



Dissertação

Mestrado em Controlo de Gestão

***A gestão de risco – estudo da sua influência na
competitividade dos municípios portugueses***

Sílvia Maria da Canhota Escudeiro Rodrigues

Leiria, novembro de 2013



Dissertação

Mestrado em Controlo de Gestão

***A gestão de risco – estudo da sua influência na
competitividade dos municípios portugueses***

Sílvia Maria da Canhota Escudeiro Rodrigues

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Doutor Jaime Manuel Afonso Ramos Guerra, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria

Leiria, novembro de 2013

“Os melhores estímulos são os que provocam desejo de aprender”

Friedrich Nietzsche (1844-1900)

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Agradecimentos

Gostaria de agradecer às pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a concretização de mais esta etapa da minha vida:

- Ao meu orientador, Professor Doutor Jaime Guerra, por um lado pela disponibilidade, comentários e sugestões necessários à realização do trabalho e por outro, pela simpatia e pelas palavras otimistas de apoio, motivação e confiança;
- À Filipa, Inês e Dália que me acompanharam durante esta jornada de dois anos um obrigado muito especial, pelas horas e dias que privaram da minha companhia;
- Aos municípios que responderam aos questionários e por isso possibilitaram a realização do estudo empírico;
- À minha família expresse a minha profunda gratidão pela educação e os valores que sempre me transmitiram e me deram alento para continuar;
- À minha filha Marta e ao meu marido Paulo a compreensão pela minha ausência necessária à concretização deste trabalho.

Muito obrigado a todos!

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

A presente dissertação analisa a temática da gestão de risco e sua influência na competitividade dos Municípios portugueses.

O risco é inerente a qualquer atividade na vida pessoal, profissional ou nas organizações, sejam elas privadas ou públicas, e pode envolver perdas, bem como oportunidades. A existência de uma diversidade de riscos, internos e externos, determinantes para a sustentabilidade a longo prazo de qualquer organização, implica que estes devem ser identificados e avaliados, devendo por isso estar estabelecida uma cultura de prevenção e de deteção.

A gestão de risco compreende os processos de identificação dos riscos potenciais, analisando o seu possível impacto nos objetivos estratégicos da organização e prevendo a probabilidade da sua ocorrência, de modo a determinar a melhor forma de gerir a exposição a esses riscos.

A gestão de risco deve ser uma das componentes da cultura organizacional dos Municípios e estar presente em todos os processos de gestão e deve ser uma responsabilidade de todos os decisores e colaboradores, independentemente do nível hierárquico.

Neste contexto, são revistos conceitos, analisados princípios fundamentais para uma gestão de risco efetiva e apresentado um estudo sobre as práticas de gestão de risco existentes nos Municípios e a sua influência na competitividade dos Municípios.

O estudo baseou-se na realização de um inquérito aos Municípios localizados na Região Centro de Portugal sendo que da análise dos resultados apurados é possível concluir que a competitividade dos Municípios é influenciada pelas práticas de gestão de risco.

Palavras-chave: competitividade, planeamento estratégico, risco, gestão de risco.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

This dissertation analyzes the theme of risk management and its influence on the competitiveness of portuguese municipalities.

Risk is inherent in any activity in life whether it's personal, professional or in organizations, whether they are public or private, and can involve losses, as well as opportunities. The existence of a variety of internal and external risks, determining the long-term sustainability of any organization, implies that these must be identified and assessed and therefore should be established a culture of prevention and detection.

Risk management includes the processes of identification of potential risks, analyzing its possible impact on the organization's strategic objectives and predicting the likelihood of their occurrence, in order to determine the best way to manage the exposure to these risks.

Risk management should be one of the components of the organizational culture of the municipalities and be present in all management processes and should by a responsibility of all decision-makers and collaborators, regardless of hierarchical level.

In this context, concepts are reviewed, key principles for an effective risk management are analyzed and we present a study on the existing risk management practices in the municipalities and their influence on their competitiveness.

This study was based on a survey applied to the municipalities located in the central region of Portugal and of the analysis of the results obtained it is possible to conclude that the competitiveness of the municipalities is influenced by risk management practices.

Key words: competitiveness, strategic planning, risk, risk management.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Ficha técnica do estudo.	62
Tabela 2 - Cargas (<i>loadings</i>) dos indicadores no primeiro e no último algoritmo no modelo de primeira ordem.....	67
Tabela 3 - Consistência interna do modelo de primeira ordem.	69
Tabela 4 - Consistência interna do modelo de segunda ordem.	69
Tabela 5 - Validade convergente dos conceitos de primeira ordem.....	70
Tabela 6 - Validade convergente dos conceitos de segunda ordem.	71
Tabela 7 - Validade discriminante do modelo de primeira ordem.	72
Tabela 8 - Validade discriminante do modelo de segunda ordem.....	72
Tabela 9 - Valores de R^2 para as variáveis dependentes do modelo de primeira ordem.....	73
Tabela 10 - Valores de R^2 para as variáveis dependentes do modelo de segunda ordem. ..	73
Tabela 11 - Relevância da predição dos conceitos dependentes de primeira ordem.....	74
Tabela 12 - Relevância da predição dos conceitos dependentes de segunda ordem.	74
Tabela 13 - Significância estatística dos coeficientes estruturais.....	75
Tabela 14 – Teste de hipóteses	76

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice de Figuras

Figura 1 - Processo de gestão de risco.....	36
Figura 2: Organização do setor público em Portugal.	48
Figura 3 – Ciclo de um sistema de gestão para a execução de uma estratégia baseado no Balanced Scorecard.	58
Figura 4 - Referencial de gestão de risco preconizada pelo Tesouro do Reino Unido.	58
Figura 5 – Modelo com fatores de primeira ordem.	65
Figura 6 - - Modelo com fatores de segunda ordem.....	63
Figura 7 - Relações entre as variáveis latentes do modelo interno.....	76

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de Siglas

ALARM - National Forum for Risk Management in Public Sector

AIRMC - Association of Insurance and Risk Managers

AS/NZS - Standards Australia e Standards New Zeland

AVE - Average Variance Extracted

CMVM - Comissão de Mercado de Valores Mobiliários

COSO-ERM - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-
Enterprise Risk Management

FERMA - Federation of European Risk Management Associations

IRM - Institute of Risk Management

ISO - International Organization for Standardization

NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PLS - Partial Least Squares

POCAL - Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice Geral

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vii
Índice de Tabelas.....	ix
Índice de Figuras.....	xi
Lista de Siglas.....	xiii
Índice Geral.....	xv
1. Introdução.....	1
1.1. Âmbito do estudo e relevância do tópico de investigação.....	1
1.2. Estrutura do trabalho.....	3
2. Revisão da literatura.....	5
2.1. A competitividade e a gestão de risco.....	6
2.2. Breve enquadramento histórico sobre a evolução do estudo do risco.....	13
2.3. O conceito de risco, incerteza e de gestão de risco.....	18
2.4. Tipos de riscos.....	22
2.5. Princípios gerais para a gestão de risco.....	28
2.6. A competitividade das cidades.....	43
2.7. As práticas de gestão nos municípios.....	46
3. Metodologia.....	57
3.1. Modelo teórico.....	57
3.2. Formulação de hipóteses.....	59
3.3. Descrição das unidades de observação.....	60
3.4. Desenho do instrumento de medida.....	60
4. Apresentação de resultados.....	65
4.1. Avaliação do modelo de medida.....	66
4.2. Avaliação do modelo estrutural.....	72
4.3. Discussão do modelo.....	75
5. Conclusões, limitações e futuras linhas de investigação.....	77
5.1. Conclusões.....	77
5.2. Limitações.....	78

5.3. Futuras linhas de investigação.....	79
Bibliografia.....	81
Anexos.....	87
Anexo I – Corpo da mensagem que acompanhou o questionário remetido aos municípios.....	87
Anexo II – Questionário remetido aos municípios.....	88

1. Introdução

1.1. Âmbito do estudo e relevância do tópico de investigação

A criação de valor é o objetivo principal de qualquer organização e o fundamento para a sua sustentabilidade de longo prazo. Para criar valor é necessário fazer a coisa certa (liderança) e fazê-la bem (gestão) no momento oportuno (Collins, 2001), balanceando os interesses de todas as partes interessadas.

O conceito e os princípios de gestão têm evoluído ao longo do tempo em consonância com a evolução do conceito e características das organizações. Verifica-se a adequação e adaptação do conceito de Gestão às organizações em constante ajustamento, que não são mais que um sistema influenciado pela sua envolvente e pelas opções da gestão, com a capacidade de transformar as suas estruturas, modificar os seus objetivos e os seus meios a fim de os adequar à evolução do ambiente. Áreas como a estratégia, o controlo de gestão, a liderança, a contabilidade, o marketing, finanças, gestão de recursos humanos, operações, produção e sistemas de informação ganharam protagonismo por si próprias, abrindo novas possibilidades de inovação às organizações, em que cada uma pode alcançar uma vantagem competitiva no seu meio de atuação.

É neste contexto que a gestão de risco tem tido também uma crescente evolução. Em particular, nos últimos 5 anos, a gestão de risco tem tido um papel de destaque devido à mediatização de escândalos financeiros (crise do *subprime* em 2008/2009), desastres ambientais (explosão da plataforma da BP no Golfo do México em 2010) e catástrofes em consequência de fenómenos naturais (tsunami no Japão em 2011 que originou o encerramento da central nuclear de Fukushima) com causas atribuídas a falhas na gestão de risco. Estas falhas tendem a originar custos financeiros, ambientais e pessoais enormes, não só nos eventos diretos por elas gerados mas porque cada vez mais as sociedades, as economias, as organizações e os indivíduos funcionam em rede, com as consequências a alastrarem muito para além do contexto específico em que ocorrem.

Todas as organizações empregam um conjunto de funções centrais e atividades para atingir as suas metas e objetivos. Estas funções e atividades têm o potencial de gerar

consequências negativas ou riscos para os seus funcionários, para os seus clientes, para o ambiente e para outras partes interessadas. Para além da necessidade de monitorização da performance, esta deve ser complementada por um sistema de gestão de risco que forneça à organização informação de qualidade, fiável e oportuna que suporte a tomada de decisão, melhorando a sua performance e a eficácia de gestão orientada para a satisfação dos seus colaboradores, comunidade local, acionistas, clientes e outras partes interessadas.

A gestão de risco não deve ser encarada só na perspetiva de conformidade com regras e normativos, internos e/ou externos, que os colaboradores devem assimilar e cumprir estritamente pois tal não diminui a probabilidade nem o impacto do risco, o que suscita a necessidade de outras abordagens integradas. A gestão do risco pode assim ser atualmente encarada como um fator de diferencial competitivo entre as organizações.

Como qualquer outra organização, a Administração Pública, em particular os Municípios portugueses, não é alheia a esta tendência, influenciando permanentemente a forma como se administram os bens públicos escassos e aumentando a importância das atividades de controlo, a gestão de risco e governação. Tradicionalmente tem sido o controlo interno e a auditoria interna a contribuir para melhorar a transparência da gestão municipal, alinhando a estratégia municipal e incorporando também a gestão do risco. No entanto, a gestão de risco tem também aqui vindo a conquistar o seu espaço. A responsabilidade e deveres dos executivos camarários e dos dirigentes em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de risco como garantia da permanente aplicação de critérios de economia, eficiência, eficácia, defesa do ambiente e avaliação da despesa.

Assim, independentemente do tipo de organização, quer tenha fins lucrativos ou não, quer esteja num setor regulado ou não, todas lidam com fatores de incerteza em qualquer aspeto da sua atividade pelo que deve ser uma preocupação da gestão a forma como se lida com esta incerteza. A gestão de risco deve estar permanentemente no topo das prioridades do gestor/decisor, gerida como um processo sistemático e contínuo.

Contudo, em Portugal a gestão de risco é um processo relativamente recente da Gestão e não se encontra ainda completamente implementada na maior parte das organizações, em

particular nas da Administração Pública, não existindo em termos de investigação académica neste domínio evidência sobre se as práticas de gestão de risco contribuem efetivamente para a competitividade dos Municípios.

1.2. Estrutura do trabalho

Para o adequado esclarecimento do tema em estudo e apresentação de dados finais e conclusivos entendeu-se por bem organizar este trabalho da seguinte forma:

O Capítulo 1 - introduz o âmbito do estudo e a relevância do tópico de investigação, o objetivo da tese e a questão de investigação;

O Capítulo 2 - apresenta uma revisão bibliográfica sobre os estudos académicos e literatura elaborados acerca da competitividade e gestão de risco;

O Capítulo 3 – apresenta o modelo teórico no qual se irá basear a investigação empírica bem como a caracterização da população, amostra e técnica de recolha e tratamento dos dados que irão ser objeto de tratamento;

O Capítulo 4 - é composto pelo tratamento e análise estatística das respostas ao questionário elaborado.

O Capítulo 5 – são referidas as conclusões da nossa investigação, aludimos às limitações enfrentadas na realização do estudo e apontamos sugestões para investigação futura.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

2. Revisão da literatura

Durante muito tempo a teoria tradicional da empresa baseou-se no pressuposto de que o seu objetivo consistia na maximização do lucro. Mas, com a separação entre a propriedade e o controlo dos recursos, os gestores passaram a ter algum grau de liberdade para prosseguir outros objetivos designadamente a criação e maximização de valor para os acionistas ou, em termos mais amplo, para as suas partes interessadas (Jensen & Meckling, 1976). Mas, com a crescente liberdade de tomada de decisões, são também crescentes os níveis de risco que os decisores estão dispostos a correr.

As razões e motivações para a criação de organizações são diversas e únicas entre si. Enquanto as empresas existem para criar valor para as suas partes interessadas, focalizando-se fundamentalmente em objetivos e performances financeiras, outras organizações têm objetivos de carácter social e relegam para segundo plano os objetivos financeiros.

No entanto, para sobreviverem ao ambiente de crescente complexidade que se atravessa, todas as organizações definem as estratégias que julgam serem as mais adequadas para a consolidação da sua sustentabilidade a médio e longo prazo, de acordo com o princípio da continuidade e de que os agentes económicos se comportam de um modo racional. Mas, para a prossecução deste fim, as empresas têm que apresentar um desempenho superior ao da sua concorrência. Para o conseguir, as empresas planeiam e executam estratégias para atingir objetivos que garantam a sua sobrevivência. Mas, à medida que a envolvente se altera, também o conceito de estratégia e a forma de competir adquire novos significados e perceber esta mutação pode ser crucial para a sobrevivência das organizações.

Quando se fala em criação de valor, fala-se na capacidade de uma organização obter uma competência distintiva que lhe permita diferenciar-se dos seus concorrentes, tornando-a distinta. A análise deve ser, portanto, realizada sempre em termos comparativos face a outras organizações. Desta conceção ressalta a importância do conceito de competitividade, em particular da obtenção de vantagens competitivas sustentáveis que iremos abordar de seguida.

2.1. A competitividade e a gestão de risco

A competitividade é um tema essencial e geral que captura em si as limitações e os desafios colocados pela competição global e a sua abordagem não se restringe ao ponto de vista das empresas. A literatura existente sobre esta temática abrange igualmente setores de atividade, cidades, municípios, regiões nacionais, países e regiões supranacionais. Num período em que os governos têm a sua ação limitada por restrições orçamentais e o sector privado enfrenta dificuldades significativas nos mercados internos e externos, o mundo dos negócios é cada vez mais exigente e mais imprevisível, num contexto repleto de encruzilhadas e de escolhas.

Desde que Adam Smith publicou a sua obra “A Riqueza das Nações” em 1776, surgiram diversas teorias justificativas das diferenças de competitividade entre empresas (Dyer & Singh, 1998) e, em última instância, das nações. Na ótica da teoria neoclássica, a riqueza das nações era resultado da atuação dos indivíduos na procura do seu próprio interesse, a livre competição entre os agentes económicos redundaria numa descida de preços, numa constante evolução tecnológica e no crescimento económico, num constante e inevitável alinhamento entre a oferta, a procura e a fixação de preços: o equilíbrio era sempre atingido como se de uma “mão invisível” se tratasse, corroendo todo o lucro acima da média. Perante estas premissas de equilíbrio, certeza e racionalidade perfeita, a vantagem competitiva era encarada como uma imperfeição do funcionamento dos mercados e uma empresa era analisada como se de um indivíduo se tratasse, sem autonomia de decisão na resposta às mudanças no ambiente, resultando numa análise estática do processo de tomada de decisão e com perda de relevância do conceito de estratégia.

Apesar de Smith e os seus seguidores (Ricardo – teoria das vantagens comparativas, 1817; Heckscher e Ohlin – teoria da dotação de fatores, 1919; Leontief – Paradoxo de Leontief, 1953) contribuírem com importantes bases para o pensamento económico, a economia globalizada é demasiado complexa para a competitividade se basear apenas em trocas comerciais e na posse de recursos tangíveis. Os mercados são dinâmicos e existem em condições de incerteza que devem se encaradas como premissas a considerar e não como imperfeições, surgindo novas correntes de pensamento em que a estratégia empresarial é relevante para o sucesso das empresas.

Diversas abordagens teóricas têm sido desenvolvidas para entender como o desempenho das empresas é influenciado por fatores internos ou externos às próprias empresas (Cockburn, Henderson, & Stern, 2000). Na literatura sobre estratégia empresarial, o conceito de vantagem competitiva é um dos principais determinantes para a explicação das diferenças de desempenho das empresas, ou seja, do porquê de umas empresas serem bem-sucedidas enquanto outras falham. No entanto, para além de se conseguir atingir uma vantagem competitiva, ela deve ser sustentável a médio longo prazo.

Na década de 70 surgem correntes de teorias que abordam diretamente a vantagem competitiva. Entre elas destacam-se (Schneider, Carneiro, & Serra, 2008):

1. Uma corrente advoga que a vantagem competitiva explica-se por fatores externos (mercados, estrutura das indústrias): teoria da organização industrial e análise de posicionamento e teoria de processos de mercado;
2. Outra corrente que advoga que a vantagem competitiva se explica devido a fatores internos: teoria dos recursos e teoria das capacidades dinâmicas.

Na teoria da organização industrial e análise de posicionamento, a performance das empresas em determinada indústria é função do seu comportamento concorrencial em termos de fixação de preços e custos e esse comportamento depende da estrutura da indústria na qual as empresas estão inseridas: pelo número e dimensão relativa dos concorrentes, compradores e vendedores, pelo grau de diferenciação dos produtos, existência de barreiras a novas entradas, grau de integração vertical, etc. No início da década de 80, Michael Porter acrescenta que o elemento determinante para o sucesso de uma empresa é o seu posicionamento dentro da estrutura da indústria. Nesta visão, a vantagem competitiva é resultado da capacidade de uma empresa em realizar eficientemente um conjunto de atividades necessárias a um custo mais baixo que o dos concorrentes ou de organizar essas atividades de uma forma única, capaz de gerar valor diferenciado para os compradores (Dyer & Singh, 1998; Schneider *et al.*, 2008; Serra *et al.*, 2010).

Como alternativa à posição dominante da teoria da organização industrial e análise de posicionamento, nos anos 80 é desenvolvida a teoria dos recursos. A sua principal premissa baseia-se no argumento de que a vantagem competitiva primeiramente é explicada pela utilização de recursos e competências desenvolvidas que são controladas pelas empresas e apenas secundariamente pela estrutura das indústrias nas quais elas se posicionam: nesta ótica, a estrutura de uma indústria seria muitas vezes resultado das competências organizacionais e recursos das empresas que a constituem, sendo as diferenças sistemáticas entre as empresas na forma como estas alocam os recursos necessários à implementação das suas estratégias que causam diferenças de desempenho (Cockburn et al., 2000; Dyer & Singh, 1998; Wernerfelt, 1984).

Estes recursos estratégicos (tangíveis e intangíveis, designadamente todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, sistemas de informação e conhecimento controlados pela empresa (Serrano & Fialho, 2004)) são vistos como elementos valiosos, raros, difíceis de imitar e não substituíveis e a capacidade de uma organização selecionar e combinar recursos estratégicos adequados e mutuamente complementares, sem que a concorrência os consiga duplicar é nesta teoria determinante para a obtenção de uma vantagem competitiva sustentável (Barney, 1991; Grant, 1998). Entre os fatores que tornam difícil a imitação dos concorrentes, encontram-se os mecanismos legais de proteção (patentes, marcas, direitos de propriedade) para além de fatores organizacionais.

