seguintes princípios de gestão para estas entidades:

- a) exercício da respetiva atividade de acordo com elevados padrões de qualidade;
- b) garantia de eficiência económica no que se refere à sua gestão e soluções adotadas nas suas atividades;
- c) gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e avaliação periódica em função dos resultados;
- d) transparência na atuação através da discussão pública de projetos de documentos que contenham normas regulamentares e da disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre os consumidores e entidades reguladas, incluindo sobre o custo da sua atividade para o setor regulado; [...]

Desperto o interesse académico para o tema da regulação, dada a sua natureza económica, e a crescente evolução histórica do papel do Estado nas nossas vidas, torna-se, assim, pertinente abordar o assunto da *gestão da performance* num sector onde cada vez mais a regulação é exercida de forma independente dos Governos e perceber até que ponto não se aproximará mais de uma aplicação parecida ao sector privado ou se será uma situação intermédia.

Neste sentido pretende-se com o presente estudo contribuir a nível académico para a verificação da questão de investigação, «**Será que o BSC facilita o *accountability* das entidades reguladoras?**», propondo a adopção do BSC como garante dessa *accountability* necessária nas entidades em causa.

5.2. Caracterização da entidade seleccionada

O presente estudo de caso incide sobre a Entidade Reguladora do Sector Energético, doravante ERSE.

A ERSE foi fundada em 1997, no intuito de preencher uma lacuna no sector regulatório no âmbito do sector energético sendo que, ao longo destes quase 20 anos de existência, as suas atribuições têm vindo a ser alteradas à medida das mudanças no sector.

Com as privatizações dos principais operadores nacionais do sector eléctrico (EDP) e da detentora das infraestruturas (REN), a entrada de novas empresas internacionais no mercado e a extinção das tarifas reguladas com a liberalização dos mercados eléctricos e do gás natural, mudanças na forma de actuação da ERSE foram necessárias para se «evitar a subsidiação cruzada entre a[c]tividades reguladas e não reguladas e entre se[c]tores de a[c]tividade» (ERSE, 2014: 7) e «garantir os mesmos objectivos de confiança dos consumidores na a[c]tuação do mercado e na formação do preço» (*ibid.*: 9).

Presentemente, no âmbito nacional, têm se vindo a assistir ao «esforço no processo de consolidação da liberalização dos mercados retalhista e no processo de construção do mercado interno de energia» dos sectores da electricidade e do gás natural, e nesse sentido a actividade da ERSE tem se vindo a focar essencialmente «na a[c]tualização e [na] implementação dos regulamentos fundamentais, tanto nacionais como europeus, e no acompanhamento e promoção dos direitos dos consumidores» (ERSE, 2016b).

A nível estatutário, segundo os seus últimos estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril, com as alterações do Decreto-lei n.º 212/2012, de 25 de setembro, compilados na redacção do Decreto-Lei n.º 84/2013 de 25 de junho, é definida a responsabilidade da ERSE pela regulação, regulamentação, supervisão e fiscalização dos sectores da electricidade e do gás natural, tendo-lhe sido atribuídas competências sancionatórias nesse âmbito, pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

Sendo uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, pelos seus estatutos, goza de independência no exercício das suas funções, nos termos definidos pela LQ n.º 67/2013, de 28 de agosto, «sem prejuízo dos princípios orientadores da política energética fixados pelo governo, nos termos constitucionais e legais e dos actos sujeitos a aprovação ministerial nos termos da lei e dos seus estatutos» (ERSE, 2016a).

Missão

A ERSE tem por missão,

a regulação dos sectores da electricidade e do gás natural, devendo exercer uma regulação que se constitua como um instrumento que garanta a racionalidade técnica e económica das decisões dos diferentes agentes nas actividades dos sectores regulados, como disposto nos seus Estatutos (ERSE, 2014: 4).

Neste âmbito, recebe da Lei e dos seus Estatutos, as seguintes atribuições:

- ✓ a proteção dos direitos e os interesses dos consumidores, em particular dos clientes finais economicamente vulneráveis, em relação a preços, à forma e qualidade da prestação de serviços, promovendo a sua informação, esclarecimento e formação;
- ✓ velar pelo cumprimento, por parte dos agentes do sector, das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas na lei e nos regulamentos aplicáveis;
- ✓ promover, enquanto entidade reguladora e nos termos da Lei, a concorrência entre os agentes intervenientes nos mercados;
- ✓ assegurar a existência de condições, que permitam a obtenção do equilíbrio económico e financeiro por parte das atividades dos setores regulados exercidos em regime de serviço público, quando geridas de forma adequada e eficiente;
- ✓ velar, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades, pelo cumprimento, por parte dos operadores do sector eléctrico, das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas nas leis e nos regulamentos, bem como nos contratos de concessão e nas licenças;
- ✓ contribuir para a progressiva melhoria das condições técnicas, qualitativas, económicas e ambientais no sector eléctrico, estimulando a adopção de práticas de eficiência energética.

Na prossecução das suas atribuições, a ERSE tem as seguintes competências genéricas:

- ✓ preparar e publicar regulamentos;
- ✓ fixar tarifas de acesso às redes e as tarifas transitórias; publicar os preços regulados;
- ✓ decidir sobre matérias objecto de regulação;
- ✓ fiscalizar a aplicação dos regulamentos e o seu cumprimento, podendo aplicar sanções;
- ✓ emitir pareceres.

Nos seus estatutos são referidas muitas outras atribuições. No entanto, estas foram as que a entidade considerou relevante destacar (ERSE, 2016a).

Valores

Para o exercício das suas funções rege-se pelos seguintes princípios fundamentais:

- ✓ independência
- ✓ transparência
- ✓ sustentabilidade
- ✓ competência
- ✓ coesão
- ✓ cooperação

Visão

Quanto à visão a ERSE,

assume-se como uma instituição de referência no universo das entidades reguladoras nacionais e europeias, contribuindo para a promoção contínua da existência de mercados eficientes e concorrenciais, [...] orienta[ndo] a sua intervenção na perspectiva de ser reconhecida, pela excelência do serviço prestado através da correcta arbitragem dos interesses envolvidos designadamente os dos consumidores (ERSE, 2009: 15).

A ERSE refere ainda, nas suas opções estratégicas para 2014-2018, o reposicionamento estratégico de uma regulação equilibrada entre a regulamentação do sector e a responsabilização dos operadores regulados e dos agentes de mercado, como uma aspiração para a entidade (ERSE, 2014).

Para melhor compreensão deste conceito, a ERSE elaborou a Figura 5.19, onde se pode observar o posicionamento aspiracional para a ERSE.

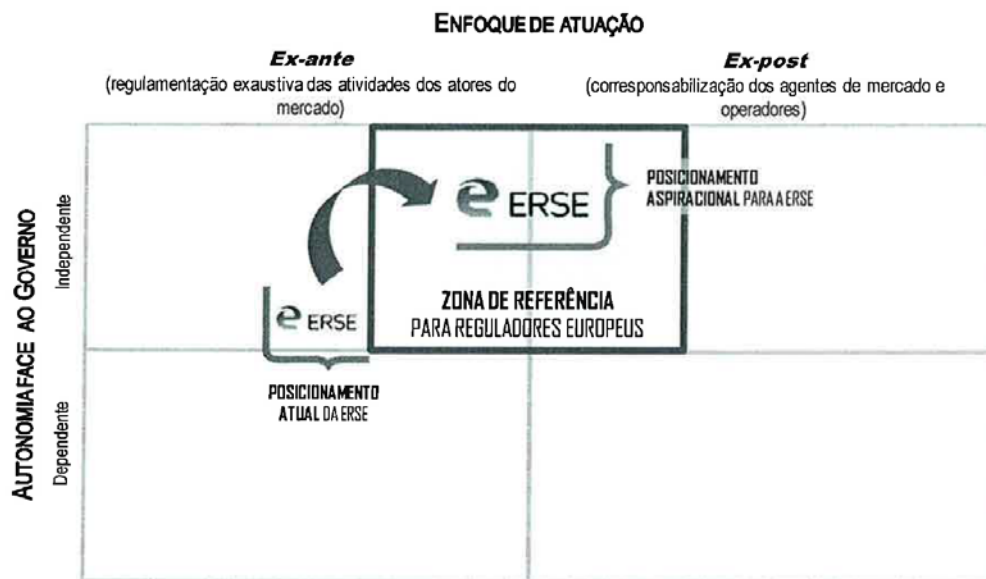


Figura 5.19 Reposicionamento estratégico da ERSE
Fonte: in Opções Estratégicas 2014-2018 (ERSE, 2013: 17)

Por forma a ser possível atingir a sua missão e visão, a ERSE conta com os seus colaboradores. A entidade considera os seus recursos humanos como uma vantagem competitiva na sua estratégia de longo prazo apostando, assim, no seu desenvolvimento técnico e nas suas competências individuais, procurando proporcionar-lhes formação e «um ambiente profissional caracterizado pela integridade e profissionalismo» (ERSE, 2016a).

