

Balanced Scorecard na Administração Local – Caso de estudo no Município de Lagoa - Açores

Trabalho de Projeto

Anabela da Silva Calisto

Mestrado em

Ciências Económicas e Empresariais



Balanced Scorecard na Administração Local - Caso de estudo no Município de Lagoa - Açores

Trabalho de Projeto

Anabela da Silva Calisto

Orientadoras

Prof.^a Doutora Maria da Graça Câmara Batista

Prof.^a Doutora Maria Luísa Silva Rocha

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Económicas e Empresariais, com especialização em Finanças e Contabilidade.



RESUMO

Com a globalização do mercado, surge a necessidade de as organizações oferecerem respostas de longo prazo dando uma maior importância à qualidade dos produtos e serviços, eficiência dos processos internos, motivação e competência dos colaboradores e ao nível de satisfação e de fidelização com os clientes. Os gestores passaram a basear as suas decisões em fatores mais abrangentes do que apenas em análises de abordagem financeira, que lhe dão respostas para o curto prazo.

O *Balanced Scorecard* (BSC), desenvolvido na década de 90, tem sido objeto de análise e investigação de inúmeros académicos e gestores, por forma a dar as respostas aos novos desafios da gestão contemporânea.

No setor público e, neste caso particular, na Administração Local, o desafio centra-se na necessidade do desenvolvimento de uma gestão estratégica e a sua ligação com a sociedade. A Administração Local, dirigida por um vasto leque de normas legais e pressionada pela escassez de recursos financeiros, enfrenta a necessidade de adotar novos instrumentos de gestão.

No presente trabalho conceptualiza-se o *Balanced Scorecard* numa organização de Administração Local, com o objetivo de contribuir para uma melhoria da qualidade de vida da população e uma maior eficiência e eficácia nos serviços públicos locais, com a utilização desta ferramenta de gestão moderna e orientada para a estratégia.

Estruturada a base teórica que alicerça o estudo, foi desenhado um cenário de implementação do modelo BSC na Câmara Municipal de Lagoa, sendo feita a adaptação dos pilares do modelo, visão, valores, objetivos e estratégia à realidade do município, bem como das suas perspetivas, dos processos, do cliente, do orçamento e do crescimento e aprendizagem.

Com este estudo espera-se, por meio dos elementos nele contido, que possa contribuir para ajudar a superar as dificuldades enfrentadas nos processos de implementação e o uso do BSC em organizações públicas, especialmente no caso de municípios.

Palavras-chave: Administração Local; *Balanced Scorecard*; Gestão Estratégica.

ABSTRACT

Along with market globalization comes the need for organizations to offer long-term responses focusing on the quality of products and services, the efficiency of internal processes, the motivation and competence of employees, and on the clients' levels of satisfaction and loyalty. Managers have started to base their decisions on more comprehensive factors than the simple financial approach, which only points out short-term answers.

The Balanced Scorecard (BSC), developed in the 90s, has been the object of analysis and investigation by countless academics and managers, to provide answers to the new challenges of contemporary management.

In the public sector, particularly in Local Government, the challenge focuses on the need to develop strategic management and its connection with society. Local Government, guided by a wide range of legal norms and pressured by the scarcity of financial resources, faces the need to adopt new management instruments.

The present study conceptualizes the Balanced Scorecard in a Local Government organization with the objective of contributing to an improvement in the population's quality of life and a greater efficiency and effectiveness in local services, using this modern strategy-oriented management tool.

Once the theoretical basis of the study was structured, a scenario for the implementation of the BSC model was designed in the Lagoa City Hall, and the model's baselines, vision, values, objectives and strategy were adapted to the reality of that municipality, as well as its perspectives, processes, customers, budget, and growth and learning.

This study aims at contributing to help overcome the difficulties faced in the implementation processes and the use of the BSC in public organizations, especially in the case of the Lagoa City Hall.

Keywords: Local Administration; Balanced Scorecard; Strategic Management.

AGRADECIMENTOS

O meu mais sincero agradecimento às minhas orientadoras, Doutora Maria da Graça Câmara Batista e Doutora Maria Luísa Silva Rocha, por terem aceitado acompanhar este trabalho de projeto.

Um especial agradecimento à Doutora Maria Luísa Silva Rocha pela sua disponibilidade, apoio e paciência, destacando a pertinência das suas recomendações e sentido crítico na orientação desta dissertação. E nos momentos mais difíceis em que pensava desistir.

Por último, gostaria de agradecer a todos os meus amigos e em especial à minha família pelo apoio e compreensão que demonstraram em mais esta etapa do meu percurso académico.

ÍNDICE

RESUMO	i
ABSTRACT	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ÍNDICE.....	iv
CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO	1
1.1. Apresentação do trabalho de projeto	1
1.2. Objetivos gerais e específicos.....	1
CAPÍTULO II- REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	3
2.1. O <i>Balanced Scorecard</i>	3
2.1.1. As origens do modelo	3
2.1.2. Nova visão do modelo	5
2.2. Conceitos fundamentais do <i>Balanced Scorecard</i>	10
2.2.1. Instrumentos basilares do BSC: missão, valores, visão e estratégia.....	10
2.2.2. Componentes das perspetivas: objetivos, indicadores, metas e iniciativas.....	13
2.2.3. Dimensões chave do BSC: as 4 perspetivas.....	16
2.2.4. O BSC e os sistemas de administração local	18
2.3. Implementação do <i>Balanced Scorecard</i>	20
2.3.1. Como implementar.....	20
2.3.2. Etapas da implementação.....	22
2.3.3. Barreiras à implementação.....	25
2.3.4. Críticas e limitações do BSC	26
2.3.5. Aspetos para implementação bem-sucedida do BSC.....	27
CAPÍTULO III - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LAGOA E DA CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA	29
3.1. Breve caracterização do concelho de Lagoa.....	29
3.1.1. Território	29
3.1.2. População	29
3.1.3. Educação	30
3.1.4. Habitação	31
3.1.5. Saúde.....	31
3.1.6. Indicadores económicos.....	31
3.2. Apresentação genérica da Câmara Municipal de Lagoa (CML)	32
CAPÍTULO IV- IMPLEMENTAÇÃO DO BSC NA CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA	38
4.1. Integração da implementação do BSC na estratégia de gestão da CML	38
4.1.1. Delineação dos objetivos estratégicos	38
4.1.2. As dimensões chave do BSC	41
4.1.3. Fixação de objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para cada perspetiva	42
4.1.4. Plano de ação e cronograma	47
4.1.5. Mapa de implementação do BSC na CML	50
CAPÍTULO V – CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Perspetiva de Clientes (Municípios)	43
Tabela 2. Perspetiva Processos Internos	44
Tabela 3. Perspetiva Aprendizagem e Crescimento	45
Tabela 4. Perspetiva Financeira	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. As quatro perspetivas do Balanced Scorecard	8
Figura 2. Balanced Scorecard – Ação e Resultados	9
Figura 3. Sequência do Balanced Scorecard	21
Figura 4. Etapas da Implementação do BSC	24
Figura 5. Organigrama da Câmara Municipal da Lagoa	34
Figura 6. Objetivos Estratégicos.....	40
Figura 7. Dos objetivos às estratégias	40
Figura 8. Balanced Scorecard adaptado à CML	41
Figura 9. Plano de Ação para a Implementação do Balanced Scorecard na CML.....	47
Figura 10. Cronograma da implementação do Balanced Scorecard na CML	48
Figura 11. Cenário de um Mapa de Implementação do BSC na CML.....	51

CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do trabalho de projeto

Pretende-se com este trabalho de projeto proceder à criação de um modelo exemplificativo de implementação do *Balanced Scorecard* (BSC) no setor público, nomeadamente no município de Lagoa, na ilha de São Miguel, Região Autónoma dos Açores.

A análise dos resultados de desempenho pelo uso do planeamento estratégico e da ferramenta BSC na gestão pública permite antever as mudanças que o mercado impõe, podendo o município aproveitar mais adequadamente as oportunidades, bem como identificar as áreas de negócios promissoras, proporcionando um melhor desenvolvimento local e satisfação da população. Além de que também pode ser utilizado para envolver os funcionários de todas as áreas da administração pública, disseminando os objetivos estratégicos por todo o município. Assim, o BSC bem implementado e utilizado, poderá indicar aos gestores a melhor direção do município por meio dos objetivos de médio e longo prazo.

1.2. Objetivos gerais e específicos

O presente trabalho de projeto tem como finalidade dar um contributo à gestão, no sentido de aproximar o planeamento estratégico à sociedade e comprovar que, apesar da administração pública não ter fins lucrativos, mas sim o de garantir a eficácia perante os cidadãos-contribuintes e a eficiência na utilização dos recursos existentes, há necessidade de medir os seus indicadores através de instrumentos de gestão, sendo o modelo considerado neste trabalho o *Balanced Scorecard*. Utiliza-se, neste trabalho, uma análise maioritariamente teórica, com base numa pesquisa documental e bibliográfica. No entanto, há o objetivo de criação de um cenário onde, num futuro próximo, se possa implementar o BSC na Câmara Municipal de Lagoa, com vista à melhoria da qualidade de vida da população do concelho e maior eficiência e eficácia nos serviços prestados pela Câmara Municipal de Lagoa.

O objetivo geral deste estudo é o de apresentar os benefícios que o *Balanced Scorecard* proporciona como ferramenta de planeamento estratégico de um município. Dessa forma, o presente estudo tem como objetivos específicos:

1. Fazer uma revisão bibliográfica sobre o modelo *Balanced Scorecard*. Para tal, foi criado um ponto no trabalho onde se pode apresentar a nova visão do BSC, contemporizando-o, e assim chegar às múltiplas adaptações que têm sido realizadas ao longo dos anos. De realçar que uma delas consiste na adaptação do modelo a um sistema de gestão de administração local.
2. Criar um cenário de implementação do BSC na Câmara Municipal de Lagoa, tendo *à priori* caracterizado o município e estrutura da organização de Administração Local.

Assim sendo, o trabalho encontra-se estruturado em 5 capítulos, organizados da seguinte forma:

No capítulo 1, é feita a introdução, apresentadas as razões pela pesquisa deste tema, os seus objetivos e é descrita a estrutura do presente documento. O capítulo 2, consiste na revisão bibliográfica, efetua-se uma análise ao BSC, expondo a sua evolução ao longo do tempo e mostra-se a metodologia a adotar num processo de conceção aplicado ao setor público.

No capítulo 3, é feita uma breve caracterização do concelho de Lagoa e de forma genérica a Câmara Municipal de Lagoa. No capítulo 4, apresenta-se o BSC desenvolvido para esta organização de Administração Local.

No último capítulo, apresentam-se as principais conclusões e limitações do trabalho e desafios para o futuro. Encerra-se este projeto de trabalho com a apresentação das referências bibliográficas.

CAPÍTULO II- REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Neste capítulo efetua-se uma análise ao *Balanced Scorecard*, apresentando a sua evolução ao longo do tempo, desde a sua criação, até aos tempos mais recentes, assim como os conceitos inerentes ao tema. Adicionalmente, apresenta-se a metodologia a adotar num processo de conceção do BSC aplicado ao setor público. No final do presente capítulo analisa-se as várias fases do processo de implementação do BSC, bem como críticas e limitações do modelo.

2.1. O *Balanced Scorecard*

2.1.1. As origens do modelo

O BSC surgiu de um estudo que vinha sendo realizado por Robert Kaplan e David Norton, desde 1990, no Instituto Nolan Norton e que foi publicado em 1992 na revista *Harvard Business*, sob o título: *Measuring Perfomance in the Organizacion of the Future*. Porém, a publicação deste estudo foi uma resposta a um movimento bem mais antigo.

Por volta dos anos 80, os tradicionais métodos de análise e avaliação de desempenho das empresas, baseados principalmente em indicadores financeiros, começaram a ser questionados. O que se viu foi uma descrença na capacidade desses indicadores de retratar adequadamente o desempenho organizacional, devido, em parte, ao facto dos indicadores financeiros fornecerem apenas um retrato estático de decisões passadas, mas, sobretudo, por não haver uma integração clara entre estes indicadores e as estratégias da empresa.

Com isso, começaram a surgir iniciativas que procuravam formas eficientes de gerir também os aspetos não-financeiros da atividade empresarial, como a participação de mercado, o relacionamento com o cliente, a qualidade do produto, a capacidade de inovação e diversos outros.

Entre estas iniciativas merece destaque a da “qualidade” que ganhou força ainda na década de 80 e, analisando alguns anos atrás, encontram-se certas empresas americanas que na década de 50 já utilizavam um sistema de indicadores bastante abrangente que

incluíam, além dos indicadores financeiros, medidas de produtividade, responsabilidade pública, alinhamento entre metas de curto e longo prazo e diversos outros (Caldeira, 2009).

De salientar ainda as iniciativas que procuravam aperfeiçoar e destacar a importância da implementação da estratégia nas empresas como o *Tableau de Bord*, usado na França no início do século XX, a Gestão por Objetivos da década de 50 e a Gestão por Diretrizes, surgido no Japão na década de 60 (Silva, 2009).