No entanto, quando se está perante ambientes com elevado grau de incerteza, ambiguidade e complexidade, as mudanças de contexto passam a ser ameaças concretas à sobrevivência das empresas. Neste caso, algumas empresas introduzem um elemento inovador altamente disruptivo, podendo mesmo alterar a estrutura de toda a indústria, por meio de um processo que Schumpeter designou de “destruição criativa” (Schumpeter, 1961).

Para os defensores da teoria dos processos de mercado, o mercado está longe de ser caracterizado pelo equilíbrio. Pelo contrário, as empresas obtêm lucros através da descoberta de oportunidades e da mobilização antecipada de recursos por empreendedores motivados pela perspectiva de lucros crescentes, inovando e criando desequilíbrios de mercado. Como os concorrentes procuram imitar e ultrapassar as inovações através de

novas inovações, o desequilíbrio de mercado passa a ser um estado permanente. As inovações, ou processos de destruição criadora, são a renovação constante de produtos, processos e formas organizacionais que permitem o estabelecimento temporário de desempenhos económicos superiores do empreendedor e que impede o mercado de manter uma posição de equilíbrio (Schumpeter, 1961; Serra, Fiates, & Santa, 2008). O tempo da duração da vantagem competitiva é determinado pela rapidez com que os concorrentes conseguem adquirir os recursos e desenvolver as competências necessárias para imitar a estratégia geradora de valor (Grant, 1991, 1998).

Por último, a teoria do modelo de capacidades dinâmicas pretende sintetizar os aspetos evolutivos em ambientes concorrenciais extremamente complexos bem como analisar detalhadamente a acumulação e configuração dos recursos das empresas. Partindo da conceção geral da empresa como um conjunto de recursos, este modelo procura justificar a vantagem competitiva pelas relações entre os processos de decisão, as ações empreendidas e as suas consequências em termos de gestão, existindo quatro fontes diferentes de desempenho superior: o acesso privilegiado a recursos únicos, a capacidade de transformação dos fatores de produção em produtos com potencial de venda no mercado, a alavancagem de recursos e capacidades e a renovação de recursos e capacidades (Schneider *et al.*, 2008; Serra *et al.*, 2008).

Considerando que a dotação atual de recursos de uma determinada empresa é resultado das ações e decisões (deliberadas ou não) tomadas pelos seus gestores e colaboradores no exercício das suas tarefas, rotinas e atividades, para poder compreender o sentido da acumulação destes recursos é necessário entender as rotinas e os processos organizacionais que influenciam a produção dos ativos tangíveis e intangíveis nas empresas. No entanto, para cada empresa nem todos os recursos são estratégicos e nem todas as competências são igualmente importantes (Barney, 1991; Serra *et al.*, 2008). Uma dada empresa só se pode destacar num determinado número restrito de competências, as denominadas competências centrais. Os processos de aquisição e estruturação do conhecimento estão assim no centro do processo de configuração de recursos. Por essa razão, a aprendizagem organizacional e os conhecimentos tácitos têm um papel preponderante na identificação e desenvolvimento das competências centrais.

Desta breve análise, ressalta que uma empresa deve ter uma preocupação fundamental: a identificação das estratégias que os gestores podem decidir escolher para atingir um nível de desempenho superior e uma vantagem competitiva, ou seja, a ocorrência de níveis de desempenho económico acima da média do mercado em função das estratégias adotadas pelas empresas. O sucesso pode estar em vários elementos: em recursos humanos qualificados, na equipa de gestão, na capacidade de inovação, na cultura organizacional ou nas tecnologias utilizadas (Serra *et al.*, 2010). Como os recursos estratégicos devem ser essencialmente dinâmicos num processo sistemático de renovação contínua, a dependência de recursos e capacidades estáticas podem gerar riscos para as empresas.

Mais recentemente, novas correntes de pensamento surgiram. Com base na teoria dos recursos, Dyer e Singh (1998) avançam com a ideia de que os recursos e competências que dotam uma determinada empresa com uma vantagem competitiva podem ser externos, ou seja, as redes de relacionamentos e alianças que se estabelecem entre empresas são também determinantes para a obtenção de vantagens competitivas sustentáveis. Numa abordagem colaborativa, a partilha de conhecimentos e de recursos complementares entre os parceiros (capital, recursos humanos ou de matérias-primas) podem ser geradoras de valor para os parceiros (Dyer & Singh, 1998).

Crítico das teorias que defendem que a estratégia envolve a descoberta de mercados atrativos e depois a consolidação de posições que garantam uma vantagem competitiva sustentável, Zenger (2013) defende que os investidores não recompensam os gestores pela mera defesa do seu posicionamento no mercado pela simples razão de que isso não valoriza substancialmente a empresa. Não é a vantagem competitiva que atrai investidores, mas sim a geração sustentada e contínua de “novo” valor (Zenger, 2013).

Zenger defende o que ele chamou de “teoria corporativa” através de uma abordagem para a criação contínua de valor ao combinar recursos e capacidades só seus com outros ativos. Trata-se de uma nova perspetiva para atingir e manter vantagem competitiva.

Na “teoria corporativa” uma empresa para ter um desempenho superior depende da sua capacidade em articular crenças e expectativas em relação à evolução da indústria e de

fazer previsões, da capacidade da empresa compreender o que a torna única no seu ambiente competitivo e como esta organiza os seus bens e capacidades para o conseguir e da capacidade da empresa identificar complementaridades entre os seus ativos. “*Quanto melhor a sua teoria, mais sucesso uma organização terá ao reconhecer e criar escolhas estratégicas que gerem crescimento sustentado em valor*” (Zenger, 2013).

Uma outra abordagem é apresentada por McGrath (2013) que defende que já não é mais relevante para a maioria das empresas a tese de que para triunfar, uma empresa precisa de estabelecer uma posição única e singular no mercado e sustentá-la por um longo período, ou seja obter uma vantagem competitiva sustentável pode ser praticamente impossível de atingir devido às grandes mudanças na economia mundial, nomeadamente a revolução digital, a diminuição de barreiras à entrada nos mercados e a globalização. Hoje é preciso aquilo que McGrath chama de ”vantagem transitória”: aprender a lançar novas iniciativas estratégicas em rápida sequência e criar um portfólio de vantagens que possam ser exploradas e, se for necessário, abandonadas com igual rapidez (Mcgrath, 2013).

Noutra abordagem, Ryall sugere um modelo mais duradouro que evoluiu a partir de um artigo académico de 1996 de dois autores da Harvard Business School, Adam Brandenburger e Harborne Stuart Jr, que propuseram a “estratégia de negócios baseada em valor”. Ryall propõe o que ele designa de “Modelo de Captura de Valor”, um modelo geral de estratégia competitiva que aplica o conceito matemático da teoria dos jogos cooperativos à pesquisa em estratégia de negócios através de duas abordagens analíticas: a distinção entre a “criação do valor” e a “apropriação do valor”, e o abandono da ideia da “cadeia de valor” para adoção do conceito de “rede de valor”, sugerindo “mapas de redes de valor” (Ryall, 2013).

Numa outra vertente, a estratégia “Oceano Azul” de Kim e Mauborgne (2005) preconiza que as empresas que serão líderes no amanhã irão conquistar o sucesso não porque concorrem com os seus concorrentes, mas porque criam “Oceanos Azuis” de crescimento no mercado. Esta abordagem, denominada “inovação com valor”, cria alterações no valor quer ao nível das empresas quer dos seus compradores, fazendo com que a concorrência se torne obsoleta. A criação de valor torna-se o *focus* da estratégia, e para terem sucesso as

empresas têm de ser as melhores a desenvolverem novos negócios e potencialmente disruptivos (Kim & Mauborgne, 2004; Rappaport, 2006). Por outro lado, na era da informação é exigido às organizações novas atitudes de sustentabilidade das suas vantagens competitivas em ambiente de competitividade. A proeminência dos recursos intangíveis torna-se então um dos vetores chave para o maior sucesso das organizações.

Tentámos evidenciar com esta breve revisão de literatura sobre as teorias da vantagem competitiva que também aqui tem existindo uma evolução constante, demonstrativa dos diversos desafios que as empresas têm que ultrapassar para conseguirem ter sucesso.

No entanto, independentemente da estratégia que se defina, uma boa implementação não é garantia do seu sucesso. Os mercados e a concorrência são dinâmicos, pelo que as empresas necessitam de acompanhar a evolução da concretização das suas ações e eventualmente realizar ajustamentos. A importância da monitorização da performance, por intermédio de um sistema de gestão que consiga traduzir os objetivos em ações, e que seja utilizado como ferramenta de gestão é crucial, mantendo uma constante monitorização (Kaplan, 2005, 2010a; Kaplan & Norton, 1992, 2004, 2005, 2006), através de indicadores de desempenho financeiros e não financeiros (Ittner & Larcker, 2003).

Paralelamente, não sendo um conceito novo, a gestão do risco tem vindo a ganhar relevância (Frigo & Anderson, 2011) com o aumento da consciência na literatura sobre as temáticas de Gestão, no sentido em que gerir o risco assumindo uma abordagem holística é benéfico para qualquer organização, sendo um importante fator de resiliência e sustentabilidade, contribuindo para a criação de valor.

Vivemos num mundo dinâmico e cheio de incerteza onde o passado não serve como um guia para o futuro. Se por um lado, a crescente conectividade e interligação entre sistemas cada vez mais complexos potenciam que eventuais acontecimentos disruptivos não sejam completamente conhecidos, podendo ter efeitos em cascata inesperados, por outro lado, se os gestores deixarem de assumir riscos, as partes interessadas serão as principais prejudicadas.

Conclui-se que apesar da crescente envolvente de incerteza e das ameaças que rodeiam uma organização, não deixa de ser do interesse de todos que os gestores assumam riscos e com isso obterem vantagem competitiva. Para tal, é necessário identificá-los, analisá-los, catalogá-los e definir o perfil de risco que a organização está disposta a assumir.

Antecedendo a conceptualização do risco e sua gestão, iremos de seguida realizar um breve enquadramento histórico da sua evolução.

2.2. Breve enquadramento histórico sobre a evolução do estudo do risco

Já foi anteriormente referenciado que o estudo do risco e a sua gestão como uma componente da Gestão tem assumido uma importância crescente. No entanto, é possível recolher os testemunhos de uma diversidade de eventos que permite identificar a abordagem e a evolução do tema ao longo da história da humanidade. Fraser e Simkins em colaboração com H. Felix Kloman (Fraser & Simkins, 2010) realizaram um levantamento de uma série de factos e acontecimentos que evidenciam a evolução da gestão da incerteza e do risco desde o *Homo Sapiens* até à atualidade e que de seguida iremos resumir.

Desde a pré-história que o Homem enfrenta a tomada de decisões em contexto de incerteza. A sobrevivência e evolução do *Homo Sapiens* era em função do seu instinto de defesa e do recurso à experiência do passado para reduzir a incerteza no acesso a recursos (a comida), no conhecimento do clima, na utilização de ferramentas e condições de segurança. Esta capacidade de lidar com a incerteza pode ser encarada como a primeira abordagem à gestão do risco.

Com o passar dos milénios, na Antiguidade a intervenção divina era central na sociedade e também um papel preponderante na tentativa de explicar a incerteza. A existência de um sistema mitológico politeísta, determinante da sorte e/ou azar que acontecia na vida de cada um. Nessa época, o recurso a oráculos, astrólogos e sacerdotes era frequente, na tentativa de antecipar conhecimento do futuro e assim diminuir a incerteza.

Com a evolução da língua, da escrita e o crescente recurso à dedução, começou uma era de abordagem mais racional ao risco e à incerteza. Na época clássica dos Gregos e Romanos, a captura e disseminação do conhecimento e o desenvolvimento de disciplinas como a matemática, permitiu que os factos históricos passassem a constituir um suporte do processo dedutivo e de previsões e, em 400 AC, os filósofos gregos realizaram as primeiras conceções do mundo sem o recurso a divindades. No entanto, com a formação e crescente importância das religiões monoteístas, manteve-se a influência divina nas escolhas e acontecimentos e seriam necessários mais 1.000 anos para que a transição para a abordagem da incerteza como uma disciplina se iniciasse.

Nos finais do século XIV, a História entra num período marcado por transformações em muitas áreas da vida humana, nomeadamente na cultura, sociedade, economia, política e religião, que assinalam o final da Idade Média e o início da Idade Moderna, também designado por Renascimento. O Humanismo, apontado como o principal valor cultivado pelo Renascimento, preconizava uma compreensão fortemente antropocentrista e racionalista do mundo, tendo o homem, o seu raciocínio lógico e sua ciência como determinantes da sua existência, com a convicção de que as pessoas têm liberdade nas suas opiniões e escolhas. É neste período que assumem relevância disciplinas como a física, a matemática, a medicina, a astronomia, a filosofia, a engenharia, a filologia e vários outros ramos do saber, a um nível de complexidade, eficiência e exatidão sem precedentes.

A partir daqui generaliza-se o uso da numeração arábica, do método das partidas dobradas, o cálculo da probabilidade de lançamento do dado, o conhecimento de que a perda depende não só da gravidade/impacto do evento mas também da sua probabilidade, cálculo de tabelas estatísticas, o conceito de utilidade, a lei dos grandes números, o desvio padrão, a inferência estatística, a regressão para a média, a lei da oferta e da procura, entre outros. Através do desenvolvimento do método científico, é possível realizar experiências, analisar dados e com o recurso a conhecimentos estatísticos, traduzi-los em números e probabilidades, permitindo prever cenários futuros.

Transformou-se a compreensão do risco. Passou a ser encarado não como um fator de sorte ou destino para passar a ser visto como uma componente do processo de tomada de

decisão, baseada em probabilidades que permitem prever o futuro, possibilitando a identificação de oportunidades e identificar diversas opções de escolha.

No século XX, o fenómeno da industrialização e conseqüente geração de riqueza permitiu a muitos melhorar as suas condições de vida. Estas condições potenciaram uma crescente e nunca vista evolução tecnológica que se repercutiu em muitos aspetos da vida humana. Uma das conseqüências foi o aumento da dimensão da informação gerada e catalogada. As telecomunicações e os meios de transporte chegam a um cada vez maior número de pessoas a um ritmo cada vez mais célere, permitindo a disseminação da informação a um nível global, traduzindo-se num maior e mais complexo conjunto de dados que importa analisar e organizar de forma a poderem ser estudados e transformados em informação que possa ser posteriormente utilizada. A existência de informação organizada, o progresso e o otimismo possibilitam que se pense e planeie o futuro face a potenciais eventos inesperados, permitindo que cada agente económico tenha uma atuação mais prudente, com maior produtividade e evite o consumo desnecessário de recursos.

O *taylorismo* surgiu como uma primeira tentativa de gestão de risco com o objetivo de gerir a incerteza e as falhas no seio do processo produtivo, substituindo a tomada de decisão baseada no hábito e regras, objetivando o aumento da eficiência ao nível operacional através do estabelecimento de quatro princípios:

1. substituir os métodos empíricos e improvisados por métodos científicos e testados;
2. recrutar os melhores trabalhadores e treiná-los para a sua função cargo;
3. controlar se o trabalho está a ser executado como planeado;
4. disciplinar o trabalho.

Posteriormente, com a evolução das técnicas de melhoria da qualidade do produto, Deming levou para o Japão o ciclo *Plan-Do-Check-Act*. Os japoneses embutiram este conceito na sua cultura e tradição, culminando com a criação de um novo conceito: o controlo da qualidade total. Nos anos oitenta do século passado, estas filosofias e conceitos foram adotados pelas organizações ocidentais, originando a metodologia da gestão da qualidade total.

No entanto, diversos eventos aconteceram que voltaram a demonstrar quanto o futuro pode ser incerto. Desde guerras (1.^a e 2.^a Guerra Mundial, Coreia, Balcãs, 1.^a e 2.^a Guerra do Golfo foram os conflitos de maior dimensão), ao aparecimento da rádio, da televisão, dos automóveis, do computador e da *internet*, a Grande Depressão, o aquecimento global, a bomba atômica, a ascensão e queda do comunismo, a construção civil, as empresas digitais, os produtos financeiros derivados, as bolhas tecnológicas e de empréstimos *subprime*, o acontecimento de grandes catástrofes como o naufrágio do Titanic e do Exxon Valdez, o acidente nuclear de Chernobyl, terremotos, furações, *tsunamis* e atentados terroristas afetaram o desenvolvimento da gestão de risco. Sendo fenômenos com crescente frequência e impacto, isso veio influenciar estudos cada vez mais aprofundados sobre as suas causas e efeitos e a previsão da sua ocorrência.

Vários marcos contribuíram para o aprofundar do conhecimento sobre este tema. Desde a criação e instituições que se especializaram em gestão de risco (a Robert Morris Associates em 1914, a Associação Geneve na Suíça em 1973, a Society of Risk Analysis em 1980, o Institute for Risk Management em 1986, a Global Association of Risk Professionals em 1996, a Professional Risk Manager's Association em 2001), à publicação de livros e artigos específicos sobre o assunto ou com contribuição para o seu desenvolvimento (em 1914, Freidrich Leitner sobre a distinção entre a incerteza do risco; em 1921, Frank Knight sobre a distinção entre a incerteza do risco e John Maynard Keynes sobre a importância da percepção relativa e do julgamento quando se determinam probabilidades; em 1928, John von Neumann sobre a teoria dos jogos e estratégia; em 1956, Russell Gallanger sobre a gestão de risco como passo para o controlo de custos; em 1973, Myron Scholes e Fisher Black sobre a avaliação de opções; em 1979, Daniel Kahneman e Amos Tversky sobre as teorias que explicam as escolhas irracionais humanas perante o risco; em 1987, Vernon Grose sobre a prevenção sistemática de perdas através da avaliação e gestão de risco; em 1996, do *best seller* de Peter Bernstein "Against the Gods: The remarkable story of Risk"; em 2007 do *best seller* de Nassim Nicolas Taleb "The Black Swan", à intervenção de instituições regulatórias através da aprovação de leis e emissão de relatórios (em 1928, o Congresso dos Estados Unidos da América aprova a Lei Glass-Steagall; em 1945, o Congresso dos Estados Unidos da América aprova a Lei McCarran-Ferguson; em 1992, o relatório do Comité Cadbury e o início da emissão dos Acordos de Basileia pelo Banco de

Compensações Internacionais; em 2002, o Congresso dos Estados Unidos da América aprova a Lei Sarbanes-Oxley em resposta ao colapso da Enron e outros escândalos financeiros) ao reconhecimento académico e internacional de contributos nesta área com a atribuição do Prémio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel (em 1972, a Kenneth Arrow e John Hicks; em 1990 a Harry Max Markowitz; em 2002, a Daniel Kahneman), ao desenvolvimento de práticas de gestão (em 1974, Gustav Hamilton cria o “círculo da gestão de risco”; em 1992, a atribuição da função de *Chief Risk Officer* na GE Capital como função de gestão de todos os aspetos do risco incluindo a gestão de risco, operações de *back-office* e planeamento financeiro e de negócio; em 1995 publicação da norma de gestão de risco, AS/NZS 4360:1995 (revista primeira em 1999 e 2004) pela Standards Australia e Standards New Zeland, organismos de normalização dos respetivos países; em 2009, publicação da norma ISO 31000, guia global para a definição, aplicação e prática da gestão de risco pela International Organization for Standardization.

Em termos de abordagem, podemos agregar a abordagem à gestão de risco em 3 épocas:

- Entre 1960 e 1970: era utilizada uma abordagem passiva para gestão dos riscos que eram analisados não ao nível da organização em si mas associados a determinado processo ou atividade. Contudo políticas governamentais mais rígidas, clientes mais exigentes e preocupações crescentes por parte do público, tornaram inadequadas estas abordagens *ad hoc* e passivas.
- Entre 1970 e 1980: as organizações adotaram vários conceitos oriundos da gestão da qualidade com vista à redução das variações nos processos produtivos através de uma abordagem pró-ativa para a gestão de perdas e falhas.
- A partir de meados dos anos 90: as organizações passaram a focalizar-se nos riscos internos e externos que podem ameaçar a sua estratégia, passando a empregar *standards* de gestão de risco e ferramentas como guias para gerirem sistematicamente os riscos.

Nas últimas décadas tem sido crescente o interesse quer no risco quer na sua gestão apesar de ser reconhecido há muito tempo que o risco é inerente a qualquer atividade e negócio (Froot, Scharfstein, & Stein, 1994; Woods, 2008). Apesar de essencial, o controlo e a gestão de riscos em épocas de crise, os gestores também devem estar atentos aos sinais de

risco quando o ciclo económico é positivo (Simons, 1999), no sentido em que a sua gestão deve ser utilizada como antecipação e não como reação (Kaplan, 2009) e por isso deve ser uma prática de gestão global, permanente e sistemática. As organizações devem ajustar constantemente a sua gestão à natureza das ameaças e oportunidades que enfrentam.