A nível orgânico encontra-se dividida em 5 níveis, conforme se pode observar no organograma disponibilizado pela própria (Figura 5.20).



Figura 5.20. Organograma da ERSE
Fonte: in ERSE (2016a)

6. CRIAÇÃO DE *BALANCED SCORECARD* NA ERSE

Para a elaboração da proposta do modelo *balanced scorecard* apresentada foram seguidos os passos propostos por (Quezada *et al.* 2009) exemplificados na Figura 2.11. Sendo que a visão, a missão e os temas estratégicos foram definidos pela própria entidade no documento Opções Estratégicas Plurianuais 2014-2018, já explanados no capítulo anterior, referente à caracterização da ERSE, este documento é a base do mapa estratégico proposto, bem como os relatórios anuais sobre os mercados de electricidade e de gás natural em Portugal, elaborados pela ERSE, mais concretamente a versão mais actualizada de 2015 (ERSE, 2016c).

É importante salientar que o modelo de *balanced scorecard* que aqui será proposto, apesar de se basear em informação pública prestada pela ERSE, terá sempre carácter académico ao que acresce que o conteúdo apresentado no presente texto é de exclusiva responsabilidade do autor, não vinculando em caso algum, a ERSE, onde o autor exerce funções.

6.1. Definição dos vectores estratégicos

No sentido de tornar possível o cumprimento da sua missão, a ERSE definiu para o período de 2014-2018, nas suas opções estratégicas, a concretização de seis linhas orientadoras para cumprimento das tendências e desafios, que se esperam no sector energético para esse período:

- ✓ melhoria do funcionamento dos mercados grossista e retalhista;
- ✓ regulação dos monopólios naturais, adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores e sustentabilidade económica;
- ✓ promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas;
- ✓ análise prospectiva dos sectores regulados e promoção da sua sustentabilidade ambiental;
- ✓ protecção dos consumidores; e,
- ✓ valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE.

Estas linhas orientadoras concretizam-se através de diversas actividades estratégicas que a ERSE se propõe executar no sentido de orientar a sua intervenção na concretização da sua missão com sucesso, explanadas no referido documento.

Por forma a congregar todas estas matérias e a facilitar a sua compreensão foi construído o anexo 1, com base no Plano de actividades e Orçamento 2016 da ERSE e mais concretamente nas opções estratégicas para 2014-2018.

Na construção do modelo *balanced scorecard* proposto foram considerados dois vectores estratégicos que traduzem as linhas orientadoras divulgadas pela ERSE, simplificando a construção do mapa e facilitando a comunicação da estratégia por toda a organização. Para tal, foi elaborada a Tabela 6.9 como forma de garantir que todas as linhas orientadoras se exprimissem pelos vectores estratégicos escolhidos.

Tabela 6.9 Matriz dos vectores estratégicos da ERSE

Linha de orientação estratégica	Vectores estratégicos	• Reforçar a Regulação e promover a Supervisão	• Reforçar a transparência de comunicação e aproximação aos consumidores
I. Melhoria do funcionamento dos mercados grossista e retalhista			
II. Regulação dos monopólios naturais, adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores e sustentabilidade económica			
III. Promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas e da adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores			
IV. Análise prospectiva dos sectores regulados e promoção da sua sustentabilidade			
V. Protecção dos consumidores			
VI. Valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE.			

Desta forma foi possível traduzir a estratégia em apenas dois vectores de fácil compreensão por toda a organização, simplificando a linguagem, clarificando os resultados obtidos e potenciando a eficácia da comunicação (Caldeira, 2009).

6.2. Definição das perspectivas

No alinhamento das características do modelo, torna-se necessário traduzir a missão, a visão e a estratégia delineadas para a ERSE em perspectivas de desempenho da organização.

Nesse sentido, foram consideradas as quatro perspectivas propostas por Kaplan e Norton pela seguinte ordem de importância dentro da organização:

✓ **Perspectiva dos *stakeholders***

Em linha com a perspectiva de clientes de Kaplan e Norton, considerou-se denominar de perspectiva de *stakeholders* dado o significado lato da expressão, na medida em que não se tratam propriamente de clientes mas sim de partes interessadas na actividade da ERSE. Foram, assim, consideradas como partes interessadas e com grande influência

na actividade da ERSE, os consumidores de electricidade e gás natural, as entidades reguladas no sector da electricidade e do gás natural e o Estado.

Nos consumidores foram tidos em conta as associações ou outras entidades que agem em sua representação. Consideram-se como entidades reguladas, todas as entidades cuja actividade seja abrangida pela regulação e supervisão da ERSE. O Estado foi tido não numa perspectiva de financiador, pois os recursos da ERSE não advêm do orçamento de Estado, mas como parte interessada e influente na sua actividade, no ponto de vista em que esta desenvolve actividades imputadas por si no âmbito da Lei.

✓ **Perspectiva dos processos internos**

Na perspectiva dos processos internos serão desenvolvidas as funções de eficácia e excelência relativamente aos processos de funcionamento internos da organização.

✓ **Perspectiva da aprendizagem e crescimento**

Na perspectiva de aprendizagem e crescimento foi tido em conta a importância dada pela ERSE aos seus colaboradores. Os recursos humanos na ERSE são vistos como ferramentas importantes e fundamentais para se alcançar a missão e a visão da organização a longo prazo. E nesse sentido considerados objectivos que proporcionassem a sua motivação e o desenvolvimento das suas competências.

Foram também considerados objectivos no âmbito das ferramentas aplicacionais e desenvolvimentos tecnológicos necessários à repercussão das suas actividades.

✓ **Perspectiva financeira**

A perspectiva financeira no modelo proposto para a ERSE foi considerada numa perspectiva de optimização dos recursos financeiros que a organização dispõe, em termos de eficácia e de eficiência dos mesmos.

Foi ponderada a hipótese de uma **quinta perspectiva** no âmbito da sustentabilidade, na medida em que é tida «como grande prioridade» pela organização (ERSE, 2015: 16).

Porém visto que estas matérias são vistas pela ERSE na óptica da promoção da eficiência no consumo da energia eléctrica através da introdução de mecanismos de incentivos e promoção pelo combate ao desperdício por parte dos seus “clientes”, o tema da sustentabilidade foi integrado na perspectiva dos *stakeholders*.

6.3. Definição dos objectivos

Conhecendo a missão, a visão e as linhas orientadoras estratégicas da ERSE, falta caracterizar os objectivos estratégicos que traduzam de forma eficaz estes conceitos encadeando as 4 perspectivas definidas.

Dada a área de alcance das funções e atribuições da ERSE e a estratégia delineada até 2018, pela própria (ver anexo 1), foram propostos os objectivos estratégicos explanados na Figura 6.21 para cada uma das perspectivas fixadas.



Figura 6.21 Objectivos estratégicos da ERSE

Na definição dos objectivos estratégicos foi tida em conta a existência de uma relação explícita entre as 4 perspectivas, garantindo a existência de relações causa-efeito entre os objectivos, como se poderá observar na Figura 6.22.

De igual forma foi garantido que os objectivos financeiros definidos tenham impacto na *performance* dos objectivos de aprendizagem, que por sua vez induzam melhorias nos processos internos e na sua coordenação, e neste sentido, que todos juntos concretizem o objectivo final de satisfação das necessidades dos *stakeholders* da ERSE.

