



Balanced Scorecard e SIADAP: Articulação, Integração e Desenvolvimento

O BSC poderá ser a solução quando a necessidade de mudança se centrar no alinhamento da organização a todos os níveis, envolvendo as pessoas numa visão ambiciosa: *“vamos ser, dentro de 4 anos, um hospital público reconhecido como excelente, no país!”*

Francisco Pinto*

A gestão e melhoria da performance dos Serviços Públicos é uma questão de grande complexidade que preocupa, há mais de duas décadas, os governos de vários países. Esta preocupação revela-se, entre outras iniciativas, na busca contínua de modelos, soluções e instrumentos que ajudem a reduzir a referida complexidade e contribuam para o sucesso dos processos de mudança, cuja meta final é a transformação positiva da vida dos cidadãos (*outcomes*) e a criação de maior valor público.

Os serviços públicos portugueses têm também vivido esse processo de procura de caminhos e soluções de melhoria, ao longo dos últimos vinte anos, registando sucessos e insucessos, que são conhecidos. Recentemente, o enfoque na melhoria da performance, centrada na eficácia, eficiência e qualidade dos bens e serviços disponibilizados pela Administração Pública aos cidadãos e às organizações, voltou a assumir prioridades em termos de agenda legislativa do Governo.

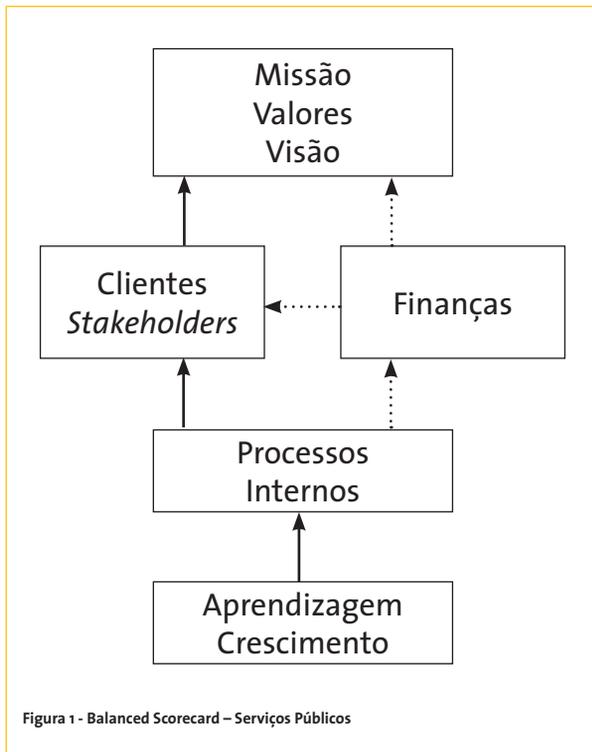
Quem faz a mudança nas organizações são as pessoas. Todavia, em sistemas complexos, como é o caso evidente dos serviços públicos, essa mudança pode ser facilitada por um conjunto de factores, tais como:

1. Definição e comunicação clara da visão global da mudança.
2. Criação do modelo global integrado que suporta e permite gerir essa mudança.
3. Conhecimento, avaliação, adaptação e integração de outros modelos e soluções testados internacionalmente.
4. Liderança e suporte contínuo ao mais alto nível na implementação da mudança.

O SIADAP, aprovado pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, pode constituir um instrumento fulcral na criação do modelo global de gestão da performance dos Serviços Públicos (factor nº 2). O Balanced Scorecard (BSC) é um instrumento de gestão da performance testado internacionalmente em diversos sectores da AP de muitos países (factor nº 3). A integração e articulação entre o BSC (bem como outras soluções de melhoria) e o SIADAP, visto como “Modelo Global – conceptualizador e regulador da gestão da performance pública”, são factores cruciais que podem fazer a diferença no sucesso futuro da mudança.

O *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC), criado em 1992 por Robert Kaplan e David Norton, é actualmente um instrumento de alinhamento estratégico da performance



organizacional, que envolve todo o ciclo de gestão (Kaplan e Norton, HBR - Janeiro, 2008). Ao longo destes quinze anos, o modelo evoluiu, consolidou um léxico de conceitos próprios, ganhou consistência e conquistou adeptos em milhares de organizações por todo o mundo. Os serviços públicos – administrações centrais, regionais, locais, governo de cidades, etc – de diversos países têm vindo a demonstrar uma apetência crescente para a utilização do BSC, tendo como objectivo central obterem o alinhamento das actividades operacionais (pessoas, recursos e infraestruturas) com a visão e as prioridades estratégicas. O BSC é hoje usado nas administrações públicas de praticamente todos os países europeus e, em Portugal, começou já a conquistar muitos gestores de topo e intermédios nos serviços públicos.