Tudo isso foi motivado pela forte mudança imposta pelo novo modelo de competição, onde a implementação da estratégia e, por consequência a procura pela vantagem competitiva, passaram a ser vistos como itens decisivos para o sucesso, forçando as empresas a procurarem formas de obter informações mais confiáveis e, principalmente, relevantes, sobre todos os processos da empresa. Foi nesse cenário que Kaplan e Norton aprimoraram os conceitos até então existentes e trouxeram a público, em 1992, o *Balanced Scorecard*.

Segundo Kaplan e Norton (1997) o BSC tem como função traduzir a estratégia da empresa em forma de medidas de desempenho que possam ser usadas tanto para um sistema de controle, quanto para um sistema de gestão estratégica, tornando claro, para todos os níveis hierárquicos, a visão, missão e a estratégia da empresa.

Podemos afirmar que a grande diferença do BSC está em possibilitar a comunicação da missão e da estratégia da empresa de forma objetiva, através de indicadores financeiros e não financeiros, definidos a partir dos objetivos estratégicos e de metas que interagem entre si, numa estrutura lógica de causa e efeito, ou seja, a sua diferença não está na aplicação de indicadores não financeiros, pois estes já eram utilizados amplamente, mas sim, na interação entre estes indicadores e a visão e a estratégia da empresa (Filho, 2005).

Em síntese, os autores do conceito afirmam que o BSC é “mais que um sistema de mensuração de desempenho, o *scorecard* é um tradutor da estratégia e comunicador do desempenho” (Silva, 2009).

A base deste modelo está na definição de indicadores relacionados com os objetivos estratégicos da empresa, os quais, por sua vez, devem abranger quatro perspectivas do desempenho organizacional: a financeira, a do cliente, a dos processos internos e a da

aprendizagem e conhecimento. O equilíbrio entre estas quatro perspetivas é o principal ponto do BSC, pois conforme dito anteriormente, a aplicação apenas dos indicadores financeiros mostra-se insuficiente para orientar a empresa na criação de valor, no atual cenário concorrencial do mundo globalizado em que vivemos.

A perspetiva financeira, a primeira a ser desenvolvida, mantém o foco voltado para a criação de valor para os acionistas. A perspetiva do cliente tem como objetivo a criação de valor para os clientes e o desenvolvimento de segmentos de mercado. Já a perspetiva dos processos internos trabalha os processos críticos onde a empresa deve ir buscar a eficiência máxima, os quais irão ter impacto na satisfação do cliente e no alcance dos objetivos financeiros. Por último, mas não em último, a perspetiva da aprendizagem e da criação de conhecimento tem por objetivo monitorizar e desenvolver a estrutura necessária para crescer e para manter esse crescimento a longo prazo (Filho, 2005).

É fundamental realçar que o *Balanced Scorecard* não mantém o foco exclusivamente no desempenho financeiro, mas amplia-o, pois, possibilita o acompanhamento da evolução das competências e a aquisição ou manutenção dos ativos intangíveis essenciais para o seu desenvolvimento futuro, através das perspetivas de clientes, de processos internos e da aprendizagem e conhecimento.

Em conclusão, podemos afirmar que o BSC aperfeiçoou os conceitos de gestão vigentes, dando destaque à integração da visão e estratégia da empresa com os objetivos e metas organizacionais, mostrando a todos os colaboradores, de forma objetiva e clara, que há uma estratégia e o que é preciso fazer para alcançá-la.

2.1.2. Nova visão do modelo

Uma das inovações do *Balanced Scorecard* é a de complementar os habituais indicadores financeiros com indicadores operacionais, cruciais para a criação de valor.

De acordo com Pinto (2009) e Santos (2014), a “valoração de ativos intangíveis é uma área que sofreu um grande desenvolvimento nos últimos anos e que tem vindo a interessar muito as organizações. Esta constatação é uma resposta a várias pressões, designadamente: a necessidade de monitorizar os padrões do valor destes ativos,

diagnosticando os problemas e avaliando se as medidas da gestão estão a ter sucesso na criação de valor; a necessidade de perceber a diferença entre o valor dos ativos fixos e o valor da organização como um todo; a necessidade de ter dados que permitam orientar as atividades de licenciamento e a aquisição ou alienação de património”.

Segundo Santos (2014), de facto, “com o aparecimento das sociedades baseadas nas tecnologias de informação, assiste-se a uma clara substituição das componentes de criação de valor nas organizações, que anteriormente se baseavam nos seus ativos físicos, para um cenário em que os ativos intangíveis se tornam nos elementos mais importantes na criação de valor nas organizações. Esta transição na criação de valor dos ativos físicos tangíveis para os ativos intangíveis tem implicações muito importantes para os sistemas de medição organizacional. Assim, neste ambiente em que a importância económica recai sobre os mecanismos intangíveis da criação de valor, as organizações são obrigadas a utilizar métodos mais elaborados na medição dos respetivos desempenhos. Em resposta a esta problemática, os autores Kaplan e Norton (1997) sugeriram o Balanced Scorecard, como um sistema capaz de gerir a estratégia através da incorporação de quatro processos: esclarecimento da visão, comunicação e integração, planeamento da atividade e feedback e aprendizagem”.

Pinto (2009) e Santos (2014) defendem que “a definição da visão, da responsabilidade da gestão de topo, necessita da obtenção de consenso, através do envolvimento de todas as partes interessadas e, de acordo com a recomendação dos autores (Kaplan e Norton, 1996b), apenas será entendida e praticada por todos na organização se for traduzida em objetivos, metas e indicadores devidamente articulados entre si”.

De acordo com Santos (2014), a “comunicação da estratégia e a integração e reconhecimento do desempenho são essenciais para a articulação e alinhamento dos objetivos organizacionais com os individuais”. “Os incentivos e formas de reconhecimento associadas à sua realização devem ser divulgados por todas as partes interessadas” (Cruz, 2009). No processo de planeamento procura-se definir os objetivos estratégicos, as metas e as iniciativas, num horizonte de longo prazo. O planeamento é materializado através do desenvolvimento de medidas de ação a implementar no médio e curto prazo, necessárias para alcançar as metas. O processo de feedback e

aprendizagem permite à organização, com base nos resultados obtidos, rever e alterar a estratégia quando necessário.

A fim de garantir a sua sustentabilidade, as organizações têm necessidade de criar um método de gestão que permita alcançar os seus objetivos, tanto os estratégicos como os operacionais. O BSC tem-se apresentado como muito eficaz, numa visão holística da gestão, uma vez que permite conciliar comunicação “e visão, missão e estratégia a todos os níveis da organização” (Santos, 2014).

Neste processo, segundo o mesmo autor, é importante haver uma clara distinção entre:

- Objetivos estratégicos (declaração sobre o que a estratégia organizacional pretende atingir);
- Indicadores (calcula o desempenho do objetivo estratégico);
- Metas (nível de performance a atingir);
- Estratégias (projetos/programas/ações necessários para atingir as metas anteriormente definidas).

Ainda de acordo com Santos (2014), “como instrumento de gestão usado para transmitir a visão e a estratégia da organização, o BSC deve ser implementado a partir do topo da organização contando com o empenho de todos os dirigentes. Se estes não estiverem empenhados, muito provavelmente não utilizarão o BSC para o acompanhamento da estratégia. Assim, este nunca será eficiente”.

Deste modo, o BSC é um sistema estratégico de avaliação de desempenho, que “complementa as medidas financeiras do passado, com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro” (Kaplan e Norton, 1997; Vala 2015), sendo este uma estrutura conceitual que traduz os objetivos estratégicos de uma organização num conjunto de indicadores de performance. Segundo o conceito de gestão da performance de Cokins (2004), este é o processo para gerir a execução da estratégia de uma organização. Indica como se transformam os planos em resultados. É um conceito do tipo “guarda-chuva” que cobre várias metodologias de melhoria conhecidas, geralmente apoiadas em sistemas e tecnologias de informação.

Na Figura 1, apresenta-se um esquema ilustrativo das quatro perspetivas do modelo *Balanced Scorecard*.

Figura 1. As 4 perspectivas do *Balanced Scorecard*



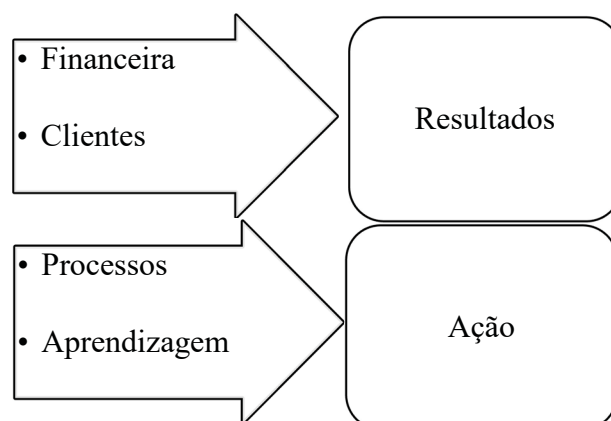
Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997)

As perspectivas e os objetivos estratégicos da organização estão posicionados de forma circular, com a visão e a estratégia no centro, conforme a Figura 1. Existe uma relação explícita entre as quatro perspectivas. Um investimento na aprendizagem e crescimento da organização, bem como melhorias nos procedimentos internos da organização, produzem inovações com impactos relevantes nos negócios e nos clientes (Kaplan e Norton, 1997; Azevedo, 2014).

O *Balanced Scorecard* tem como base da sua acção, o equilíbrio das relações de causa-efeito dos objectivos estratégicos elencados nas quatro perspectivas, com o pressuposto do cumprimento da missão e visão da organização através da coerência de medidas e iniciativas de desempenho de curto e longo prazo. O BSC fornece um mapa estratégico “com a verificação de relações causa-efeito entre as perspectivas, objetivos, metas e indicadores” (Kaplan e Norton, 2004; Pinto, 2009; Azevedo 2014). As “relações causa-efeito funcionam como teste para avaliar se o BSC está a refletir efetivamente a estratégia da organização” (Pinto, 2009; Gomes, 2018).

Todas as organizações têm procedimentos e processos internos, que constituem a sua cadeia de valor específica. Os departamentos e unidades de negócio concretizam a proposta de valor para os clientes através desses processos, executados com eficiência e eficácia. Quando as organizações têm comportamentos e hábitos que contrariam essa eficiência, ficam comprometidas as metas fixadas nas perspectivas clientes e financeira. Estas organizações, para vencerem, têm que rever e reposicionar o seu sistema de operações, mudança que é facilitada através da perspectiva dos processos internos do BSC (Pinto, 2009), como ilustrado na Figura 2.

Figura 2. *Balanced Scorecard*: Ação e Resultados



Fonte: Adaptado de Pinto (2009)

De acordo com a Figura 2, o *Balanced Scorecard* pode ser apresentado transpondo as relações de interdependência entre as várias perspectivas. As perspectivas da aprendizagem e dos processos, constituem a base e são consideradas as iniciativas, as ações realizadas pelas organizações, que fazem as coisas acontecer, enquanto que as perspectivas dos clientes e a financeira evidenciam os resultados dessas ações.

2.2. Conceitos fundamentais do *Balanced Scorecard*

2.2.1. Instrumentos basilares do BSC: missão, valores, visão e estratégia

Segundo os criadores do BSC, esta é uma ferramenta de gestão que “traduz a estratégia em prioridades e relaciona-as com resultados tangíveis que as organizações pretendem atingir, tornando a estratégia uma função de todos. Os seus objetivos não se limitam a um conjunto aleatório de medidas de desempenho financeiro e não-financeiro, já que derivam de um processo hierárquico direcionado pela missão, pelos valores, pela visão e pela estratégia da unidade de negócio” (Kaplan e Norton, 1993, 1996a e 1996b; Azevedo 2014).

Os pilares que suportam toda a estrutura subsequente do modelo estão direcionados para os objetivos seguintes:

- Definir a estratégia;
- Comunicar a estratégia;
- Executar a estratégia.

Os conceitos fundamentais do *Balanced Scorecard* que suportam toda a estrutura organizacional são:

Missão

“A missão foca as organizações na ação” (Azevedo, 2014). Define estratégias específicas, necessárias para a atingir metas cruciais. Cria uma organização disciplinada.

Segundo Drucker (1995) e Azevedo (2014), a “missão pode prevenir a mais frequente doença degenerativa das organizações, em especial das grandes: desperdiçar recursos escassos em coisas «interessantes» ou que parecem «lucrativas», em vez de os canalizarem” para um conjunto pequeno de esforços produtivos”. A missão traduz os objetivos gerais da organização e a razão da sua existência. Esta é muito importante no BSC na medida que permite responder à pergunta: porque existimos?

Pinto (2009) e Azevedo (2014) consideram que para existir um forte impacto na consistência, clareza e operacionalidade da estratégia, e para a declaração de missão ser eficaz, deve conter um conjunto de características, de forma a tornar “mais fácil a sua comunicação, o envolvimento das pessoas e a monitorização dos resultados que se pretendem atingir”. Estas características da Missão são, nomeadamente:

- Ser concisa e orientada para metas;
- Ter um forte conteúdo emocional;
- Traduzir as ações da organização;
- Definir o objetivo tangível (razão de ser) da organização;
- Declarar o propósito a atingir, envolvendo a organização e os seus stakeholders, num todo.