Ainda que seja necessária assegurar a conformidade de regras, regulamentos e normativos, com este tipo de abordagem provou-se, pela sucessão de eventos e de trabalhos de investigação, que não se contribuía significativamente para a diminuição da probabilidade e do impacto de uma ameaça. O estabelecimento da competência e capacidade de identificar, compreender e gerir desafios complexos e oportunidades sistematicamente é um ponto crucial da gestão de risco. A gestão de risco é assim encarada como uma aproximação para realizar e implementar melhores decisões, num processo de melhoria contínua (Stulz, 2008).

No entanto, apesar desta evolução, o risco e a sua gestão não ficaram libertos de fatores subjetivos que podem enviesar os resultados. De facto, e ainda hoje é possível constatar, o desejo inconsciente de obtenção de determinado resultado pode distorcer o processo de tomada de decisão.

2.3. O conceito de risco, incerteza e de gestão de risco

Como se define risco? A palavra risco pode ser utilizada em diferentes contextos, nomeadamente nos domínios sociais, desporto, medicina, matemática e finanças.

Etimologicamente, a palavra risco deriva do latim *risicare*, cujo significado é ousar, desafiar. Nesta aceção, o termo “risco” pode ser percebido mais como uma escolha do que como uma ameaça. No entanto, consultando qualquer dicionário de língua portuguesa, é possível constatar que o significado da palavra “risco” assume, na sua generalidade, um cariz negativo. Enquanto o dicionário Priberam apresenta como definição “perigo, inconveniente”, o Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora define o mesmo conceito como sendo a “possibilidade de um acontecimento futuro e incerto”. Por sua vez,

o Grande Dicionário da Língua Portuguesa também da Porto Editora apresenta como definição “perigo; inconveniente ou fatalidade muito possível de efetivar-se”.

Nestas definições, três ideias sobressaem: o perigo, a incerteza e o futuro.

No entanto, o risco e os seus impactos podem não necessariamente significar perigo, perda ou mesmo algo de negativo. De facto, o risco trata-se de uma condição ou evento incerto que, se ocorrer, poderá ter um impacto, positivo ou negativo, sobre um ou vários objetivos de uma organização (Miguel, 2009; Prudy, 2010). Resulta, portanto, num potencial imprevisível para a organização, determinado pela sua probabilidade e impacto.

Daqui decorre que a incerteza é distinta do risco. O risco refere-se a acontecimentos que têm uma probabilidade de ocorrência que pode ser determinada, nomeadamente pelo recurso a dados históricos. Contrariamente, a incerteza refere-se a acontecimentos cuja probabilidade de ocorrência não é determinável e para a qual os dados históricos pouco servem.

A ISO define risco como sendo o “efeito da incerteza nos objetivos” (International Organization for Standardization, 2013). Ou seja, o risco é uma consequência que deriva da definição e alcance de objetivos em contexto de incerteza. A incerteza deriva de fatores internos e externos que não estão sobre o controlo dos decisores, mas que podem ser determinantes para que a organização não atinja os seus objetivos, demore mais tempo a atingi-los ou os atinja antes do tempo definido. Assim, um risco pode ter um efeito positivo ou negativo, dependendo se o seu resultado culmina num prejuízo ou benefício para a organização. A ênfase deve estar nos efeitos e não na possibilidade de ocorrência de determinado evento.

Tradicionalmente, o risco tem merecido mais investigação académica na sua vertente financeira, designadamente nos domínios das opções de investimento (Fraser & Simkins, 2010). Do ponto de vista financeiro, o risco pode ser definido como sendo a “possibilidade de que determinado fluxo financeiro não venha a ocorrer ou venha a ocorrer em dimensão menor que a esperada” (Moreira, 1997). Ou seja, o risco financeiro de uma empresa

relaciona-se com a variabilidade dos fluxos financeiros futuros. O risco que uma empresa apresenta será tanto maior quanto for a possibilidade de os fluxos financeiros que à partida se espera que ela gere no futuro não se venham a verificar como o esperado. No entanto, esta análise poderá ser redutora pois negligencia a existência de outros riscos, designadamente tecnológicos, operacionais, ambientais, entre outros.

Das definições anteriormente apresentadas deduz-se que o risco existe porque há incerteza pois o processo de definição de estratégia envolve sempre algum grau de incerteza. Ainda que seja mais relevante a análise dos efeitos potenciais e não na possibilidade de ocorrência de determinado evento, os decisores recorrem a variadas ferramentas analíticas que ajudam a prever o futuro para que se consiga delinear um caminho que permita atingir os objetivos que se pretendem numa tentativa de diminuir o nível de incerteza. No entanto, este processo muitas vezes obriga a que se subestime a incerteza (Courtney, Kirkland, & Viguerie, 2000).

Mas, quando o nível de incerteza é tal que se torna bastante difícil fazer previsões com algum grau de precisão, subestimar a incerteza pode gerar estratégias que não defendam a organização face às suas ameaças ou aproveite vantagem das oportunidades que podem surgir.

Neste contexto, a informação relevante para a estratégia deve identificar as tendências que permitem à organização definir a procura potencial pelos seus bens/serviços e, se esta análise for correta, muitos dos fatores que em dado momento são desconhecidos passam a ser conhecidos. A incerteza que resta após a melhor análise possível é aquilo que se pode chamar de incerteza residual.

A incerteza residual pode ser classificada da seguinte forma (Courtney *et al.*, 2000):

- Nível 1: a incerteza residual é irrelevante para a tomada de decisões estratégicas pelo que os decisores conseguem desenvolver modelos de previsão com precisão suficiente para a definição da sua estratégia.

- Nível 2: o futuro pode ser descrito como um de poucos cenários possíveis. Através de uma análise não é possível identificar qual o resultado que irá ocorrer mas possibilita o estabelecimento de probabilidades.
- Nível 3: Um número limitado de variáveis-chave define um intervalo de cenários futuros, mas o resultado observado pode estar em qualquer parte entre seus limites. Neste nível a análise a realizar é semelhante à do nível dois: é necessário identificar um intervalo de cenários que descrevem as várias alternativas de resultados possíveis e a sua análise deve focar-se nos eventos que indiciam que determinada variável-chave pode evoluir de maneira diferente. No entanto, a multiplicidade de cenários que se podem obter é tal que a decisão de qual ou quais devem ser desenvolvidos em alternativas de análise é uma tarefa bastante complexa.
- Nível 4: Uma série de dimensões de incerteza interagem na criação de uma envolvente que é virtualmente impossível de prever dada a sua ambiguidade. São exemplo destas situações os chamados eventos “cisne negro” descritos por Taleb (choques tecnológicos, macroeconómicos ou legislativos). É impossível prever o intervalo de resultados possíveis e muito menos de cenários dentro de um intervalo. Pode até ser impossível identificar e muito menos prever todas as variáveis-chave que irão determinar o futuro. Apesar de raras, existem situações de incerteza de nível 4 mas estas tem carácter transitório pois tendem a migrar para o nível 2 ou 3.

O tipo de análise que cada nível de incerteza requer difere. Enquanto no nível 1, perante um conjunto de cenários discretos ela é iminentemente quantitativa, à medida que o nível de incerteza aumenta, no nível 2 e 3 a análise qualitativa vai ganhando relevância, sendo que no nível 4 esta é predominante. No entanto, mesmo sendo impossível desenvolver um conjunto provável de resultados, os decisores podem conseguir uma perspetiva estratégica válida através da identificação se um subconjunto de variáveis-chave que podem determinar a evolução, favorável ou não, de um determinado indicador. Não permitindo uma análise e decisão imediata, ainda assim é possível obter indícios que, devidamente acompanhados, resultam em informação relevante para a adaptação da sua estratégia, apesar de ser virtualmente impossível quantificar os riscos e retornos das estratégias possíveis, mas o suficiente para a tomada de decisão sobre a realização ou não de investimentos (Courtney *et al.*, 2000).

No que se refere à abordagem à gestão de risco, esta pode ser encarada de duas formas:

- Uma abordagem *ad-hoc* e separada de atividades, através da análise isolada do registo histórico que, apesar de ser uma componente do processo de gestão não é integrada, pelo que o simples registo histórico dos dados por si só não é gestão. É gerir o risco pelo risco;
- Uma abordagem sistémica na qual a organização é vista como um sistema, composto por um conjunto de partes que se chama de processos inter-relacionados, e que devido à existência de relações causa-efeito e desdobramento da análise em cascata, contribui para que a organização atinja os seus objetivos com eficiência e eficácia.

A gestão de risco deve ser encarada como o conjunto de “*atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização*” no que respeita ao risco através da “*identificação, a análise, a avaliação, o tratamento (controlo), a monitorização, a avaliação e a comunicação de riscos*” (International Organization for Standardization, 2013). Ou seja, a gestão de risco “*além de apoiar na implementação de procedimentos de conformidade e auditoria, visa a antecipação de eventos com uma orientação pró-ativa, considerando a estratégia e o planeamento adotados*” (Oliveira, 2011) na tentativa de atingir os seus objetivos.

Um ponto comum entre todas estas definições: o alcance (ou não) de objetivos. Ou seja, identificar riscos significa definir objetivos. A gestão de risco não pode estar desligada da definição da estratégia de uma organização (Fraser & Simkins, 2010).

2.4. Tipos de riscos

A prática de gestão de risco permite uma abordagem sistemática e abrangente ao processo de tomada de decisão no seio de uma organização, maximizando a sua capacidade para atingir os seus objetivos. Mas, apesar de permitir a identificação e análise dos riscos de uma organização, pode não conseguir eliminá-los por completo.

A identificação de um risco é uma das mais importantes tarefas da gestão de risco. No entanto, muitos dos riscos que uma organização enfrenta são difíceis de observar e gerir dada a sua natureza sistémica. Falhas na identificação de um risco significa que não serão tomadas ações para gerir esse risco o que poderá afetar os objetivos da organização e consequentemente a sua estratégia. Desta forma, a identificação de riscos deve ser um processo iterativo e integrado no processo de planeamento (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1994).

As organizações devem adequar os seus processos de gestão de risco de acordo com o tipo de risco que esteja em causa. Dependendo da sua origem, grau de previsibilidade ou abordagem, os riscos podem ter classificações distintas.

Numa primeira análise, é possível detetar imediatamente dois tipos de risco (Pinheiro, 2010):

- Risco inerente: trata-se de um risco que decorre naturalmente do exercício de determinada atividade, não sendo possível qualquer ação que se possa realizar para alterar a probabilidade de ocorrência ou de impacto.
- Risco residual: trata-se do risco que resulta após o processo de tomada de ações e da aplicação das melhores práticas de controlos internos ou da reposta da organização ao risco.

Quanto à origem do risco, estes podem ser internos ou externos à organização e devem ser também identificados ao nível de cada atividade (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1994):

- Riscos externos: são ocorrências associadas ao ambiente macroeconómico, político, social, natural ou setorial em que a organização opera. Exemplos: a evolução tecnológica, necessidades e expectativas dos clientes, concorrência, fatores políticos, legislação, desastres naturais, mudanças sociais, contexto económico e questões que afetam a segurança e o ambiente. A organização, em geral, não consegue intervir diretamente sobre estes eventos e terá, portanto, uma ação predominantemente reativa. Isto não significa que os riscos externos não possam

ser geridos; pelo contrário, é fundamental que a organização esteja bem preparada para reagir.

- Riscos Internos: são eventos originados na própria estrutura da organização, pelos seus processos, recursos humanos, fiabilidade dos sistemas de informação, custos de projetos entre outros. A organização pode e deve intervir diretamente com uma ação pró-ativa.

Dependendo da sua origem, Kaplan e Miles apresentam as seguintes categorias de risco (Kaplan & Mikes, 2012):

- Riscos evitáveis: Englobam os riscos internos que emergem no seio da organização e são controláveis, devendo ser eliminados ou evitados. As organizações devem definir zonas de tolerância para erros que se considerem não causar danos severos e para os quais o custo/benefício da sua eliminação seria desfavorável. Esta categoria de riscos deve ser gerida através de uma prevenção ativa, em concreto através da monitorização dos processos operacionais e orientando o comportamento dos colaboradores e decisões em conformidade com as normas e regras instituídas.
- Riscos estratégicos: Por forma a inovar ou a gerar lucros superiores decorrentes da sua estratégia, uma organização pode aceitar correr alguns riscos, não sendo portanto indesejáveis de todo devido aos potenciais ganhos que podem advir da sua gestão. No entanto, este tipo de riscos não pode ser gerido através de um modelo de controlo baseado em conformidade. De facto, adequa-se um sistema de gestão de risco concebido para diminuir a probabilidade que os riscos assumidos se materializem e que contribua para melhorar a capacidade da organização de gerir ou conter os eventos de risco que possam ocorrer.
- Riscos externos: Existem riscos com origem externa à organização e por isso fora do seu controlo. As fontes deste tipo de riscos incluem fatores políticos, desastres naturais e conjunturas económicas desfavoráveis. São eventos de risco que as organizações não podem prevenir pelo que a sua gestão deverá passar pela sua identificação e pela mitigação do seu impacto.

A importância de cada risco pode ser ponderada tendo em conta a gravidade do risco (caso se concretize), a probabilidade da sua ocorrência e o nível de domínio de que dispõe a organização perante esse risco.

Outra classificação possível e complementar à anterior trata-se da classificação da natureza dos riscos, o que permite a sua agregação de uma forma organizada e de acordo com a sua natureza - estratégica, operacional ou financeira - em função da(s) área(s) da organização que é(são) afetada(s) pelos eventos. Cabe mencionar que esta tipologia de classificação não é mutuamente exclusiva: os riscos podem pertencer a categorias distintas e em alguns casos poderão encaixar-se em duas ou até mesmo em todas as categorias (Beja, 2004):

- Riscos estratégicos: São riscos associados à tomada de decisão da gestão de topo e podem gerar perda substancial no valor da organização. Tratam-se de riscos relacionados com a implementação da estratégia, evolução da concorrência ou variações da procura.
- Riscos operacionais: São riscos associados à possibilidade de ocorrência de perdas em termos de desempenho operacional (de produção, ativos, clientes, receitas) resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, assim como de eventos externos como catástrofes naturais, fraudes, greves e atos terroristas. Os riscos operacionais geralmente acarretam redução, degradação ou interrupção, total ou parcial, das atividades, com impacto negativo na reputação da organização.
- Riscos financeiros: São riscos associados à exposição das operações financeiras da organização, em concreto riscos relacionados com os mercados financeiros, volatilidade fiscal ou gestão da liquidez.
- Riscos regulatórios e de conformidade: São riscos associados com o cumprimento de requisitos e alterações do enquadramento legal e regulamentar e às normas e procedimentos internos.
- Riscos de mercado e de concorrência: São riscos relacionados com as tendências de mercado no que diz respeito à atratividade do setor, à dimensão do mercado, à procura bem como os riscos que emergem das estratégias dos concorrentes existentes no que diz respeito ao lançamento de novos bens/serviços ou a sua obsolescência bem como à entrada de novos concorrentes.

- Riscos de imagem e reputacionais: São riscos associados com a reputação e imagem corporativa.
- Riscos ambientais: São os riscos associados com a gestão ambiental, seu impacto na organização e no ambiente e dos impactos das alterações climáticas.
- Riscos associados à cadeia de abastecimentos: São riscos relacionados com a relação e seleção de fornecedores associados a toda a cadeia de abastecimentos, nomeadamente relacionamento, credibilidade, preços, capacidade de entrega, entre outros.
- Riscos de envolvente social, económica e política: São riscos inerentes ao contexto económico, sociocultural e político onde as organizações atuam e que podem influenciar outras variáveis determinantes para o seu desempenho como seja a procura, preço de matérias-primas, entre outros.
- Riscos de gestão de recursos humanos: São riscos relacionados com a atração, gestão e retenção de capital humano e a sua produtividade.
- Riscos tecnológicos: São os riscos associados a falhas, indisponibilidade ou obsolescência de equipamentos e instalações produtivas, assim como de sistemas informatizados de controlo, comunicação, logística e gestão operacional, que podem ter impacto na continuidade das atividades regulares da organização, ao longo da sua cadeia de valor (clientes, fornecedores, parceiros e unidades de negócio).

Kaplan (2009) apresenta uma outra classificação para o risco, organizada em 3 categorias de acordo com o seu grau de previsibilidade, controlo e gestão bem como de acordo com a magnitude das suas consequências para a organização (Kaplan, 2009):

- Riscos operacionais e de conformidade – são o nível base na hierarquia dos riscos e derivam de erros nas atividades de rotina e de processos (vitais) estabelecidos, expondo a organização a perdas substanciais. São riscos conhecidos, emergentes da estrutura, sistemas, pessoas, tecnologia e processos e podem ser evitados. São riscos com o potencial de impedir a execução com sucesso de atividades com os recursos e competências disponíveis e estratégias.
- Riscos estratégicos – derivam da estratégia da organização. De acordo com o perfil de risco da organização, a cautelosa exposição a este tipo de riscos é fator

fundamental para a obtenção de rendimentos superiores aos que ocorreriam se não assumissem riscos, sendo também um dos fatores que determinam a ocorrência de inovações. Este tipo de risco afeta portanto os interesses vitais da organização e/ou a execução de uma determinada estratégia, devido quer a ameaças externas ou quer a estratégias com falhas na sua implementação.

- Riscos globais – derivam do fator de imprevisibilidade que revestem certos eventos denominados por Taleb (2007) como “cisnes negros”. São riscos que ocorrem sem que a organização tenha planeado ou implementado medidas que minimizassem a sua ocorrência.

Existe uma variedade de riscos operacionais específicos e estes podem ocorrer em qualquer nível da organização (Kaplan, 2009). Pela sua natureza, são muitas vezes menos visíveis que outros riscos e são difíceis de identificar, podendo ter pouco impacto, como por exemplo o risco de perda devido a erros humanos, ou ter maior impacto como o risco de falência devido a fraudes.

Em 2004, o Tesouro do Reino Unido tipificou como riscos associados a um negócio e ao risco operacional os seguintes (HM Treasury, 2004):

- A interrupção da atividade
- Erros ou omissões dos trabalhadores
- Falhas do produto/serviço
- Saúde e segurança
- Falha nos sistemas de informação
- Fraude
- Perda de pessoas chave
- Litígios
- Perda de fornecedores

Independentemente da classificação que se possa atribuir ao risco, para cada risco identificado devem ser estimadas a probabilidade da sua ocorrência e os seus potenciais efeitos, identificar as medidas para gerir esse risco e selecionar as medidas a tomar para minimizar o impacto daqueles que possam colocar em causa a continuidade da atividade

ou potenciar os benefícios daqueles que possam incrementar o desempenho da organização.

Para além de identificar os riscos que mais diretamente podem afetar a organização, os riscos indiretos não devem ser negligenciados pois estes podem ter igual ou maior impacto que os primeiros. Os decisores devem olhar para além do imediato, dos riscos óbvios e aprender a avaliar os efeitos posteriores que podem influenciar o desempenho da sua cadeia de valor, incluindo todas as relações direitas e indiretas com as suas partes interessadas. Esta análise em cascata é particularmente útil no apoio à avaliação do impacto de um risco maior. Explorar como esse risco se propaga pela cadeia de valor da organização pode ajudar à gestão pensar como pode alterar internamente quando a envolvente muda.

No entanto, para que o risco seja abordado de uma forma global e sistemática, qualquer organização, independentemente da missão ou dimensão, deve ter em atenção o cumprimento de requisitos fundamentais que permitam que a gestão de risco ofereça uma estrutura que gira eficazmente a incerteza, respondendo aos riscos e explorando as oportunidades que surjam (Beja, 2004), temática que iremos abordar de seguida.

2.5. Princípios gerais para a gestão de risco

Porque nem todo o risco apresenta um potencial negativo, algumas organizações devem correr riscos por forma a inovar. No entanto, numa fase de otimismo os gestores devem estar conscientes do seu nível interno de exposição ao risco e de quais os processos críticos da organização (Simons, 1999).

O fraco conhecimento dos riscos associados às decisões tomadas no âmbito de uma organização, ou a sua ineficiente gestão, podem gerar resultados potencialmente negativos: um risco não identificado é um risco não tratado. No entanto, gerir uma organização, seja ela com ou sem fins lucrativos, de direito público ou privado, implica uma dinâmica que, pela sua natureza, implica a assunção de riscos, podendo estes resultar em prejuízos ou em benefícios, ainda que seja mais fácil focarmo-nos nas ameaças do que nas oportunidades

que uma situação apresenta. Qualquer decisão de um gestor tem um impacto que vai para além da sua responsabilidade direta pelo que há que definir um equilíbrio de acordo com o perfil de risco de cada organização.