O BSC original teve que ser adaptado para poder responder aos modelos de gestão e estratégias específicos da Administração Pública (Pinto, 2007). O aspecto visual do BSC para serviços públicos alterou-se em termos de arquitectura e também nalgumas interações (impactos e relações causa-efeito) que ocorrem dentro das suas perspectivas (Figura 1).

O BSC é um instrumento estratégico por natureza e, como tal, deriva da visão – um futuro desejado pela organização – e centra-se na execução da estratégia e

no alinhamento organizacional. Por isso, tem que ser concebido e implementado numa abordagem *top/down*, com o suporte claro e consistente da gestão de topo. Todavia, quando se transporta este tipo de abordagem – visão e estratégia – para os serviços públicos, confrontamo-nos com algumas dificuldades específicas, tais como:

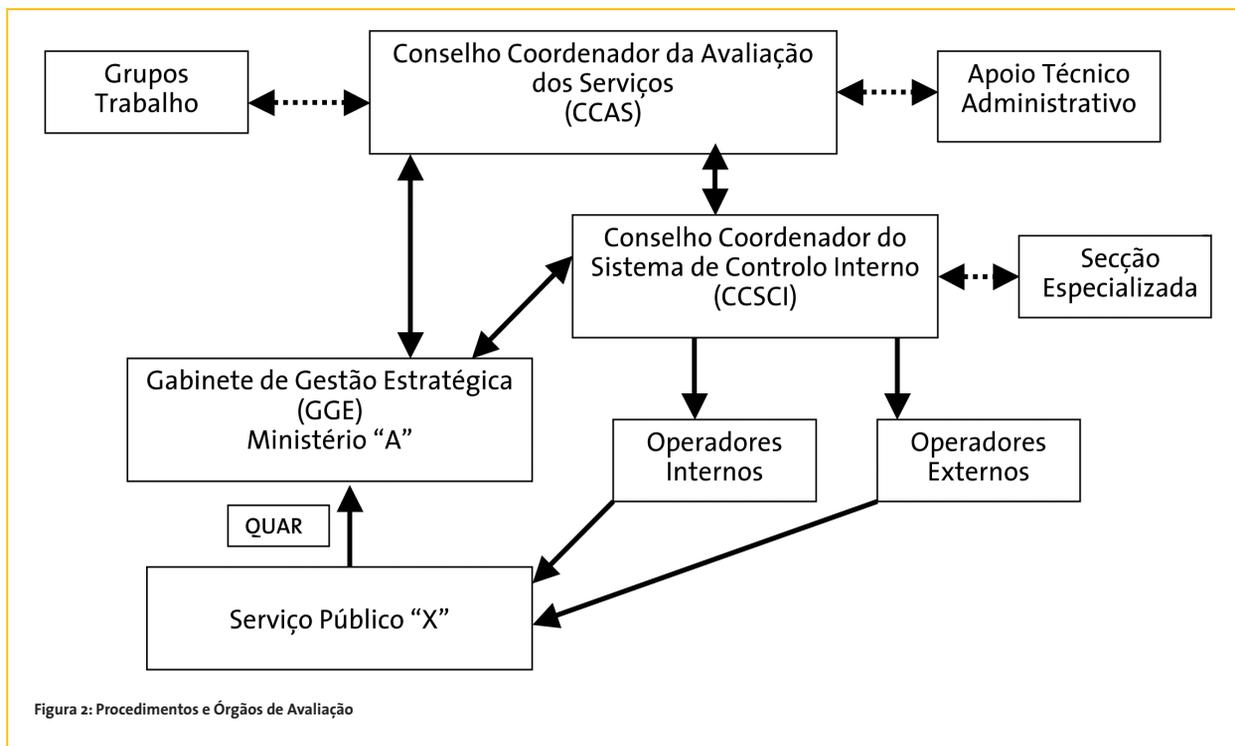
- › Estrutura organizacional complexa.
- › Modelo de gestão onde participam gestores e responsáveis políticos.
- › Sujeição a numerosas e, por vezes, complexas normas legais.
- › Dúvida acerca de “onde se inicia o projecto BSC”?
- › Quem define a visão e as prioridades estratégicas?
- › Transversalidade de grande parte das estratégias, iniciativas e *outcomes*, envolvendo múltiplos serviços e diferentes ministérios.
- › Diferentes papéis assumidos pelos clientes e *stakeholders* - Cliente? Utente? Contribuinte? Cidadão? – que configuram diferentes expectativas e avaliações, relativamente à performance dos serviços.
- › Alinhamento dos recursos (Orçamento do Estado) com as iniciativas e metas fixadas.