Valores

Cada um de nós tem valores centrais pessoais que definem quem somos, como agimos e o que defendemos. Esses valores definem a nossa perceção do que é mais importante na vida e também definem o que está certo e errado, justo ou injusto. As empresas devem ter um conjunto semelhante de valores fundamentais para ter sucesso.

Para Pinto (2009), Sousa (2012) e Azevedo (2014), os valores são princípios intemporais que guiam uma organização e devem estar interligados com a missão. Para verificar se existe uma ligação “nos comportamentos de todos os colaboradores (tais como: comunicação, respeito, integridade, responsabilidade, transparência, dedicação, excelência, desenvolvimento profissional, equilíbrio trabalho/vida profissional, entre outros)” dos valores proclamados da organização e a ligação efetiva com o *Balanced Scorecard*, é necessário colocar as seguintes questões:

- Os objetivos colocados no *Balanced Scorecard* estão em sintonia com os valores?
- A organização utiliza os valores como guia, ao dirigir o BSC a todos os níveis funcionais?
- Existem contradições entre valores e o BSC, como interesses e necessidades de alguns a sobrepor as necessidades de muitos?

- Como a organização vê os seus valores e se os coloca efetivamente em prática no seu dia a dia?
- A organização utiliza os seus valores como guia para construir parcerias externas?

Para Azevedo (2014), “a contradição entre valores declarados ou a ausência de uma boa declaração de valores como guia organizacional, provoca impactos negativos muito fortes tais como: trabalhadores desmotivados, afastamento de clientes, bem como corroem a credibilidade da gestão”.

Visão

A visão constitui, de uma forma abrangente, um conjunto de intenções presentes dirigidas para o médio/longo prazo, na projeção do que se pretende que a organização seja no futuro. “A partir das metas (concretas e mensuráveis) definidas na visão, a equipa de topo pode iniciar o processo de formulação” da estratégia, a escolha de prioridades e das metas a atingir (Pinto, 2009; Azevedo 2014).

Estes autores dizem que a “visão tem de ser capaz de responder à pergunta para onde queremos ir?” e reunir um conjunto de características:

- Motivadora, inspiradora e estimulante;
- Consistente com a missão e valores;
- Tangível, realizável e verificável;
- Clara e convincente;
- Instrumento de comunicação apelativo a todos os stakeholders.

Estratégia

A estratégia constitui uma responsabilidade da gestão de topo da organização, através da definição de um conjunto de decisões e ações sustentáveis, por forma a garantir um posicionamento diferenciador dos concorrentes, que visam proporcionar aos seus *stakeholders* maior valor.

Para Pinto (2009) e Azevedo (2014) os pilares para o desenvolvimento e execução de uma estratégia são cinco:

- Olhar para fora da organização para identificar oportunidades e ameaças;
- Olhar para dentro da organização para identificar recursos, competências e práticas;
- Analisar estratégias alternativas, dirigidas para as ameaças e oportunidades;
- Construir a ligação (fit) entre as atividades que suportam a estratégia;
- Criar alinhamento.

O autor em causa (Pinto, 2009) realça a importância de uma estratégia bem formulada e eficazmente executada, que permitirá muitos benefícios dos quais destacam-se:

- O pensamento estratégico e a ação são estimulados;
- A tomada de decisão é melhorada;
- A performance melhora.

2.2.2. Componentes das perspetivas: objetivos, indicadores, metas e iniciativas

As organizações que utilizam o *Balance Scorecard*, “primeiro têm de saber construí-lo e depois têm de o saber utilizar”, segundo Kaplan e Norton (1996b) e Azevedo (2014). Cada uma das perspetivas deve ter os seus objetivos previamente definidos e associados a estes os respetivos indicadores, metas e iniciativas.

De acordo com Caldeira (2009) e Azevedo (2014) “na definição de objetivos estratégicos estes sugerem a utilização de verbos que ilustrem claramente intenções, como por exemplo: aumentar, diminuir, melhorar, otimizar, etc.”. Este autor define as seguintes características para um bom objetivo:

- Começar sempre por um verbo;
- Não conter mais do que uma intenção;
- Em número aceitável;
- Mensuráveis;

- Relevantes;
- Concisos;
- Claros. Não geram dúvidas;
- Ambiciosos, mas alcançáveis;
- Não conflitantes entre si;
- Alinhados com os objetivos superiores.

A formulação de indicadores mensuráveis e a aceção de um conjunto de iniciativas de operacionalização é tão importante tanto quanto a definição dos objetivos estratégicos. Os indicadores referem-se à expressão matemática que permite medir e avaliar o “desempenho de uma organização, através da monitorização do estado de evolução de cada objetivo” (Santos, 2014) previamente estipulado pelas organizações.

Segundo Santos (2014), no processo de identificação de indicadores devem-se evitar alguns erros, nomeadamente na identificação de indicadores demasiados genéricos que não traduzem a estratégia de uma forma perceptível e útil, assim como o contrário, demasiados indicadores dispersa a atenção e o foco da estratégia. “Os indicadores devem ser claros, mensuráveis e pouco dispendiosos, devendo ter uma frequência de avaliação definida”, na perspetiva de Caldeira (2009). Este autor aponta “15 características a ter em conta para a definição de um bom indicador:

1. Pertinência do Indicador. A informação terá de ser importante para conhecer o desempenho da organização e suportar a tomada de decisão.
2. Credibilidade do resultado. Os dados que alimentam o indicador não podem ser de origem duvidosa.
3. Esforço para o apuramento do resultado. O valor da informação para a gestão não pode ser inferior ao esforço para calcular o resultado.
4. Simplicidade e rapidez de interpretação são fundamentais para a tomada de decisão.
5. Simplicidade do algoritmo de cálculo torna mais rápido e seguro o processo de apuramento do resultado.
6. Fonte de dados dentro de “casa”. Os dados que alimentam o algoritmo devem estar em suportes ou bases de dados da organização e ser de acesso fácil.
7. Alimentação automática dos indicadores credibiliza e torna mais ágil o processo de monitorização.

8. Possibilidade de auditar as fontes de dados com eficácia permite identificar erros e responsabilizar os intervenientes.
9. Alinhado com a frequência de monitorização. Os resultados devem ser apresentados com frequência igual ou superior à necessária para a eficiente monitorização da organização.
10. Possibilidade de ser calculado em momentos extraordinários.
11. Protegido de efeitos externos. É necessário identificar e compreender os efeitos externos que podem alterar/esconder a verdadeira dimensão do desempenho interno da organização.
12. Não gerar efeitos perversos, provocando efeitos negativos na eficiência, eficácia e qualidade.
13. Possibilidade de benchmarking. É muito útil e promove a melhoria contínua, a comparação de desempenhos entre atividades, projetos, organizações, etc.
14. Atualizado. Os indicadores obsoletos ou que deixaram de ser interessantes devem ser rapidamente substituídos por outros.
15. Existência de uma Meta para que se perceba a distância ao valor ideal. A Meta orienta e responsabiliza.”

Ademais, “quando existir num objetivo mais do que um indicador e para permitir uma análise mais objetiva, devem ser atribuídos pesos aos indicadores com o intuito de definir a importância que cada um deles tem para o cumprimento do objetivo em causa” (Azevedo, 2014).

A mesma autora refere que “cada indicador deve ser acompanhado por uma meta que dará informação do maior ou menor desvio na avaliação de um processo. Os indicadores e as metas são importantes para apoiar os gestores a interpretar resultados, a comunicar a estratégia, a negociar ou a decidir, medindo e avaliando os desempenhos. São, acima de tudo, instrumentos de informação que além de orientar a ação dos gestores, são excelentes meios para comparação de desempenhos”.

Definidos os objetivos estratégico é fundamental selecionar o conjunto de iniciativas que os operacionalizam e os respetivos indicadores que os tornam mensuráveis. Segundo Caldeira (2009) e Azevedo (2014), “iniciativas são atividades

que irão ajudar à concretização dos objetivos, fazendo a ligação entre a estratégia e o nível operacional do projeto/ação”.

2.2.3. Dimensões chave do BSC: as 4 perspetivas

A filosofia do BSC tal como foi apresentado por Kaplan e Norton (1997) “baseia-se em quatro perspetivas: financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizagem e crescimento”. Para cada uma dessas perspetivas são fixados “objetivos, indicadores, metas e iniciativas necessárias para o cumprimento dos objetivos estratégicos” (Gomes, 2018).

Vieira (2020) acrescenta que “as quatro perspetivas são apenas um modelo e não um teorema matemático”. Assim, cada organização deve acrescentar uma ou mais perspetivas, dependendo da sua visão global da estratégia.

Pinto (2009) e Viera (2020) referem que “qualquer falha de funcionamento, derivada de objetivos não atingidos numa perspetiva, irá originar quebras de eficiência em outra ou em outras perspetivas desequilibrando o BSC, e conseqüentemente, desvios no percurso estratégico, no cumprimento da missão e da visão da organização”.

Como já foi referido anteriormente, “podem ser feitas várias alterações nas perspetivas apresentadas por Kaplan e Norton”, de acordo com Vieira (2020), no entanto, neste subcapítulo, serão apenas analisadas as propostas desses autores dado serem a base do modelo para o setor privado, que poderá ser aplicado a um setor público.

Perspetiva Financeira

Em termos de sucesso de uma organização do setor privado, são de elevada importância os objetivos do lucro, produtividade e rentabilidade. A perspetiva financeira visa responder aos interesses dos acionistas/sócios, centrada na criação de valor através de altos índices de rendimento e garantia de crescimento e manutenção do negócio, razão pela qual esta “perspetiva é colocada no topo do BSC, traduzindo os

resultados do comportamento e da performance integrada nas outras três perspectivas” (Vieira, 2020), como referem Kaplan e Norton (1997). Para Pinto (2009), “a medição dos objetivos colocados nesta perspectiva é baseada essencialmente em indicadores financeiros”.

Perspetiva de Clientes

Esta perspetiva descreve “a forma como se cria valor para os clientes e como se satisfaz a procura”, segundo Ramos e Gonçalves (2002), citado por Gomes et al. (2007) e Vieira (2020). Kaplan e Norton (1997), referem que a perspetiva dos clientes permite que as empresas equiparem os seus indicadores chave sobre os clientes – satisfação, fidelização, retenção, aquisição e rentabilidade – com os segmentos de clientes e mercados selecionados. Nesta perspetiva “traduz-se o alinhamento pretendido entre os clientes, segmentos de mercado que se pretende servir, bem como a natureza dos indicadores utilizados” (Russo, 2015; Vieira, 2020).

Perspetiva dos Processos Internos

Todas as organizações têm “procedimentos, culturas e processos internos que constituem a sua cadeia de valor para os clientes” através desses processos, executados com eficiência e eficácia, de acordo com Pinto (2009) e Sousa (2012). “Nesta perspetiva, pretende-se identificar os processos internos cruciais para alcançar os objetivos financeiros e aumentar a satisfação dos clientes” (Kaplan e Norton, 1996b; Vieira 2020). Os indicadores utilizados nesta perspetiva estão relacionados com as opções escolhidas na perspetiva de clientes. Por exemplo, se “na perspetiva de clientes a criação de valor se basear numa estratégia de liderança de mercado nos produtos e serviços fornecidos, os indicadores na perspetiva dos processos internos deverão medir aspetos, tais como investigação e desenvolvimento, inovação ou parcerias” (Pinto, 2009; Sousa 2012).

Perspetiva de Aprendizagem e Crescimento

Por forma a cumprir os objetivos definidos nas restantes três perspetivas do BSC, a perspetiva de aprendizagem e crescimento deverá medir a capacidade da organização em adaptar-se às constantes mudanças do meio ambiente, economia e tecnologia. Desta

forma, esta perspectiva descreve os ativos intangíveis, tais como capital humano, capital informação e capital organizacional. Segundo Pinto (2009) e Carrondo (2012) “os indicadores habitualmente utilizados para medir a performance nesta perspectiva são: satisfação, retenção dos trabalhadores, horas de formação, competências adquiridas, trabalho em equipa, sugestões para novos produtos/serviços, performance dos sistemas de informação, motivação, capacidade de liderança”.

2.2.4. O BSC e os sistemas de administração local

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de planeamento estratégico na qual a entidade tem claramente definidas as suas metas e estratégias, visando medir o desempenho organizacional através de indicadores quantificáveis e variáveis.