A seleção e implementação de um sistema de gestão de risco implica necessariamente que os administradores, gestores e decisores reflitam sobre o balanceamento entre aproveitar oportunidades que resultem em crescimento e retornos que podem ser obtidos incorrendo determinados riscos e os potenciais prejuízos que podem resultar desses riscos. Apesar de a abordagem à gestão de risco poder ser muito diferente de organização para organização, o seu objetivo é similar: fornecer uma base sólida para a tomada de decisão sobre se um determinado risco é aceitável e se necessário obter informação de confiança em como lidar com ele (Prudy, 2010).

Todas as organizações são diferentes e, neste contexto, as metodologias e os indicadores de risco também irão variar, não existindo um *standard* universal, existem vários modelos e várias metodologias de gestão de risco. No entanto, existem vários modelos processuais de referência já desenvolvidos e implementados, tratando-se de ferramentas já testadas em várias organizações. Esta situação ocasiona que cada organização aborde a gestão de risco, em particular o seu desenho e âmbito da avaliação e práticas de comunicação com diferenças significativas (Fraser & Simkins, 2010; Froot *et al.*, 1994). A existência de referenciais que congregam em si investigações validadas e/ou boas práticas comprovadas, permitem a qualquer organização avaliar a maturidade da sua função da gestão de risco.

Com a nossa investigação foi possível identificar as seguintes metodologias para a gestão de risco:

1. A “Norma de Gestão de Risco” emitida 2002 conjuntamente pelo Institute of Risk Management (IRM), Association of Insurance and Risk Managers (AIRMC) e o National Forum for Risk Management in Public Sector (ALARM);
2. A norma de Gestão de Riscos “Risk Management Standard” emitida em 2002 pela Federation of European Risk Management Associations (FERMA);

3. O “Enterprise Risk Management Framework - COSO ERM” publicado em 2004 pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO);
4. Acordos de Basileia emitidos a partir de 2001 pelo Basel Committee on Banking Supervision;
5. Australian e New Zealand Risk Management Standard AU/NZS 4360:2004;
6. “The Orange Book - Management of Risk - Principles and Concepts” e “Risk Management Assessment Framework” - HM Treasury, 2004;
7. “ISO 31000 – Risk Management – Principles and guidelines” emitida em 2009 pela International Standard Organisation;
8. Balanced Scorecard de Kaplan e Norton, 1992.

Com o passar do tempo a gestão de risco evolui no seu âmbito: para além de garante de diminuição de erros e falhas e de função na área dos seguros e transações financeiras, passou a ser encarado como um conceito mais amplo e interligado com a governação e o atingir dos objetivos de uma organização (Woods, 2008).

De mesmo modo, existem diversas recomendações sobre os modelos de governo a adotar, metodologias e procedimentos a considerar pelas empresas na gestão dos seus riscos. A nível internacional podemos mencionar as Recomendações da OCDE, o Relatório do Comité Cadbury¹ e a Lei Sabarnes-Oxley² enquanto que a nível nacional indicamos as Recomendações da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Instituto Português de *Corporate Governance*. Apesar da existência de diversos referenciais, uns de carácter obrigatório outros ao nível das recomendações, é possível identificar cinco vertentes de análise comum:

- Governação do risco;

¹ Relatório que recomenda que as administrações são responsáveis diretos pela definição da política e gestão de risco e sua supervisão, devendo assegurar toda a organização compreende todos os riscos (Spira & Page, 2001).

² Também conhecida por Lei SOX. Aprovada em 2002 pelo Congresso dos Estados Unidos da América, é aplicável a todas as empresas com capital em bolsa, visando a garantia da criação de mecanismos controlo interno, auditoria e segurança e o respeito da governação adequada das empresas, determinante no sentido de a gestão de risco passar a ser responsabilidade da gestão de topo (Gomes, 2007).

- Mapeamento do risco;
- Avaliação do risco;
- Monitorização do risco;
- Otimização do risco.

Da análise dos diversos referenciais, ferramentas e técnicas, iremos de seguida explicitar alguns princípios que julgamos serem determinantes para uma gestão de risco efetiva:

a) Obter o compromisso da administração/gestão de topo

A gestão de risco por si só não garante uma abordagem adequada ao risco no seio de uma organização (Stulz, 2008). De facto, a gestão de risco deve ser parte integrante do processo de planeamento e tomada de decisão, fazendo parte da governação da organização, responsabilidade da administração ao nível da sua definição e supervisão (Fraser & Simkins, 2010). Mas, para ser efetivo, o processo deve ser adaptado ao contexto, ao ambiente de controlo e à cultura organizacional de cada organização, assumindo uma abordagem integrada de identificação e gestão de risco (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1994).

Quanto maior e mais complexa é uma organização, maior é o potencial de problemas de coordenação, exigindo uma delegação da autoridade (Jordan, Neves, & Rodrigues, 2008). As organizações alteraram a sua estrutura (em termos organizacionais ou societários) por forma a dotarem-se de um maior grau de flexibilização e autonomia. No entanto, e como já referenciámos anteriormente, estas alterações, se de um lado trazem consigo uma maior agilidade e capacidade de inovação, por outro exige a criação de instrumentos que assegurem a prossecução dos objetivos globais das organizações pois estão mais expostas a eventos de risco que podem colocar em causa as metas traçadas.

Adicionalmente estas novas forma de organização evidenciam o conflito potencial entre a direção de topo e os gestores descentralizados, em função de uma difícil conciliação quanto aos objetivos pessoais e organizacionais no seio do processo de delegação de autoridade, com reflexos na motivação e empenho dos atores organizacionais (Fama & Jensen, 1983; Jensen & Meckling, 1998; Jordan et al., 2008) e com eventuais

consequências ao nível dos riscos que estes incorrem para atingirem os seus objetivos em detrimento do perfil de risco definido para a organização.

As regras de funcionamento de uma organização são únicas e a ela inerentes, traduzindo-se na sua forma de governação que não é mais do que o conjunto de princípios e regras relativas à gestão e controlo de qualquer organização, seja ela privada ou pública. Sendo em parte um produto dos sistemas legais vigentes, os sistemas de governação diferem consideravelmente de organização para organização, de país para país e ao longo do tempo, adaptando-se ao contexto vigente (Bebchuk, Cohen, & Ferrell, 2004). Não existindo um modelo vigente, existem “*elementos comuns subjacentes a um bom governo das sociedades*” (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, 2004).

Ainda que exista liberdade dos seus intervenientes, a existência de regras de funcionamento que promovam o “bom” governo das sociedades são vistas como a garantia da separação de poderes, da transparência, equilíbrio de poderes e deveres, prevenção e gestão de conflitos de interesses e responsabilidades, concedendo uma garantia de confiança por parte de todas as partes interessadas em geral, e dos agentes económicos em particular. Trata-se, portanto, de um exercício de autoridade que se traduz num sistema de prestação de contas e controlo e que engloba as estruturas formais, normas formais e informais, práticas e sistemas de controlo que assegurem a convivência equilibrada de todas as partes interessadas e garantam a confiança dos investidores e do público em geral (Oliveira, 2011).

Com o objetivo de contribuir para a otimização do desempenho das empresas, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) publicou diversas recomendações às empresas para que desenvolvam sistemas internos de controlo e de gestão de risco que considerem as seguintes componentes (CMVM, 2010):

- Fixação dos objetivos estratégicos da sociedade em matéria de assunção de risco;
- Identificação dos principais riscos ligados à atividade;
- Análise do impacto e da probabilidade de ocorrência de riscos;
- Alinhamento dos riscos efetivamente incorridos com a opção estratégica da sociedade;

- Introdução de mecanismos de controlo da execução das medidas de gestão de risco adotadas e sua eficácia;
- Adoção de mecanismos internos de informação e comunicação;
- Avaliação periódica do sistema;

Também o Instituto Português de *Corporate Governace* emite o denominado Código do Governo das Sociedades, considerando num dos seus princípios que as organizações devem instituir um sistema de gestão e controlo de risco e de auditoria interna que permita antecipar e minimizar os riscos inerentes à atividade desenvolvida. Neste domínio, são emitidas as seguintes recomendações (Instituto Português de Corporate Governance, 2011):

- O órgão de administração deve debater e aprovar o plano estratégico e a política de risco da sociedade, incluindo a definição de níveis de risco considerados aceitáveis;
- Baseado na política de risco, a sociedade deve instituir um sistema de gestão de risco, identificando os principais riscos e a sua probabilidade de ocorrência, os instrumentos e medidas a adotar tendo em vista a respetiva cobertura, o procedimento interno de comunicação de ocorrências e de gestão das mesmas, o procedimento interno de comunicação de ocorrências e de gestão das mesmas, o procedimento de fiscalização e avaliação periódica do sistema;
- A sociedade deve avaliar anualmente o desempenho do sistema de gestão de risco;
- A sociedade deve reportar informação a respeito da avaliação do sistema de gestão do risco.

b) Ligar a gestão de risco à definição e execução da estratégia

De facto, o processo de identificar, avaliar e gerir risco ao longo da estratégia com o objetivo último de proteger ou criar valor para as partes interessadas requer uma visão estratégica do risco e ponderar como eventos internos e externos afetam a capacidade da organização em atingir os seus objetivos (Frigo & Anderson, 2011), implicando um conhecimento profundo sobre si, do mercado na qual desenvolve a sua atividade, do ambiente jurídico, social, político e cultural onde se insere. É, portanto, fundamental definir o contexto em que ocorrerá a tomada de decisão. Complementarmente, a organização deve desenvolver, implementar e monitorizar a estratégia e objetivos

definidos, incluindo os fatores determinantes para o seu êxito e as ameaças e oportunidades com vista à concretização dos objetivos (Coopers & Lybrand, 1997).

Qualquer sistema de gestão não pode estar desligado da estratégia de uma organização (Lorino, 2000). A performance de uma organização depende de tudo, e somente do que, contribui para atingir os objetivos estratégicos. Se um risco se trata do não alcance de um objetivo, recensear os riscos equivale, portanto a recensear objetivos. A análise do risco é, de alguma forma, a imagem negativa de um objetivo (Lorino, 2000).

Como qualquer organização se trata de um sistema (Cruz, 2009) organizado por um conjunto de processos que se realizam para a obtenção de determinado objetivo, a existência de falhas não se deve a apenas um fator (Kaplan, 2009). Geralmente são vários os fatores inter-relacionados que contribuem para a ocorrência de falhas, podem-se destacar dois: a falha da organização em explicitar a política e a estratégia de risco no momento de formulação da sua estratégia e a falha na monitorização e gestão dos riscos que identificaram (Kaplan, 2009).

No início das suas investigações sobre o Balanced Scorecard, Kaplan e Norton concluíram que 85% dos gestores de topo discutiam a estratégia da organização apenas uma hora por mês e ainda menos tempo a analisar as questões relacionadas com o risco. Era comum o entendimento de que a gestão de risco se limitava ao cumprimento de conformidades e a sua abordagem era estanque e limitada à função da pessoa por ela responsável (Kaplan, 2009).

Na definição do plano estratégico e das políticas gerais de qualquer organização devem ser identificados, definidos e delimitados os riscos que esta está disposta a suportar – perfil de risco - designadamente quanto aos impactos negativos que a sua situação pode vir a sofrer face a eventos sobre os quais tem um controlo parcial ou nulo. Existe assim a necessidade de interligar a estratégia e a gestão de risco e a capacidade de identificar e gerir riscos num ambiente de incerteza (Frigo & Anderson, 2011).

A definição clara de objetivos e metas são essenciais para a identificação, avaliação, e gestão das variáveis que podem ameaçar o sucesso da estratégia definida de acordo com a missão e valores da organização. Desta forma, a gestão de risco deve ser contínua e ligada à estratégia e à sua implementação, contribuindo para aumentar a probabilidade da organização atingir os seus objetivos, gerindo os riscos de acordo com o perfil de risco previamente definido, não só protegendo a organização dos riscos mas também criando valor para as suas partes interessadas (Fraser & Simkins, 2010; Oliveira, 2011).

O desdobramento da estratégia em objetivos estratégicos e operacionais, atribuindo responsabilidades na gestão de riscos por toda a organização sustenta a responsabilização e a avaliação de desempenho, promovendo a eficiência em todos os níveis da organização através de um balanceamento entre os objetivos e metas definidos e os riscos a eles associados (Fraser & Simkins, 2010). A análise das relações causa-efeito entre os riscos identificados e os objetivos definidos pela organização permite chegar às principais alavancas de risco que será necessário monitorizar ou cujo domínio será necessário assegurar. Ou seja, apenas contribui para o desempenho de uma organização o que contribui para os atingir os objetivos estratégicos pelo que o desempenho numa dada situação pode não o ser noutra se os objetivos não se mantiverem, pelo que também os indicadores de risco devem ser ajustados aos objetivos traçados (Lorino, 2000).

c) Assumir uma abordagem sistémica e integrada

Os eventos não são obra do acaso mas sim influenciados por causas a montante. Ao assumir uma abordagem sistémica estamos deliberadamente a projetar e a construir um futuro desejado. Ao invés de se assumir uma postura reativa, devem-se antecipar os cenários futuros.

Uma organização ao ser constituída por processos inter-relacionados que contribuem no seu conjunto para se consigam atingir os objetivos definidos com eficiência e eficácia. O risco, enquanto efeito indesejável trata-se de uma manifestação que é produto de uma rede de causas que o precederam. Ao desenhar as relações de causa-efeito é possível observar que os resultados obtidos são consequência de estruturas sistémicas que podem não ser de observação imediata e inclusive estar fora do campo de influência da organização.

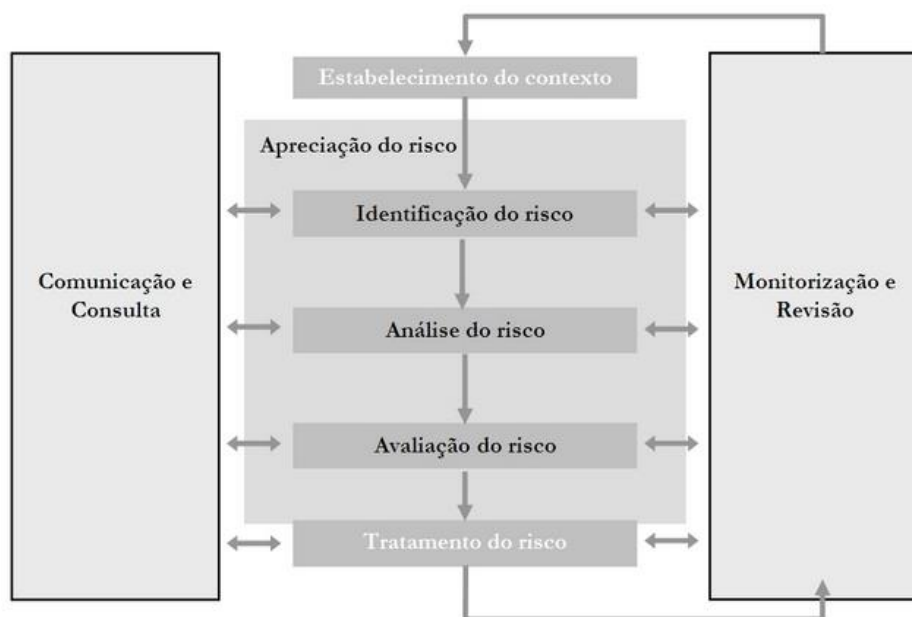
Identificadas as causas de determinado evento é possível identificar um conjunto concreto de ações por forma a gerir o risco que esteve na sua causa (Cruz, 2009).

A análise de causas-efeitos aplicada a partir do risco permite chegar aos principais *drivers* de risco que será necessário vigiar (Lorino, 2000).

A abordagem da gestão de risco deve ser também um processo da organização (Oliveira, 2011). O desenvolvimento sistemático das atividades de gestão de risco deverá gerar melhores processos decisórios e, mais provavelmente, melhores resultados, assegurando a aprendizagem contínua sobre o risco e contribuído para a continuidade do negócio.

A título exemplificativo, apresenta-se de seguida o processo de gestão de risco proposto pela ISO 31000.

Figura 1 - Processo de gestão de risco



Fonte: ISO 31000:2009.

Com o crescente reconhecimento da gestão de risco, o controlo interno paralelamente com a função de auditoria interna reforçou a sua importância neste domínio (Fraser & Simkins, 2010).

Se o controlo interno é visto como uma ferramenta de controlo para efeitos de verificação da conformidade de acordo com um plano, objetivos, instruções e princípios estabelecidos com o objetivo de garantir a eficiência e eficácia, a fiabilidade dos relatórios financeiros e o cumprimento de leis e normativos com uma razoável segurança (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1994), compete à auditoria interna, identificar as principais atividades, ciclos e processos da organização para que a decisão de formulação e oportunidade de realização de auditorias deverá assentar, essencialmente, na avaliação dos riscos associados, os ganhos de oportunidade, o impacto das operações no volume de negócios, a utilização dos recursos, o impacto no apuramento dos resultados, e na complexidade dos processos e subprocessos, com o propósito de auxiliar a organização e todos os níveis de gestão no cumprimento das suas responsabilidades em promover sistemas de controlo adequados, visando a melhoria da performance e do desenvolvimento sustentável (Oliveira, 2011; Pinheiro, 2010).

d) Definição clara das estratégias de gestão de riscos

Depois de identificados, avaliados e mensurados, deve-se definir qual o tratamento que será dado aos riscos. Na prática, a eliminação total dos riscos é impossível pelo que se devem priorizar os riscos de acordo com a sua probabilidade de acontecimento e impacto do evento e visa também direcionar os esforços relativos a novos projetos e planos de ação elaborados, a fim de minimizar os eventos que possam afetar adversamente e maximizar aqueles que possam beneficiar a organização. Por outro lado, os riscos são dinâmicos, variando ao longo da vida de uma organização, projeto ou atividade. (Miguel, 2009)

São várias as alternativas de decisão para tratamento dos riscos (Beja, 2004; Miguel, 2009; Oliveira, 2011; Prudy, 2010):

- Evitar o Risco: decisão de não se envolver ou agir de forma a se retirar de uma situação de risco.
- Aceitar o Risco: neste caso, apresentam-se quatro alternativas: reter, reduzir, transferir/ compartilhar ou explorar o risco.
 - Reter: manter o risco no nível atual de impacto e probabilidade.
 - Reduzir: ações são tomadas para minimizar a probabilidade e/ou o impacto do risco.

- Transferir e/ou Partilhar: atividades que visam reduzir o impacto e/ou a probabilidade de ocorrência do risco através da transferência ou, em alguns casos, partilha de uma parte do risco.
- Explorar: aumentar o grau de exposição ao risco na medida em que isto possibilita vantagens competitivas.
- Prevenção e Redução dos Danos: Os riscos podem ser reduzidos pela prevenção – diminuição da probabilidade de ocorrência e/ou diminuição do impacto financeiro esperado sobre a organização, caso o evento ocorra – e/ou pela remediação – controle dos danos após a ocorrência do evento. Para o risco cujo impacto possa afetar adversamente a continuidade da operação, faz-se necessária a elaboração de um plano de contingência adequado e continuamente testado.

As decisões sobre evitar, reter, reduzir, transferir ou explorar riscos devem basear-se na avaliação do impacto dos mesmos sobre os indicadores de desempenho escolhidos e sobre a imagem da organização *versus* os custos de se estabelecerem controlos internos.

e) Realizar o mapeamento de riscos e determinar indicadores-chave de risco

Existem várias técnicas para mapear riscos. No entanto, independentemente da sofisticação das técnicas utilizadas, o mapeamento de riscos, a definição de indicadores-chave de risco e mapas de controlo apenas serão efetivos se obtiverem o compromisso e envolvimento de todos os que colaboram quer no fornecimento de dados, monitorização de atividades e os decisores. Só assim será visível o contributo da gestão de risco na resposta à mudança de riscos e do ambiente envolvente (Scandizzo, 2005).

A definição de indicadores-chave de risco permite à organização uma observação mais rápida dos eventos que poderão ter impacto na sua performance.

Scandizzo apresenta as etapas que considera fundamentais para o mapeamento de riscos (Scandizzo, 2005):

1. Identificação das atividades e processos de uma organização: desdobramento das atividades e processos desde o topo até ao processo de trabalho mais básico. Esta análise permite identificar qualquer elemento que seja crucial para a existência de

falhas ou ineficiências na organização. Permite identificar o dono de cada processo, os *inputs* e *outputs* do processo e a forma como a informação circula pela organização.