Neste contexto de elevada complexidade, que caracteriza os serviços públicos, o crescimento do BSC, quer em número de implementações, quer em taxa de sucesso, poderá aumentar significativamente se estiver suportado e integrado num Modelo Global de Gestão da Performance.

O SIADAP apresenta um conjunto de princípios e conceitos que, se vierem a ser implementados e melhorados gradualmente de forma consistente, num *loop* contínuo de aprendizagem organizacional, podem ser os pilares do referido Modelo Global de Gestão da Performance o qual, na minha opinião, constitui um dos factores mais críticos para a melhoria da performance generalizada dos serviços públicos em Portugal.

SIADAP – Enquadramento e Objectivos

O SIADAP tem como objectivo central “contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública...” (artº 1º), destacando a questão fulcral do alinhamento: “contribuir para a melhoria...e alinhar a actividade dos serviços com os objectivos das políticas públicas” (artº 6º). O seu âmbito de aplicação é extenso e abrangente, incluindo “serviços de administração directa e indirecta do Estado, bem como serviços das administrações regional e autárquica, com



as necessárias adaptações” (artº 2º).

O SIADAP integra três subsistemas (artº 9º) - SIADAP 1 (performance dos Serviços), SIADAP 2 (desempenho dos dirigentes) e SIADAP 3 (desempenho dos trabalhadores) – e subordina-se a um conjunto de princípios, onde merecem especial destaque os da eficácia, da eficiência e da qualidade, devido às ligações que têm com diversos indicadores fulcrais na medição e gestão da performance dos serviços, quer se esteja a utilizar o Balanced Scorecard, a CAF, o modelo EFQM ou outra metodologia. **O SIADAP, na parte inicial de enquadramento, contém ainda:**

- > A definição de um conjunto de conceitos utilizados ao longo da Lei.
- > Um enfoque muito específico ao departamento ou “serviço que em cada ministério exerce atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação” (artº 7º).
- > Uma referência à necessidade de articulação entre o SIADAP e o ciclo de gestão de cada serviço, descrevendo as diversas fases que integram esse ciclo.

Performance dos Serviços – SIADAP 1

O SIADAP 1 é o subsistema dedicado à gestão da performance dos Serviços e, como tal, é aquele que pode suportar e integrar metodologias como

o Balanced Scorecard. Aliás, a Lei faz uma referência específica a essa possibilidade: “Os serviços devem recorrer a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar o disposto no presente título” (artº 10º).

A avaliação da performance de cada serviço obedece a uma estrutura designada QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização, que é composta por diversos elementos: missão, objectivos, indicadores, resultados atingidos, desvios, recursos utilizados e avaliação final da performance do serviço (artº 10º). O QUAR está relacionado com o ciclo de gestão de cada serviço e articula-se com o serviço/departamento competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério.

O “serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério”, o qual passaremos a designar por Gabinete de Gestão Estratégica (GGE) terá um papel crucial no sistema de gestão da performance dos serviços. Na realidade, vai ser responsável por “manter vivo” esse sistema, alimentando, corrigindo, renovando e melhorando-o permanentemente, num ciclo interminável. Adiante será estabelecida a ligação entre os GGE e o BSC.

Os parâmetros de avaliação da performance dos serviços centram-se em três grupos de objectivos: eficácia, eficiência e qualidade, correspondentes aos princípios fundamentais do SIADAP, que colocámos anteriormente em destaque.

São fixadas duas modalidades de avaliação no SIADAP 1: a auto-avaliação e a hetero-avaliação. Para responder a estas modalidades foram definidos procedimentos e criados órgãos de avaliação que constituem uma estrutura com alguma complexidade (Figura 2).

Articulação entre o BSC e o SIADAP

O *Balanced Scorecard* requer uma abordagem *top/down*: inicia-se com a visão e a definição das prioridades estratégicas. Como tal, tem que ser decidido e apoiado pela gestão de topo do serviço implementador. Os serviços públicos têm uma estrutura mais complexa que as empresas. Nestas, identifica-se a gestão de topo em dois níveis: *corporate* e unidade de negócio. Nos serviços públicos temos: administração directa e indirecta, administração regional e autárquica, as quais possuem autonomias e regulamentos diferenciados.

Estamos perante um problema. Onde se localiza efectivamente a “gestão de topo”? Quem define a visão e a estratégia? As respostas podem ser simples ou mais complexas e dependem do tipo de organização em análise. Podemos simplificar a questão e considerar que existem essencialmente dois níveis:

› Gestão de topo dos serviços: Instituto, Secretaria-geral, Hospital, Universidade, Direcção Regional, Município, etc.