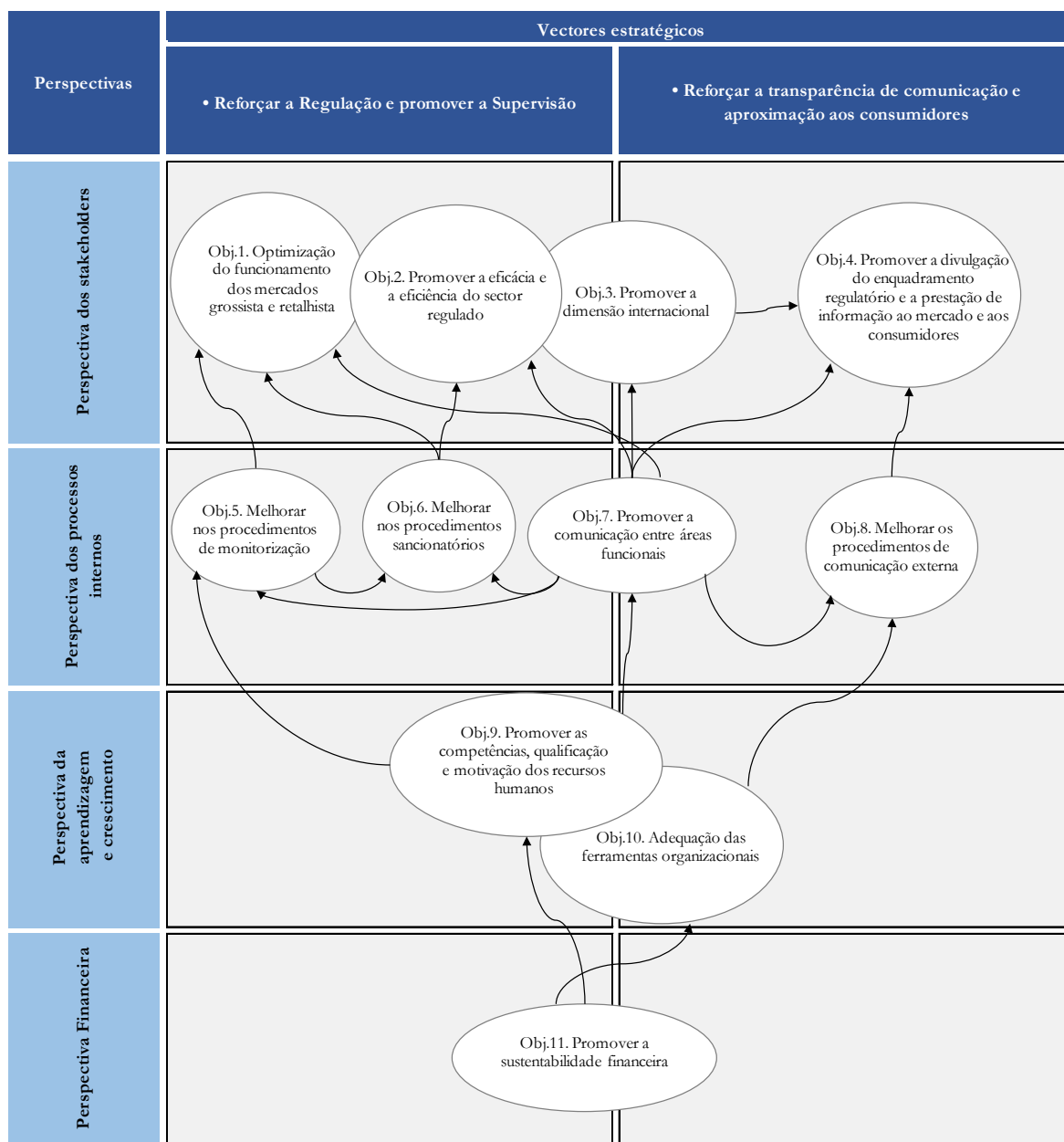


Figura 6.22 Mapa estratégico da ERSE (relações causa-efeito)

Em suma, na medida em que as perspectivas, desta forma, se encontram interligadas, quando ocorrem falhas no funcionamento de uma perspectiva inevitavelmente se repercutirão negativamente na eficiência de outra ou outras perspectivas, provocando desvios no percurso estratégico e consequentemente desequilíbrios no *Balanced Scorecard*.

6.4. Definição dos indicadores

Constituídos os objectivos estratégicos que traduzem eficazmente a estratégia da ERSE, importa agora definir as métricas mais apropriadas para medir os resultados da estratégia, mais concretamente o nível de concretização desses objectivos.

Na elaboração dos indicadores propostos foram tidos em conta todos os pressupostos definidos na revisão da literatura.

Foram elaborados dois indicadores por objectivo, um de resultado e outro de acção, uma vez mais, para tornar o processo simples e claro para toda a organização.

Por forma a simplificar a leitura dos mapas foi utilizada a nomenclatura da Figura 6.23 para numerar cada um dos indicadores de desempenho.

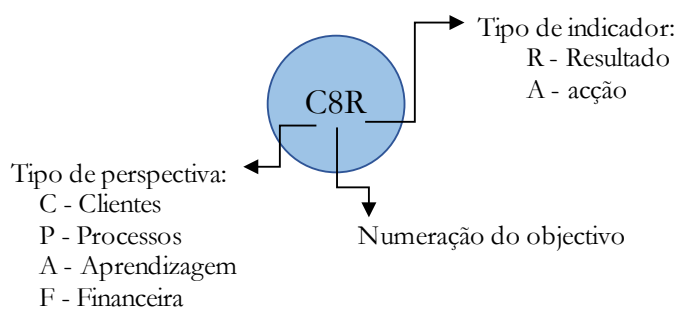


Figura 6.23 Legenda da numeração dos indicadores

Foram elaboradas as Tabela 6.10, Tabela 6.11, Tabela 6.12 e a Tabela 6.13, representando para cada uma das perspectivas, os seus objectivos estratégicos e respectivos indicadores de desempenho. As fórmulas de cálculo de cada um dos indicadores encontram-se discriminadas no anexo 2.

Tabela 6.10 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva stakeholders

Perspectiva Stakeholders				
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	u.m.	O que mede?
1	•Optimização do funcionamento dos mercados grossista e retalhista	C1R - Evolução do índice de Herfindahl (IHH) ⁽¹⁾	%	Eficiência
		C1A - Taxa de crescimento de clientes com telecontagem ⁽²⁾	%	Eficácia
2	•Promover a eficácia e a eficiência do sector regulatório	C2R - Eficiência das actividades reguladas ⁽³⁾	€/MWh	Eficiência
			€/MWh	
			€/cliente	
		C2A - Sucesso dos incentivos	%	Eficácia
3	•Promover a dimensão internacional	C3R - Produção de eventos	%	Outputs
		C3A - Taxa de crescimento de documentos	%	Outputs
4	•Promover a divulgação do enquadramento regulatório e a prestação de informação ao mercado e aos consumidores	C4R - Grau de realização de consultas públicas	%	Outputs
		C4A - Taxa de crescimento de participação em consultas públicas	nº participantes	Eficácia

(1) qj - quota de mercado dos agentes (volume de energia fornecido por cada comercializador no ML)

(2) MAT - muito alta tensão, AT - alta tensão, MT - média tensão e BT - baixa tensão

(3) ORT - operadores da rede de transportes, ORD - operadores da rede distribuição e CUR - comercializadores de último recurso

Tabela 6.11 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva dos processos internos

Perspectiva dos processos internos				
Nº Obj	Objectivo estratégico	Indicadores	u.m.	O que mede?
5	• Melhorar nos procedimentos de monitorização	P5R - Inspeções realizadas	%	Volume de trabalho
		P5A - % Acções de incumprimento recorrentes	%	Eficiência
6	• Melhorar nos procedimentos sancionatórios	P6R - Tratamento das denúncias	%	Volume de trabalho
		P6A - Sucesso dos processos de contraordenação	%	Eficiência
7	• Promover melhorias na comunicação entre áreas (coordenação interna)	P7R - Acções de melhorias implementadas	acções	Eficácia
		P7A - Taxa de crescimento de grupos de trabalho interno	%	Qualidade
8	• Melhorar nos procedimentos de comunicação externa	P8R - Grau de satisfação no atendimento	%	Qualidade
		P8A - Taxa de crescimento de visitas ao portal externo	%	Eficácia

Tabela 6.12 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva da aprendizagem e crescimento

Perspectiva da aprendizagem e crescimento				
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	u.m.	O que mede?
9	• Promover as competências, qualificação e motivação dos recursos humanos	A9R - Taxa de cumprimento do plano de formação	%	Qualidade
		A9A - Actualização de conhecimentos	nº horas	Qualidade
10	• Adequação das ferramentas organizacionais	A10R - Grau de implementação do plano de investimento em sistemas de informação (PISI)	%	Eficácia
		A10R - grau de utilização dos simuladores	%	Eficácia

Tabela 6.13 Indicadores de desempenho para os objectivos da perspectiva financeira

Perspectiva financeira				
Nº Obj	Objectivo estratégico	Indicadores	u.m.	O que mede?
11	• Promover a sustentabilidade financeira	F11R - Taxa de redução de custos de funcionamento	%	Eficácia
		F11A - Execução orçamental	%	Eficiência

6.5. Definição das metas

Referenciados os indicadores para cada objectivo estratégico é necessário estabelecer as respectivas metas por forma a quantificar o nível de desempenho a atingir por cada um dos objectivos.

O acompanhamento estratégico sistemático dos resultados confrontado com as metas inicialmente estabelecidas é fundamental para o conhecimento profundo da organização no âmbito da eficácia do seu desempenho, podendo com a análise dos desvios detectados apresentar atempadamente medidas correctivas na sua actuação por forma a se manter em linha com a sua estratégia (Caldeira, 2009).

Este acompanhamento estratégico, segundo Caldeira (2009) deve ser efectuado mensalmente na fase de implementação, para que seja possível, atempadamente, corrigir possíveis falhas no mapeamento estratégico, na medida em que nesta fase ainda não se encontra fortemente consolidado. Numa segunda fase, quando este mapeamento estiver mais sólido poderá, a análise dos desvios, passar a ser numa base trimestral.