2. Análise dos drivers de risco: pessoas, processos, sistemas e influências externas irão afetar diferentes atividades de diferentes formas. A análise da importância de cada fator em determinada atividade permite compreender em que circunstâncias esse recurso pode ser origem de risco.
3. Análise dos fatores de risco: quantidade, qualidade, nível crítico e falha: em cada atividade, os mesmos recursos podem falhar de diferentes formas dependendo da natureza da tarefa realizada bem como do risco específico e do ambiente de controlo.
4. Identificação dos riscos: é crucial a identificação de todos os riscos. Pode-se decidir ignorar algum por se considerar que o seu impacto é negligenciável mas apenas após a sua análise. Deve existir registo da análise de qualquer risco para que possa ser possível, mais tarde, verificar que não existiu a omissão de qualquer risco e para que seja possível diagnosticar eventuais falhas na sua avaliação.
5. Identificação e análise de perdas: é preponderante não apenas para a categorização e análise mas para a priorização de riscos face ao perfil de risco definido pela organização e subsequentes ações de controlo.
6. Identificação e análise de indicadores-chave de risco. A identificação de indicadores-chave de risco irá basear-se na informação recolhida nas etapas anteriores. Estes devem ser:
 - Relevantes (fortemente relacionados com a frequência da falha/ineficiência o severidade do impacto);
 - Não redundantes (se dois indicadores foram fortemente correlacionados, apenas deve ser considerado um);
 - Mensuráveis (devem ser quantificáveis e verificáveis);
 - Auditáveis (indicadores e as suas origens devem ser devidamente documentados)

O cumprimento deste princípio é crucial: muitas vezes não são usados indicadores que permitam reconhecer mudanças que originem eventos de risco, a nível interno ou externo,

o que resulta numa ausência de pro-atividade para a alteração de iniciativas estratégicas que antecipem o acontecimento dos riscos (Frigo & Anderson, 2011).

f) Alinhamento do sistema de gestão de risco com os sistemas de controlo de gestão

O controlo de gestão, em particular os seus instrumentos, assumem um papel crucial na sustentabilidade das organizações no sentido em após a definição da estratégia é necessário monitorizar e acompanhar a evolução dos objetivos definidos que contribuam para que ela seja bem sucedida (Frigo & Anderson, 2011; Jordan *et al.*, 2008).

O desempenho das organizações está largamente dependente e as decisões dos seus gestores serem adequadas e oportunas. As organizações monitorizam a sua performance para avaliar a sua posição (como forma de definir uma posição, comparar posições ou benchmarking), comunicar a sua posição (como forma de comunicar internamente a sua performance e com as entidades reguladoras), confirmar as suas prioridades (como forma de gerir a performance, o risco, custos, investimentos e ações) e induzir progresso (como meio de motivação e recompensa) (Neely, 2005).

A monitorização da performance é um dos fatores críticos que determinam como os indivíduos se comportam do seio de uma organização (Jensen & Meckling, 1976). Por tal, e também no âmbito da temática dos sistemas de monitorização de performance, é recomendado o alinhamento da estrutura de controlos internos aos objetivos estratégicos e ao nível de exposição ao risco desejado pela organização (Bourne, *et al.*, 2000; Frigo & Anderson, 2011; Kaplan & Mikes, 2012; Kaplan & Norton, 2009; Neely, 2005; Rappaport, 2006; Simons, 1999).

Há necessidade de dispor de instrumentos técnicos que os apoiem a prepararem as decisões, diminuindo os seus riscos e que façam o acompanhamento e medição dos seus impactos, sejam eles financeiros ou não-financeiros, controlando a obtenção dos resultados pretendidos. Sendo a gestão de risco um complemento da execução da estratégia e dos objetivos nela traçados, deve ser possível, pelo menos em teoria, interligar o sistema de gestão de risco com os sistemas de controlo de gestão integrados implementados numa organização (Woods, 2008), nomeadamente com o Balanced Scorecard de Kaplan e

Norton, o Tableau de Bord desenvolvido por Ardoin, o Prisma de Desempenho concebido por Neely e Adams, o SMART – Strategic Measurement and Reporting Technique de Lynch e Cross, o Business Excellence Model da European Foundation for Quality Management ou o Navegador da Skandia de Edvinsson e Malone, para citar alguns.

g) Comunicação e partilha de informação a nível interno e externo

No seio da organização deve existir uma comunicação consistente e bidirecional (formal e informal) ao longo de todo o processo ajuda a assegurar que o decisor, os responsáveis pela implementação de qualquer decisão e, em última instância, as partes interessadas partilhem um entendimento comum de quais são os riscos que enfrentam, o seu impacto na estratégia definida, a política e planos de risco definidos, o apetite pelo risco, quais as medidas que contribuem para a sua gestão e se esta é eficaz (Frigo & Anderson, 2011; Froot et al., 1994; Kaplan, 2009; Miguel, 2009).

O estabelecimento de uma base comum sobre a atuação da organização ao nível da gestão de risco deverá permitir uma consistente aplicação das técnicas e ferramentas de identificação e gestão de risco e de apoio ao desenvolvimento de uma cultura e filosofia de risco. O recurso a uma linguagem comum sobre a gestão de risco é fundamental para que todos compreendam os principais *drivers* de risco, o perfil de risco, as atividades de gestão de risco (Frigo & Anderson, 2011).

Os planos de gestão de risco deverão incluir a informação necessária para o conhecimento da abordagem perante o risco, ferramentas e fontes de dados, papéis e responsabilidades, orçamentos, categorias de risco identificadas devidamente priorizadas, respostas aos riscos identificados, formas existentes de relato e monitorização (Miguel, 2009).

A nível interno, ao enquadrar e canalizar as ações de todos os colaboradores e decisões dos gestores de acordo com a política de risco definida, com vista à obtenção de resultados para a empresa e não apenas na satisfação dos objetivos pessoais de cada um, a existência de sistemas formais de gestão de risco, mapas de risco em complemento com as ferramentas que possam existir para controlo da execução da estratégia, transformam estas práticas em instrumentos de diálogo e de orientação de comportamento pois o que se

pretende é o alinhamento organizacional com vista à criação de valor da organização (Frigo & Anderson, 2011; Jordan *et al.*, 2008; Kaplan & Norton, 2009). Por seu lado, a nível externo, estas práticas evidenciando transparência dão uma garantia de confiança para as partes interessadas em geral.

h) Assegurar a existência de uma cultura de risco

Um pré requisito para o seu sucesso da gestão de risco é a cultura organizacional (Fraser & Simkins, 2010). Não sendo uma atividade natural, requer mudança de comportamentos, mudança de atitudes e mudança de relacionamento entre colaboradores da organização. No entanto, esta mudança não é fácil de conseguir, em particular nas organizações públicas, tornando-se muitas vezes numa barreira ao desenvolvimento da cultura organizacional (Câmara, Guerra, & Rodrigues, 2001) necessária para uma gestão de risco efetiva.

Um estilo de liderança resultado de uma hierarquização vertical tradicional traduz-se num líder autoritário que não incentiva a iniciativa das pessoas, criatividade e inovação. A inexistência de uma cultura de motivação faz com que os colaboradores resistam à mudança, criatividade e reformas. Se por um lado a existência de regulamentos, práticas e normas formais inserem alguma segurança no exercício de atividades por outro são elementos potenciadores de resistência à mudança.

O ambiente interno e externo, a liderança, práticas de gestão e processos de socialização praticados na organização (formais ou informais) como os fatores que influenciam a cultura organizacional. O papel do gestor deve ser identificar e gerir fatores que influenciam a cultura organizacional, traduzindo-se na motivação dos colaboradores e rever e mudar os seus valores, crenças e comportamentos (Fraser & Simkins, 2010).

Com uma cultura de risco alinhada e orientada para a mudança, normas e regras organizacionais alimentam e apoiam uma estrutura organizacional e instrumentos de desempenho que clarificam a abordagem da organização no que respeita à assunção de risco. Existe a partilha no seio da organização e todos os seus membros operam inconscientemente, sabendo cada um do seu papel na organização e o seu contributo para o

negócio será mais evidente, representando a a responsabilização das pessoas envolvidas nos processos de gestão de risco (Oliveira, 2011).

Concluimos que a cultura de risco deve se assim um elemento central que orienta o processo de tomada de decisão. Deve ser óbvio para todos os colaboradores e não apenas para aqueles envolvidos na gestão de risco qual a política de risco da organização, o processo de gestão de risco e qual o seu papel e contributo para que a gestão de risco seja efetiva bem como a construção de sistemas resilientes que sejam robustos, adaptáveis e tenham uma capacidade de rápida recuperação.

Até agora, o nosso estudo abordou as temáticas de competitividade e gestão de risco aplicado às organizações em geral. Iremos de seguida particularizar a abordagem destes temas aos territórios e, em concreto, aos municípios portugueses.

2.6. A competitividade das cidades

Em capítulos anteriores analisámos a temática da competitividade e referimos vários estudos de autores que têm investigado este tema, analisando-o do ponto de vista das organizações. Estudos idênticos têm sido realizados no que se refere à aplicação desse conceito também aos territórios e cidades.

Krugman defende que não são as cidades que competem mas sim as empresas que nelas se instalam, sendo a sua competitividade determinada pela eficiência, a inovação, o *marketing* e outros fatores internos das organizações (Krugman, 1996), podendo apenas beneficiar do fator localização. Outros autores, entre os quais Porter, defendem que apesar da estratégia empresarial ser influenciada pelas vantagens de localização, os territórios e as cidades sendo dotados de certos tipos de recursos e competências podem tornar as empresas melhores e mais bem preparadas para competir (Serra *et al.*, 2010). Seguindo o pensamento de Porter, as cidades e as regiões competem, pelo que é possível admitir que, tal como se verifica nas organizações, as cidades para serem competitivas também têm de

criar e manter vantagens competitivas sustentáveis (Guerra, 2011), competindo entre elas a nível regional, nacional e internacional.

Mas porque competem as cidades? As cidades são um espaço aberto e o seu desenvolvimento depende diretamente da procura pelos seus bens e serviços e efeitos multiplicadores que daí decorrem na atração de mais investimento, população, turismo, fundos públicos e eventos (Guerra, 2011). A amplitude dos retornos depende diretamente da estrutura económica da cidade. Indiretamente, o nível da atividade económica depende, no longo prazo, da sua capacidade de renovar constantemente a oferta de fatores de produção internos (capital humano, stock de conhecimento, capital físico, ...), sendo que esta capacidade vai-se refletir na atração de recursos humanos qualificados e produtividade da população ativa (Polèse, 1998).

Neste contexto, podem ser identificados dois tipos de vantagens competitivas a nível das cidades (Guerra, 2011):

- Estáticas (dependem da localização e concentração geográfica, disponibilidade de infra-estruturas e respeito pelo ambiente).
- Dinâmicas (recursos humanos qualificados, cooperação inter-empresarial, autarquias promotoras do desenvolvimento económico e meio envolvente institucional propício).

O atual ambiente competitivo das cidades é determinado pelas condições dinâmicas e imateriais do desenvolvimento como seja a informação, atividades de investigação e desenvolvimento, formação de recursos humanos, acesso à inovação e investimento em sectores como o turismo de negócios e de saúde e as indústrias de cultura e lazer. Neste contexto, as políticas de desenvolvimento local devem prestar particular atenção nas características e condições no que se refere à localização empresarial, organização comercial, atração de atividades tecnológicas e criativas e criação de novos empregos (Rocha, 1997) em função das suas especificidades históricas, culturais, políticas, existência de *clusters* locais, potenciação de redes de interesses existentes e dos seus processos de liderança, entrando em competição com outras cidades ou autarquias.

Mas a quem cabe a definição de políticas e a criação de mecanismos de criação e atração de investimento, população, turismo, fundos públicos e eventos de importância generalizadamente reconhecida? Nenhum organismo da administração central conhece melhor os constrangimentos e as possibilidades locais que as próprias autarquias. Enquanto a Administração Central assume um papel importante na criação de condições de equidade territorial ou social, as cidades, em particular as autarquias locais, assumem uma responsabilidade direta pela definição de políticas de desenvolvimento local através de intervenções ao nível da promoção do empreendedorismo, promoção de redes de interação e inovação, estabelecimento de organismos locais de desenvolvimento e, fundamentalmente, na procura do desbloqueamento de fatores sócio-demográficos e institucionais (Polèse, 1998).

Numa conjuntura económica adversa como a que atualmente se atravessa, as autarquias locais têm uma margem de manobra muito reduzida para a realização de investimentos. No entanto, através da monitorização de indicadores-chave e o estabelecimento de parcerias com todas as partes interessadas (administração central, freguesias, comunidades intermunicipais, empresas, associações, fornecedores, entidades bancárias, organismos de supervisão, entidades do ensino superior e cidadãos em geral) deverá ser possível o aproveitamento de oportunidades com vista a criar e manter vantagens competitivas sustentáveis.

Neste paradigma, os municípios têm que conhecer os seus pontos fortes e pontos fracos, ameaças e oportunidades, definir a estratégia e objetivos, que permitam a definição de ações, programas e medidas, com vista à criação de um meio envolvente físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propício para atraírem e desenvolverem atividades económicas geradoras de riqueza e emprego, com uma utilização de recursos eficiente.

Nesta perspetiva, os municípios devem ser vistos como “*unidades de negócio ou firmas latentes*” no pressuposto de que estes devem atuar para além das suas atribuições, assumindo uma estratégia competitiva. Em complemento à eficiência e eficácia com que os serviços públicos são prestados, o território, o património, a história, a cultura devem ser

encarados como “produtos” e vendidos como tal, permitindo aos municípios entrar em competição com outras autarquias do mesmo nível, atraindo investimento, empresas e população. Assim, o planeamento estratégico ganha relevância enquanto instrumento de gestão municipal (Silvestre & Araújo, 2013).

Mas, dada a especificidade e complexidade da gestão autárquica, os gestores municipais têm implementado um conjunto de medidas de modernização que podem ser agrupados em três grandes grupos (Rocha, 1997):

1. modernização interna, o que significa a introdução de modernas técnicas de gestão, como sejam a contabilidade de custos, gestão da qualidade e reengenharia.
2. democratização do governo local, o que supõe crescente autonomia e envolvimento dos clientes/cidadãos.
3. orientação para o mercado, implicando privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores dos serviços públicos municipais.

2.7. As práticas de gestão nos municípios

Demonstrada a importância da gestão de risco na competitividade das organizações e dos territórios e cidades, vamos investigar se essa influência se verifica no caso português designadamente nos municípios ainda que estas as entidades públicas tenham naturalmente características que motivam um enquadramento e análise particular.

Para o fazer, iremos de caracterizar o sector público local português.

Em Portugal, face à sua histórica vocação para atuação de proximidade com as populações, os municípios são hoje reconhecidos como um importante eixo de promoção no desenvolvimento do país (Silvestre & Araújo, 2013).

Sendo anterior à própria formação de Portugal enquanto Estado, é possível referenciar a origem dos municípios à época da Reconquista Cristã, tendo-se mantido durante muito tempo inalterada a sua forma de organização até à Revolução Liberal do século XIX, representando essencialmente a única instituição descentralizada face ao poder central

vigente à época. Com a reforma descentralizadora que se seguiu à Revolução Liberal, os municípios ganharam protagonismo na ação sociopolítica em virtude da instituição de eleições e círculos eleitorais uninominais.

Com o Estado Novo, verificou-se uma alteração na tendência de descentralização com o poder central a nomear diretamente os presidentes de câmara e freguesia e, em última instância, na completa tutela das finanças locais. À administração local apenas competia a fiscalização das orientações emanadas pelo poder central.

Após o 25 de Abril de 1974, o papel e a posição das autarquias locais alterou-se, com destaque para o incremento de autonomia local e descentralização. A Constituição da República Portuguesa de 1976 no seu artigo 237.º estabelece a organização das autarquias locais, define o seu estatuto jurídico e consagra a sua autonomia administrativa e financeira.

Apesar da instituição do princípio da autonomia financeira das autarquias locais, desde a promulgação da Lei das Finanças Locais em 1979 (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro), sempre existiu uma diferença de entendimento entre as autarquias locais e a administração central quanto à dotação financeira necessária com vista ao equilíbrio entre a transferência de atribuições e competências das autarquias locais para a efetivação da descentralização de poderes com vista a assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade e da promoção da eficiência e eficácia da gestão pública, em concretização do princípio da subsidiariedade e num contexto que as receitas próprias se revelam manifestamente insuficientes (Catarino, Faro, & Vargas, 2007).

As organizações da administração pública têm características muito específicas que as distinguem das outras. Tradicionalmente, trata-se de organizações formais com regras e regulamentos próprios, burocraticamente organizadas, com instrumentos formais de comunicação, elevada divisão do trabalho e especialização dos serviços, aplicação formal de disciplina e possuidora de um sistema de sanções que permite recompensar e punir os seus membros (Albuquerque, 2007).

No seu conjunto, a administração pública pode ser entendida em dois sentidos (Amaral, 2000):

- em sentido orgânico, trata-se do conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como restantes pessoas coletivas públicas, que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, abrangendo portanto quer a organização quer as pessoas que a fazem funcionar;
- em sentido material, trata-se da atividade típica e regular dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades contínuas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Por seu lado, Franco (2004) considera que o setor público se decompõe no setor público administrativo e no setor público empresarial, como se pode visualizar na figura que se segue:

Figura 2: Organização do setor público em Portugal.



Fonte: Adaptado de (Franco, 2004).

Independentemente da classificação adotada, pode-se dizer que administração pública é um conjunto de atividades permanentes e contínuas diretamente destinadas à execução concreta de tarefas e atividades consideradas de interesse público, exercidas por uma organização estatal.

As atribuições e competências das autarquias locais encontram-se regulamentadas na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

O poder local é autónomo em relação ao Estado e este só exerce um poder de inspeção, limitado na lei, sobre a gestão patrimonial e financeira das Autarquias Locais. As Autarquias têm pessoal, património e finanças próprios e a sua gestão está a cargo dos respetivos órgãos. No caso dos Municípios, a governação é exercida por um órgão deliberativo designadamente a Assembleia Municipal e um órgão executivo designadamente a Câmara Municipal.

Os Municípios, as Associações de Municípios e as Regiões Administrativas podem criar empresas de âmbito municipal, intermunicipal e regional, dotadas de capitais próprios, destinadas à exploração de atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público, cujo objeto esteja contido no âmbito das respetivas atribuições.

Estas atribuições e competências estão associadas à satisfação das necessidades das populações locais. No caso dos Municípios inclui (artigo 23.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro):

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;

- Saúde;
- Ação social;
- Habitação;
- Proteção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

A estrutura do poder local tem influência na definição e execução das políticas municipais. O modelo de governo local em Portugal à semelhança da tradição da Europa do Sul, sendo a organização das autarquias locais relacionada com personalização do exercício do poder, representado pelo Presidente da Câmara (Catarino et al., 2007), sendo preponderante o seu papel de mediação entre todos os interesses locais.

Até muito recentemente, a gestão pública foi dominada pelo carácter burocrático. Mas, nos dias de hoje, as políticas de descentralização e fenómenos como o ambiente competitivo e dinâmico na captação de recursos de financiamento os desafios da nova economia, o declínio do “Estado Social” e os maiores níveis de literacia dos cidadãos favorecem a alteração da forma de exercer a governação da administração pública e, em última instância, nas autarquias locais que se assumem como um elemento dinâmico de promoção do desenvolvimento económico, com níveis alargados de eficiência conseguidos através de métodos de eficiência na dimensão administrativa (Catarino *et al.*, 2007).

Nesta esteira, o gestor autárquico está perante um novo paradigma de cultura organizacional que passa por absorver o modelo de gestão privado na maioria dos processos administrativos, apresentar melhores resultados com menor custo e maior eficiência, manter uma proximidade ao cliente/cidadão, promoção ativa de políticas de desenvolvimento locais, produtividade através da motivação das pessoas, orientação por valores e estruturas simples e flexíveis e empreender uma gestão profissional com maior

ênfase no controlo de resultados e competitividade da administração pública (Catarino *et al.*, 2007; Rocha, 2000).