› Gestão de topo do ministério.

O BSC não é o instrumento adequado para ser implementado em todos os serviços de determinado ministério (*top/down*). Não é decidido por lei, a sua lógica baseia-se em, primeiro ser reconhecido e aceite como um instrumento poderoso de alinhamento e, em seguida, após sabermos “o que fazer com ele”, decidir implementá-lo com objectivos e metas muito claras. Nesta perspectiva, o BSC será adequado para implementar em serviços do tipo daqueles que acima exemplificámos e terá que ser decidido e apoiado pela gestão de topo desses Serviços, em sintonia com o Ministério respectivo.

A gestão de topo dos serviços é designada no SIADAP 2 por “dirigentes superiores”, cujos parâmetros de avaliação são (artº 30º):

› **Grau de cumprimento dos compromissos:** constantes

das respectivas cartas de missão, com base em indicadores de eficácia, eficiência, qualidade e gestão de recursos humanos, financeiros e materiais.

› **Competências:** liderança, visão estratégica, representação externa e capacidade de gestão.

Estes parâmetros de avaliação integram “tudo” o que é necessário e relevante para motivar os dirigentes de topo dos serviços na procura e selecção das metodologias mais indicadas para alinhar a organização e melhorar a sua performance. Nalguns casos, o *Balanced Scorecard* será o instrumento mais adequado. Haverá outras situações, por exemplo se o objectivo fulcral for melhorar a eficiência operacional, em que um projecto de melhoria de processos ou gestão da qualidade, mais fácil e rápido que o BSC, pode ser suficiente e conduzir a mudanças internas com resultados muito significativos para o cidadão. O BSC poderá ser a solução seguinte, quando a necessidade de mudança se centrar no alinhamento da organização a todos os níveis, envolvendo as pessoas numa visão ambiciosa: “*vamos ser, dentro de 4 anos, um hospital público reconhecido como excelente, no país!*”

Reconhecido o potencial do BSC e decidida a sua implementação em determinado serviço, a gestão de topo terá que articular a visão e as prioridades estratégicas com o ministério. Há que estabelecer diálogo, acordos e compromissos, tendo em vista “afinar” essas prioridades. O mediador ou, nalguns casos, o interlocutor directo neste diálogo deverá ser o

O BSC não é o instrumento adequado para ser implementado em todos os serviços de determinado ministério (*top/down*). Não é decidido por lei, a sua lógica baseia-se em, primeiro ser reconhecido e aceite como um instrumento poderoso de alinhamento e, em seguida, após sabermos “o que fazer com ele”, decidir implementá-lo com objectivos e metas muito claras.

É neste tipo de abordagem que o *Balanced Scorecard* tem demonstrado ser um instrumento de grande potencial – consegue atenuar os efeitos comportamentais da medição do desempenho individual, reforçando, em contrapartida, a avaliação das equipas e o seu alinhamento com a estratégia e com os grandes objectivos, fixados para produzir *outcomes* e valor público.

GGE (Gabinete de Gestão Estratégica), facto que obriga a uma articulação permanente e uma grande clareza, rigor e transparência na relação entre o GGE e o Gabinete do Ministro, em termos das grandes prioridades estratégicas.

O conceito de GGE inspira-se no conceito *The Office of Strategy Management*, criado por Kaplan e Norton (HBR - Outubro, 2005). Não se trata de um novo departamento ou burocracia acrescida. Trata-se sim de uma pequena estrutura (entre 5 a 10 pessoas por ministério) fundamental para garantir a consistência, articulação e visão integrada do Sistema de Gestão da Performance a todos os níveis do ministério.

Perspectivas de desenvolvimento

A abordagem efectuada até aqui pode justificar algumas questões:

1. O SIADAP, em particular o subsistema 1 da performance dos serviços, revela características e potencialidades para constituir o “guarda-chuva” onde se poderão abrigar diversas metodologias de gestão da performance, com destaque para o *Balanced Scorecard*?
2. Quais são os principais desafios, perigos e constrangimentos a ultrapassar neste percurso complexo e demorado?

3. Como poderá evoluir a aplicação do BSC nos serviços públicos?

Questão 1: a resposta é, à partida, afirmativa. Existem, na minha opinião, um conjunto de conceitos, estruturas, procedimentos e articulações que podem fazer com que o SIADAP se transforme efectivamente no Modelo Global e Integrado de Gestão da Performance dos Serviços Públicos.

Questão 2: é mais complexa e justifica também uma resposta mais extensa.