Enquanto no setor privado o foco é o lucro, na esfera pública procura-se prestar serviços à população. O BSC aplicado em administração pública deve adaptar as suas perspectivas para que estas, especificamente, atendam aos preceitos inerentes ao setor público. No âmbito da área pública, Bergue (2005) propõe as perspectivas do BSC da seguinte forma:

- A perspectiva financeira (contribuinte) nas organizações públicas pode ser vista como catalisadora do sucesso dos clientes, no caso cidadãos, onde se pode verificar as restrições, entre as quais onde a organização deve operar;
- A perspectiva do cliente emerge da missão, e não de recursos financeiros, a partir dos *stakeholders* da empresa;
- A perspectiva dos processos determina geralmente os objetivos e indicadores escolhidos na perspectiva do cliente e condicionam o funcionamento da entidade, o que pode auxiliar a estratégia delineada;
- A perspectiva de estrutura (aprendizagem e crescimento), tem um papel essencial na administração pública, especialmente nos processos, pessoas, usuários e contribuintes.

Estas perspectivas oferecem as fundações para que o BSC implementado em uma autarquia obtenha sucesso.

Funcionários estimulados, com competências e ferramentas adequadas, operando num clima organizacional delineado para sustentar as inovações adotadas nos processos, são os elementos principais para a melhoria contínua, dentro das limitações financeiras, em direção ao sucesso dos cidadãos e à realização da missão do Município.

A composição de um modelo para a administração pública, incorporando os devidos incrementos e transformações das dimensões estratégicas originais na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto, precisa aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, ou seja, é preciso demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão (Ghelman e Costa, 2006).

Assim, cada organização deve transformar o modelo e traduzi-lo em sistemas corporativos favoráveis à sua realidade e necessidades administrativas e de gestão. A utilização do BSC como ferramenta na administração pública deve estabelecer perspectivas que se ajustem melhor à necessidade do município, mantendo sempre uma relação lógica de causalidade.

A grande vantagem de utilizar o BSC, como ferramenta de planeamento na administração pública, é que as diversas questões que englobam o ambiente urbano e o seu desenvolvimento sustentável, serão articuladas de maneira equilibrada, havendo monitorização quanto ao desenvolvimento de cada uma das estratégias, metas estabelecidas e objetivos, viabilizando desta forma correções de rumo que são necessárias ao longo do processo (Pinto, 2009).

Para Cruz (2009) e Azevedo (2014) “o modelo de valor para os serviços públicos adapta os princípios empresariais da análise do valor para os investidores ao contexto dos serviços públicos, utilizando os cidadãos, ou os pagadores de impostos e os clientes diretos dos serviços como principais stakeholders”. O modelo considera duas alavancas de criação do valor para o cidadão – *outcomes* e custo-eficácia. “Uma organização pública cria valor público quando produz um conjunto de *outcomes* sociais ou económicos, resultado que não pode ser confundido com *outputs*, que são produtos ou serviços fornecidos” (Pinto, 2009; Azevedo, 2014).

Uma organização do setor público ao criar um conjunto de *outcomes* sociais ou económicos, alinhados com as prioridades e preferências dos cidadãos, aplica os princípios de custo-eficácia, uma vez que existe a pressão da redução de custos e

controle do déficit orçamental por parte do setor público e do lado dos cidadãos, há a expectativa e exigência para que os serviços produzam maior Valor Público.

Cruz (2009) e Azevedo (2014) indicam que “melhorando os outcomes ou o custo-eficácia, o serviço público cria valor. Se melhorar apenas um dos fatores em prejuízo do outro, a organização está a fazer uma escolha entre as duas principais formas de criação de valor”, optando por reproduzir o mesmo nível dos dois fatores (outcomes e custo-eficácia) tenderá para uma quebra de criação do valor público.

2.3. Implementação do *Balanced Scorecard*

2.3.1. Como implementar

A metodologia BSC possui características bem vinculadas que vão desde a definição da estratégia para atingir as metas traçadas, alinhando todos os departamentos da organização. Nesse sentido, ao aumento da qualidade de comunicação entre setores, corresponde a rapidez na resposta, disponibilização de informações-chave e controlo de tarefas de toda a organização.

Sucintamente, e de acordo com Gomes *et al.* (2007), os benefícios da implementação de *Balanced Scorecard* são os seguintes:

- Transformação da estratégia da empresa em objetivos concretos;
- Definição de indicadores-chave e objetivos por área;
- Visão *online* do desempenho de todas áreas da empresa estabelecendo comparações com os objetivos;
- Melhoria na comunicação entre colaboradores e comprometimento destes relativamente às metas traçadas;
- Redução do volume de informação para análise, que é substituído por um conjunto de indicadores elementares.

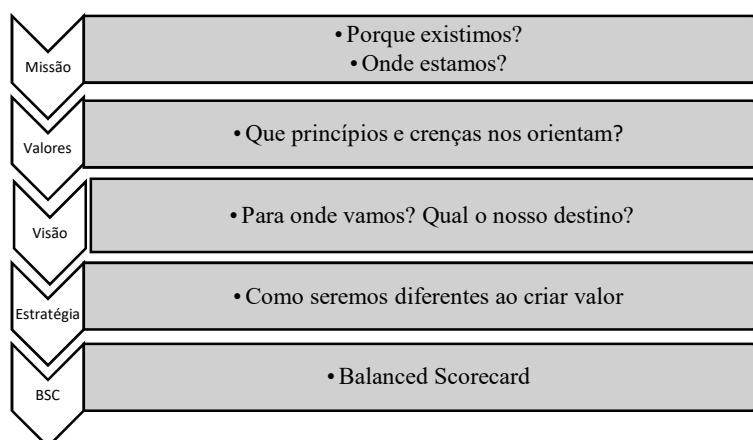
A implementação de modelos de BSC pode melhorar os níveis de desempenho de uma organização, desde que possa ser medido com as ferramentas corretas. O sucesso da sua implementação passa por projetar o *scorecard* certo, para cada um dos cenários.

Os benefícios adicionais decorrentes do uso do *Balanced Scorecard*, para fins de controlo operacional, incluem o aumento da compreensão e alinhamento nas operações efetuadas por todos os departamentos da organização. O impacto das iniciativas para melhorar uma área de atuação é monitorizado em todo o processo.

Para que a implementação de um *Balanced Scorecard* seja bem-sucedida, é necessário que os dados da base que o suporta estejam disponíveis de forma rápida, consistente e fiável. Embora muitas organizações empresariais tenham dificuldade em implementar soluções que traduzam a sua visão estratégica em objetivos e ações concretas, a utilização de ferramentas baseadas na metodologia BSC tem impacto positivo nos recursos humanos da empresa, pois reconhecerá os pontos fortes e fracos de diferentes pessoas em diversas áreas (Kaplan e Norton, 1997).

Para alcançar benefícios de uma abordagem de *Balanced Scorecard*, as organizações necessitam de entender como implementar e usar eficientemente a ferramenta. Só estudando as melhores práticas conseguirá garantir que todos os funcionários têm uma imagem clara de todo o sistema de desempenho. É importante estar ciente de que o *Balanced Scorecard* é um processo contínuo, como podemos observar na Figura 3. Requer análise, identificação de ações e uma implementação bem-sucedida para manter a atividade competitiva.

Figura 3. Sequência do *Balanced Scorecard*



2.3.2. Etapas da implementação

De acordo com Faria (2012), os autores Kaplan e Norton (1997) “sugerem que o processo de implementação do *Balanced Scorecard* nas organizações seja baseado em cinco etapas distintas.

1.^a Etapa – Construção do BSC Corporativo

Durante a primeira etapa da implementação, Kaplan e Norton (1997) enfatizam que é necessário realizar a seleção de uma unidade organizacional específica e adequada para a aplicação da ferramenta de gestão BSC, uma vez que a construção de scorecards no nível corporativo pode se tornar uma atividade complexa, dependendo da dimensão da empresa em questão.

2.^a Etapa – Alinhamento em torno da estratégia

Durante esta etapa são realizadas entrevistas entre os membros responsáveis pelo projeto onde as iniciativas estratégicas da empresa serão discutidas e revisadas. Além do debate acerca da estratégia, a organização realiza reuniões entre os membros da equipa, para uniformizar e sensibilizar o conceito do BSC entre os líderes, conforme a teoria proposta por Kaplan e Norton (1997).

Nesta etapa são revisitadas e discutidas as diretrizes estratégicas da organização, além da definição dos objetivos estratégicos para cada uma das quatro perspectivas.

3.^a Etapa – Montagem do mapa estratégico

Segundo Kaplan e Norton (2004), o mapa do *Balanced Scorecard* pode ser definido como um diagrama que representa a estratégia e demonstra, através de uma página, como os objetivos nas quatro perspectivas se integram em relações de causa e efeito para descrever a estratégia. Através da montagem de um mapa de gestão é possível verificar quais os objetivos pretendidos pela organização em cada perspectiva e a relação de todos com a perspectiva financeira. De acordo com o gestor de desenvolvimento, esta é uma das fases mais importantes do projeto. Isto deve-se ao facto de o mapa estratégico tornar claro qual é a grande ambição da empresa, qual o rumo a ser seguido. Esta clareza e transparência que o mapa estratégico proporciona, capacita os colaboradores a

contribuírem cada vez mais para os ideais da organização, pois podem utilizar os seus conhecimentos para apontar melhorias. Com base nos objetivos estratégicos definidos na etapa anterior, a equipa do projeto inicia a montagem do mapa estratégico da organização, ou seja, a representação gráfica do BSC.

4.^a Etapa – Elaboração e definição dos indicadores estratégicos

Nesta etapa a organização elabora uma lista de indicadores potenciais que melhor se relacionam com os objetivos estratégicos já definidos. Mediante a seleção dos indicadores de desempenho para cada uma das perspetivas, são identificados os métodos que serão potencialmente utilizados para a sua mensuração e medição. Para o gestor da área de projetos e desenvolvimento, esta etapa é caracterizada pela tradução da estratégia em ações concretas.

Esta etapa exige uma série de discussões para garantir que os indicadores escolhidos traduzam, efetivamente, os objetivos estratégicos definidos na etapa de elaboração do mapa estratégico. Acredita-se que os indicadores não sirvam apenas para medir algo, mas também para comunicar e difundir o que a empresa pretende alcançar. Por isso, Kaplan e Norton (2004) afirmam que é durante este período que se inicia a tradução da estratégia em ação para todos os colaboradores.

Posteriormente, os objetivos e metas são desagregados aos demais colaboradores. Desta forma, percebe-se que a estruturação da ferramenta acontece em nível corporativo, ou seja, abrange a empresa como um todo não havendo uma cobrança individual e específica por centros de responsabilidade. A partir da definição dos objetivos e dos respetivos indicadores de desempenho, são estabelecidas as metas para cada um deles. Os autores (Kaplan e Norton, 2004) afirmam que o BSC é mais eficaz quando utilizado para realizar mudanças organizacionais e que os executivos devem estabelecer as metas visando o longo prazo. Estes evidenciam que as metas representam os desafios a serem alcançados pelas organizações e na maioria das vezes fazem com que os executivos assumam compromissos e se responsabilizem por realizar o plano estratégico traçado pela organização.

Além disso, Caldeira (2009) alerta que o importante não é somente traçar as metas e avaliar o seu alcance, mas também analisar os motivos, entender o porquê das mudanças

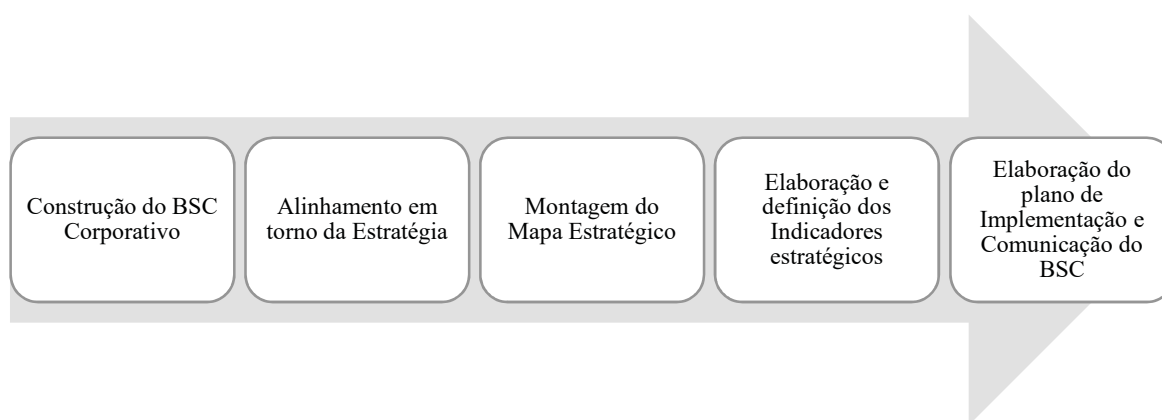
em alguns pontos, como por exemplo, de que forma o atendimento de clientes possibilita a otimização da estratégia e das tarefas diárias.

5.^a Etapa – Elaboração do plano de implementação e comunicação do BSC

Esta etapa contempla as providências para a implementação e comunicação do BSC a toda a organização. Nesse período, a equipa executiva reúne, novamente, a fim de ter uma decisão final a respeito dos objetivos, indicadores e das metas validadas nas etapas anteriores. Além disso, Kaplan e Norton (1997) evidenciam que durante esta etapa a organização deve priorizar o desenvolvimento de um sistema de informações que sustente o *Balanced Scorecard*.”