Com o objetivo de “(...) dotar as autarquias locais de condições para o cumprimento adequado do seu amplo leque de atribuições, respeitantes quer à prossecução de interesses locais por natureza, quer de interesses gerais que podem ser prosseguidos de forma mais eficiente pela administração autárquica em virtude da sua relação de proximidade com as populações, no quadro do princípio constitucional da subsidiariedade” foi publicado o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, tendo sido enunciados princípios com vista à modernização da governação nas autarquias locais, designadamente:

- da unidade e eficácia da ação;
- da aproximação dos serviços aos cidadãos;
- da desburocratização;
- da racionalização de meios;
- da eficiência na afetação de recursos públicos;
- da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado;
- da garantia de participação dos cidadãos;
- bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

A teoria da Nova Gestão Pública preconiza que as autarquias não podem limitar-se a substituir o Estado Central, devendo adotar uma estratégia competitiva e ganhadora com a adoção de técnicas de gestão. Neste sentido, devem conhecer os seus pontos fracos e fortes, as suas oportunidades, ameaças e problemas, de forma que possam traçar um plano de ação (Rocha, 1997) com o qual possam ter um desempenho superior aos seus mais diretos concorrentes resultado dos ganhos de eficiência da competição entre organizações do mesmo nível do setor público, com uma maior ênfase na disciplina para garantir ganhos de produtividade, desempenho e controlo, resultando numa melhor utilização dos recursos públicos e o tratamento dos cidadãos não como meros contribuintes mas como clientes. Neste contexto, práticas de gestão de risco são essenciais.

Do ponto de vista de auditoria e supervisão externa, são diversos os organismos aos quais as autarquias locais devem prestar contas:

- Tribunal de Contas;
- Inspeção-Geral das Finanças;
- Comissões de Coordenação Regional;
- Direção Geral das Autarquias Locais.

Do ponto de vista interno, a implementação de um sistema de controlo interno, a implementação do Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais (POCAL), a existência de um processo de auditoria interna e a definição e monitorização de planos anticorrupção e infrações conexas são as formas mais visíveis de técnicas de gestão de risco existentes nos Municípios.

Nas autarquias locais, a existência de um sistema de controlo interno traduz-se num sistema de autocontrolo através da definição de critérios de organização dos órgãos e serviços e nos respetivos procedimentos, circuitos contabilísticos e pontos de controlo, com avaliação crítica pela própria entidade que decide ou executa, devendo os mesmos estar inscritos numa norma de controlo interno.

São os órgãos executivos das autarquias locais que aprovam a norma de controlo interno e são responsáveis por manter em funcionamento um sistema de controlo interno adequado às suas atividades, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente (alínea i) do n.º do artigo 33.º e alínea j) do n.º 1 do artigo 34.º ambos da Lei 75/2013, de 12 de setembro) e, com vista à salvaguarda dos ativos, verificação da precisão e confiança dos registos contabilísticos, promoção da eficiência operacional e estímulo à adesão das políticas da administração.

O sistema de controlo consiste assim no ambiente de controlo e procedimentos de controlo, e no plano de organização e em todos os métodos e procedimentos adotados pela autarquia local, sendo uma componente essencial da gestão do risco, funcionando como salvaguarda da retidão da tomada de decisões. Para ser efetivo deve ser clara a definição de níveis de autoridade e delegação, a segregação de funções, o controlo das operações críticas, o

registo metódico dos factos, a adoção de provas e conferências independentes e avaliação dos resultados.

No entanto, como qualquer sistema, o controlo interno não é infalível e pode ter limitações que derivam (Pinheiro, 2010):

- da falta de interesse por parte da administração;
- da existência de erros humanos;
- da possibilidade de iludir os controlos através de conluios;
- da ocorrência de factos ou transações pouco usuais;
- do uso abusivo dos poderes de autorização;
- da deterioração das competências das pessoas que executam funções de controlo.

Noutra perspetiva, o POCAL tem como objetivo principal “(...) a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias...” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro). Neste âmbito, o POCAL caracteriza-se por definir um conjunto de procedimentos, princípios e regras, com vista à adoção da contabilidade digráfica, estabelecer um conjunto de documentos previsionais bem como os procedimentos a adotar para a sua elaboração e prevê igualmente um conjunto de documentos de prestação de contas bem como os procedimentos a adotar para a sua elaboração.

No contexto da Nova Gestão Pública, tem-se procurado introduzir na Administração Pública as melhores práticas de gestão empresarial do Sector Privado. Esta tendência tem-se estendido também à auditoria, em particularmente para a auditoria interna. Apesar de historicamente a auditoria interna ser vista como uma função de monitoria, tolerada como uma componente necessária do controlo nas organizações perspetivam-se novas tendências para a auditoria interna, no sentido da transição das ações de verificação da conformidade das normas, para um maior enfoque no risco e governação (Spira & Page, 2001).

Não sendo uma função obrigatória nas autarquias locais, a criação de departamentos de auditoria internos deve ser tida como uma boa prática. Mas muitas organizações continuam

a encarar a função de auditoria interna mais como uma função de controlo interno do que propriamente uma ferramenta de criação de valor. Este representa o grande desafio dos auditores internos: fornecer sucesso e valor às entidades. Para tal, a auditoria interna e a gestão necessitam de cooperar mais proximamente, de forma a assegurar um maior nível de compreensão e a eliminação de expectativas não realistas, pelo que, para o efeito, as entidades necessitam de reorientar a estratégia da auditoria interna, tendo em vista acrescentar valor às organizações (Pinheiro, 2010). Ao alinhar o planeamento de auditoria com a estratégia do município e o plano de negócio, o processo de auditoria interna fica diretamente relacionado com as metas e objetivos do município.

Para o efeito, como já referido anteriormente no capítulo 2.5. deverão ser estabelecidos planos fundamentados e orientados para o risco, para priorizar atividades, consistentes com os objetivos do município, pelo que para o efeito se salienta a importância do mapeamento de riscos. A configuração e desenvolvimento de um mapa de todos os riscos associados à atividade municipal é um passo necessário para que, com base nele, planear e desenvolver todos os trabalhos de auditoria.

No entanto, e porque a corrupção é tida como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições, os planos anticorrupção e infrações conexas surgiram em consequência de uma Recomendação, aprovada em 1 de julho de 2009, pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, a qual determina que quaisquer os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar e publicitar estes planos que devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;
- com base na identificação dos riscos, identificação das medidas adotadas que previnam a sua ocorrência;
- definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direção do órgão dirigente máximo;
- elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.

Mais recentemente, com a introdução do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) com a aprovação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o controlo de gestão passou a estar interligado com a gestão por objetivos dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores da Administração Pública. Com este instrumento, torna-se evidente a intenção do legislador em articular o desempenho da organização com o cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços, resultando alinhamento da organização decorrente do desdobramento em cascata de objetivos.

O SIADAP subordina-se aos seguintes princípios:

- coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas;
- responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores;
- universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas;
- transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho;
- eficácia, orientando a gestão e a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos;
- eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos;
- orientação para a qualidade nos serviços públicos;
- comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível;

- publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua atuação perante os utilizadores;
- publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores;
- participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços;
- participação dos utilizadores na avaliação dos serviços.

Apresentadas algumas práticas de gestão nas autarquias locais, iremos de seguida apresentar a metodologia que subjaz à realização da nossa investigação empírica.

3. Metodologia

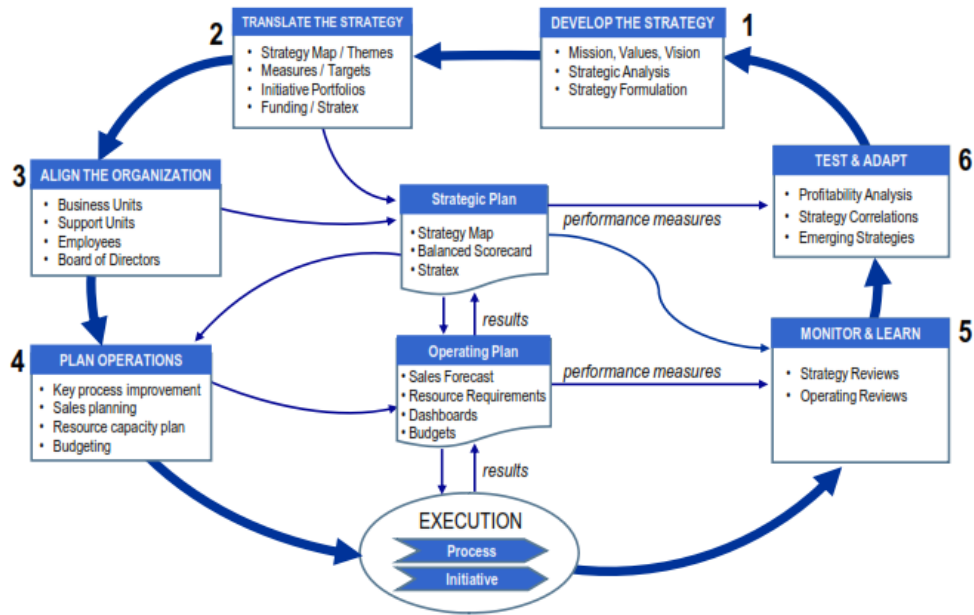
3.1. Modelo teórico

Nos capítulos anteriores concluímos que:

- a competitividade de uma organização deve basear-se na obtenção de uma vantagem competitiva;
- as vantagens competitivas devem ser sustentáveis a longo prazo;
- das diferentes correntes de teorias que abordam diretamente a vantagem competitiva e partindo da conceção geral da empresa como um conjunto de recursos, é possível justificar a vantagem competitiva pelas relações entre os processos de decisão, as ações empreendidas e as suas consequências em termos de gestão;
- a definição de uma estratégia e a sua implementação é determinante para a sua competitividade;
- a implementação de uma estratégia deve ser complementada por mecanismos de monitorização da performance, por intermédio de um sistema de gestão do desempenho que consiga traduzir os objetivos em ações, e que seja utilizado como ferramenta de gestão;
- a gestão de risco deve ser alinhada com a implementação de estratégia de uma organização.

Para a definição do nosso modelo teórico, baseámo-nos no livro de Kaplan e Norton “Prémio de Execução” onde estes autores descrevem um modelo com seis etapas para a execução da estratégia que simultaneamente fornece um instrumento onde é possível interligar a gestão de risco (Kaplan & Norton, 2009) cujo ciclo apresentamos de seguida:

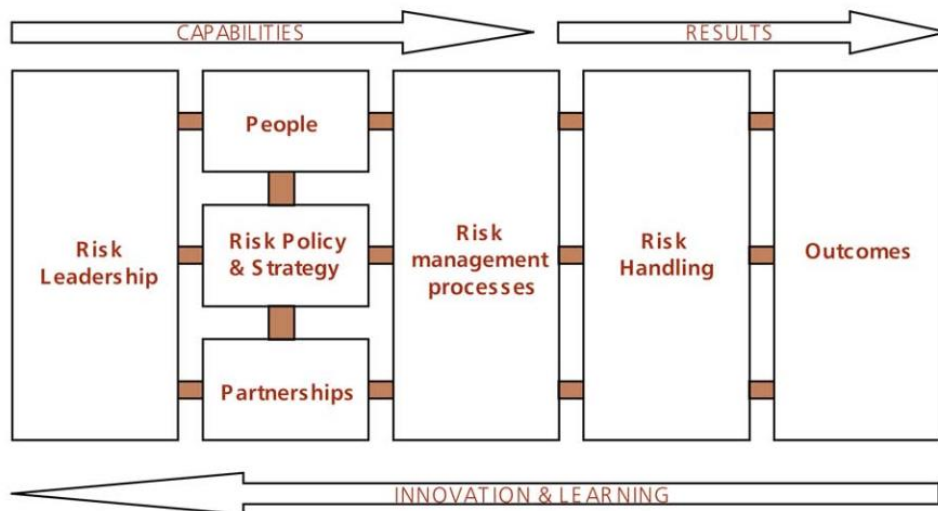
Figura 3 – Ciclo de um sistema de gestão para a execução de uma estratégia baseado no Balanced Scorecard.



Fonte: (Kaplan, 2010b).

Para a análise das práticas de gestão de risco, recorremos ao referencial de gestão de risco preconizado pelo Tesouro do Reino Unido, que se apresenta na figura seguinte, identificando como componentes fundamentais do processo de gestão de risco a liderança, a estratégia e políticas de risco, as pessoas, as parcerias, os processos, o tratamento do risco e os resultados (HM Treasury, 2009):

Figura 4 - Referencial de gestão de risco preconizada pelo Tesouro do Reino Unido.



Fonte: Risk Management assessment framework: a tool for departments (HM Treasury, 2009)

3.2. Formulação de hipóteses

A hipótese que pretendemos estudar na nossa investigação é:

H₁ : A competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco.

De acordo com o modelo teórico apresentado previamente, definimos que a competitividade dos Municípios será medida pelos seguintes conceitos:

- Desenvolvimento de Estratégia
- Tradução da Estratégia
- Alinhamento da organização
- Planeamento das atividades
- Controlo da execução da estratégia e atividades

A gestão de risco será medida pelos seguintes conceitos:

- Liderança
- Estratégia e políticas de risco
- Pessoas
- Parcerias [Fornecedores, parceiros institucionais,...]
- Processos
- Risco

Para analisar este modelo conceptual, seleccionámos o *Partial Least Squares* (PLS) como ferramenta metodológica mais adequada por oferecer a possibilidade de combinar e confrontar a teoria com dados empíricos realizando regressões múltiplas entre várias variáveis, sejam estas diretamente observáveis ou não, de modo a gerarem explicações científicas que vão para além da descrição e da associação. O modelo PLS baseia as estimativas dos parâmetros na capacidade para minimizar as variâncias residuais das variáveis endógenas através da maximização da variância explicada (R^2) das variáveis dependentes. Desta forma consegue-se prever as variáveis dependentes, latentes ou manifestadas (Guerra, 2011).

Para testar as hipóteses que constam no modelo teórico, foi realizada uma investigação por questionário, enviado aos Presidentes das Câmaras Municipais, para permitir conhecer a utilização da Gestão de Risco e do seu efeito na competitividade dos municípios portugueses.

3.3. Descrição das unidades de observação

Conforme referimos no subcapítulo 2.7 deste trabalho, dada a atual organização do Sector Público Local Português e considerando que é sobre os Municípios que recai a competência de gestão do Sector Público Local Português, esta é a mais pequena unidade com atribuição de funções que lhe permite alterar significativamente o desenvolvimento das empresas, do investimento e da população local.

Sendo assim, interessa saber como é que os agentes políticos municipais entendem a competitividade e os fatores que a influenciam. Interessa saber, nomeadamente, qual é a influência da gestão de risco.

3.4. Desenho do instrumento de medida

As variáveis estudadas na nossa investigação, competitividade e gestão de risco, não são diretamente observáveis. Sendo assim, a escala de medida deve servir para recolher informação sobre o conceito a avaliar, devendo essa informação ser recolhida pelo método mais exato possível.

Tendo como princípio o modelo teórico apresentado, procedemos à seleção dos indicadores para medir os conceitos desenvolvimento de estratégia, tradução da estratégia, alinhamento da organização, planeamento das atividades, controlo da execução da estratégia e atividades e, de seguida, liderança, estratégia e políticas de risco, pessoas, parcerias, processos e risco.

Neste capítulo vamos efetuar a análise dos dados e teste de hipóteses. Genericamente, para a análise de dados deve ser realizada a caracterização e análise do ajuste da amostra, a análise dos itens, a validação do modelo de medida e a validação do modelo estrutural.

O procedimento utilizado para obter os indicadores foi a revisão da literatura.

A recolha de dados realizou-se com o recurso a um Questionário (anexo II) a toda a população objeto de estudo: os municípios portugueses localizados na Região Centro de Portugal.

O envio formalizou-se por correio eletrónico para todos os municípios da população objeto de estudo, para os endereços de correio eletrónico diretos dos Presidentes das Câmaras ou dos Gabinetes de Apoio da Presidência, sempre que estes estavam disponíveis nos *sites* dos municípios ou nos foram facultados pelos próprios Gabinetes de Apoio ou, como alternativa, para os endereços de correio eletrónico gerais dos municípios. Os questionários, em formato *Microsoft Word*, eram acompanhados por uma comunicação personalizada dirigida pessoalmente ao Presidente da Câmara (anexo I). Foi igualmente disponibilizado uma hiperligação para o questionário colocado *on-line* com recurso à ferramenta *Google Docs*.

No que se refere ao tamanho da amostra, a sua dimensão será o maior dos dois limites seguintes (Guerra, 2011):

- a. O bloco com maior número de indicadores formativos.
- b. Se se deseja utilizar a heurística de regressão, o tamanho da amostra mínimo será o resultado de multiplicar por 10 o número de variáveis latentes independentes que influenciam a variável dependente que recebe o maior número de caminhos estruturais.

No caso presente, não há indicadores formativos e as variáveis latentes independentes que influenciam a variável dependente que recebe o maior número de caminhos estruturais são as que analisam a Gestão de Risco. Sendo assim, a amostra deve ser superior a 10.

Sendo a população total constituída por 100 municípios, considerámos as respostas recebidas até ao final de Agosto de 2013, num total de 18 respostas válidas. Sendo assim, obtivemos resposta de 18% da população da nossa investigação.

Para medir as variáveis manifestas utilizámos uma escala tipo LIKERT de sete pontos em que uma pontuação “1” significava que “O Município apresenta um desempenho muito pior” e “7” significava que “O Município apresenta um desempenho muito melhor”.

A ficha técnica do estudo é a seguinte:

Tabela 1 - Ficha técnica do estudo.

Universo	Municípios portugueses.
Âmbito geográfico	NUT II – Centro.
Método de recolha de informação	Questionário remetido por e-mail
Unidade da amostra	Presidentes de Câmara, Vereadores ou Gabinete dos Presidentes de Câmara.
Procedimento de amostragem	O questionário foi enviado a todos os Municípios que compõem o universo.
População total	100
Tamanho da amostra	18
Erro da amostra ³	21%
Nível de confiança	95%
Data do trabalho de campo	Os questionários foram enviados inicialmente entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013 e foram enviados novamente para os Presidentes das Câmaras que não responderam no primeiro envio entre fevereiro e março de 2013. Perante o reduzido número de respostas, procedeu-se mais uma vez ao seu reenvio em junho e julho de 2013.

Fonte: Elaborado pela autora.

³ Calculamos a margem de erro máximo que se está a cometer utilizando a fórmula do erro máximo da amostra em populações finitas:

$$e = \sqrt{\frac{k^2QP(N-n)}{n(N-1)}}$$

em que:

k tem o valor 1,96 para um nível de confiança de 95%;

Q = P =50%, uma vez que se assume que os casos possíveis têm a mesma possibilidade que os não possíveis;

N é a população total, ou seja, 100 municípios;

n é o número de municípios que constituem a amostra, isto é, 18 municípios;

e é o erro.

O *software* utilizado para o tratamento estatístico dos dados foi o SMART PLS, Versão 2.0.M3, desenvolvido por Ringle, Wende e Will (www.smartpls.de).

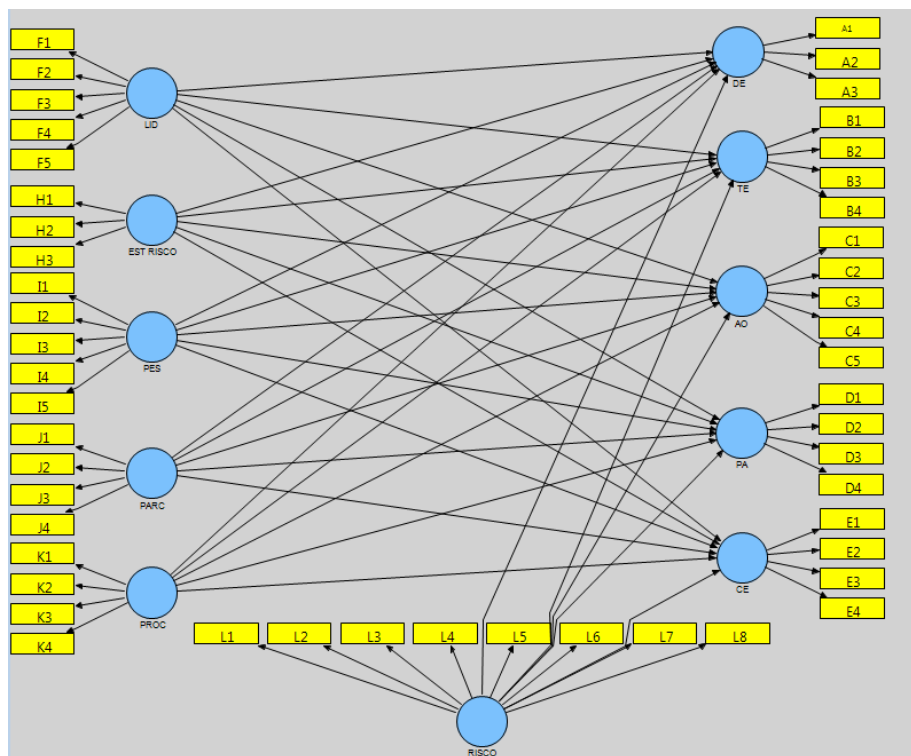
Esta página foi intencionalmente deixada em branco

4. Apresentação de resultados

O modelo da nossa investigação tem fatores de primeira ordem e variáveis de segunda ordem.