O maior desafio será “dialogar com 700.000 pessoas”. A medição e avaliação originam sempre uma “carga” emocional significativa: é comum dizer-se que “ninguém gosta de ser avaliado”. Os trabalhadores e dirigentes da Administração Pública, por força do sistema de gestão que vigorou durante muitos anos, não foram habituados à cultura da medição e avaliação da performance. Esta mudança cultural vai ser, sem dúvida, o maior desafio e constrangimento. Como fazer? Centrar todo o processo de mudança num sistema de comunicação criativo, claro e consistente, envolvendo todos os meios e canais possíveis.

O SIADAP integra, em termos conceptuais, três áreas de avaliação: serviços, dirigentes e trabalhadores. Como sabemos, é frequente a prática divergir dos conceitos. Por outras palavras, se o enfoque na medição ocorrer pelo lado dos trabalhadores e dirigentes, em particular os intermédios, há fortes hipóteses de, mais uma vez, o sistema não ter sucesso. O SIADAP 1 (Serviços) prevê um conjunto de procedimentos e entidades (Figura 2) que, para além de complexo, apresenta uma estrutura com características que podem conduzir a pouca eficácia e alguma falta de coerência nas decisões: conselhos coordenadores, secções especializadas, grupos de trabalho, etc. Esta complexidade e falta de eficácia pode conduzir a que a avaliação dos serviços vá sendo adiada e se avance primeiro com a avaliação dos trabalhadores e dirigentes intermédios. As pessoas não irão aceitar bem esta inversão no percurso.

O que faz sentido é estabelecer visões, estratégias, objectivos e metas claras a partir do topo e comunicá-los a todos os níveis dos serviços. Desta forma, os trabalhadores vão perceber qual é o seu papel individual e o da sua equipa, na concretização de “coisas” que são importantes para a organização (prioridades estratégicas), as quais os cidadãos vão reconhecer e valorizar. É neste tipo de abordagem que o *Balanced Scorecard* tem demonstrado ser um instrumento de grande

potencial – consegue atenuar os efeitos comportamentais da medição do desempenho individual, reforçando, em contrapartida, a avaliação das equipas e o seu alinhamento com a estratégia e com os grandes objectivos, fixados para produzir *outcomes* e valor público. Outro desafio importante será a adequação das regras orçamentais e de contabilidade pública à cultura da performance. É um tema demasiado complexo para ser aqui tratado, mas que se revela crucial: “sem orçamento não há iniciativas, sem iniciativas não se atingem metas e resultados”. Há que ligar o orçamento à performance, o que implica um longo percurso legislativo, de mudança e adaptação. Finalmente, no campo dos conceitos que integram o SIADAP haverá que melhorar algumas definições e dar-lhes maior rigor, seguindo os princípios da *Performance Management*.

Questão 3: como poderá evoluir o BSC nos serviços públicos? A resposta depende seguramente da forma como alguns dos desafios e constrangimentos forem sendo gradualmente ultrapassados. Depende ainda da percepção rigorosa do que é o BSC e da sua adequação a cada situação concreta. Os serviços são heterogéneos e têm dinâmicas diferenciadas, uns mais receptivos à mudança que outros. Há sectores e serviços mais vocacionados para o BSC. Cabe aos gestores de topo de cada um analisarem e decidirem a melhor opção para o seu caso específico. Todavia, a avaliar pela receptividade e pela massa crítica já existente sobre o BSC que tenho constatado a nível dos dirigentes, é previsível um significativo crescimento das implementações nos próximos anos. ☒

* Ex-dirigente da Administração Pública, consultor, professor universitário convidado, autor do livro “Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos”.

Referências:

- COLE, M.; PARSTON, G. (2006): *Unlocking Public Value*, John Wiley & Sons, New Jersey.
- JOYCE, P. (2000): *Strategy in The Public Sector – A Guide to Effective Change Management*, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. (1996): *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Boston.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. (2001): *The Strategy-Focused Organization*, Harvard Business School Press, Boston.

KAPLAN, R.; NORTON, D. (2004): *Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes*, Harvard Business School Press, Boston.

KAPLAN, R.; NORTON, D. (2005): *The Office of Strategy Management*, Harvard Business Review (Outubro, 2005).

KAPLAN, R.; NORTON, D. (2006): *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Harvard Business School Press, Boston.

KAPLAN, R.; NORTON, D. (2008): *Mastering the Management System*, Harvard Business Review (Janeiro, 2008).

NIVEN, P. (2003): *Balanced Scorecard Step-By-Step: for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, New Jersey.

PINTO, F. (2007): *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*, Edições Sílabo, Lisboa.

POISTER, T. (2003): *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, New Jersey.