Estas cinco etapas, sintetizadas na Figura 4, desenvolvem-se de forma sequencial e articulada, sendo a sua gestão continuamente monitorizada pela equipa responsável pela implementação do BSC na organização.

Figura 4. Etapas da Implementação do BSC



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004)

De acordo com Faria (2012), a “implementação do *Balanced Scorecard* incentiva a motivação organizacional, uma vez que se observam os objetivos e metas propostos pelas organizações e, dentro destes parâmetros, os colaboradores inteiram-se das suas funções, tornando assim todo o processo mais claro e dinâmico. Destaca-se ainda, que o BSC se fez como um instrumento de cobrança, onde o feedback de todas ações são observáveis, auxiliando assim, novamente, no resgate da motivação organizacional e na manutenção dos objetivos, corrigindo-se os erros e aumentando-se as correções”.

2.3.3. Barreiras à implementação

No entanto, apesar de todas as vantagens já abordadas, os autores Kaplan e Norton (1997) consideram que existem barreiras que dificultam a formulação e a implementação do modelo. Estas barreiras acontecem especialmente devido a sistemas de gestão antigos, que acabam por resultar em:

- Formulação da visão e estratégica não adotada à realidade da organização (esta barreira acontece quando a empresa não consegue traduzir a sua visão na estratégia);
- Estratégias desadequadas à alocação de recursos, quando os programas de ação e distribuição de recursos não estão alinhados com a estratégia. Os recursos podem estar alocados a tarefas de curto prazo que podem, no longo prazo, não surgir os efeitos desejados estrategicamente;
- Estratégias desajustadas às metas (departamentos, equipas e pessoas);
- Falta de feedback sobre a estratégia, a sua implementação e os resultados obtidos.

Todas as barreiras indicadas poderão resultar na falha da implementação do BSC.

Ao executar o BSC dentro de uma organização, rapidamente os responsáveis apercebem-se que o processo de desenhar e projetar um sistema de medição de performances é muito mais fácil do que implementá-lo. Este facto acontece por duas razões:

- Processo de decidir o que mensurar;
- O processo de implementação de um modelo, em qualquer organização, requer mudanças, o que origina uma dificuldade para a sua implementação.

Ultrapassando a fase de decisão sobre o que será mensurado, na fase de implementação podem surgir dificuldades, a três níveis (Pinto, 2009):

- Desafios políticos;
- Infraestrutura da organização;
- Perda do foco.

De acordo com Ramos (2002), “as principais dificuldades que poderão existir aquando da implementação do BSC são:

- Existência de objetivos confusos;
- Falta de participação dos membros da organização;
- Valores dos indicadores contraditórios;
- Falta de um sistema de informação e feedback;
- Falta de compromisso por parte dos gestores;
- Falta de enfoque na estratégia.”

Contudo, a implementação bem-sucedida desta ferramenta poderá trazer benefícios para o controlo e o sucesso dos objetivos estratégicos da empresa e/ou instituição, por isso compensa bem a ultrapassagem destas barreiras.

2.3.4. Críticas e limitações do BSC

Neste subcapítulo apresentam-se as principais críticas e limitações do BSC de acordo com Santos (2014). Russo (2003) refere que “os defensores do *Tableau de Bord*, nomeadamente as organizações francesas, apresentam fortes críticas ao BSC, duvidando da sua novidade e autenticidade”. Segundo este autor, diversos outros autores enumeraram várias limitações deste método, nomeadamente algumas inconsistências metodológicas e conceptuais com ligação às relações de causa e efeito. O pressuposto das relações de causa-efeito entre as quatro perspetivas do BSC não está devidamente estudado e avaliado, pelo que se deveriam chamar de relações lógicas. Por outro lado, a inexistência da dimensão do fator tempo torna o modelo estático. Este autor reconhece também que o “BSC ainda carece de alguma compreensão e simplificação. A sua complexidade, a omissão da concorrência, o esquecimento da maioria dos stakeholders, a dificuldade de definição de objetivos e indicadores não financeiros e o alinhamento dos objetivos individuais com os da organização, constituem fortes limitações”.

Norreklit (2000) “partilha da dúvida sobre a autenticidade, defendendo que o BSC não é um modelo teoricamente inovador e que carece de uma base teórica fidedigna.

Alega também que os princípios que lhe estão subjacentes frequentemente provocam resistência”. Nivean (2003) “menciona que no caso das organizações públicas, a aplicação desta ferramenta de gestão apresenta alguns desafios muito peculiares, pois estas organizações concentram-se na maioria dos casos na contenção de custos em detrimento da melhoria de qualidade, por forma a conseguirem manter uma competitividade necessária face a um budget limitado”.

2.3.5. Aspetos para implementação bem-sucedida do BSC

Segundo Santos (2014), esta refere que Kaplan e Norton (1996b) recomendam que o sucesso da implementação do BSC assenta em cinco aspetos fundamentais, alguns dos quais já mencionados de forma breve anteriormente:

Suporte da gestão de topo

Uma vontade expressa e decisão da gestão do topo para implementar o projeto é das melhores garantias de cumprimento dos objetivos estratégicos. A mesma opinião é partilhada por Kasurinen (2002) que defende no seu modelo teórico explicativo da mudança, que um dos fatores críticos da mudança é o envolvimento da gestão de topo.

Escolha do líder do projeto

A experiência e liderança assumida pelo líder da equipa do projeto, com competências de principal dinamizador, possuidor de boa credibilidade dentro da organização, quer seja interno ou externo, são aspetos fundamentais na implementação do projeto.

Comunicação a toda a organização

Para o empenho dos colaboradores e o aumento da eficácia na tomada de decisão é essencial a compreensão da estratégia da organização. O BSC permite definir e

clarificar a visão, traduzindo a estratégia da organização em medidas operacionais e objetivas.

Implementação rápida e aperfeiçoamento contínuo

Definir prazos concretos para o cumprimento de metas parciais em cada iniciativa implementada e monitorizar a sua evolução, bem como o aparecimento de benefícios relevantes, constitui um importante fator de motivação em todas as áreas da organização para o cumprimento dos objetivos.

Recolha e tratamento da informação

O acompanhamento em tempo útil é importante para avaliar o cumprimento das metas e respetivos desvios. Sempre que ocorram desvios significativos, devem ser implementadas medidas corretivas com vista a minimizar ou eliminar esses desvios. Pode haver necessidade de ser criado um sistema de informação ou reestruturar o sistema existente na organização, de forma a alimentar os indicadores.

Após revisão bibliográfica efetuada neste capítulo, foi referida a importância dos conceitos subjacentes ao BSC e sua evolução ao longo do tempo, visto que se trata de uma ferramenta de gestão complexa, tanto para organizações do setor privado, como do setor público. Neste capítulo, verifica-se que a utilização do BSC no setor público, devidamente adaptado, poderá contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes e proporcionar maior eficiência e eficácia nos serviços prestados pelas Autarquias Locais.

CAPÍTULO III - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LAGOA E DA CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA

Neste capítulo, efetua-se a caracterização do município de Lagoa, situado na costa sul da ilha de São Miguel, na Região Autónoma dos Açores, bem como da Câmara Municipal de Lagoa, organização de administração local, através da recolha de informação efetuada ao município e bibliografia consultada.

3.1. Breve caracterização do concelho de Lagoa

Nesta breve caracterização socioeconómica do Concelho de Lagoa é exposto o território, indicadores demográficos e económicos.

3.1.1. Território

O Concelho de Lagoa tem uma área de 45,60 km², que se reparte por cinco freguesias: Nossa Senhora do Rosário, Santa Cruz, Água de Pau, Cabouco e Ribeira Chã. Constituem a sede do concelho as freguesias do Rosário e de Santa Cruz.

Este Concelho, um dos seis em que está dividida a ilha de São Miguel, é limitado pelos municípios de Ponta Delgada (a oeste), Ribeira Grande (a norte) e Vila Franca do Campo (a leste), ficando a sua sede a cerca de nove quilómetros da principal cidade micalense (Ponta Delgada).

3.1.2. População

A população residente no Concelho de Lagoa, de acordo com a informação mais recente, fornecida pela PORDATA, base de dados da Fundação Francisco Manuel dos Santos, foi de 14.667 habitantes no ano de 2018. A população foi aumentada entre os

anos censitários, perfazendo em 2011, 14.442 residentes, mais 1542 residentes do que em 1991.

Destaca-se, ainda de acordo com a PORDATA, que no ano de 2018 o índice de envelhecimento (número de residentes com 65 ou mais anos por 100 jovens) foi de 48%. Relativamente à taxa de mortalidade infantil (óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade por cada 1000 nascimentos) esta foi nula, o que demonstra, eventualmente, uma qualidade de vida da população, nomeadamente a nível de cuidados de saúde e de alimentação.

Em 2011 e considerando a população empregada por setor de atividade, na Lagoa, verificou-se que o setor terciário tem vindo a aumentar, obtendo uma taxa de 70,8%, enquanto no setor primário o peso da população empregue foi de 8,2% e no setor secundário de 21,0%.

3.1.3. Educação

O concelho de Lagoa, em 2018, contava com 10 estabelecimentos de ensino pré-escolar, 12 estabelecimentos do ensino básico e um estabelecimento do ensino secundário. O número de alunos matriculados era de 2444 (16,66% da população do concelho).

Ainda no âmbito da educação, e de acordo com os dados recolhidos nos censos de 2011, verifica-se que a taxa de analfabetismo, no Concelho, era de 4,7%, enquanto na Região Autónoma dos Açores era de 4,68%.

Em 2011, 67,7% da população possuía habilitações ao nível do Ensino Básico; 7,8% da população concluiu o ensino Secundário e 6,6% dos residentes completou o Ensino Pós-Secundário ou Superior.

3.1.4. Habitação

Desde a década de 40, que o Concelho de Lagoa apresenta uma constante evolução positiva do parque habitacional. Em 2018, no concelho de Lagoa, o parque habitacional era composto por 5228 fogos de alojamentos familiares clássicos, registando um aumento de 180 fogos habitacionais, em comparação ao ano censitário de 2011.

3.1.5. Saúde

No âmbito da saúde e de acordo com os últimos dados disponíveis para o concelho de Lagoa, no Anuário Estatístico da Região Autónoma dos Açores de 2014, existia 1 unidade e 3 postos de saúde, tendo sido registadas 15.219 consultas de medicina geral e familiar e clínica geral, bem como planeamento familiar, saúde materna e Saúde do recém-nascido, da criança e do adolescente.

Atualmente, o concelho de Lagoa abriga uma unidade de saúde e um posto de saúde, localizados na freguesia de Nossa Senhora do Rosário e na freguesia de Água de Pau, respetivamente.

3.1.6. Indicadores económicos

Com base nos dados dos censos de 2011, a taxa de atividade na Lagoa era de 46,13%, enquanto que a taxa da Região era de 46,6%. Nesta área, verifica-se que 4666 indivíduos eram trabalhadores por conta de outrem, seguindo-se os empregadores, que eram 521 e 345 trabalhadores por conta própria.

De acordo com os censos de 2011, conclui-se que a nível empresarial, na Lagoa, encontravam-se sediadas 1121 empresas. Predominavam as empresas nas áreas do comércio e construção.

No que diz respeito à agricultura, produção animal e pecuária, caça, floresta e pesca, verifica-se que, em 2011, havia 197 empresas.

Na área de hotelaria e restauração, em 2011 a Lagoa detinha 77 empresas de alojamento e restauração e similares, confirmando que o setor do turismo tem sido uma aposta do concelho de Lagoa, com a dinamização de modernas infraestruturas de carácter público.

Ao nível das exportações, de um modo global, há uma maior predominância ao nível dos animais vivos e produtos do reino animal, onde se destacam os produtos da fileira do leite e da carne, e também, os produtos da pesca e produtos das indústrias alimentares.

Quanto à inovação e investigação e desenvolvimento, existe uma multiplicidade de iniciativas públicas e privadas no sentido de desenvolver novas dinâmicas sinérgicas entre instituições públicas e empresas na investigação, inovação e transferência de conhecimentos, destacando-se no território o NONAGON – Parque de Ciência e Tecnologia de São Miguel, que tem sido crucial para a captação de empresas de base científica e tecnológica.

Após a apresentação dos principais indicadores do Concelho de Lagoa, é uma realidade que há ainda muito a fazer por parte das Instituições Públicas para a melhoria de todos os indicadores anteriores e a título ilustrativo, muito em particular sobre o nível educacional, sendo que dele resulte uma situação económica mais forte, razão pela qual é feito este trabalho.

Seguindo a política de modernização, a Câmara Municipal de Lagoa, sendo dinâmica e que almeja novos desafios na busca constante de um futuro melhor para o seu munícipe/cidadão, com a implementação do BSC, passa a ter uma ferramenta de medição da performance da autarquia relativamente à comunicação e gestão da estratégia da organização.