O modelo de primeira ordem pode ser representado graficamente do seguinte modo:

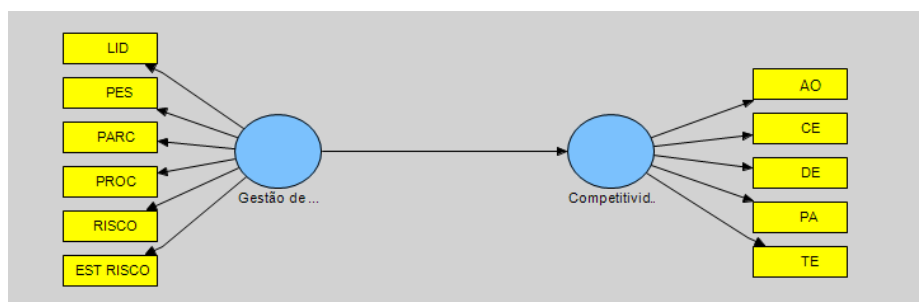
Figura 5 – Modelo com fatores de primeira ordem.



Fonte: Elaborado pela autora.

O modelo de segunda ordem é representado graficamente do seguinte modo:

Figura 6 - - Modelo com fatores de segunda ordem.



Fonte: Elaborado pela autora.

O modelo vai ser analisado e interpretado em duas fases para comprovar a sua validade.

Em primeiro lugar, vamos avaliar a validade e fiabilidade do modelo de medida (*inner model*). No modelo de medida vamos analisar se os conceitos teóricos são medidos corretamente através das variáveis observadas. A validação vai ser feita através dos atributos validade, isto é, se estamos a medir o que se deseja medir, e fiabilidade, ou seja, esta medição é feita duma forma estável e consistente. Para isso, vamos calcular a fiabilidade individual de cada rubrica (*reliability*), a consistência interna ou fiabilidade das escalas à análise das variâncias médias extraídas e a validade discriminante.

De seguida, vamos avaliar o modelo estrutural (*outer model*). Este modelo avalia o peso e a magnitude das relações entre as distintas variáveis. Para o conseguir, vamos avaliar a variância explicada das variáveis endógenas (R^2), os coeficientes *path* ou pesos de regressão estandardizada (β) e os respetivos níveis de significância e o teste Stone-Geisser (Q^2).

4.1. Avaliação do modelo de medida

Fiabilidade individual de cada rubrica

A fiabilidade de cada rubrica é avaliada pela análise das cargas (*loadings*), ou seja, da correlação da rubrica com o conceito ou com os fatores e destes com os conceitos. De acordo com Carmines e Zeller (1979), o critério mais estrito que se segue para aceitar um indicador como parte de um conceito é que ele possua uma carga superior a 0,7, o que significa que a variância repartida entre o conceito e a sua medida é maior que a variância do erro. No entanto, existem autores que defendem que esta regra não deve ser tão estrita e que são aceitáveis cargas superiores a 0,6 (Chin, 1998a).

Para alcançar este valor, realizámos vários algoritmos em que fomos eliminando sucessivamente os indicadores com carga inferior. Através deste método de depuração do modelo, o número de indicadores, que inicialmente era de 49, foi reduzido para 46.

Tabela 2 - Cargas (*loadings*) dos indicadores no primeiro e no último algoritmo no modelo de primeira ordem.

Rubrica	Algoritmo inicial	Algoritmo final
A1 - Definição de Missão, Visão e Valores	0,8195	0,8195
A2 – Realização de uma análise estratégica	0,9397	0,9397
A3 – Formulação de estratégia	0,9182	0,9182
B1 – Estruturação de mapas estratégicos	0,8489	0,8491
B2 – Definição de medidas e metas	0,9745	0,9745
B3 – Definição de iniciativas/atividades e projetos	0,9137	0,9139
B4 – Definição de plano de investimentos	0,7097	0,7093
C1 – Estruturação do Organograma	0,8933	0,8921
C2 – Utilização de meios de comunicação interna (intranet, internet, boletim...)	0,9208	0,9224
C3 – Definição de regulamentos internos e ordens de serviço	0,8537	0,8532
C4 – Realização de ações de formação	0,8993	0,8992
C5 – Utilização do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Função Pública	0,2678	
D1 – Definição de processos críticos e não críticos	0,8138	0,823
D2 – Definição do plano de receitas	0,5699	
D3 – Definição do mapa de pessoal	0,9388	0,957
D4 – Definição do orçamento [GOP]	0,8882	0,8977
E1 – Utilização de instrumentos integrados de controlo de gestão (ex. Tableaux de bord, Balanced Scorecard,...)	0,4341	
E2 – Controlo da execução do orçamento [GOP]	0,8396	0,8648
E3 – Sistema de Controlo Interno	0,9528	0,9611
E4 – Serviços de auditoria	0,8172	0,7992
F1 - Atitude dos dirigentes face ao risco	0,9073	0,9082
F2 - Definição de critérios de apetência/tolerância de risco por departamento/divisão	0,8473	0,8487
F3 – Suporte e dinamização da inovação na organização	0,7536	0,7518
F4 - Responsabilização dos dirigentes pela gestão do risco	0,8941	0,8942
F5 - Implementação de melhorias na gestão de risco	0,9151	0,9145
H1 – Definição da Estratégia de risco da organização (formalizada em documento)	0,9479	0,9481
H2 – Definição das políticas de gestão de risco na organização (formalizadas em documentos)	0,9553	0,9553
H3 – Controlo e monitorização do Plano Anticorrupção e Infrações Conexas	0,9216	0,9213

I1 – Disseminação de uma cultura de risco pela organização	0,9752	0,9753
I2 – Delegação e responsabilização pela gestão de risco e oportunidades	0,9495	0,9496
I3 – Definição de perfis de risco pela hierarquia	0,9685	0,9687
I4 – Conhecimento e consciência da importância do risco pelas pessoas da organização	0,9514	0,9513
I5 – Realização de ações de formação para reforço das competências e conhecimentos sobre a gestão de risco	0,7965	0,7959
J1 – Estão identificados e são geridos os riscos de trabalhar/colaborar com parceiros	0,9615	0,9621
J2 – É monitorizado e avaliado o desempenho da gestão do risco na relação com os parceiros	0,9776	0,9775
J3 – Estão definidos planos de contingência para assegurar a prestação dos serviços ao público em caso de falha de um determinado parceiros	0,9643	0,9642
J4 – Os riscos que podem ser ou são transferidos para outras organizações estão claramente definidos	0,9464	0,9458
K1 – A gestão de risco está incorporada em todos os processos da organização	0,9357	0,936
K2 – Os processos definidos fomentam a inovação, a identificação e aproveitamento de oportunidades	0,9202	0,9196
K3 – Os procedimentos internos que garantem a gestão de risco são eficazes	0,9246	0,9244
K4 – Os processos definidos asseguram a resiliência da organização	0,882	0,8826
L1 – A gestão de risco tem em consideração os interesses de todos os <i>stakeholders</i> da organização [governo, municípios, utilizadores dos serviços (clientes), associações, serviços públicos (ministérios das finanças, tribunal de contas,...), fornecedores, entidades bancárias, trabalhadores...]	0,8302	0,8293
L2 – Os riscos estão identificados e são avaliados	0,9521	0,9521
L3 – Estão definidos critérios específicos para a avaliação de riscos e sua gestão (definição de objetivo para o risco)	0,9254	0,9255
L4 – Estão definidos mecanismos de controlo de risco	0,9182	0,9183
L5 – Os meios de comunicação dos riscos com a organização são os adequados	0,9434	0,9436
L6 – Os mecanismos de controlo de risco são monitorizados	0,8203	0,8208
L7 – Os resultados da gestão de risco são analisados	0,8837	0,8839
L8 – Os objetivos para a gestão de risco são monitorizados e revistos quando necessário	0,8981	0,8987

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que, após a depuração do modelo, todos os conceitos e indicadores do modelo de segunda ordem apresentam cargas superiores a 0,6.

Consistência interna

A consistência interna, fiabilidade dos conceitos ou fiabilidade da escala permitem avaliar até que ponto os indicadores ou variáveis manifestas estão a medir os conceitos ou variáveis latentes. Para o fazer, utilizamos a fiabilidade composta do conceito (*composite reliability*). Valores acima de 0,7 são suficientes quando a investigação é incipiente. Para investigação básica o valor deve ser superior a 0,8 (Nunally, 1998).

Na nossa investigação, os valores do modelo de 1ª ordem são os seguintes:

Tabela 3 - Consistência interna do modelo de primeira ordem.

Conceito	<i>Composite Reliability</i>
Alinhamento da Organização (AO)	0,9397
Controlo da execução da estratégia e atividades (CE)	0,909
Desenvolvimento da Estratégia (DE)	0,9225
Estratégia e políticas de risco (EST RISCO)	0,9592
Liderança (LID)	0,937
Planeamento das atividades (PA)	0,9227
Parcerias (PARC)	0,9805
Pessoas (PES)	0,9698
Processos (PROC)	0,9541
Risco (RISCO)	0,9707
Tradução da Estratégia (TE)	0,923

Fonte: Elaborado pela autora.

Os valores do modelo de 2ª ordem são:

Tabela 4 - Consistência interna do modelo de segunda ordem.

	<i>Composite Reliability</i>
Competitividade	0,9655
Gestão de Risco	0,9657

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se, assim, que todos os conceitos do modelo apresentam valores superiores a 0,8, confirmando a consistência interna desses conceitos.

Validade convergente dos conceitos

A validade convergente avalia se as diferentes rubricas utilizadas para medir um conceito o medem verdadeiramente. Para este efeito, utiliza-se a Variância Extraída Média (AVE - *Average Variance Extracted*). Este indicador indica a quantidade de variância que um conceito obtém dos seus indicadores em relação à quantidade de variância devida ao erro de medida. A ideia que está na base deste teste é que se as diferentes rubricas medem realmente um conceito, então o seu ajustamento é significativo e estarão altamente correlacionados entre si.

Para Fornell e Larcker (1981), o valor mínimo recomendável para este indicador é 0,5. Na nossa investigação, os valores obtidos foram os seguintes:

Tabela 5 - Validade convergente dos conceitos de primeira ordem.

Conceito	Variância Extraída Média
Alinhamento da Organização (AO)	0,7958
Controlo da execução da estratégia e atividades (CE)	0,7701
Desenvolvimento da Estratégia (DE)	0,7992
Estratégia e políticas de risco (EST RISCO)	0,8868
Liderança (LID)	0,7493
Planeamento das atividades (PA)	0,7997
Parcerias (PARC)	0,9263
Pessoas (PES)	0,8659
Processos (PROC)	0,8388
Risco (RISCO)	0,8058
Tradução da Estratégia (TE)	0,7522

Fonte: Elaborado pela autora.

No modelo de 2^a ordem, verifica-se o seguinte:

Tabela 6 - Validade convergente dos conceitos de segunda ordem.

	AVE
Competitividade	0,8483
Gestão de Risco	0,8258

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que, na nossa investigação, todos os conceitos apresentam valores superiores a 0,5.

Validade discriminante

Um conceito possui validade discriminante num modelo quando é realmente diferente dos outros conceitos desse modelo. Para que isso aconteça, deve existir uma correlação fraca entre esse conceito e os outros conceitos do modelo, uma vez que cada conceito deve medir um fenómeno diferente.

Na análise PLS, para se determinar se um conceito tem validade discriminante, ele deve partilhar mais variância com os seus indicadores do que com os outros conceitos do modelo. Para isso, propõe-se a utilização da variância média extraída (AVE), considerando que o seu valor deve ser maior que as correlações ao quadrado entre este conceito e os outros que formam o modelo. Para operacionalizar esta ideia, realiza-se a operação inversa: calcula-se a raiz quadrada do AVE e verifica-se se há ou não validade discriminante conforme este resultado é maior ou menor que todas as correlações com o resto dos conceitos, respetivamente (Fornell & Larcker, 1981).

No nosso modelo, verifica-se o seguinte:

Tabela 7 - Validade discriminante do modelo de primeira ordem.

	AO	CE	DE	EST RISCO	LID	PA	PARC	PES	PROC	RISCO	TE
AO	0,892076										
CE	0,8688	0,877553									
DE	0,7862	0,8175	0,89398								
EST RISCO	0,5962	0,7633	0,588	0,941701							
LID	0,7639	0,8714	0,6935	0,8832	0,865621						
PA	0,8928	0,8279	0,7116	0,6181	0,7604	0,894259					
PARC	0,5047	0,5808	0,5409	0,4236	0,5942	0,3463	0,962445				
PES	0,6749	0,8925	0,7543	0,825	0,8956	0,6998	0,6714	0,930537			
PROC	0,7747	0,9033	0,663	0,8244	0,8939	0,7961	0,6824	0,8945	0,91586		
RISCO	0,6848	0,8185	0,6006	0,9142	0,8789	0,6427	0,6485	0,8277	0,8943	0,897664	
TE	0,7756	0,7676	0,9219	0,7182	0,728	0,7352	0,4352	0,7569	0,6718	0,6539	0,867295

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise desta tabela demonstra que não existe validade discriminante na relação entre o Alinhamento Organizacional e o Planeamento de Atividades, Controlo da Estratégia e as Pessoas e os Processos, entre o Desenvolvimento da Estratégia e a Tradução da Estratégia, nem entre a Liderança, as Pessoas, os Processos e o Risco, o que representa uma limitação do modelo.

No que diz respeito ao modelo de segunda ordem, a validade discriminante verifica-se:

Tabela 8 - Validade discriminante do modelo de segunda ordem.

	Competitividade	Gestão de Risco
Competitividade	0,921032	
Gestão de Risco	0,8324	0,908735

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2. Avaliação do modelo estrutural

Depois de analisar se o modelo de medida é satisfatório (na nossa investigação existe uma limitação na validade discriminante) vamos fazer a avaliação do modelo interno ou estrutural para verificar se o modelo contempla as relações entre as variáveis latentes que indica a teoria.

Para isso vamos avaliar o poder preditivo do modelo, a relevância da predição dos conceitos dependentes, a bondade do ajustamento do modelo e a análise e significância estatística dos coeficientes estruturais.

Poder preditivo do modelo

Como o objetivo principal do PLS é a predição, a qualidade do modelo é determinada pela força de cada caminho e analisa-se através da variância explicada pelas variáveis latentes dependentes (R^2). De acordo com Chin (1998b) este autor considera que valores na ordem de 0,67, 0,33 e 0,19 permitem afirmar que o R^2 calculado pelo PLS é substancial, moderado ou fraco, respetivamente (Chin, 1998b).

No nosso modelo, os R^2 são os seguintes:

Tabela 9 - Valores de R^2 para as variáveis dependentes do modelo de primeira ordem.

Conceito	R^2
Alinhamento da Organização (AO)	0,6975
Controlo da execução da estratégia e atividades (CE)	0,8907
Desenvolvimento da Estratégia (DE)	0,5838
Planeamento das atividades (PA)	0,799
Tradução da Estratégia (TE)	0,6156

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que o R^2 de todas as variáveis dependentes é superior a 0,1, sendo que a variância explicada pelas variáveis latentes é moderada no caso do Desenvolvimento da Estratégia e Tradução da Estratégia e forte nas restantes.

No modelo de segunda ordem, a variância explicada pela variável endógena é forte:

Tabela 10 - Valores de R^2 para as variáveis dependentes do modelo de segunda ordem.

	R^2
Competitividade	0,693

Fonte: Elaborado pela autora.

Relevância da predição dos conceitos dependentes

A relevância preditiva dos conceitos dependentes indica se o modelo é capaz de fornecer uma predição para as variáveis latentes endógenas e é medida através do índice Q^2 . Este índice calcula-se a partir das redundâncias que resultam da multiplicação das comunicações pelo indicador AVE obtidas de forma cruzada. Para o efeito, iremos correr procedimentos de *blindfolding* e, de acordo com Chin (1998a) há relevância na predição quando o Q^2 é positivo (Chin, 1998a).

Na nossa investigação, temos:

Tabela 11 - Relevância da predição dos conceitos dependentes de primeira ordem.

Conceito	Q^2
Alinhamento da Organização (AO)	0,4475
Controlo da execução da estratégia e atividades (CE)	0,5657
Desenvolvimento da Estratégia (DE)	0,2808
Planeamento das atividades (PA)	0,5406
Tradução da Estratégia (TE)	0,3605

Fonte: Elaborado pela autora.

Existe relevância de predição dos conceitos dependentes de primeira ordem, o mesmo acontecendo com o de segunda ordem:

Tabela 12 - Relevância da predição dos conceitos dependentes de segunda ordem.

Conceito	Q^2
Competitividade	0,5421

Fonte: Elaborado pela autora.

Análise e significância estatística dos coeficientes estruturais

Podemos utilizar os coeficientes estruturais (*path coefficients*) para verificar a amplitude e a direção das relações entre os diversos conceitos do modelo que nos dão indicações para a confirmação ou rejeição das hipóteses formuladas.

Recorrendo ao cálculo de *bootstrapping* (500 reamostras) são geradas *t-statistics* que permitem avaliar esta significância estatística dos coeficientes estruturais, sendo que deverá ser considerado que os valores devem ser superiores a 0,2 e, preferencialmente, superiores a 0,3 (Chin, 1998a).

Na nossa investigação verifica-se que:

Tabela 13 - Significância estatística dos coeficientes estruturais

	T student
Gestão de Risco -> Competitividade	31,4465

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3. Discussão do modelo

Verifica-se, pelo que atrás descrevemos, que o modelo que construímos e a amostra utilizada são adequados para testar a hipótese colocada.

Para efetuar a investigação, começamos por construir um modelo com fatores de primeira ordem e depois com fatores de segunda ordem.

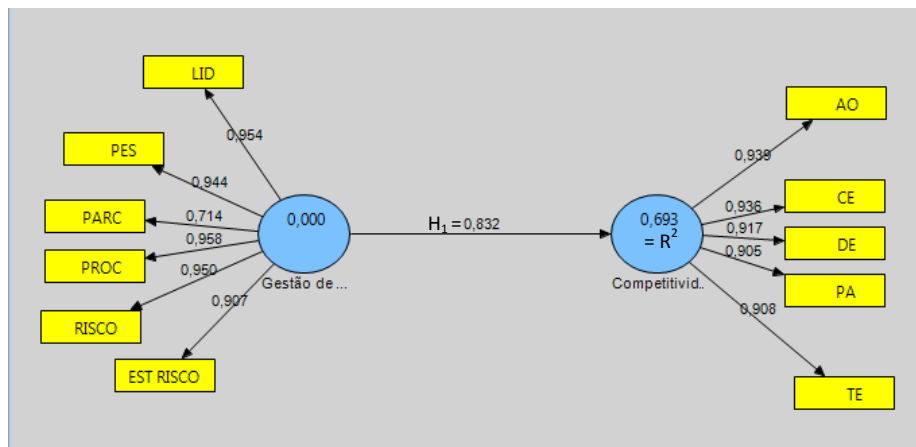
De seguida, avaliámos a validade e fiabilidade do modelo de medida (*inner model*) e o modelo estrutural (*outer model*).

Para avaliar o modelo de medida, utilizámos a fiabilidade individual de cada rubrica (tendo efetuado uma depuração para que todas as rubricas de primeira ordem tivessem cargas superiores a 0,6), a consistência interna, a validade convergente dos conceitos e a validade discriminante.

Para avaliar o modelo estrutural, utilizamos o poder preditivo do modelo, a relevância de predição dos conceitos dependentes e a análise e significância estatística dos coeficientes estruturais.

Os resultados obtidos foram os seguintes:

Figura 7 - Relações entre as variáveis latentes do modelo interno.



Fonte: Elaborado pela autora.

O teste da validade discriminante, detetou uma limitação no nosso modelo.

Tabela 14 – Teste de hipóteses

		Coefficiente estrutural	Valor t	Resultado
H ₁	A competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco	0,832	31,4465	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar desta limitação, verifica-se que a hipótese que colocámos no início do nosso trabalho empírico está confirmada, isto é: **A competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco.**

5. Conclusões, limitações e futuras linhas de investigação

Nos capítulos anteriores, analisámos o modelo teórico proposto e os resultados obtidos.

A finalidade da investigação foi verificar se a competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco.

Vamos dedicar o último capítulo às principais conclusões, limitações da nossa investigação e proposta de futuras linhas de investigação.

5.1. Conclusões

Começamos o nosso trabalho por efetuar uma revisão da literatura referente ao estudo da competitividade. De seguida, fizemos uma revisão da literatura sobre gestão de risco e revimos alguns contributos sobre a competitividade dos territórios e das cidades.

O passo seguinte foi analisar as características próprias do Sector Publico Local Português para demonstrar que o estudo da competitividade dos territórios em Portugal tem de ser adaptado à especificidade da organização deste Sector, substituindo o estudo das cidades pelo estudo dos municípios e dos fatores que influenciam a sua competitividade.

Para a realização da nossa investigação empírica pretendíamos testar a hipótese se a competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco.

Para medir a Competitividade utilizamos 17 indicadores divididos em cinco componentes: Desenvolvimento de Estratégia; Tradução da Estratégia; Alinhamento da organização; Planeamento das atividades e Controlo da execução da estratégia e atividades.

Para medir a Gestão de Risco utilizámos 29 indicadores divididos em seis conceitos: Liderança; Estratégia e políticas de risco, Pessoas, Parcerias, Processos e Risco.

Desenvolvemos então um modelo conceptual e utilizámos o PLS para o estudar.

Com a limitação na validade discriminante, verificamos que a hipótese colocada é confirmada pelo nosso estudo, ou seja, “A competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco”.

Trata-se, por isso, duma área da gestão que pode ser utilizada pelos municípios portugueses para obter vantagens competitivas. Se neste processo de gestão um município consegue ser melhor que os municípios vizinhos, essa competência interna poderá assumir uma qualificação como recurso estratégico pois se efetivo permite antecipadamente detetar e explorar oportunidades ou neutralizar ameaças que os vizinhos ou não conseguem ou têm apenas uma postura reativa, será um recurso único se a cultura de risco do município estiver alinhada com as políticas de risco definidas sendo mais difícil de duplicar pelos vizinhos, será um recurso não substituível pois se efetivamente gerido como um processo a gestão de risco será continuamente melhorada.

5.2. Limitações

Apesar da população alvo da nossa investigação ser significativa, os resultados obtidos pela mesma comportam algumas limitações.

Apesar do tamanho da amostra ser válido, uma limitação do nosso estudo foi o reduzido número de respostas obtidas face à população alvo da nossa investigação.

Outra limitação é provocada pela utilização duma escala subjetiva de medida do tipo LIKERT com sete pontos. Porque os resultados obtidos se baseiam numa perceção, não representam uma medida padronizada da variável analisada.

Por outro lado, os questionários foram dirigidos aos Presidentes de Câmaras e respondidos por uma pessoa em cada município. Se se tivesse pedido que o inquérito fosse preenchido por mais de uma pessoa em cada município, o grau de subjetividade seria menor. No entanto, o facto de se ter dirigido o questionário ao Presidente da Câmara torna esta

limitação menos importante e a opção por uma resposta coletiva poderia limitar o número de respostas e, conseqüentemente, a dimensão da amostra.

Podia ainda ter-se complementado as respostas aos inquéritos com algumas evidências reais da competitividade ou da gestão de risco, como seja o crescimento da população, do número de empresas, do número de turistas e a evolução do poder de compra *per capita* de cada município.

Importa ainda referir que o estudo incidiu sobre os municípios portugueses em determinado momento no tempo e as conclusões não podem ser generalizadas a outras regiões nem aplicar-se num meio envolvente e temporal distinto daquele que serviu de base à investigação.

Por último, não existe validade discriminante na relação entre o Alinhamento Organizacional e o Planeamento de Atividades, Controlo da Estratégia e as Pessoas e os Processos, entre o Desenvolvimento da Estratégia e a Tradução da Estratégia, nem entre a Liderança, as Pessoas, os Processos e o Risco, o que representa uma limitação do modelo.

5.3. Futuras linhas de investigação

O objetivo desta investigação é contribuir para o estudo dos fatores que influenciam a competitividade dos municípios portugueses, concretamente a influência da gestão de risco.

Este objetivo foi atingido, tendo-se concluído que “A competitividade dos municípios portugueses está positivamente relacionada com as práticas de gestão de risco”.

No entanto, este estudo pode ser melhorado através do aprofundamento de alguns dos temas estudados e do estudo mais pormenorizado de alguns aspetos:

- A investigação efetuada foi genérica e restringindo-se a uma região do país. Esta investigação pode ser completada com uma análise comparativa dos resultados em

várias regiões do país ou entre municípios com determinadas características pré-estabelecidas;

- O modelo utilizado pode ser desenvolvido através da utilização de mais indicadores para cada variável;
- As respostas dos questionários podem ser aferidas ou completadas com indicadores objetivos, como o crescimento da população, do número de empresas, do número de turistas e a evolução do poder de compra *per capita* de cada município;
- Os questionários foram dirigidos aos Presidentes de Câmaras e respondidos por uma pessoa em cada município. Se se tivesse pedido que o inquérito fosse preenchido por mais de uma pessoa em cada município, o grau de subjetividade seria menor. No entanto, a opção por uma resposta coletiva deve ser ponderada porque pode limitar o número de respostas e, conseqüentemente, a dimensão da amostra;
- O estudo registou a informação num momento determinado, o da resposta ao questionário. Pode ser feito um estudo dinâmico, comparando os resultados obtidos em vários períodos de tempo;
- A investigação poderá ser alargada a nível internacional, comparando as práticas de gestão de risco entre diversas organizações públicas por forma a verificar o nível de maturidade das práticas de gestão de risco por tipo de organização e por país.

Bibliografia

- Albuquerque, A. P. (2007). *Deontologia profissional* (2.^a Edição.). CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Amaral, D. F. do. (2000). *Curso de Direito Administrativo (vol.1)* (2.^a Edição.). Livraria Almedina.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1).
- Bebchuk, L. A., Cohen, A., & Ferrell, A. (2004). What Matters in Corporate Governance? *John M. Olin Center for Law, Economics, and Business*.
- Beja, R. (2004). *Risk Management: gestão, relato e auditoria dos riscos do negócio*. Áreas Editora.
- Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A., & Platts, K. (2000). Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 20(7), 754–771. doi:10.1108/01443570010330739
- Catarino, J., Faro, C., & Vargas, J. (2007). *Economia do conhecimento e Administração local*. SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Chin, W. W. (1998a). Issues and Opinion on Structural Equation Modeling. *MIS Quarterly*, 2(1).
- Chin, W. W. (1998b). The partial least squares approach to structural equation modelling. In Marcoulides G. A. (Ed.). *Modern Methods for Business Research*.
- CMVM. (2010). Código de Governo das Sociedades da CMVM (Recomendações).
- Cockburn, I., Henderson, R. M., & Stern, S. (2000). Untagling the origins of competitive advantage. *Strategic Management Journal*, 1145(21).
- Collins, J. (2001). *De bom a excelente* (4.^a Edição.). Casa das Letras.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (1994). *Internal Control - Integrated Framework*.
- Coopers & Lybrand. (1997). *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*. Diaz de Santos.
- Courtney, H. G., Kirkland, J., & Viguerie, S. P. (2000). Strategy under uncertainty. *Mckinsey Quartely*, (June).

- Cruz, C. P. da. (2009). *Balanced Scorecard - Concentrar uma organização no que é essencial*. Vida Económica.
- Câmara, P. B., Guerra, P. B., & Rodrigues, J. V. (2001). *Humanator*. Publicações Dom Quixote.
- Dyer, J. H., & Singh, H. (1998). The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4).
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, XXVI(June).
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, (18).
- Franco, A. L. S. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro - Volume I* (4.^a Edição.). Almedina.
- Fraser, J., & Simkins, B. J. (2010). *Enterprise risk management : today's leading research and best practices for tomorrow's executives*. John Wiley & Sons, Inc.
- Frigo, M. L., & Anderson, R. J. (2011). Strategic Risk Management : A Foundation for Improving Enterprise Risk Management and Governance. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, (March-April).
- Froot, K. a., Scharfstein, D. S., & Stein, J. C. (1994). A Framework for Risk Management. *Harvard Business Review*, (November-December).
- Gomes, E. R. (2007). A importância do controlo interno. *SROC - Temas de Contabilidade, Fiscalidade, Auditoria e Direito das Sociedades*, (Dezembro).
- Grant, R. M. (1991). The resource based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review*, 33.
- Grant, R. M. (1998). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 17(Winter Special).
- Guerra, J. M. A. R. (2011). *Factores que influenciam a competitividade dos municípios: a importância da gestão do conhecimento*. Universidad de Extremadura.
- HM Treasury. (2004). *The Orange Book. Management of Risk - Principles and Concepts*.
- HM Treasury. (2009). *Risk Management assessment framework: a tool for departments*.
- Instituto Português de Corporate Governance. (2011). Boas práticas dos órgãos de administração das sociedades cotadas. *Cadernos do IPCG sobre Corporate Governance*, (1).

- International Organization for Standardization. (2013). NP EN ISO 31000:2013.
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2003). Coming Up Short on Nonfinancial Performance Measurement. *Harvard Business Review*, (November).
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(October).
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1998). Divisional Performance Measurement. *Harvard University Press*, 12.
- Jordan, H., Neves, J. C., & Rodrigues, J. A. (2008). *Controlo de gestão ao serviço da estratégia e dos gestores* (8.^a Edição.). Áreas Editora.
- Kaplan, R. S. (2005). How the balanced scorecard complements the McKinsey 7-S model. *Strategy & Leadership*, 33(3).
- Kaplan, R. S. (2009). Risk Management and Strategy Execution System. *Balanced Scorecard Report*, (November-December).
- Kaplan, R. S. (2010a). Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. *Harvard Business School*.
- Kaplan, R. S. (2010b). Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. *Harvard Business Review*.
- Kaplan, R. S., & Mikes, A. (2012). Managing risks: a new framework. *Harvard Business Review*, (June).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, (January-February).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). Measuring the strategic readiness of intangible assets. *Harvard Business Review*, 82(2).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2005). Focus Your Organization on Strategy — with the Balanced Scorecard , 3rd Edition. *Harvard Business Review*, (October).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006). The Balanced Scorecard: Translating strategy into action. *Harvard Business School Press*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2009). *Prémio de Execução*. Atual Editora.
- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2004). Blue Ocean Strategy. *Harvard Business Review*, (October).
- Krugman, P. (1996). Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*, (12).

- Lorino, P. (2000). *Métodos e Práticas da Performance - guia da pilotagem estratégica*. Instituto Piaget.
- Mcgrath, R. G. (2013). Transient Advantage Transient Advantage. *Harvard Business Review*, (June).
- Miguel, A. (2009). *Gestão Moderna de Projectos* (6.^a Edição.). FCA - Editora de Informática, Lda.
- Moreira, J. A. C. (1997). *Análise Financeira de Empresas - da teoria à prática* (4.^a Edição.). Associação da Bolsa de Derivados do Porto.
- Neely, A. (2005). The evolution of performance measurement research: Developments in the last decade and a research agenda for the next. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(12).
- Nunally, J. C. (1998). *Psychometric Theory*. Mc Graw Hill, New York.
- Oliveira, J. (2011). *Modelo integrado para uma gestão eficiente e controlo de risco*. Vida Económica - Editorial, SA.
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. (2004). *Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades*. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264064980-pt
- Pinheiro, J. L. (2010). *Auditoria Interna* (2.^a Edição.). Rei dos Livros.
- Polèse, M. (1998). *Economia urbana e regional - Lógica espacial das transformações económicas* (1.^a Edição.). Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Prudy, G. (2010). ISO 31000:2009 - Setting a new standard for risk management. *Risk Analysis - Society for Risk Analysis*, 30(6).
- Rappaport, A. (2006). 10 Ways To Create Shareholder Value. *Harvard Business Review*, 84(9).
- Rocha, J. A. O. (1997). Esboço dum Modelo de Análise dos Municípios. *Cadernos de Estudos Municipais*, Dezembro(8).
- Rocha, J. A. O. (2000). A dialéctica da modernização do governo local : agenda para o Século XXI. dos e Formação Autárquica (CEFA).
- Ryall, M. D. (2013). The New Dynamics of Competition. *Harvard Business Review*, (June).
- Scandizzo, S. (2005). Risk Mapping and Key Risk Indicators in Operational Risk Management. *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA*, 34(2).

- Schneider, A. B., Carneiro, M. L., & Serra, F. A. R. (2008). Michael Porter 30 anos depois de Estratégia Competitiva.
- Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editora Fundo de Cultura, S. A.
- Serra, F. A. R., Fiates, G. G., & Santa, S. De. (2008). Pilares da Estratégia : uma Proposta de Dimensões para Análise e Dimensionamento dos Recursos Estratégicos.
- Serra, F. R., Ferreira, M. P., Torres, M. C., & Torres, A. P. (2010). *Gestão Estratégica - Conceitos e prática* (2.^a Edição.). Lidel - Edições Técnicas, Lda.
- Serrano, A., & Fialho, C. (2004). *Gestão do Conhecimento - O novo paradigma das organizações* (3.^a Edição.). FCA - Editora de Informática.
- Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. (2013). *Coletânea em Administração Pública, Coordenação Hugo Consciência Silvestre, Joaquim Filipe Araújo*. Escolar Editora.
- Simons, R. (1999). How risky is your company. *Harvard Business Review*, (May-June).
- Spira, L. F. ., & Page, M. (2001). Risk Management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit.
- Stulz, R. M. (2008). Risk Management Failures: What are they and when do they happen? *Fisher College of Business*.
- Wernerfelt, B. (1984). A Resource-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5.
- Woods, M. (2008). Linking risk management to strategic controls: a case study of Tesco plc. *International Journal of Risk Assessment & Management*, 7(8).
- Zenger, T. (2013). What Is the Theory of Your Firm ? *Harvard Business Review*, (June).

Legislação consultada:

- Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro
- Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Sítios da internet consultados:

www.coso.org

www.cpc.tcontas.pt

www.dre.pt

www.genevaassociation.org

www.priberam.pt

www.prima.org

www.rims.org

www.smartpls.de

www.sra.org

Anexos

Anexo I – Corpo da mensagem que acompanhou o questionário remetido aos municípios

Exmo senhor

Presidente da Câmara Municipal de

O meu nome é Sílvia Escudeiro, sou estudante da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e, no âmbito da minha dissertação de mestrado em Controlo de Gestão, estou a efetuar uma investigação sobre a gestão de risco nos Municípios portugueses e o contributo para a sua competitividade.

Dada a natureza das questões abordadas e a necessidade de obter uma visão global da organização, solicito o seu contributo direto no preenchimento do questionário que, em média, tomará cerca de 10 minutos. Na sua impossibilidade, o questionário poderá ser preenchido por alguém que tenha uma visão completa da gestão do Município.

A confidencialidade dos dados recolhidos através deste questionário é garantida por segredo estatístico e académico.

Para responder, basta aceder ao ficheiro anexo. Adicionalmente, e caso tenha preferência, indica-se o *link* onde o mesmo poderá ser acedido *on-line*:

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?fromEmail=true&formkey=dGgzRTdLR1N5SDICVm9RMkEtZ2VxRHc6MQ>

Obrigado pela sua colaboração!

Com os melhores cumprimentos

Sílvia Escudeiro

Anexo II – Questionário remetido aos municípios

Questionário

A GESTÃO DE RISCO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Identificação do Município: _____

Cargo da pessoa que respondeu ao inquérito: _____

Número de funcionários do quadro de pessoal: _____

Telefone: _____ E-mail: _____

PARTE I – DEFINIÇÃO, CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DE OBJETIVOS

Para cada um dos seguintes temas, indique a perceção de desempenho nos indicadores enunciados com a sua aplicação ao Município que dirige em comparação com os Municípios vizinhos.

Para esse efeito, utilize uma escala entre “1” e “7”, valorizando com uma pontuação “1” se “O Município apresenta um desempenho muito inferior” e “7” se “O Município apresenta um desempenho muito superior”.

Solicita-se resposta para **todas** as questões.

A- Desenvolvimento de Estratégia

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 - Definição de Missão, Visão e Valores							
2 – Realização de uma análise estratégica							
3 – Formulação de estratégia							

B- Tradução da Estratégia

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Estruturação de mapas estratégicos							
2 – Definição de objetivos, medidas e metas							
3 – Definição de iniciativas/atividades e projetos							
4 – Definição de plano de investimentos							

C- Alinhamento da organização

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Estruturação do Organograma							

2 – Utilização de meios de comunicação interna (intranet, internet, boletim...)							
3 – Definição de regulamentos internos e ordens de serviço							
4 – Realização de ações de formação							
5 – Utilização do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Função Pública							

D- Planeamento das atividades

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Definição de processos críticos e não críticos							
2 – Definição do plano de tesouraria							
3 – Definição do mapa de pessoal							
4 – Definição do orçamento e Grandes Opções do Plano							

E- Controlo da execução da estratégia e atividades

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Utilização de instrumentos integrados de controlo de gestão (ex. Tableaux de bord, Balanced Scorecard,...)							
2 – Controlo da execução orçamental e das Grandes Opções do Plano							
3 – Cumprimento do Sistema de Controlo Interno							
4 – Existência de serviços de auditoria interna							

PARTE II - DEFINIÇÃO, CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DE RISCOS

Para cada um dos seguintes temas, indique a perceção de desempenho nos indicadores enunciados com a sua aplicação ao Município que dirige em comparação com os Municípios vizinhos.

Para esse efeito, utilize uma escala entre “1” e “7”, valorizando com uma pontuação “1” se “O Município apresenta um desempenho muito inferior” e “7” se “O Município apresenta um desempenho muito superior”.

Solicita-se resposta para **todas** as questões.

A- Liderança

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 - Atitude dos dirigentes face ao risco							
2 - Definição de critérios de apetência/tolerância de risco por departamento/divisão							
3 - Suporte e dinamização da inovação na organização							
4 - Responsabilização dos dirigentes pela gestão do risco							
5 - Implementação de melhorias na gestão de risco							

B- Estratégia e políticas de risco

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 - Definição da Estratégia de risco da organização (formalizada em documento)							
2 - Definição das políticas de gestão de risco na organização (formalizadas em documentos)							
3 – Controlo e monitorização do Plano Anticorrupção e Infrações Conexas							

C- Pessoas

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Disseminação de uma cultura de risco pela organização							
2 – Delegação e responsabilização pela gestão de risco e oportunidades							
3 – Definição de perfis de risco pela hierarquia							
4 – Conhecimento e consciência da importância do risco pelas pessoas da organização							
5 – Realização de ações de formação para reforço das competências e conhecimentos sobre a gestão de risco							

D- Parcerias [Fornecedores, parceiros institucionais,...]

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – Estão identificados e são geridos os riscos de trabalhar/colaborar com parceiros							
2 – É monitorizado e avaliado o desempenho da gestão do risco na relação com os parceiros							
3 – Estão definidos planos de contingência para assegurar a prestação dos serviços ao público em caso de falha de um determinado parceiros							
4 – Os riscos que podem ser ou são transferidos para outras organizações estão claramente definidos							

E- Processos

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – A gestão de risco está incorporada em todos os processos da organização							
2 – Os processos definidos fomentam a inovação, a identificação e aproveitamento de oportunidades							
3 – Os procedimentos internos que garantem a gestão de risco são eficazes							
4 – Os processos definidos asseguram a resiliência da organização							

F- Risco

O Município apresenta um desempenho muito inferior = 1
 O Município apresenta um desempenho muito superior = 7

	1	2	3	4	5	6	7
1 – A gestão de risco tem em consideração os interesses de todos os <i>stakeholders</i> da organização [governo, munícipes, utilizadores dos serviços (clientes), associações, serviços públicos (ministérios das finanças, tribunal de contas,...), fornecedores, entidades bancárias, trabalhadores...]							
2 – Os riscos estão identificados e são avaliados							
3 – Estão definidos critérios específicos para a avaliação de riscos e sua gestão (definição de objetivo para o risco)							
4 – Estão definidos mecanismos de controlo de risco							
5 – Os meios de comunicação dos riscos com a organização são os adequados							
6 – Os mecanismos de controlo de risco são monitorizados							
7 – Os resultados da gestão de risco são analisados							
8 – Os objetivos para a gestão de risco são monitorizados e revistos quando necessário							

Obrigado pelo seu contributo!