A quantificação das metas deverá ser estabelecida, para o ano de implementação, com base na análise da evolução histórica dos dados obtidos para os indicadores, na tentativa de as aproximar o mais possível da realidade. Não as tornando demasiado fáceis de atingir nem demasiado ambiciosas, evitando desta forma a desmotivação e descrença no modelo.

Para a proposta em causa, as metas, não foram quantificadas por se tratar de um trabalho académico, a sua definição somente fará sentido se definidas pela Gestão em funções na organização.

6.6. Mapa estratégico consolidado

A elaboração de um mapa estratégico consolidado permite garantir a difusão por toda a organização da visão global de toda a estratégia da organização.

No mapa estratégico da ERSE expresso na Figura 6.24 configuram a Missão, a Visão, os Valores com que baseia a sua actuação, os Vectores Estratégicos, o mapa *scorecard* com os objectivos interligados nas suas relações causa-efeito, os Indicadores e as Metas a alcançar.

Missão	Visão	Valores	Perspectivas	Vectores estratégicos		Indicadores	Meta
				• Reforçar a Regulação e promover a Supervisão	• Reforçar a transparência de comunicação e aproximação aos consumidores		
a regulação dos sectores da electricidade e do gás natural, devendo exercer uma regulação que se constitua como um instrumento que garanta a racionalidade técnica e económica das decisões dos diferentes agentes nas actividades dos sectores regulados, como disposto nos seus Estatutos	Reposicionamento estratégico de uma regulação equilibrada entre a regulamentação do sector e a responsabilização dos operadores regulados e dos agentes de mercado	Independência, transparência, sustentabilidade, competência, coesão e cooperação	Perspectiva dos stakeholders	<p>Obj.1. Optimização do funcionamento dos mercados dos mercados grossista e retalhista</p> <p>Obj.2. Promover a eficiência e a eficiência do sector regulado</p> <p>Obj.3. Promover a dimensão internacional</p> <p>Obj.4. Promover a divulgação do enquadramento regulatório e a prestação de informação ao mercado e aos consumidores</p>	<p>C1R - Evolução do índice de Herfindahl (HH)</p> <p>C1A - taxa de crescimento de clientes com reconhecimem</p> <p>C2R - Eficiência das actividades reguladas</p> <p>C2A - Sucesso dos incentivos</p> <p>C3R - Produção de eventos</p> <p>C3A - Taxa de crescimento de documentos</p> <p>C4R - Grau de realização de consultas públicas</p> <p>C4A - Taxa de crescimento de participação em consultas públicas</p>	<p><0</p> <p>> 60%</p> <p>< 1</p> <p>100%</p> <p>>0</p> <p>>0</p> <p>100%</p> <p>>20%</p>	
			Perspectiva dos processos internos	<p>Obj.5. Melhorar nos procedimentos de monitorização</p> <p>Obj.6. Melhorar nos procedimentos sancionatórios</p> <p>Obj.7. Promover a comunicação entre áreas funcionais</p> <p>Obj.8. Melhorar os procedimentos de comunicação externa</p>	<p>P3R - Inspeções realizadas</p> <p>P5A - % Acções de incumprimento recorrentes</p> <p>P6R - Tratamento das denúncias</p> <p>P6A - Sucesso dos processos de contratação</p> <p>P7R - Acções de melhorias implementadas</p> <p>P7A - Taxa de crescimento de grupos de trabalho interno</p> <p>P8R - Grau de satisfação no atendimento</p> <p>P8A - Taxa de crescimento de visitas ao portal externo</p>	<p>100%</p> <p>0</p> <p>>20%</p> <p>100%</p> <p>>0</p> <p>>0</p> <p>>90%</p> <p>>0</p>	
a regulação dos sectores da electricidade e do gás natural, devendo exercer uma regulação que se constitua como um instrumento que garanta a racionalidade técnica e económica das decisões dos diferentes agentes nas actividades dos sectores regulados, como disposto nos seus Estatutos	Reposicionamento estratégico de uma regulação equilibrada entre a regulamentação do sector e a responsabilização dos operadores regulados e dos agentes de mercado	Independência, transparência, sustentabilidade, competência, coesão e cooperação	Perspectiva da aprendizagem e crescimento	<p>Obj.9. Promover as competências, qualificação e motivação dos recursos humanos</p> <p>Obj.10. Adequação das ferramentas organizacionais</p>	<p>A9R - Taxa de cumprimento do plano de formação</p> <p>A9A - Actualização de conhecimentos</p> <p>A10R - Grau de implementação do plano de investimento em sistemas de informação (PIS)</p> <p>A10R - Grau de utilização dos simuladores</p>	<p>>90%</p> <p>>35h</p> <p>>50%</p> <p>>20%</p>	
			Perspectiva Financeira	<p>Obj.11. Promover a sustentabilidade financeira</p>	<p>F11R - Taxa de redução de custos de funcionamento</p> <p>F11A - Execução orçamental</p>	<p><10%</p> <p><10%</p>	

Figura 6.24 Mapa estratégico consolidado

6.7. Planos de acção propostos – Iniciativas

Foi elaborado um mapa de iniciativas na medida em que é fundamental para a obtenção de uma visão global do plano de acção da organização para alcançar a sua visão e missão, numa perspectiva mais operacional, concretizando a estratégia da organização.

As iniciativas consideradas fazem parte do plano estratégico da organização e não são mais de que as actividades que a ERSE se propõe desenvolver na ambição de alcançar os objectivos estratégicos a que se propõe.

O mapa de iniciativas elaborado na Figura 6.25 pretende evidenciar o nível de impacto que cada uma tem nos objectivos estratégicos definidos na óptica de cada uma das perspectivas de Kaplan e Norton.

O acompanhamento da execução das iniciativas é crucial para aferir se as iniciativas definidas são críticas para a concretização da estratégia e nesse sentido o mapa permite esse acompanhamento podendo o concretizar através da atribuição de um orçamento a cada uma das iniciativas e fazendo a sua posterior monitorização.

Iniciativa		Objectivos										
		Stakeholders				Processos internos			Aprend cresc.		Finan	
		Optimização do funcionamento dos mercados grossista e retalhista	Promover a eficácia e a eficiência do sector regulado	Promover a dimensão internacional	Promover a divulgação do enquadramento regulatório e a prestação de informação ao mercado e aos consumidores	Melhorar nos procedimentos de monitorização	Melhorar nos procedimentos sancionatórios	Promover melhorias na comunicação entre áreas (coordenação interna)	Melhorar nos procedimentos de comunicação externa	Promover as competências, qualificação e motivação dos recursos humanos	Adequação das ferramentas organizacionais	Promover a sustentabilidade financeira
i	Obj.1	Obj.2	Obj.3	Obj.4	Obj.5	Obj.6	Obj.7	Obj.8	Obj.9	Obj.10	Obj.11	
I.1	. Supervisão do mercado através de acções direccionadas de verificação e de investigação											
I.2	. Monitorização dos procedimentos sistemáticos e abrangentes											
I.3	. Obtenção de informação cada vez mais detalhada sobre as actividades reguladas											
I.4	. Divulgar o enquadramento da regulação e prestar informação a agentes, operadores e consumidores											
I.5	. Sancionamento de condutas legalmente puníveis											
I.6	. Promoção da eficiência e da eficácia das políticas de incentivos regulatórios											
I.7	. Garantir a sustentabilidade económica das empresas reguladas											
I.8	. Monitorização das actividades reguladas e dos fluxos económico-financeiros associados											
I.9	. Promoção da harmonização regulatória											
I.10	. Promoção da transparência da operação das infra-estruturas, consolidando e clarificando as regras de acesso às mesmas											
I.11	. Incentivar e promover a participação dos consumidores no processo de decisão regulatória											
I.12	. Contribuir para a gestão da conflitualidade											
I.13	. Incentivar e dinamizar a prestação de serviços no sector energético											
I.14	. Reforço da coordenação internacional											
I.15	. Análise e antecipação das tendências dos sectores regulados, designadamente, nas suas vertentes tecnológicas, económicas, financeiras e sociais											
I.16	. Contribuição para os objectivos nacionais e europeus da política energética e ambiental, no âmbito da descarbonização da sociedade											
I.17	. Desenvolvimento da gestão da procura, através da prestação de serviços pelo consumidor ao sistema											
I.18	. Assegurar a eficiência e a excelência da organização interna											
I.19	. Garantir e promover a coordenação interna dos processos e a comunicação entre áreas funcionais											
I.20	. Consolidar a promoção das competências, a qualificação e a motivação dos recursos humanos											
I.21	. Adequação das ferramentas organizacionais em termos de I&D ao contexto regulatório											
I.22	. Assegurar a eficácia e a eficiência na utilização dos recursos financeiros											
I.23	. Reforço da orientação da acção da ERSE por objectivos e prestação de contas a todos os interessados											



Legenda:  Impacto forte  Impacto médio

Figura 6.25 Mapa de iniciativas da ERSE

7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização dos mercados e o conseqüente aumento competitivo entre as organizações fez com que a procura por metodologias avançadas que lhes tragam vantagens competitivas em relação às outras esteja em forte crescimento.