3.2. Apresentação genérica da Câmara Municipal de Lagoa (CML)

A autarquia de Lagoa conta já com 44 anos, partindo da implantação da democracia e da organização política de Portugal pós 25 de abril de 1974. Nesta data, às câmaras municipais e às juntas de freguesia é imputada a responsabilidade de trazer junto dos

cidadãos a sua soberania, como refere Ponte (2009). Os anos de administração democrática beneficiaram o município de Lagoa, rejuvenescendo-o, incrementando a sua economia e a sua indústria.

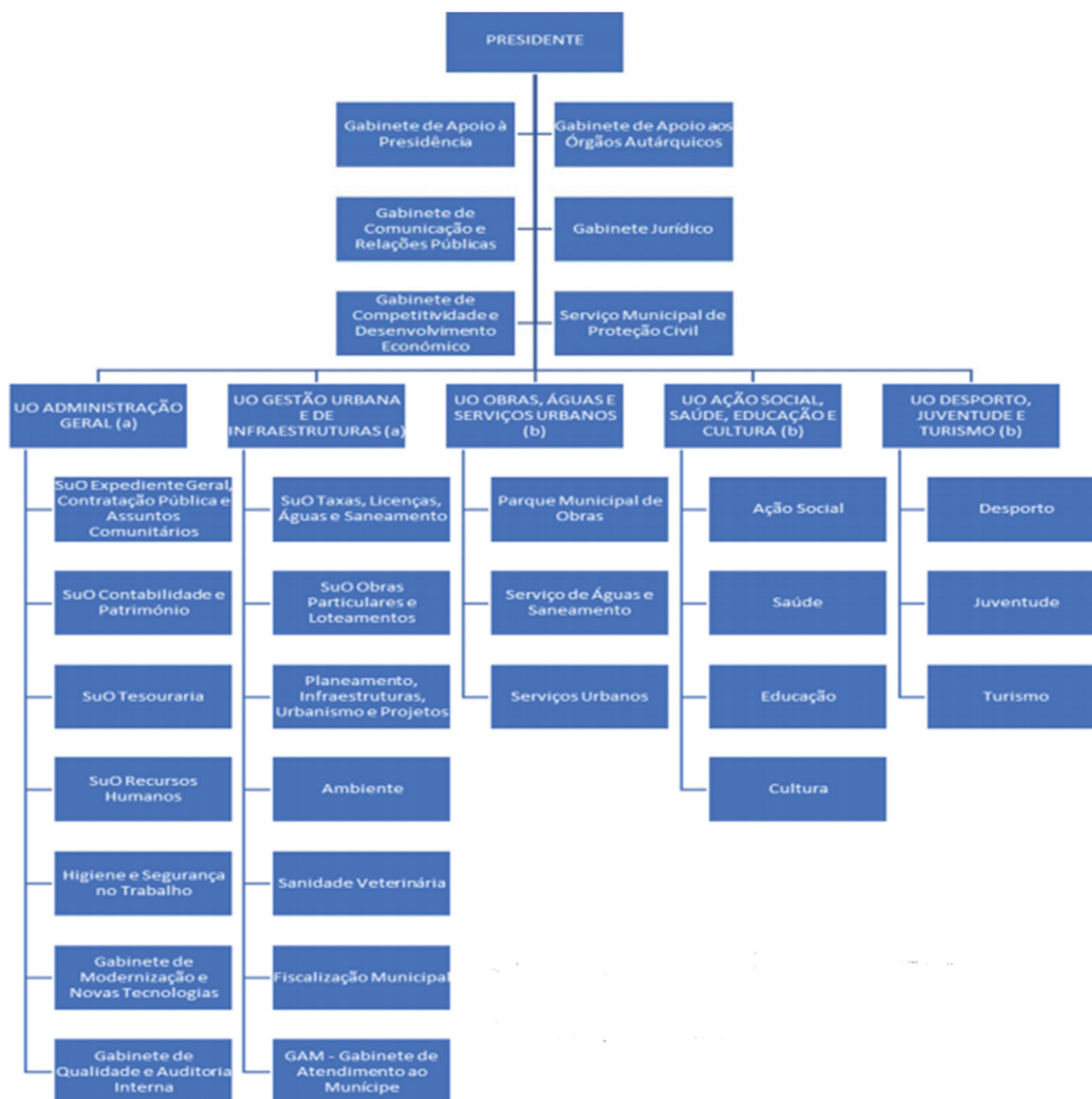
Neste período pós 25 de abril de 1974, mais concretamente a 12 de dezembro de 1976 realizaram-se as primeiras eleições para os órgãos das Autarquias Locais. Desde então, foram eleitos sete presidentes da Câmara e na presente data está em exercício, pela primeira vez, uma mulher no cargo de Presidente da Câmara Municipal de Lagoa. Esta foi candidata e eleita no sufrágio de 1 de outubro de 2017, facto inédito no Município desde a implantação da democracia.

A Câmara Municipal de Lagoa estruturou-se, foi dotada de meios, equipamentos e recursos humanos com competência para responder às solicitações num amplo leque de áreas de intervenção, que aliadas a uma gestão moderna e inovadora viram progredir a sua eficiência. Esta estruturação organizacional do Município obedece ao modelo misto, que combina uma estrutura nuclear, composta por departamentos municipais e por um gabinete municipal, e uma estrutura flexível, composta por gabinetes dependentes diretamente do presidente. Independente do tipo de vínculo, os colaboradores exercem diversos tipos de funções nas diferentes vertentes da autarquia: na operacional, na administrativa, na financeira e jurídica, na patrimonial e de controlo orçamental.

Os serviços da Câmara Municipal de Lagoa, organizam-se internamente de acordo com o modelo de estrutura hierarquizada, sendo compostos por cinco unidades orgânicas flexíveis e seis subunidades orgânicas.

A representação gráfica da estrutura (organigrama) dos serviços da CML está ilustrada na Figura 5.

Figura 5. Organigrama da Câmara Municipal de Lagoa



Fonte: CML - Proposta do Plano e Orçamento da CML para 2021

As competências, encontram-se referidas na estrutura e organização dos Serviços Municipais, documento interno do Município de Lagoa. O Município de Lagoa é composto pelos órgãos Câmara Municipal e Assembleia Municipal. A Câmara Municipal de Lagoa é o órgão executivo e é representado por um presidente, um vice-presidente e cinco vereadores.

A Assembleia Municipal de Lagoa corresponde ao órgão deliberativo do Município, e é constituído por um presidente, dois secretários e vinte e três deputados dos quais cinco são presidentes de junta.

Em 2020, o mapa de pessoal, afetação e mobilidade interna da Câmara Municipal de Lagoa, conta com 149 trabalhadores com vínculo definitivo, distribuídos por nove unidade orgânicas.

Através da consulta do documento interno “Estrutura e Organização dos Serviços Municipais”, da Câmara Municipal de Lagoa, é possível perceber os objetivos estratégicos e as disposições gerais da organização quanto à sua visão, missão e valores, assim sendo:

Visão

“A Câmara Municipal orienta a sua ação no sentido de transformar o concelho de Lagoa, num espaço territorial dinâmico, competitivo e solidário, no contexto da globalização e da sociedade do conhecimento.”

Missão

“A Câmara Municipal tem como missão corresponder às aspirações dos cidadãos, mediante políticas públicas inovadoras, apostando na aplicação dos recursos disponíveis e na qualidade da prestação dos serviços.”

Valores

“Os serviços municipais pautam a sua atividade pelos seguintes valores:

- a) Realização plena, oportuna e eficiente dos objetivos definidos pelos órgãos representativos do município;
- b) Obtenção de elevados padrões de qualidade dos serviços prestados;
- c) Máximo aproveitamento possível dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis no quadro de uma gestão racionalizada e moderna;

- d) Promoção da participação das instituições e dos cidadãos em geral nas decisões e na atividade municipal;
- e) Dignificação e valorização dos trabalhadores municipais.”

Objetivos estratégicos

“A Câmara Municipal, tendo em vista a qualidade do serviço prestado ao munícipe, a racionalização dos recursos financeiros e a motivação e desenvolvimento dos recursos humanos, definiu e prossegue os seguintes objetivos estratégicos:

- a) Aprofundar e consolidar a rede de parcerias/colaboração com instituições, agentes locais e regionais, com o objetivo de desenvolver e consolidar áreas chave como a economia, o turismo, a ação social, a educação, a cultura, o desporto e o ambiente, visando o desenvolvimento sustentável do concelho;
- b) Desenvolver condições para incentivar/captar novos investimentos para a Lagoa, de modo a impulsionar a economia local e a criação de emprego;
- c) Aprofundar a rede de parcerias/colaboração com instituições, agentes locais e regionais com o objetivo de desenvolver formas efetivas de apoio às famílias com dificuldades económicas;
- d) Prosseguir a constante melhoria dos serviços, com vista à otimização dos recursos humanos e materiais, garantindo uma plena articulação das diferentes áreas de atuação, com o objetivo de satisfazer as necessidades dos munícipes;
- e) Fomentar e assegurar a simplificação de procedimentos administrativos, com vista à concretização de uma gestão orientada para os munícipes.”

Após levantamento dos indicadores socioeconómicos do concelho de Lagoa e apresentação genérica da Câmara Municipal de Lagoa, é fornecido um conjunto de informação quantitativa e qualitativa, por forma a compreender a realidade da estrutura organizacional e o ambiente externo em que esta se insere.

A metodologia de gestão estratégica pressupõe a definição da missão, visão, valores e estratégia da organização. Neste capítulo verificamos que a Câmara Municipal de Lagoa, através da seu Manual do Sistema de Gestão da Qualidade já possui estes instrumentos pilares para a implementação do BSC. Partindo deste ponto, no capítulo seguinte será elaborado um plano de implementação do BSC na Câmara Municipal de

Lagoa apresentou a definição de indicadores de desempenho (financeiros e não financeiros), de forma a possibilitar a execução da estratégia, com o intuito de contribuir para uma melhor gestão da organização.

CAPÍTULO IV- IMPLEMENTAÇÃO DO BSC NA CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA

Neste capítulo é apresentado o projeto de implementação do BSC na Câmara Municipal de Lagoa, organização de administração local (setor público), através dos conhecimentos adquiridos na revisão bibliográfica.

4.1. Integração da implementação do BSC na estratégia de gestão da CML

4.1.1. Delineação dos objetivos estratégicos

Traçar objetivos estratégicos no setor público é uma tarefa que se reveste de uma natural complexidade, uma vez que implica uma grande quantidade de variáveis e indicadores, alguns destes inacessíveis no momento da avaliação e mensuração. Daqui advém a necessidade de estabelecer *à priori* conceitos, a partir dos quais se determinam pressupostos que desembocam em objetivos mensuráveis, numa linha de pensamento dedutivo, por forma a garantir a correta aplicação do modelo do *Balanced Scorecard*.

Deste modo, quando traçamos os objetivos estratégicos neste projeto tivemos em consideração aqueles que constavam no Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da CML e do manifesto eleitoral do Órgão Executivo no poder, por forma a respeitar a linha de gestão que a Câmara já segue. Assim sendo, os objetivos estratégicos da CML são:

- Melhorar o grau de satisfação dos Munícipes, reduzindo o número de reclamações e conhecendo o índice de satisfação dos clientes;
- Melhorar as valências dos trabalhadores, proporcionando-lhes formação adequada ao desempenho das suas funções;
- Melhorar as condições de trabalho, tornando-as mais rápidas através da modernização das novas tecnologias;
- Melhorar o ambiente de trabalho para a operacionalização de atividades e processos;

- Melhorar a eficácia e eficiência da gestão e simplificação administrativa, inclusive no *frontoffice*, através da desmaterialização e reengenharia de processos de *Backoffice*;
- Manter atualizado o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) implementado na autarquia, de acordo com os requisitos legais;
- Cumprimento de requisitos legais e outros.

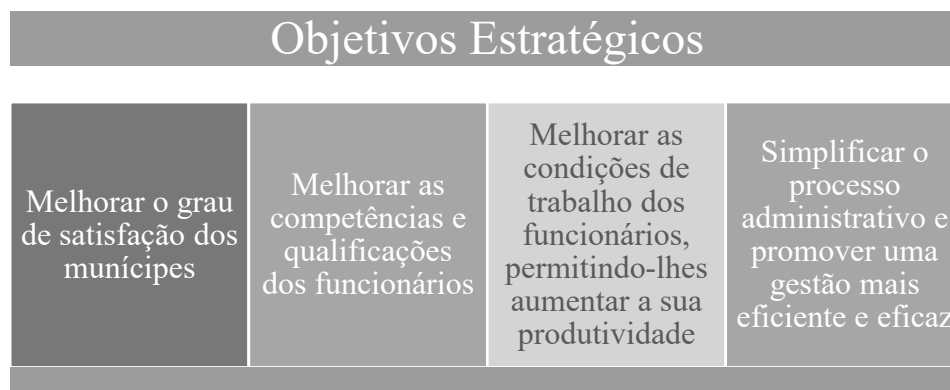
Para facilitar a implementação do BSC na autarquia, foi realizada uma síntese destes objetivos:

- Melhorar o grau de satisfação dos munícipes em relação à prestação de serviços da Câmara Municipal;
- Melhorar as competências e qualificações dos funcionários através de formação profissional;
- Melhorar as condições de trabalho dos funcionários, permitindo-lhes aumentar a sua produtividade, por exemplo, através do uso adequado das novas tecnologias, que fará, por sua vez, com que a satisfação dos munícipes aumente;
- Simplificar o processo administrativo, de forma a promover uma gestão mais eficiente e eficaz, que fará com que a satisfação dos munícipes aumente, bem como a dos fornecedores.

Em suma, existem dois grandes objetivos estratégicos, um virado para interior, para os funcionários, e outro para o exterior, munícipes. Os objetivos estratégicos da CML ilustram-se na Figura 6, respeitando as considerações anteriormente descritas.

Por forma a poder medir-se o resultado alcançado em cada um destes quatro objetivos principais, será necessário desdobrar cada um deles em objetivos específicos mensuráveis. Depois de escolhida a equipa de implementação do BSC, será esta a responsável pela construção destes objetivos.

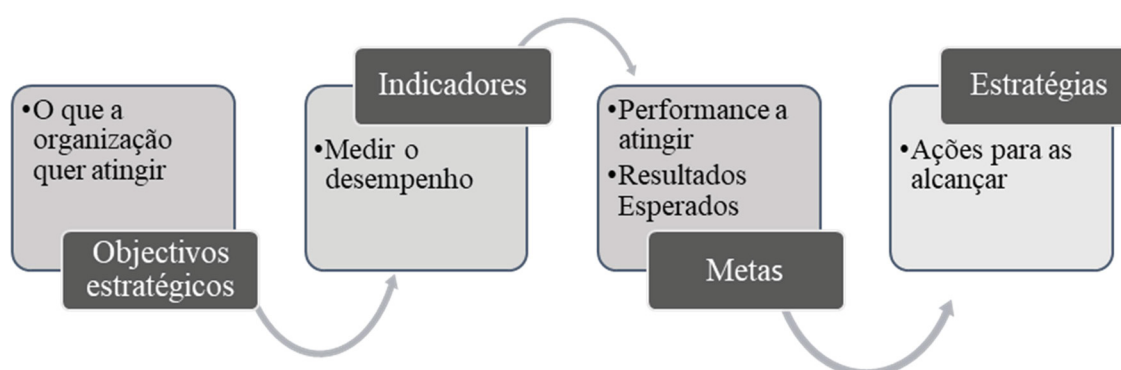
Figura 6. Objetivos Estratégicos



No processo de avaliação, precisamos de recorrer ao estado inicial em que se encontrava a autarquia, no que concerne a cada um destes objetivos. Daí que, construídos os objetivos específicos passamos à construção de um “diagnóstico de partida” que nos dê um ponto de situação real acerca de cada um dos objetivos.

Convém recordar que a finalidade é a mensuração da *performance* e esta só é possível através de uma cuidada e completa análise do antes e do depois da implementação do modelo. Na Figura 7 apresenta-se uma representação esquemática como a organização pode ir dos objetivos até às estratégias.

Figura 7. Dos Objetivos às Estratégias



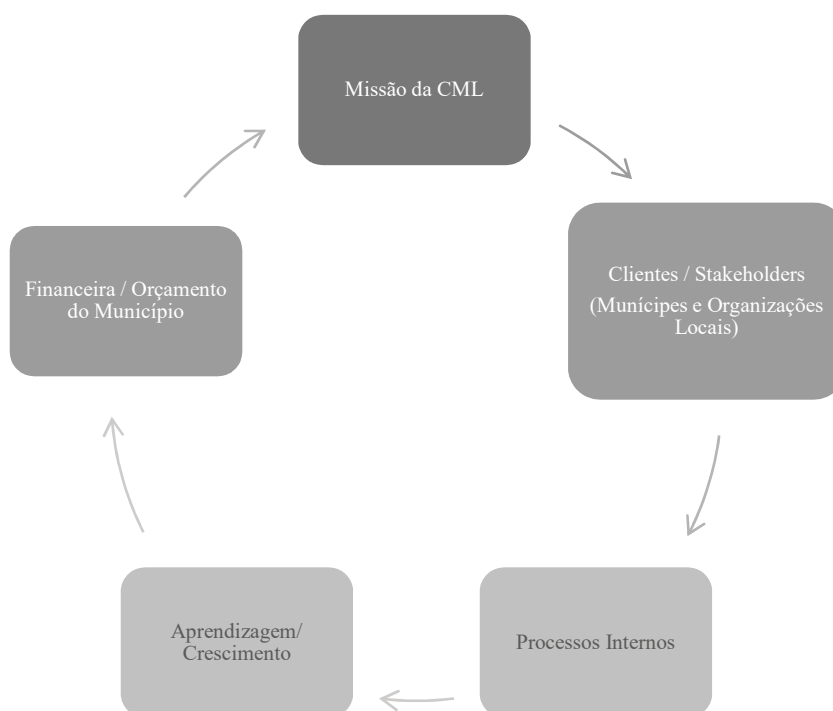
Assim, necessitamos à partida, tal como foi anteriormente referido, de objetivos estratégicos (declaração sobre o que a estratégia organizacional pretende atingir),

indicadores (calcula o desempenho do objetivo estratégico), metas (nível de performance a atingir) e estratégias (projetos/programas/ações necessários para atingir as metas anteriormente definidas).

4.1.2. As dimensões chave do BSC

De acordo com Pinto (2009), podem surgir várias configurações para a adaptação do BSC aos serviços públicos, sendo que a que é apresentada neste trabalho foi construída tendo por base a realidade da CML. Na Figura 8 ilustra-se o *Balanced Scorecard* adaptado à Câmara Municipal de Lagoa.

Figura 8. *Balanced Scorecard* adaptado à CML



Na base deste circuito está os processos internos e a aprendizagem/crescimento em constante interação com as restantes perspetivas. Sendo o objetivo de qualquer serviço público visar o cumprimento da sua missão, com a criação de valor para os munícipes, mas simultaneamente, a melhoria da eficiência na utilização dos recursos, economia e rigor orçamental, refletidos na perspetiva financeira/orçamental.

4.1.3. Fixação de objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para cada perspectiva

De acordo com a revisão bibliográfica, os objetivos estratégicos são os fins que a Câmara Municipal de Lagoa “define e pretende alcançar, traduzindo os resultados a atingir no cumprimento da missão, de modo a granjear a visão através da execução da sua estratégia. Os objetivos estratégicos foram determinados de forma a permitirem o estabelecimento de relações causa-efeito entre as várias perspectivas” (Vieira, 2020).

De acordo com o mesmo autor “os indicadores são associados a objetivos estratégicos e são responsáveis por comunicar de que forma está a ser executada a estratégia, transmitindo se os objetivos estão ou não a ser alcançados”. Após a definição dos objetivos estratégicos, dos indicadores e das metas, é necessário estabelecer as ações que permitirão atingir os valores definidos e, assim, a consecução da estratégia e visão da Câmara Municipal de Lagoa.

Neste sentido, procurou-se definir iniciativas que pudessem “ter um impacto significativo e equilibrado sobre os objetivos estratégicos definidos para cada uma das quatro perspectivas” (Vieira, 2020). Para cada uma das perspectivas, foram definidos, a título de exemplo, dois objetivos estratégicos com respetivo indicador, meta e iniciativa.

Assim, na Tabela 1, apresenta-se os objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para a perspectiva de Clientes; na Tabela 2, apresenta-se os objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para a perspectiva de Processos Internos; na Tabela 3, apresenta-se os objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para a perspectiva de Aprendizagem e Crescimento e por fim na Tabela 4, apresenta-se os objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas para a perspectiva Financeira.

Tabela 1. Perspetiva de Clientes (Municípios)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Perspetiva do Cliente (Município)

Objetivo	Indicador	Meta	Iniciativa
Criar valor aos municípios	Criar/manter medidas de apoio à educação, ao desporto, à ação social e juventude	Execução de 75% do número de atividades planeadas	Monitorizar dados de execução das atividades
	Dar seguimento a processos de gestão urbana e infraestruturas	≥ 90% do n.º de pedidos executados dentro do prazo	Monitorizar dados de execução dos pedidos
	Diferenciação positiva no valor cobrado nas taxas e licenças	60% do valor cobrado nas taxas e licenças inferior às dos outros concelhos de S. Miguel	Assegurar a informação relativa aos outros concelhos
Satisfação do município	Monitorizar ações que permitam a obtenção de dados	Realizar 1 questionário anual	Elaborar questionário de satisfação
	Efetuar um atendimento centralizado e personalizado ao município	Realizar 1 questionário anual	Elaborar questionário de satisfação

Fonte: elaboração própria e Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da CML

Tabela 2. Perspetiva Processos Internos

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Perspetiva Processos Internos

Objetivo	Indicador	Meta	Iniciativa
Manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade	Número de reclamações oficiais	≤ 5 reclamações anuais registadas no livro de reclamações	Aferir o número de não conformidades ou reclamações
	Prazo de resposta a reclamações	10 dias úteis para cumprimento do prazo de resposta a reclamações oficiais	Aferir o número de não conformidades ou prazo de resposta superior
Modernização e introdução de novas tecnologias	Número de interrupções na prestação do serviço devido a avaria / falha das TIC	≤ 1 o número de interrupções anual na prestação do serviço	Melhoria ou aquisição de um novo servidor

Fonte: elaboração própria e Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da CML

Tabela 3. Perspetiva Aprendizagem e Crescimento

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Perspetiva de Aprendizagem e Crescimento

Objetivo	Indicador	Meta	Iniciativa
Satisfação dos colaboradores	Questionários de auscultação da satisfação dos trabalhadores	Realização de 2 questionários por ano	Monitorizar a execução das atividades
Garantir adequabilidade do quadro de pessoal às tarefas desenvolvidas	Concretização do Plano de Formação	Execução de $\geq 85\%$ do número de atividades planeadas	Aferir a eficácia da formação
	N.º de horas de formação	Mais de 600 horas de formação anual (n.º de horas x n.º de trabalhadores)	Promover ações de formação

Fonte: elaboração própria e Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da CML

Tabela 4. Perspetiva Financeira

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Perspetiva Financeira

Objetivo	Indicador	Meta	Iniciativa
Garantir uma eficiente execução do plano e orçamento	Execução do plano e orçamento	≥ 70% grau de execução do Plano e Orçamento	Monitorizar mensalmente o grau de execução do plano e orçamento
Efetuar pagamento dos bens e serviços adquiridos aos fornecedores	Redução do prazo médio de pagamentos	≤ 20 dias o prazo médio de pagamentos	Monitorizar a evolução do prazo médio de pagamentos

Fonte: elaboração própria e Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da CML

Ressalva-se que muitos outros objetivos, indicadores, metas e iniciativas podiam ser apresentados, dependendo de organização para organização, porém, o objetivo do trabalho é não a de efetuar uma elaboração exaustiva, mas meramente informativa da aplicação do modelo.

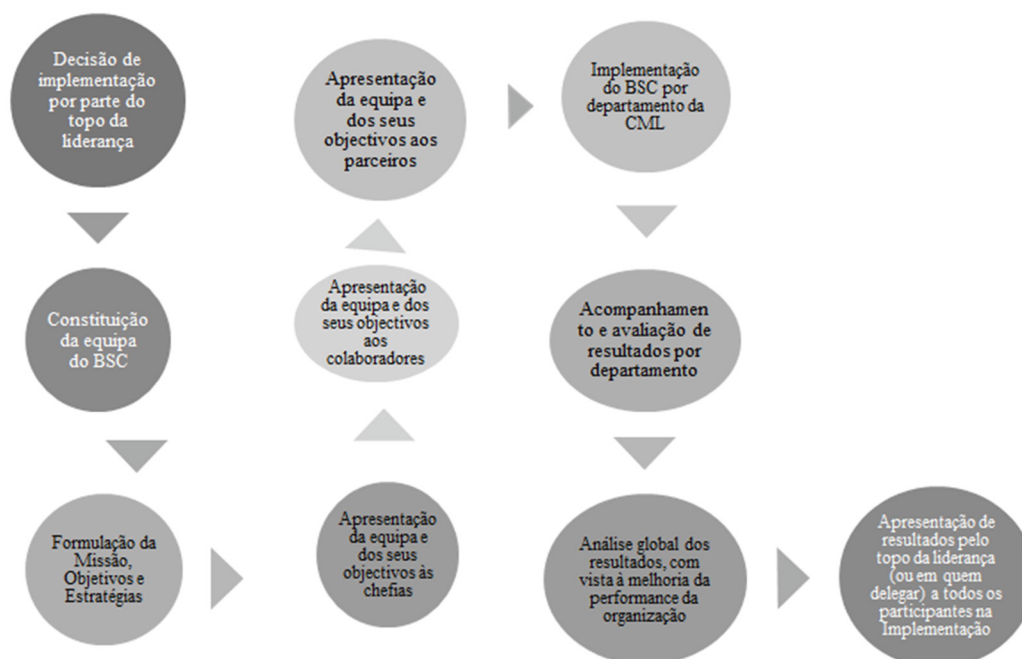
4.1.4. Plano de ação e cronograma

É importante ter presente, no momento de arranque da implementação do modelo, alguns aspetos críticos, que podem determinar o seu sucesso ou insucesso, tais como:

- Quando, por onde e como se inicia?
- Quem é que constituirá a liderança do projeto?
- Que ligação tem esta liderança com a gestão de topo da Câmara?
- Como se alinhará o Orçamento da autarquia ao BSC?
- Quem são os Parceiros da Câmara neste processo?