A elaboração do presente estudo permitiu verificar que o interesse por metodologias que proporcionem ferramentas robustas e fiáveis de análise do desempenho das organizações e conseqüentemente da gestão da sua estratégia, como o *Balanced Scorecard*, ganhou alguma notoriedade, quer pela sua divulgação no seio do mundo académico, quer pelos sucessivos casos de sucesso de implementação.

O *balanced Scorecard* apesar de não fornecer soluções aponta na direcção certa para as encontrar através de uma gestão eficaz.

«[...] [T]he scorecard is like a scale. The role of the scale when you are on a diet is not to make you lose weight. The scale merely provides you with feedback on how you are doing. In the same way, building a balanced scorecard will not improve organizational performance. It will simply give you feedback to know well you are achieving your strategic direction» (Işoraité, 2008: 27).

Concebido para ser um instrumento de avaliação de desempenho organizacional, rapidamente lhe foram vistas capacidades notáveis para a gestão estratégica.

Foi possível, através do trabalho de investigação, constatar que apesar do modelo ser largamente utilizado para o sector privado, é possível adaptá-lo à realidade pública, na medida em que cada vez mais a Administração Pública se preocupa com a gestão eficiente e eficaz dos recursos que lhe são colocados à disposição, dinamizando fortemente a estratégia das organizações.

No entanto, como foi referido, é fundamental adaptá-lo às características e especificidades das organizações. O *balanced scorecard* não é de todo estático, sendo essa a característica que o faz ser adaptável ao sector público e não lucrativo.

Apesar da entidade em causa, a ERSE, ser uma entidade independente da Administração Pública, a sua existência depende de uma Lei governamental, enquadrando-se, por conseguinte no âmbito do sector público.

Em resumo, do processo de concepção do modelo BSC proposto conclui-se:

- ✓ que a sua aplicação é possível para as Entidades Reguladoras;

- ✓ que para a sua implementação tenha sucesso é necessário assegurar o envolvimento da gestão de topo na divulgação do BSC por toda a organização;
- ✓ que é necessário o devido ajustamento dos conceitos do modelo base virado para o sector privado, na medida em que a perspectiva dos clientes torna-se o foco das atenções, sendo a referência para toda a construção do modelo;
- ✓ a perspectiva financeira no modelo proposto para este tipo de entidades terá sempre pouco protagonismo, na medida em que é vista como um meio necessário para a satisfação da missão, a satisfação das necessidades dos “clientes”, no caso da ERSE, os *stakeholders*;
- ✓ que através da divulgação do modelo por toda a organização é possível transmitir de forma eficaz a visão e a missão e, conseqüentemente, a focalização para a estratégia da organização, por todos os envolvidos. E nesse sentido é fundamental a construção de um mapa estratégico de fácil leitura e compreensão;
- ✓ que os indicadores escolhidos, para medir eficazmente os objectivos, devem ser fiáveis, simples, de fácil obtenção dos dados para os concretizar e identificados por uma unidade de medida;
- ✓ que é necessário quantificar metas de alcance para cada um dos indicadores, porém os valores definidos não devem ser de fácil alcance mas também não demasiado ambiciosos;
- ✓ que a sua implementação no sector público contribui para uma gestão pro-activa das organizações.

Concretamente quanto ao modelo proposto no presente estudo, conclui-se que, efectivamente, a sua aplicação numa Entidade Reguladora, transmite a necessária *accountability* nos princípios da transparência e do escrutínio público, conseguindo-se legitimar a actividade regulatória de forma independente, através da eficaz e eficiente utilização dos recursos para o fim proposto (missão e visão) para este tipo de entidades, bem como facilita a tarefa de resposta às exigências legais decorrentes do novo enquadramento das ERI no âmbito da gestão eficiente da sua actividade.

É intenção deste estudo ajudar a ultrapassar as dificuldades inerentes ao processo de implementação desta metodologia em Entidades Reguladoras e que os cépticos ao modelo encontrem a necessária motivação para as ultrapassar.

Porém e apesar de todo o esforço e empenho na elaboração do presente estudo, verificaram-se algumas limitações que merecem a devida atenção para estudos futuros. Limitações essas que, essencialmente, decorreram do tempo disponível para aprofundar todos os aspectos técnicos da organização, principalmente na comprovação por parte da organização, dos indicadores escolhidos, além do que não foi possível testá-los, efectivamente.

Nesse sentido e tendo em conta o interesse académico do tema, seria interessante uma análise mais aprofundada sobre a verificação estatística comprovada de que os indicadores escolhidos nesta proposta são os mais indicados para a organização em causa, bem como envolver a própria organização nesta investigação, através de inquéritos.

Por outro lado, seria interessante acompanhar a sua implementação e avaliar os comportamentos da organização às mudanças que o modelo poderá incutir na organização e o seu impacto na eficiência e eficácia da própria organização.

Também seria interessante estudar de que forma as outras reguladoras implementariam o modelo e se todas convergiam no mesmo sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASQ*: The Global voice of quality - **Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA)** [Em linha]. (2016) [Consult. 20 Set. 2016]. Disponível em: <http://asq.org/learn-about-quality/malcolm-baldrige-award/overview/overview.html>
- ATKINSON, A. A.; WATERHOUSE, J. H.; WELLS, R. B. - A stakeholder approach to strategic performance measurement. **Sloan Management Review** [Em linha]. 38:3 (1997), 25-37. [Consult. 8 Jun. 2016]. Disponível em: <http://sloanreview.mit.edu/article/a-stakeholder-approach-to-strategic-performance-measurement/>
- BALABONIENĖ, I.; VEČERSKIENĖ, G. - The aspects of performance measurement in public sector organization. **Procedia-Social and Behavioral Sciences** [Em linha]. 213:1 (2015), 314-320. doi: 10.1016/j.sbspro.2015.11.544
- BANKER, R., CHANG, H., & PIZZINI, M. - The judgmental effects of strategy maps in balanced scorecard performance evaluations. **International Journal of Accounting Information Systems** [Em linha]. 12:4 (2011), 259–279. doi: 10.1016/j.accinf.2011.08.001
- BORGES, V.; GOMES, P.; FERNANDES, M. J. - O Balanced Scorecard no setor público: perspectiva do consultor de gestão. **Congresso dos TOC - 20 anos** [Em linha]. Lisboa: OTOC, 2015. [Consult. 3 Out. 2016]. Disponível em: <http://www.occ.pt/news/trabalhoscongv/pdf/43.pdf>. ISBN 978-972-9171-86-4.
- CALDEIRA, J. - **Implementação do balanced scorecard no estado**. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2009. ISBN 978-972-40-3732-5.
- CHAN, L. - 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** [Em linha]. 17:3 (2004), 201-221. doi: 10.1108/09513550410530144
- COLE, M.; PARSTON, G. - **Unlocking Public Value**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006. ISBN: 978-0-471-95945-8.
- CRUZ, C. P. - **Balanced scorecard - Concentrar uma organização no que é essencial!!!**. Porto: Vida Económica, 2009. ISBN 9789727882816.
- DECRETO-LEI N.º 97/2002 de 12 de abril do Ministério da Economia. Diário da República: N.º 86 (2002). Disponível em: http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/DL%2097_2002%20estatutos%20da%20ERSE.pdf.

DECRETO-LEI N.º 212/2012 de 25 de setembro do Ministério da Economia e do Emprego. Diário da República: 1.ª série - N.º 186 (2012). Disponível em: http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/DL%20212_2012.pdf

DECRETO-LEI N.º 84/2013 de 25 de junho do Ministério da Economia e do Emprego. Diário da República: 1.ª série - N.º 120 (2013). Disponível em: http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/Decreto-lei%20n.%2084_2013.pdf

D'SOUZA, S.; SEQUEIRA, A. - Application of MBNQA for service quality management and performance in healthcare organizations. **International Journal of Engineering, Science and Technology** [Em linha]. 3:7 (2011), 73-88. doi: 10.4314/ijest.v3i7.6S

EPSTEIN, M. J.; WISNER, P. S. - Good neighbors: Implementing social and environmental strategies with the BSC. **Balanced scorecard report** [Em linha]. May-June, 3:3 (2001a), 3-6. Disponível em: <http://www.greenprof.org/wp-content/uploads/2010/02/Sustainability-BSC.pdf>

EPSTEIN, M.; WISNER, P. - Using a balanced scorecard to implement sustainability. **Environmental Quality Management** [Em linha]. 11:2 (2001b), 1-10. doi:10.1002/tqem.1300

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **Plano estratégico 2009-2012** [Em linha]. (2009). [Consult. 30 jun. 2016]. Disponível em: http://www.erse.pt/pt/documentoserse/ErseDocs/Attachments/288/Plano%20Estr_2009_2012.pdf

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. Opções Estratégicas plurianuais 2014-2018. In **Relatório de Atividades e Contas de 2013** [Em linha]. (2014). [Consult. 30 jun. 2016]. Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/documentoserse/ErseDocs/Attachments/425/Relatório%20de%20Atividades%20e%20Contas%202013.pdf>

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **Plano de Atividades e orçamento – 2016** [Em linha]. (2015). [Consult. 30 jun. 2016]. Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/documentoserse/ErseDocs/Attachments/455/Plano%20de%20Atividades%20e%20Or%C3%A7amento%20para%202016.pdf>

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **Relatório de Atividades e Contas de 2015** [Em linha]. (2016a). [Consult. 3 set. 2016]. Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/documentoserse/ErseDocs/Attachments/461/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20e%20Contas%20de%202015.pdf>

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **A ERSE** [Em linha]. (2016b). [Consult. 13 Set. 2016]. Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/aerse/Paginas/default.aspx>

- ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **Relatório anual sobre os mercados de eletricidade e de gás natural em 2015** [Em linha]. (2016c). [Consult. 1 Out. 2016]. Disponível em: http://www.erse.pt/pt/uniao-europeia/Documents/Relat%C3%B3rio%20CE%202015_PT.pdf
- ESTENDER, A. C.; FREITAS, L. R.; CARVALHO, A. - Balanced scorecard no processo de integração do terceiro sector. **Revista Terceiro Sector** [Em linha]. 1:1 (2007), 22-28. [Consult. 10 Jan. 2016]. Disponível em: <http://revistas.ung.br/index.php/3setor/article/viewFile/74/199>
- FIGGE, F.; HAHN, T.; SCHALTEGGER, S.; WAGNER, M. - The Sustainability Balanced Scorecard – linking sustainability management to business strategy. **Business Strategy and the Environment** [Em linha]. 11:5, *September/October* (2002), 269-284. doi: 10.1002/bse.339
- GHOSH, S.; MUKHERJEE, S. - Measurement of corporate performance through balanced scorecard: an overview. **Vidyasagar University Journal of Commerce** [Em linha]. 11, *march* (2006), 64-67. [Consult. 10 Jan. 2016]. Disponível em: <http://www.vidyasagar.ac.in/journal/Commerce/5%20MEASUREMENT%20OF%20CORPORATE%20PERFORMANCE.pdf>
- GIACOBBO, M. - O desafio da implementação do planeamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU** [Em linha]. 28:74 (1997), 73-107. [Consult. 10 Jan. 2016]. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1003/1077>
- GUIMARÃES, B. – O Balanced Scorecard aplicado à recolha de Resíduos Sólidos Urbanos. Lisboa: Instituto Superior Técnico. Universidade Técnica de Lisboa. 2009. Dissertação de mestrado.
- HANNABARGER, C.; BUCHMAN, R.; ECONOMY, P. - **Balanced scorecard strategy for dummies**. Indianapolis, Indiana: Wiley Publishing, Inc, 2007. ISBN: 978-0-470-13397-2.
- HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M.; GUAN, L. - Advanced costing and control. In, **Cost Management: Accounting and Control**. 6ª ed. Mason, USA: South-Western Cengage Learning, 2009. ISBN 13: 978-0-324-55967-5. pp. 374-587.
- HARTNETT, B.; MATAN, R. – Portal de Sobel & Co. **The balanced scorecard: a strategic tool for the nonprofit sector**. [Em linha]. (2011). [Consult. 16 Set. 2016]. Disponível em: <http://sobel-cpa.com/sites/default/files/whitepaper.Jan2011%20final.pdf>

- HOLMES, J.; GUTIERREZ DE PINERES, S.; KIEL, L. - Reforming Government Agencies Internationally: Is there a role for the Balanced Scorecard? **International Journal of Public Administration** [Em linha]. 29:12 (2009), 1125-1145. doi: 10.1080/01900690600854803.
- HOQUE, Z. - 20 years of studies on the balanced scorecard: trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. **The British accounting review** [Em linha]. 46:1 (2014), 33-59. doi: 10.1016/j.bar.2013.10.003
- HORNGREN, C.; DATAR, S.; RAJAN, M. - Strategy, balanced scorecard, and strategic profitability analysis. In **Cost accounting: a managerial emphasis**. 14^a ed. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2012. ISBN 978-0-13-210917-8. pp. 468-501.
- IŠORAITĖ, M. - The balanced scorecard method: from theory to practice. **Intellectual Economics**. 1:3 (2008), 18-28. ISSN 1822-8038.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. - The balanced scorecard - Measures that drive performance. **Harvard Business Review**. 70:1 (January–February 1992), 71–79. Reprint 92105.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. - **The Balanced Scorecard: translating strategy into action**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996. ISBN 0-87584-651-3.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. - **The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment**. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 2001. ISBN 978-1-5785-1250-8.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. - Having trouble with your strategy? Then map it. **Harvard Business Review**. 78:5 (Setembro-Outubro, 2000), 167-176. Reprint HBR00509.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. - **Strategy maps: coverting intangible assets into tangible outcomes**. Boston: Harvard Business School Press, 2004. ISBN 978-1-59139-134-0.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. - **Alignment: Using the balanced scorecard to create corporate synergies**. Boston: Harvard Business School Press, 2006. ISBN 1-59139-690-5.
- KASURINEN, T. - Exploring management accounting change: The case of balanced scorecard implementation. **Management Accounting Research**. 13:3 (2002), 323-343. doi:10.1006/mare.2002.0191.

- KINNEY, M. R.; RAIBORN, C. A. - Performance measurement, balanced scorecards, and performance rewards. In **Cost Accounting: Foundations and Evolutions**. 8^a ed. Mason, USA: South-Western, Cengage Learning, 2011. ISBN 13:978-1-111-97209-7. pp. 598-649.
- LEI N.º 66-B/2007 de 28 de dezembro da Assembleia da República. Diário da República: 1.^a série - N.º 250 (2013). Disponível em: https://www.siadap.gov.pt/Docs/Lei_66-B_de_2007.pdf
- LEI N.º 9/2013 de 28 de janeiro da Assembleia da República. Diário da República: 1.^a série - N.º 19 (2013). Disponível em: http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/Lei%209_2013%20reg%20sancionatório.pdf
- LEI N.º 67/2013 de 28 de agosto da Assembleia da República. Diário da República: 1.^a série - N.º 165 (2013). Disponível em : http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/Lei%2067_2013.pdf
- MCADAM, R.; O'NEILL, E. - Taking a critical perspective to the European business excellence model using a balanced scorecard approach: a case study in the service sector. **Managing Service Quality**. 9:3 (1999), 191-7. ISSN: 0960-4529.
- MINTZBERG, H. - The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**. (Janeiro-Fevereiro, 1994), 107-114. Reprint 94107.
- MOLLEMAN, B. - The challenge of implementing the balanced scorecard. In **6th Twente Student Conference on IT** [Em linha]. (2007). [Consult. 28 Jul. 2016]. Disponível em: <http://referaat.cs.utwente.nl/conference/6/paper/6800/the-challenge-of-implementing-the-balanced-scorecard.pdf>
- MONTEIRO, S. S.; RIBEIRO, V. P. - The balanced scorecard as a tool for environmental management: approaching the business context to the public sector. In **XVIII Congresso Brasileiro de Custos**. Rio de Janeiro - RJ, Brasil, 2011. [Consult. 28 Jul. 2016]. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/565/565>
- MOORAJ, S., OYON, D., & HOSTETTLER, D. - The Balanced Scorecard: a Necessary Good or an Unnecessary Evil. **European Management Journal**. 17:5 (1999), 481-491. doi: S0263-2373(99)00034-1
- MORTAL, A. B. - Balanced scorecard - uma ferramenta de gestão e controle. In **Contabilidade de Gestão**. (2007). Rei dos Livros. ISBN 9789725111307. pp. 363-388.

- NEVES, A. - **Gestão na administração pública**. 1.^a ed. Cascais: Editora Pergaminho, Lda, 2002. ISBN 972-711-376-1
- NIVEN, P. R. - **Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies**. 2.^a ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2008. ISBN 978-0-470-18002-0.
- NIVEN, P. R. - **Balanced scorecard evolution: a dynamic approach to strategy execution**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2014. ISBN 978-1-118-72631-0.
- NØRREKLIT, H. - The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions. **Management Accounting Research**. 11 (2000), 65-88. doi:10.1006/mare.1999.012.
- NUNES, R.; CABRAL, A. P.; REGO, G. - Projecto de Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes: Estudo n.º E/22/APB/12. **Associação Portuguesa de Bioética**. [Em linha]. (2012). Disponível em: <http://www.apbioetica.org/fotos/gca/1337273053lei.pdf>
- OECD - The best practice principles for regulatory policy. **The Governance of Regulators**. Paris: OECD Publishing, 2014. doi:10.1787/9789264209015-en.
- OECD - Being an independent regulator. **The Governance of Regulators**. Paris: OECD Publishing, 2016a. doi: 10.1787/9789264255401-en
- OECD - Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination. **The Governance of Regulators**. Paris: OECD Publishing, 2016b. doi: 10.1787/9789264255388-en
- PETERSON, E. T. - **The big book of key performance indicators** [Em linha]. 2006. [Consult. 10 Set. 2016]. Disponível em: http://www.webanalyticsdemystified.com/downloads/The_Big_Book_of_Key_Performance_Indicators_by_Eric_Peterson.pdf.
- PIETRO, V. C.; PEREIRA, F. L.; CARVALHO, M. M.; LAURINDO, F. J. - Fatores críticos na implementação do Balanced Scorecard. **Gestão & Produção**. 13:1 (2006), 81-92. ISSN 1806-9649.
- PINTO, F. - **Balanced scorecard: alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos**. Lisboa: Edições Sílabo, Lda, 2009. ISBN 978-972-618-459-1.

- PINTO, F. - Utilização do balanced scorecard em tempos de economia recessiva. **Revista TOC** [Em linha].159 (junho 2013), 55-64. [Consult. 5 Fev. 2016]. Disponível em: <http://www.franciscojspinto.com/pdf/revista159-artigo-bsc.pdf>
- POLLALIS, Y. A.; GARTENBERG, M.; EDMUNDS, B. - Applying the balanced scorecard methodology in the public sector: The case of the department of defense in the United States. **SPOUDAI - Journal of Economics and Business**. 54:1 (2007), 33-58. ISSN 2241-424X.
- PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. - Strategy and Society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. **Harvard Business Review**. (December 2006), 1-13. Reprint R0612D.
- QUEZADA, L.; CORDOVA, F.; PALOMINOS, P.; GODOY, K.; ROSS, J. - Method for identifying strategic objectives in strategy maps. **International Journal of Production Economics**. 122:1 (2009), 492–500. doi: 10.1016/j.ijpe.2009.06.019
- RAMPERSAD, H. K. - **Scorecard para performance total: alinhando capital humano com estratégia e ética empresarial**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Lta, 2003. ISBN 9788535213263.
- RILLO, M. - Limitations of Balanced Scorecard. **Journal of Tallinn Technical University** [Em linha]. (2003), 155-161. [Consult. 28 Jul. 2016]. Disponível em: http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/ettevottemajandus/2004/12_Rillo.pdf
- RUSSO, J. - **Balanced Scorecard para PME e pequenas e médias instituições**. Lisboa-Porto: Lidel - edições técnicas, lda., 2009. ISBN 978-972-757-625-6.
- SAMPAIO, P.; SARAIVA, P.; MONTEIRO, A. - A comparison and usage overview of business excellence models. **The TQM Journal**. 24:2 (2012), 181-200. doi:10.1108/17542731211215125.
- SANTOS, R. - **Balanced Scorecard em Portugal – visão e estratégia**. Lisboa: Pregaminho, Lda., 2006. ISBN 9789727117710
- SANTOS, V. - Mercado, regulação e independência. In **XIII reunião Anual Iberoamericana de Reguladores de la Energía 19 a 21 de Maio** [Em linha]. Cuzco-Perú, 2009. [Consult. 09 Set. 2016]. Disponível em: http://www.ariae.org/download/reuniones/xiii_reunion_ariae/pdf24.pdf

- SIDKY, S. - The Challenges in developing and implementing balanced scorecard as basis for internal academia benchmarks. In **ANQAHE First Conference** [Em linha]. Dubai, 2011, 1-21. Disponível em: <https://www.caa.ae/caa/desktopmodules/ConferencePrograms.aspx>
- SOUSA, M.; RODRIGUES, L. - **O Balanced Scorecard – Um instrumento de gestão estratégica para o século XXI**. Porto: Rei dos Livros, 2002.
- STELLAR – Portal da Stellar Leadership. **Introduction to the balanced scorecard for the public sector** [Em linha]. (s.d.) [Consult. em 20 Set. 2016]. Disponível em: <http://stellarleadership.com/docs/Leadership%20Blog/Introduction%20to%20the%20Balanced%20Scorecard%20for%20the%20Public%20Sector%20V8.pdf>
- STRATEGISYS – Portal Strategisys - EUA Government Performance Management and Budgeting. **GPRA Modernization Act of 2010** [Em linha]. (2016). [Consult. 20 Set. 2016]. Disponível em: <http://strategisys.com/gprama>
- THANARAKSAKUL, W.; PHRUKSAPHANRAT, B. - Supplier evaluation framework based on balanced scorecard with integrated corporate social responsibility perspective. In **Proceedings of the International Multiconference of Engineers and Computer Scientists - IMECS 2009**. II. Hong Kong, 2009. ISBN 978-988-17012-7-5
- VASCONCELOS, J. (2000). O Estado Regulador: Principais características e perspectivas de evolução. **Conferências ERSE: A regulação em Portugal**. Porto. ISBN 972-8489-13-7.
- WEETMAN, P. - Performance evaluation and feedback reporting. In **Management Accounting**. 2ª ed. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited, 2010. ISBN 978-0-273-71845-1. pp. 407-430.
- WIBISONO, E.; MARDIONO, L.; LUKAS, J. F. - Integrating Balanced Scorecard and Malcolm Baldrige National Quality Award: A case study in a distribution company. In **2nd Asia Pacific Conference on Manufacturing System (APCOMS) 2009**. Yogyakarta, Indonesia, 4-5 November, 2009. Disponível em: <http://repository.ubaya.ac.id/id/eprint/25454>
- Wisniewski, M., & Olafsson, S. - Developing Balanced Scorecard in local authorities: A comparison of experience. **International Journal of Productivity and Performance Management**. 53:7 (2004), 602-610. ISSN: 1741-0401
- Yin, R. K. - **Case study research: design and methods**. 4ª ed. SAGE Publications, Inc, 2009. ISBN 978-1-4129-6099-1.

BIBLIOGRAFIA

CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. **Plan de Actuación de la CNMC 2015** [Em linha]. [Consult. 01 Out. 2016]. Disponível em: [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/cnmc/plan_actuacion/2015/plan de actuacion_2015.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/cnmc/plan_actuacion/2015/plan_de_actuacion_2015.pdf)

ERSE – Portal da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. **Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas** [Em linha]. (2015). [Consult. 30 jun. 2016]. Disponível em: <http://www.erse.pt/pt/aerse/instrumentosdegestao/planocorruptao/Documents/PLANO%20DE%20GEST%C3%83O%20DE%20RISCOS%20DE%20CORRUP%C3%87%C3%83O.pdf>

APÊNDICE 1. ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS ASSOCIADAS ÀS LINHAS ORIENTADORAS ESTRATÉGICAS DA ERSE

Tendências e desafios	Linhas de orientação estratégica	Actividades Estratégicas
A) Construção de um mercado único europeu	I. Melhoria do funcionamento dos mercados grossista e retalhista	<ul style="list-style-type: none"> . Supervisionar, através de acções direccionadas de verificação e de investigação, sobre determinados eventos ou comportamentos no mercado, motivados por denúncias e queixas dos agentes ou por planos mais sistemáticos de inspecção; . Monitorizar através de procedimentos sistemáticos e abrangentes, operacionalizando a recolha de dados e indicadores do mercado e do comportamento dos agentes e operadores; . Comunicar o desenvolvimento do mercado e dos sectores regulados e informar os agentes, os operadores e os consumidores sobre as matérias do seu interesse específico; . Sancionar condutas legalmente puníveis decorrentes da violação de deveres legais ou regulamentares.
	III. Promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas e da adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores	<ul style="list-style-type: none"> . Promover a eficácia dos incentivos regulatórios no sentido da eficiência dos sistemas regulados e da eficácia do seu desempenho, nomeadamente no desenvolvimento dos investimentos e na sua operação; . Monitorizar as actividades reguladas e os fluxos económicos e financeiros associados; . Incentivar a gestão eficiente das infraestruturas reguladas, quer pelos operadores quer na sua utilização pelos participantes no mercado; . Promover a transparência da operação das infraestruturas; . Consolidar e clarificar as regras de acesso às infraestruturas; . Promover a harmonização regulatória no contexto do mercado interno da energia.
B) Promoção da concorrência no mercado	II. Regulação dos monopólios naturais, adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores e sustentabilidade económica	<ul style="list-style-type: none"> . Obter informação cada vez mais detalhada sobre as actividades objecto de regulação, por forma a garantir inexistência de subsídição cruzada entre actividades reguladas, por forma a garantir a inexistência de subsídição cruzada entre actividades reguladas e não reguladas de empresas pertencentes a grandes grupos económicos; . Promover a eficiência das políticas de incentivos regulatórios, nomeadamente no que se refere à partilha de risco entre os agentes regulados e os consumidores de energia; . Garantir a sustentabilidade económica das empresas reguladas no actual contexto de retração da procura e de liberalização de mercado, assegurando o seu equilíbrio económico-financeiro; . Aplica uma abordagem equilibrada entre uma regulação <i>ex-ante</i> e uma regulação <i>ex-post</i>.
C) Aproximação aos consumidores	IV. Análise prospectiva dos sectores regulados e promoção da sua sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> . Analisar as tendências de evolução dos sectores regulados designadamente nas suas vertentes tecnológicas, económicas, financeiras e sociais; . Contribuir para os objectivos nacionais e europeus da política energética e ambiental, dentro das suas competências, e desenvolver a gestão da procura.
D) Aumento continuado da eficácia e valorização da regulação	V. Protecção dos consumidores	<ul style="list-style-type: none"> . Informar os consumidores e os restantes intervenientes nos sectores regulados sobre o enquadramento regulatório, os seus direitos e o funcionamento do mercado de energia; . Melhorar a participação dos consumidores no processo de decisão regulatória; . Contribuir para a gestão da confidencialidade nos sectores regulados . Incentivar e dinamizar a prestação de serviços inovadores e com qualidade adequada no sector da energia.
E) Descarbonização da sociedade	III. Promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas e da adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores	<ul style="list-style-type: none"> . Promover a eficácia dos incentivos regulatórios no sentido da eficiência dos sistemas regulados e da eficácia do seu desempenho, nomeadamente no desenvolvimento dos investimentos e na sua operação; . Monitorizar as actividades reguladas e os fluxos económicos e financeiros associados; . Incentivar a gestão eficiente das infraestruturas reguladas, quer pelos operadores quer na sua utilização pelos participantes no mercado; . Promover a transparência da operação das infraestruturas; . Consolidar e clarificar as regras de acesso às infraestruturas; . Promover a harmonização regulatória no contexto do mercado interno da energia.
	VI. Valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE.	<ul style="list-style-type: none"> . Reforçar a orientação da acção da ERSE por objetivos e prestação de contas a todos os interessados . Promover a dimensão internacional . Assegurar a eficiência e a excelência da organização interna . Consolidar a promoção da competência, qualificação e motivação dos recursos humanos da ERSE, avaliando o seu desempenho . Garantir a coordenação interna dos processos . Promover a comunicação entre as áreas funcionais, mantendo a coesão interna e uma visão única da ERSE para o exterior . Promover a adequação das ferramentas organizacionais, nomeadamente os sistemas de informação, à missão da ERSE e às necessidades de interacção com os consumidores e com as empresas do sector da energia

APÊNDICE 2. FÓRMULAS DE CÁLCULO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Perspectiva Stakeholders			
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	Fórmula de cálculo
1	•Optimização do funcionamento dos mercados grossista e retalhista	C1R - Evolução do índice de Herfindahl (HHI) ⁽¹⁾	$[\sum q_{i(n)}^2 - \sum q_{i(n-1)}^2] \times 100$
		C1A - Taxa de crescimento de clientes com telecontagem ⁽²⁾	$\frac{\sum \text{clientes com telecontagem em MAT, AT, MT, BT}}{\text{universo de clientes}} \times 100$
2	•Promover a eficácia e a eficiência do sector regulatório	C2R - Eficiência das actividades reguladas ⁽³⁾	ORT (<u>proveitos unit^o regulados/energia transportada</u>) _n (proveitos unit ^o regulados/energia transportada) _{n-1}
			ORD (<u>proveitos unit^o regulados/energia distribuída</u>) _n (proveitos unit ^o regulados/energia distribuída) _{n-1}
			CUR (<u>proveitos CUR/n^oconsumidores</u>) _n (proveitos CUR/n ^o consumidores) _{n-1}
		C2A - Sucesso dos incentivos	$\frac{\sum \text{candidaturas aos incentivos } n}{\sum \text{total de incentivos definidos } n} \times 100$
3	•Promover a dimensão internacional	C3R - Produção de eventos	$\frac{\sum \text{eventos dinamizados de âmbito internacional } n(-)n-1}{\sum \text{eventos dinamizados de âmbito internacional } n-1} \times 100$
		C3A - Taxa de crescimento de documentos	$\frac{\sum \text{doc. produzidos em cooperação com entidades internacionais } n(-)n-1}{\sum \text{doc. produzidos em cooperação com entidades internacionais } n-1} \times 100$
4	•Promover a divulgação do enquadramento regulatório e a prestação de informação ao mercado e aos consumidores	C4R - Grau de realização de consultas públicas	$\frac{\sum \text{propostas a consulta pública realizadas}}{\sum \text{de consultas públicas previstas}} \times 100$
		C4A - Taxa de crescimento de participação em consultas públicas	$\frac{\sum \text{participantes nas consultas públicas } n(-)n-1}{\sum \text{participantes nas consultas públicas } n-1}$

(1) qi - quota de mercado dos agentes (volume de energia fornecido por cada comercializador no ML)

(2) MAT - muito alta tensão, AT - alta tensão, MT - média tensão e BT - baixa tensão

(3) ORT - operadores da rede de transportes, ORD - operadores da rede distribuição e CUR - comercializadores de último recurso

Perspectiva dos processos internos			
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	Fórmula de cálculo
5	•Melhorar nos procedimentos de monitorização	P5R - Inspeções realizadas	$\frac{\Sigma \text{inspeções realizadas}}{\text{universo auditável}}$
		P5A - % Acções de incumprimento recorrentes	$\frac{\Sigma \text{processos de incumprimento recorrentes}}{\text{total de processos de contraordenação instaurados}}$
6	• Melhorar nos procedimentos sancionatórios	P6R - Tratamento das denúncias	$\frac{\Sigma \text{processos de contraordenação instaurados}}{\text{total de denúncias}}$
		P6A - Sucesso dos processos de contraordenação	$\frac{\Sigma \text{nº de processos contraordenação com decisão condenatória}}{\text{total de processos de contraordenação instaurados}}$
7	• Promover melhorias na comunicação entre áreas (coordenação interna)	P7R - Acções de melhorias implementadas	$\frac{\Sigma \text{acções de melhorias implementadas}}{\Sigma \text{acções de melhorias propostas}}$
		P7A - Taxa de crescimento de grupos de trabalho interno	$\frac{\text{nº de grupos de trabalho de análise de melhorias } n(-)n-1}{\text{nº de grupos de trabalho de análise de melhorias } n-1} \times 100$
8	• Melhorar nos procedimentos de comunicação externa	P8R - Grau de satisfação no atendimento	$\frac{\text{nº de reclamações resolvidas com sucesso}}{\text{nº de reclamações totais}} \times 100$
		P8A - Taxa de crescimento de visitas ao portal externo	$\frac{\text{nº de visitas ao portal externo ano } n(-)n-1}{\text{nº de visitas ao portal externo ano } n-1} \times 100$

Perspectiva da aprendizagem e crescimento			
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	Fórmula de cálculo
9	• Promover as competências, qualificação e motivação dos recursos humanos	A9R - Taxa de cumprimento do plano de formação	$\frac{\text{frequência nas formações}}{\text{total de formações previstas}} \times 100$
		A9A - Actualização de conhecimentos	$\frac{\text{nº de horas de formação anual}}{\text{nº total de colaboradores}}$
10	• Adequação das ferramentas organizacionais	A10R - Grau de implementação do plano de investimento em sistemas de informação (PISI)	$\frac{\text{montante acumulado gasto em SI}}{\text{montante total do PISI}} \times 100$
		A10R - grau de utilização dos simuladores	$\frac{\text{nº de simulações efectuadas nos simuladores da ERSE}}{\text{nº total de visitas ao portal}} \times 100$

Perspectiva financeira			
Nº Ob	Objectivo estratégico	Indicadores	Fórmula de cálculo
11	• Promover a sustentabilidade financeira	F11R - Taxa de redução de custos de funcionamento	$\frac{\Sigma \text{custos operacionais } n(-)n-1}{\Sigma \text{custos } n-1} \times 100$
		F11A - Execução orçamental	$\frac{\text{Orçamento total } (-) \text{ Resultado real}}{\text{Resultado real}} \times 100$