Depois de ter-se a resposta a estas questões centrais, pode então proceder-se à realização de um plano de ação com respetivo cronograma. Ilustra-se na Figura 9 o Plano de Ação para a Implementação do BSC na Câmara Municipal de Lagoa.

Figura 9. Plano de Ação para a Implementação do *Balanced Scorecard* na CML



Ações a desenvolver / Tempo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	ANO Y
Apresentação da equipa do BSC e dos seus objetivos às chefias			X										
Apresentação da equipa do BSC e dos seus objetivos aos colaboradores			X										
Apresentação da equipa do BSC e dos seus objetivos aos parceiros			X										
Implementação do BSC por departamento				X	X	X	X	X	X	X			
Acompanhamento e avaliação de resultados por departamento				X	X	X	X	X	X	X			
Análise global dos resultados, com vista à melhoria da performance da organização											X		
Apresentação dos resultados alcançados pela implementação do BSC												X	X

A implementação do BSC será muito mais rápida e eficaz quanto melhor chegar às chefias, colaboradores, parceiros, *stakeholders*, ou seja, quando for entendida como uma

mais valia para todos. A agilidade logística e a liberdade para desenvolver mudanças, ditarão o ritmo que a implementação tomará.

4.1.5. Mapa de implementação do BSC na CML

A missão, mais do que os objetivos financeiros, impulsiona a estratégia das organizações sem fins lucrativos (Kaplan e Norton, 2001) e ganha então uma posição de destaque num *Balanced Scorecard* a curto, médio e longo prazo, comparativamente com uma organização privada. Desde logo o *Balanced Scorecard* aplicado à administração pública é muito “semelhante ao original, mantendo as quatro perspetivas e a estratégia no centro do modelo” (Santos, 2014).

Segundo Caldeira (2009) e Vieira (2020), “uma das funções principais do mapa estratégico é facilitar a comunicação e explicação da estratégia dentro da organização. As relações de causa-efeito do mapa estratégico explicam as correlações existentes entre os objetivos estratégicos das quatro perspetivas. Os objetivos estabelecem relações dentro de cada perspetiva e, de perspetiva em perspetiva, sempre num alinhamento em sentido ascendente ou lateral”.

As quatro perspetivas do BSC são ajustadas às necessidades de cada organização e “cada perspetiva inclui objetivos, indicadores, metas e iniciativas a desenvolver para o cumprimento dos objetivos estratégicos” (Santos, 2014), como os apresentados no subcapítulo 2.2.4. (o BSC e os sistemas de administração local).

O serviço público deve ter como objetivo último a melhoria dos resultados, impactos ou transformações a produzir na sociedade, o que “implica uma mudança cultural profunda e uma nova atitude sobre a eficiência, a eficácia e performance dos serviços públicos” (Pinto, 2009; Azevedo, 2014).

Uma definição de “valor público, pode ser o valor criado pelas entidades públicas, através de serviços, leis, regulamentações e outras atividades” (Azevedo, 2014). O conceito de valor público está em mudança constante, no entanto, estas são expressas pelas preferências dos cidadãos através dos diferentes meios e incorporadas nas decisões tomadas pelo poder político eleito.

Da análise à ilustração do cenário de implementação do BSC na Câmara Municipal de Lagoa é possível verificar a ligação existente entre a declaração de missão, com os objetivos estratégicos nas quatro perspetivas e a respetiva criação de valor público para a comunidade.

A Figura 11 é a representação esquemática de um cenário genérico de implementação do BSC na Câmara Municipal de Lagoa, referencial de comunicação eficiente e explícita a todos os envolvidos neste processo.

Figura 11. Cenário de um Mapa de Implementação do BSC na CML



Em síntese, este capítulo faz uma análise dos pontos essenciais de um modelo BSC, para que no futuro, e se a autarquia de Lagoa desejar, possa ser implementado.

CAPÍTULO V– CONCLUSÃO

Com a realização deste projeto, foi possível constatar a eficácia do planeamento estratégico e da ferramenta do BSC na administração pública. Para tal, procurou-se perceber a forma como o BSC se apresenta como um instrumento de gestão, válido para organizar as atividades e avaliar os resultados na gestão pública.

Para que o objetivo deste estudo fosse cumprido, realizou-se uma extensa pesquisa bibliográfica, no intuito de proporcionar uma base sólida de fundamentações teóricas para o desenvolvimento do projeto proposto.

Neste sentido, foi demonstrado o processo de evolução do planeamento estratégico, bem como a aplicabilidade do *Balanced Scorecard* na gestão pública, procurando identificar as adaptações necessárias ao modelo original, desenvolvido inicialmente por Kaplan e Norton, no decorrer das especificidades deste setor.

Estruturada a base teórica que sustentaria o estudo, foi desenhado um cenário de implementação do modelo BSC na Câmara Municipal de Lagoa. Conhecido o concelho e as principais áreas de atuação da autarquia, foi feita a adaptação dos pilares do modelo, visão, valores, objetivos e estratégia à realidade do município, bem como das suas perspetivas, dos processos, do cliente, do orçamento e do crescimento e aprendizagem.

Espera-se que este projeto, por meio dos elementos nele contido, possa contribuir para ajudar a superar as dificuldades enfrentadas nos processos de implementação e o uso do BSC em organizações públicas, especialmente no caso de municípios, como é o caso do objeto deste estudo.

Por fim, sugere-se a realização de mais trabalhos, projetos e estudos que permitam expandir a aplicação do *Balanced Scorecard* na gestão pública municipal, considerando a sua aplicabilidade para todos os departamentos e extensões públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azevedo, E. E. G. C. (2014). *O Balanced Scorecard e a Administração Local – Aplicação à Divisão Financeira do Município de Vila Franca de Xira*. (Dissertação de mestrado). Instituto Politécnico de Santarém.

Bergue, S. T. (2005). Gestão estratégica de pessoas e *Balanced Scorecard* em organizações públicas. Artigo publicado na *Revista Análise – PUC: 2005 n° 2.*, volume 16.

Caldeira, J. (2009). *Implementação do Balanced Scorecard no Estado*. Editora Almedina.

Câmara Municipal de Lagoa, Localização caracterização do concelho. Disponível no portal: <https://lagoa-acoreshp.pt/menu/viver/concelho>. Acedido a 2020-11-01

Carrondo, T. S. M. (2012). *Balanced Scorecard como Metodologia utilizada no Planeamento Estratégico de um Laboratório de Patologia Clínica*. (Dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa.

Cokins, G. (2004). *Performance Management – Finding the Missing Pieces (To Close the Intelligence Gap)*. Editora John Wiley & Sons, Inc.

Cruz, C. P. (2009). *Balanced Scorecard – Concentrar uma organização no que é essencial*. Lisboa: Editora Vida Económica.

Dias, V. R. P. D. (2014). *Análise da Implementação da Ferramenta Balanced Scorecard num Hospital EPE*. (Dissertação de mestrado). Instituto Universitário de Lisboa.

Drucker, P. F. (1995). *The Information Executives Truly Need*. *Harvard Business Review*, 73 (1), 54-63.

Estrutura e Organização dos Serviços Municipais - Documento interno da Câmara Municipal de Lagoa. Acedido a 2020-11-01

Faria, B. H. (2012). *Análise da Implementação de Implementação do Balanced Scorecard em uma Empresa do Ramo de Decoração*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina.

Filho, E. H. (2005). *Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica: Uma Abordagem Prática*. Rio de Janeiro. Editora Campus.

Fundação Francisco Manuel dos Santos, PORDATA – Base de dados Portugal Contemporâneo. O seu município em números, Lagoa (R.A.A.). Disponível no portal: [https://www.pordata.pt/Municipios/Açores/Quadro+Resumo/Lagoa+\[R.A.A.\] -252301](https://www.pordata.pt/Municipios/Açores/Quadro+Resumo/Lagoa+[R.A.A.] -252301)

Ghelman, S. e Costa, S. (2006). Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. Artigo elaborado para a revista do *INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial*. Rio de Janeiro

Gomes, A., Carvalho, J., Ribeiro, N., Nogueira, S. (2007). *O Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública*. Lisboa: Publisher Team.

Gomes, M. S. (2018). *Impacto da Utilização da Ferramenta Balanced Scorecard – Estudo de Caso*. (Dissertação de mestrado). Instituto Politécnico da Guarda.

Dias, V. R. P. D. (2014). *Análise da Implementação da Ferramenta Balanced Scorecard num Hospital EPE*. (Dissertação de mestrado). Instituto Universitário de Lisboa.

Instituto Nacional de Estatística. Censos 2011. Disponível no portal: https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=156658963&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1

Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (1992). *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. Jan-Feb.1992. *Harvard Business Review*, 71-79.

Kaplan, R.S. e Norton, D. P. (1993). *Putting the Balanced Scorecard to work*. *Harvard Business Review*, 134-147.

Kaplan, R.S. e Norton, D. P. (1996a). *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review - On Measuring Corporate Finance*. Harvard Business School Press, 183-211.

Kaplan, R.S. e Norton, D. P. (1996b). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. 13.^a Edição. São Paulo: Campus.

Kaplan, R.S. e Norton, D. P. (2001). *The Strategy-Focused Organization*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kaplan, R.S. e Norton, D. P. (2004). *Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Kasurinen, T. (2002). *Exploring Management Accounting Change: The Case of Balanced Scorecard implementation*. Management Accounting Research. Vol. 13. Academic Press, 323-343.

Manual do Sistema de Gestão da Qualidade da Câmara Municipal de Lagoa. (2013).

Nabiço, P. M. A. V. (2009). *Implementação de um Balanced Scorecard numa PME*. (Dissertação de mestrado). Universidade Católica Portuguesa.

Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard Step by Step: Maximizing Performance and Maintain Results*. Ney York: John Wiley & Sons, Inc.

Norreklit, H. (2000). *The Balance on the Balanced Scorecard – A Critical Analysis of Some of its Assumptions*. 2000. Management Accounting Research. Vol.11. Academic Press, 65-88.

Plano e Orçamento para o ano de 2020 da Câmara Municipal de Lagoa. Acedido a 2020-11-01

Pinto, F. (2009). *Balanced Scorecard. Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos* (1^a Edição; 2^a impressão). Lisboa: Edições Sílabo.

Ponte, J. (2009). *Lagoa, 33 Anos de Poder Local Democrático 1976-2009*. Câmara Municipal da Lagoa. Lagoa: Nova Gráfica

Ramos, C e Gonçalves, D. (2002). *Balanced Scorecard: Uma ferramenta de gestão estratégica*. Janeiro 2002 in *Jornal de Contabilidade*. Nº 298, 4-8.

Revisão pela Gestão – Extensão do Sistema de Gestão da Qualidade da Câmara Municipal de Lagoa. Gestão de Qualidade Resultados do 1.º Quadrimestre de 2019. Lagoa. Acedido em 2020-03-25

Russo, J. (2003). *Balanced Scorecard como Ferramenta de transposição de estratégias para a Gestão Operacional*. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Russo, J. (2015). *Balanced Scorecard para PME e Pequenas e Médias Instituições* (6.^a edição). Lisboa: Lidel.

Santos, L. F. G. (2014). *Balanced Scorecard - Contributos para a Implementação na Administração Local*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Educação e Ciências de Lisboa.

Serviço Regional de Estatística dos Açores. *Relatório do SREA sobre Censos 2011*, por freguesia (Principais resultados definitivos dos Censos 1991, 2001 e 2011). Disponível no portal: https://srea.azores.gov.pt/Conteudos/Relatorios/lista_relatorios.aspx?idc=392&idsc=6453&lang_id=1

Serviço Regional de Estatística dos Açores. *Relatório do SREA sobre Saúde*. Disponível no portal: https://srea.azores.gov.pt/conteudos/Relatorios/lista_relatorios.aspx?idc=392&idsc=405&lang_id=1

Serviço Regional de Estatística dos Açores. *Relatório do SREA sobre Turismo*. Disponível no portal: https://srea.azores.gov.pt/Conteudos/Relatorios/lista_relatorios.aspx?idc=392&idsc=6454&lang_id=1

Silva, R. (2009). *O Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: um Modelo aplicável a uma instituição de Ensino Superior*. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Vala, C. S. S. (2015). *O Balanced Scorecard no Teatro Público Português: proposta de uma nova abordagem na formulação da estratégia*. (Dissertação de mestrado). Universidad de Granada.

Vieira, J. P. (2019). *Conceção de um Balanced Scorecard para apoio à gestão numa empresa de pré-fabricados de betão: um caso de estudo* (Dissertação de mestrado). Universidade dos Açores.

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Economia e Gestão

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal