

GERIR A PERFORMANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – URGÊNCIA E DESAFIO

Francisco Pinto

Novembro/2010

fjsimoespinto@sapo.pt

www.franciscojspinto.com

RESUMO:

Nos últimos 10 anos registaram-se diversas mudanças na AP, em termos da sua estrutura, organização, dimensão, funcionamento, processos, etc. O objectivo último destas mudanças acaba sempre por recair na necessidade de melhoria geral da performance dos Serviços, actuando quer pela via da eficiência, controlando os custos, quer pela melhoria da qualidade do serviço prestado, quer mesmo actuando nas duas vertentes (custos e qualidade) – *maior qualidade com menos recursos*.

Para medir e gerir a performance, os Serviços podem utilizar diversos modelos e instrumentos (sistemas de gestão da qualidade, reengenharia de processos, Balanced Scorecard e outros) para além do SIADAP, que é o modelo geral obrigatório para a AP.

O presente texto foca a necessidade de gerir a performance na AP como uma urgência, tendo presente as recentes notícias sobre restrições orçamentais, e também como um desafio, pela complexidade e dimensão das mudanças associadas.

Serão analisados alguns instrumentos que podem ajudar na gestão da performance, em particular o Balanced Scorecard. Será também focada a utilização conjunta dos diversos instrumentos, explorando a sua complementaridade. Serão ainda referenciados alguns casos portugueses de boas práticas, onde tal complementaridade tem sido aplicada. Por último, serão traçadas algumas perspectivas sobre o que poderá ser mais crucial para a AP nos próximos anos, em termos da melhoria da performance dos serviços, face aos constrangimentos de natureza financeira e outros, que são conhecidos.

PALAVRAS-CHAVE:

Performance, Alinhamento, Estratégia, Balanced Scorecard, Valor Público

KEY WORDS:

Performance, Alignment, Strategy, Balanced Scorecard, Public Value

1. INTRODUÇÃO

A melhoria da performance dos serviços públicos constitui um tema de grande enfoque no momento actual. A eficiência, quantidade, disponibilidade e qualidade dos bens e serviços produzidos pelos organismos da administração pública são questões que afectam a sociedade em geral, em termos de bem-estar social e desenvolvimento económico. Portugal não tem estado alheio a esse esforço de mudança e, à semelhança de outros países, tem vindo a introduzir algumas melhorias nos serviços, que são hoje reconhecidas e valorizadas numa forma geral pela sociedade. Todavia, continuam ainda a verificar-se diversos problemas no funcionamento dos serviços públicos em geral – falhas de eficiência e de qualidade, elevada burocracia, dificuldades no acesso, etc. – que provocam descontentamento nos cidadãos. Ao longo dos últimos cinco anos a reforma da Administração Pública foi

evoluindo através de projectos de mudança suportados em diversa legislação publicada – PRACE, Simplex, SIADAP, mobilidade, estatuto de carreiras e remunerações, entre outros. Todas estas mudanças, já concretizadas ou por concretizar, estão direcionadas para uma meta clara – melhoria da performance e criação de Valor Público para os cidadãos. Atingir esta meta implica, para além de mudanças na estrutura organizativa, um grande esforço no alinhamento das estratégias, das actividades operacionais, das pessoas e da própria cultura, que deverá passar a estar orientada para resultados, performance e serviço ao cidadão/cliente. Trata-se, sem dúvida, de uma tarefa muito complexa e demorada.

Existem metodologias e instrumentos já devidamente testados que podem ajudar a concretizar esta difícil missão. Para além do SIADAP, os serviços públicos podem utilizar outros modelos como o Balanced Scorecard ou os Sistemas de Gestão da Qualidade. Há aliás casos de boas práticas, referenciados no presente texto, que comprovam essa utilização complementar. Todavia, qualquer um destes modelos não é fácil de implementar. Implica, acima de tudo uma forte liderança, compromisso da gestão de topo e o envolvimento de todas as pessoas na organização.

No final deste ano de 2010 as medidas de contenção orçamental anunciadas para fazer face à crise financeira do país configuraram um cenário futuro bastante incerto em termos da performance dos serviços públicos. Se, por um lado, parece inevitável gerir a performance e aumentar a eficiência nos serviços com um carácter de urgência. Por outro lado, tal desiderato assume-se como um desafio que terá que vencer enormes obstáculos, tais como a falta generalizada de recursos, por via da contenção orçamental, e a falta de motivação e alinhamento das pessoas, derivado de um ambiente político instável, onde cada um parece afirmar “não devo ser culpado pela crise”.

De acordo com o ponto de partida acabado de descrever, o presente texto está estruturado nos seguintes temas:

- Tema 2: caracterização sintética da mudança entre 2000 e 2010;
- Tema 3: conceitos fulcrais da gestão da performance – estratégia, alinhamento, performance e valor público;
- Tema 4: descrição de alguns dos instrumentos e modelos mais utilizados para gerir a performance – SIADAP, Balanced Scorecard, Gestão da Qualidade e Reengenharia de Processos;
- Tema 5: síntese de dois casos de serviços públicos portugueses que gerem a sua performance explorando a complementaridade dos instrumentos;
- Tema 6: retiram-se algumas conclusões e traçam-se perspectivas baseadas nas interrogações “onde estamos?” e “para onde queremos ir?”

2. MUDANÇAS NA AP 2000/2010

Nestes últimos dez anos foram acontecendo diversas mudanças na AP portuguesa, a maior parte delas por iniciativa legislativa. Podemos, a título meramente exemplificativo, referir algumas dessas iniciativas e regulamentações publicadas neste período:

- Plano de Acção para o Governo Electrónico (2003)
- Estatuto do Pessoal Dirigente; Lei-Quadro dos Institutos Públicos; Organização da Administração Directa do Estado (2004)
- SIADAP (2004)
- Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (2005)
- PRACE (2006)
- Simplex (2006)

- Agência para a Modernização Administrativa - AMA (2007)
- SIADAP (2007)

Neste conjunto de regulamentações estão inseridas estratégias de mudança diferenciadas. Umas de natureza estrutural, envolvendo toda a Administração, como é o caso do SIADAP. Outras, de natureza mais focalizada, o caso da iniciativa Simplex ou da criação da AMA. Estas últimas, estão direcionadas para iniciativas específicas de Modernização da Administração Pública, que visam sobretudo a melhoria da relação com os cidadãos e as empresas. Todavia, se pretendermos traduzir o objectivo central de toda a mudança realizada (e por realizar) na AP, talvez a melhor forma de o fazer seja utilizar o termo – melhoria da performance. De facto, o grande objectivo das administrações públicas de vários países, há já algumas décadas, tem sido a melhoria geral da performance nas diversas áreas do serviço público e a criação de maior valor público para o cidadão. O que se está a passar em Portugal não poderia, como é natural, estar fora deste contexto.

Os serviços públicos portugueses têm vindo, ao longo destes anos, a introduzir metodologias e processos para gerirem e melhorarem a sua performance, com o objectivo final de produzirem *outcomes* e transformações na sociedade que contribuam para o bem-estar social, qualidade de vida, desenvolvimento e crescimento económico. Adiante referiremos alguns casos de boas práticas, bem como os principais instrumentos e modelos utilizados na gestão da performance nos serviços públicos.

As grandes linhas orientadoras desta mudança na AP, centrada na melhoria global da performance, enquadraram-se, ou pelo menos estarão muito próximas, dos modelos *New Public Management* (NPM) e *Reinventing Government*. O primeiro modelo, desenvolvido na década de 80 do século passado, hoje com forte implantação em vários países da Europa (destaque para o Reino Unido). O segundo, oriundo dos Estados Unidos e desenvolvido na década de 90 durante a governação de Bill Clinton.

O processo de mudança nas administrações públicas é uma “obra sem fim”. A sociedade está em permanente mudança criando a todo o momento novas necessidades e exigências acrescidas dos cidadãos perante os serviços públicos. Uma organização pública pode registar hoje uma boa performance e amanhã estar já fortemente desajustada do contexto, perante mudanças ocorridas inesperadamente no ambiente externo. Por outro lado, a avaliação dos resultados das mudanças é muito complexa. As percepções de melhoria e a sua ligação, em termos de causalidade, com determinadas mudanças efectuadas são geralmente incompletas e muitas vezes não baseadas em factos. É comum ouvir-se esta frase: “os serviços públicos estão hoje bastante melhores do que estavam há alguns anos atrás”. É verdade, existe uma percepção geral de melhoria em diversas áreas. Contudo, relacionar essa melhoria com mudanças concretas é complexo. Por outro lado, estabelecer comparações (*benchmarking*) entre países, relativamente a determinadas mudanças e boas práticas, tem-se revelado ser também uma tarefa muito complexa e com riscos.

Estamos no final de 2010 e existe a percepção de que muita coisa mudou, para melhor, em termos de performance global dos serviços públicos nos últimos anos. Mas, existem ao mesmo tempo fortes evidências de que haverá ainda imenso para fazer e melhorar. O ambiente de crise financeira que o país atravessa e as recentes medidas orçamentais extraordinárias anunciadas para 2011 a nível de redução nas remunerações, despesas de funcionamento e de investimento na AP, pensões, aumentos de impostos e outras, mostram que o esforço de gestão e melhoria da performance terá que continuar, mas a partir de agora enquadrado num cenário de constrangimentos acrescidos.

Não há receitas milagrosas para situações deste tipo. Mas, existem alguns conceitos, metodologias e instrumentos, os quais aplicados correctamente podem ajudar as organizações da AP nesta difícil missão. Existem também casos de boas práticas, cujo estudo pode proporcionar a aprendizagem e o incentivo necessários para iniciar processos de gestão da performance, que envolvem sempre mudanças difíceis. Ao longo do presente texto serão analisados alguns

dos conceitos e instrumentos da gestão da performance, bem como as práticas utilizadas por algumas organizações públicas portuguesas.

3. CONCEITOS DE GESTÃO DA PERFORMANCE

Ao longo dos últimos 30 anos, como já se referiu anteriormente, diversos países colocaram a questão da reforma das suas administrações públicas no topo da lista de prioridades, tendo como objectivo último melhorar a qualidade dos serviços prestados, de forma a alterar positivamente o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos, que passaram a ser assumidos como verdadeiros clientes (cidadão/cliente). Esta mudança, visando a melhoria da performance traduz-se num processo contínuo onde interagem vários conceitos, tais como estratégia, alinhamento, performance e valor público.

ESTRATÉGIA

A estratégia é provavelmente a área da gestão sobre a qual mais se tem escrito nos últimos cinquenta anos. Henry Mintzberg analisou essa proliferação de literatura sobre as diferentes escolas de pensamento e conceitos de estratégia no livro, sugestivamente intitulado “Safari da Estratégia” (Strategy Safari, 1998). Qualquer definição de estratégia não é universalmente aceite.

Michael Porter, no artigo “What is strategy?” publicado na Harvard Business Review (1996) destaca a diferença entre eficácia operacional e posicionamento estratégico, para chegar ao conceito de estratégia – “a arte de ser diferente, através da criação de uma proposta de valor única”. Refere o autor: “A eficácia operacional, conseguida através de boa performance na - criação, produção, venda e entrega de produtos e serviços – é uma das componentes da vantagem competitiva, mas não é sustentável, acaba por ser imitada pela concorrência, criando-se uma convergência competitiva, onde todos actuam com processos semelhantes”.

Porter defende o posicionamento estratégico como forma de obter competitividade sustentável. Posicionamento estratégico significa: uma organização realizar actividades diferentes dos seus concorrentes ou, no caso de realizar actividades idênticas, conseguir fazê-las de forma diferente. O posicionamento assenta em três princípios chave:

- A estratégia tem que criar uma proposta de valor única, através de actividades distintas;
- A estratégia requer um conjunto de escolhas e compromissos – muitas vezes com maior enfoque na decisão sobre “o que não fazer”, do que propriamente sobre “o que fazer”;
- A estratégia tem que criar ajuste (*fit*) entre as actividades, de modo a que as mesmas se completem e reforcem entre si.

Poder-se-à perguntar: todas as organizações precisam ter uma estratégia? A resposta é afirmativa. De facto, as declarações de missão, valores e visão, só deixam de ser um simples conjunto de pensamentos e desejos expressos, se forem acompanhados por uma estratégia. A missão, valores e visão destacam o “porquê” e o “quem”, enquanto a estratégia define o “como”. Uma estratégia bem formulada e eficazmente executada permite identificar um conjunto de prioridades, para as quais deverão ser dirigidos os recursos e as energias.

Entre os muitos benefícios que podem derivar da estratégia, destacam-se:

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

Os Serviços Públicos têm que ter também estratégias claras, saber comunicá-las e finalmente executá-las. A partir da comunicação da estratégia é necessário gerir a mudança e obter o alinhamento organizacional que permita conseguir melhorias na performance e criação de valor público. O Balanced Scorecard (BSC), desenvolvido por Kaplan e Norton, é um modelo utilizado para gerir e executar a estratégia e obter o alinhamento organizacional, de forma global e integrada. O BSC regista uma larga utilização nos Serviços Públicos de vários países da Europa e começou recentemente a ser alvo de atenção crescente por parte da Administração Pública portuguesa. Voltará a ser abordado neste texto na parte dedicada aos instrumentos da performance.

ALINHAMENTO

O conceito de alinhamento tem origem na frase: “*first, do the right things, and then do the right things well*”. Significa que não fará muito sentido concentrar atenções na melhoria da eficiência operacional das actividades, sem primeiro ter a certeza de que são essas as actividades verdadeiramente importantes para concretizar os objectivos estratégicos. Todas as pessoas numa organização deverão entender qual o seu contributo para “aquel que é importante” (prioridades estratégicas). Mais ainda, deverão possuir instrumentos que indiquem, em qualquer momento, como vai o seu desempenho, face às metas definidas e as razões que justificam os desvios entre essas metas e a performance efectiva de cada um.

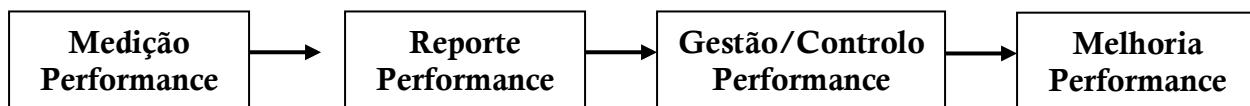
O alinhamento organizacional, envolve estratégia, operações, pessoas, cultura e estrutura e constitui actualmente a principal razão que leva as organizações a desenvolverem processos de mudança para implementação de sistemas para gerirem a sua performance. Um estudo recente do SAS Institute, desenvolvido junto de organizações mundiais de vários sectores, onde estiveram envolvidos 117 serviços públicos, revelou que o principal benefício esperado dos sistemas de gestão da performance, quer a nível do sector privado, quer do sector público é a obtenção de alinhamento. O alinhamento da performance nos serviços públicos pode ser decomposto em diferentes áreas de actuação:

- Alinhamento visando a optimização dos recursos.
- Alinhamento estratégico inter-departamental, visando a colaboração e a transparência.
- Alinhamento do orçamento com o sistema de planeamento e a estratégia.

PERFORMANCE

A performance organizacional é um conceito abrangente que integra vários subsistemas numa sequência lógica:

Figura 1 – Sequência Lógica da Gestão da Performance



O conceito de gestão da performance (*performance management*) pode ser utilizado com a intenção de traduzir todos os passos desta sequência lógica. O conceito apresentado pelo Governo da Finlândia é claro, consistente e evidencia alguns dos aspectos mais típicos da gestão pública e da performance dos Serviços Públicos, tais como equilíbrio entre recursos e resultados a atingir, eficiência, qualidade e impactos finais na sociedade (*outcomes*):

“Gestão da Performance é um modelo de controlo interactivo baseado num contrato. A sua filosofia nuclear consiste, em termos operacionais, na capacidade das partes contratantes encontrarem o equilíbrio adequado entre os recursos disponíveis e os resultados a obter através desses recursos. A ideia base da gestão da performance nas operações é

equilibrar, da melhor forma possível, recursos e metas a atingir com eficiência e qualidade, procurando assegurar que os impactos finais desejados são atingidos com eficiência e economia”.

Ministry of Finance of Finland – Public Management Department, in “Handbook on Performance Management”, (2006, p. 7).

A gestão da performance integra o sistema de medição, cujas ferramentas são utilizadas para avaliar, monitorizar e rever a performance. Todavia, o enfoque não deve estar centrado na medição, esta não pode ser considerada um fim em si mesmo. É preciso utilizar os *outputs* obtidos através da medição e dar-lhes uma orientação específica, que seja capaz de motivar, inspirar e alinhar pessoas com a missão, a visão e as prioridades estratégicas de cada organização, induzindo-as a melhorar a performance.

A nível da implementação de instrumentos e sistemas de gestão da performance nos serviços públicos, nomeadamente na Europa, a grande mudança ocorreu nos anos 80, a partir da introdução do conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) já aqui referido. As administrações públicas de diversos países foram gradualmente interiorizando a ideia de que “para gerir é preciso medir”. Os conceitos, os modelos e as soluções tecnológicas para medir e gerir a performance foram-se desenvolvendo e os serviços públicos passaram a utilizá-los cada vez mais.

Para percorrerem e completarem eficazmente a sequência lógica da performance (Figura 1), as organizações têm que se apoiar em quatro pilares fundamentais – pessoas, processos, infra-estruturas e competências. São fundamentalmente as pessoas, com as suas competências e conhecimentos que constituem a base do sistema. Se juntarmos a essa base de capital humano, o conjunto de processos e infra-estruturas, tudo devidamente alinhado para produzir melhorias, obtemos um sistema de gestão da performance.

VALOR PÚBLICO

A aplicação dos conceitos, objectivos e instrumentos da gestão da performance aos serviços públicos, tem que ter abordagens específicas diferentes do sector privado. A questão do alinhamento entre operações e estratégia é uma das que requerem maior especificidade nos serviços públicos, uma vez que o objectivo final desse alinhamento é criar maior valor público (*public value*) para os cidadãos, através da melhoria da performance. O conceito de valor público não tem uma aceitação generalizada, ou melhor, pode ser diferente consoante a entidade e o contexto onde se aplica.

A gestão da performance nos serviços públicos deve ter como objectivo último a melhoria dos resultados, impactos ou transformações (*outcomes*) a produzir na sociedade. A identificação desses resultados terá que se apoiar em propostas de valor para todos os cidadãos e stakeholders, que obriga a encontrar respostas para as seguintes perguntas: “quem são os nossos clientes?”; “que tipos de serviços preferem?”; “o que mais valorizam nessa prestação de serviços?”. Só depois de se obterem estas respostas é que será possível definir *outcomes* e orientar a medição e a gestão da performance para os resultados desejados.

A criação do conceito Public Value é atribuída a Mark Moore, professor na Universidade de Harvard e autor do livro “Creating Public Value – Strategic Management in Government” (1995). A ideia central do Valor Público consiste em identificar na gestão pública as variáveis e contextos específicos que permitem criar valor para cidadãos e stakeholders, tendo como referência o conceito equivalente do sector privado - “criação de valor para os investidores”. Implica uma mudança cultural profunda e uma nova atitude sobre a eficiência, a eficácia e performance dos serviços públicos.

Uma definição simples de Valor Público poderá ser – o valor criado pelas entidades públicas, através de serviços, leis, regulamentações e outras actividades. Em sistemas democráticos este valor é, em última análise, definido pela

sociedade. São as preferências dos cidadãos, expressas por diversos meios e incorporadas nas decisões tomadas pelo poder político eleito, que determinam o Valor. O Valor Acresentado pelos serviços públicos é a diferença entre os benefícios recebidos e os recursos e poder que os cidadãos decidem dar aos governos e entidades públicas. Esta atribuição de recursos (impostos) e poder tem subjacente um contrato implícito (ou explícito) sobre a contrapartida de Valor Público a receber. A legitimidade dos governos depende geralmente da forma, boa ou má, como criam essa contrapartida de valor para os cidadãos.

O conceito de Valor Público parece criar algum conflito com a conhecida frase “fazer mais com menos recursos” que passou, desde há algum tempo, a estar associada à gestão dos serviços públicos e à necessidade crucial de medir e gerir a performance neste sector. Parece existir, de facto, uma contradição entre – por um lado, ter que produzir mais e melhores resultados para a sociedade (Valor Público), que naturalmente exigem maior consumo de recursos, e, por outro lado, ter que fazer economias, face aos cortes orçamentais e à limitação de verbas que os governos têm vindo a impor às administrações públicas. Este conflito de objectivos traduz-se numa verdadeira pressão sobre os serviços públicos, com três origens diferentes: do lado do poder político eleito (governo), a exigência é que se produzam mais e melhores resultados, do lado das entidades orçamentais (Comissão Europeia, Ministério das Finanças) exige-se redução de custos e controlo do défice orçamental, do lado dos cidadãos, há uma expectativa e exigência para que os serviços produzam maior Valor Público.

4. INSTRUMENTOS PARA GERIR A PERFORMANCE

Existem diversos instrumentos e modelos para gerir a performance organizacional. A AP portuguesa tem vindo a utilizar maioritariamente o SIADAP, que constitui o modelo oficial e obrigatório, mas começam a surgir casos de boas práticas na utilização integrada de outros instrumentos. Faremos aqui referência a alguns desses instrumentos - Balanced Scorecard, Gestão da Qualidade e Reengenharia de Processos, para além do SIADAP.

SIADAP

Em 2004 (Lei nº 10/2004, de 22/Março) foi criado na AP o SIADAP, um modelo de avaliação e gestão da performance, que consagrava o sistema de gestão por objectivos (GPO). Muito embora a GPO fosse uma filosofia de gestão com dezenas de anos de desenvolvimento, traduziu-se numa novidade em termos de aplicação nos serviços públicos portugueses e visava introduzir uma nova cultura, com modelos de gestão e sistemas de avaliação radicalmente diferentes dos que vigoraram durante muitos anos na AP. O novo modelo apoiava-se num conjunto de conceitos associados à medição e gestão da performance, que os dirigentes e funcionários da nossa administração tiveram, no início, bastante dificuldade em entender e contextualizar para o dia a dia das suas organizações. Algumas das dificuldades associadas a esses novos conceitos consistiram em:

- Definir e diferenciar conceitos, tais como, objectivos, indicadores, metas, iniciativas, acções, actividades, projectos, entre outros;
- Definir o que são processos, entender a sua lógica e aprender como realizar a sua gestão;
- Definir, identificar e gerir as componentes da cadeia de valor dos serviços públicos: inputs, processos, actividades, outputs e outcomes;
- Diferenciar conceitos, tais como: eficácia, custo/eficácia, produtividade, eficiência, qualidade.

O SIADAP entrou em vigor em meados de 2004 para ser aplicado ainda na avaliação desse ano. São bem conhecidos de todas as pessoas que trabalharam nessa altura na AP, as barreiras e constrangimentos surgidos na implementação deste novo sistema de avaliação da performance, durante os primeiros anos (2004 a 2006). Tais dificuldades derivavam, como se sabe, de um contexto complexo de variáveis que caracterizam a gestão pública em geral e a gestão da AP portuguesa, em particular. Apenas uma pequena percentagem de organismos, talvez não mais de 10%, começou a aplicar o modelo a partir de 2004, como havia sido determinado.

Em finais de 2007 é publicado o Decreto-Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro estabelecendo novas regras para o SIADAP de 2004 que se encontrava em vigor. Passou a ser designado por Novo SIADAP e trouxe alguns conceitos e procedimentos novos, através dos quais se pretendia melhorar e dar maior consistência ao sistema anterior. Algumas das novidades foram: enfoque na avaliação da performance dos serviços, criação do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), avaliação dos dirigentes de topo através das cartas de missão e fixação de quotas para a avaliação dos dirigentes intermédios.

BALANCED SCORECARD

A metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) foi criada no início dos anos 90 pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Universidade de Harvard. O primeiro artigo sobre este modelo foi publicado na *Harvard Business Review* em 1993. Em 1996 surge o primeiro livro com o título - *The Balanced Scorecard*. Actualmente os autores têm já cinco livros publicados, para além de diversos artigos. Inicialmente direcionado para o sector privado, o BSC acabou por ser rapidamente adaptado e utilizado pelos sectores público e privado sem fins lucrativos. Hoje é praticamente impossível falar de gestão da performance sem estar a pensar no BSC ou, no mínimo, numa abordagem bastante próxima.

Existe actualmente disponível uma extensa bibliografia sobre conceitos, processos e casos práticos de implementação do *Balanced Scorecard* a nível internacional. Nos últimos três anos a bibliografia publicada por autores portugueses é já significativa e poderá atingir neste momento perto de uma dezena de livros. A formação sobre o modelo ganhou muitos adeptos e tem sido desenvolvida por várias entidades. A nível dos serviços públicos o principal destaque vai para o trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional da Administração (INA), que nos últimos cinco anos terá proporcionado o contacto e a experiência com a metodologia *Balanced Scorecard* a mais de 5.000 dirigentes de topo e intermédios dos serviços públicos, através de diversas acções que fazem parte da sua formação obrigatória. Passou assim a existir na AP portuguesa uma massa crítica de conhecimento muito significativa sobre os conceitos e funcionamento do modelo.

É usual afirmar-se que “o BSC não tem muitos conceitos novos, mas os que tem deverão ser bem entendidos e aplicados correctamente”. De facto, se tal não acontecer, existe o risco de insucesso na sua implementação. Há dois conceitos, ou melhor, dois instrumentos cruciais dentro da metodologia BSC. O primeiro é o Mapa da Estratégia e o segundo é o Scorecard. O mapa da estratégia contém os objectivos estratégicos distribuídos pelas perspectivas do BSC (habitualmente quatro) relacionados numa lógica de causa e efeito. O Scorecard mostra como os objectivos vão ser operacionalizados e medidos, através dos indicadores, metas e iniciativas. Na realidade, quando o BSC é desdobrado (*cascading*) a todos os níveis da organização existem diversos scorecards, os quais, no seu conjunto mostram como a estratégia está a ser executada, transformando-se num instrumento crucial para gerir e melhorar a performance.

O *Balanced Scorecard*, ao longo dos seus 18 anos de existência, tem demonstrado ser uma ferramenta estratégica de grande potencial para alinhar a mudança, a estratégia e a performance, contribuindo para que os Serviços Públicos criem maior Valor Público para a Sociedade. Em Portugal, nos últimos anos, vários serviços públicos têm recorrido ao BSC, nomeadamente como instrumento de apoio na construção dos objectivos do QUAR/SIADAP 1. Os casos de boas práticas adiante abordados focam a utilização do BSC em conjunto com outros instrumentos.

SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE

Os sistemas de gestão da qualidade são também ferramentas muito utilizadas para gerir a performance e alinhar a organização. As organizações públicas, com as devidas especificidades e adaptações, podem retirar significativas mais-valias da sua implementação. Muito embora, a conceito de gestão da qualidade sugira frequentemente as normas ISO (*International Standardization Organization*) existem outros modelos e sistemas, alguns dos quais mais direcionados para a AP. Vejamos alguns deles:

- CAF – *Common Assessment Framework*
- EFQM – *European Foundation for Quality Management*
- ISO's
- Malcolm Baldridge

A CAF (Estrutura Comum de Avaliação) é uma ferramenta de auto-avaliação da qualidade. Foi desenvolvida na União Europeia através da cooperação dos Estados Membros e está totalmente direcionada para a AP. A primeira versão surgiu no ano 2000, tendo sido publicada uma segunda versão no ano 2002 melhorada e enriquecida com as experiências de utilização em vários países. Diversos serviços públicos portugueses têm utilizado esta ferramenta, uns com maior taxa de sucesso que outros, como é natural. Na Região Autónoma dos Açores o Governo Regional decidiu mesmo a sua utilização obrigatória. O facto de se tratar de uma auto-avaliação, desenvolvida internamente, com a participação das pessoas da organização, utilizando um modelo relativamente simples, tem revelado vantagens. Os resultados obtidos consistem habitualmente na identificação de um conjunto de áreas e actividades a melhorar, bem como a proposta de iniciativas para as concretizar. Se a gestão de topo estiver, de facto, envolvida no processo (e deverá estar) serão tomadas decisões e disponibilizados recursos para concretizar essas iniciativas. O resultado final será a melhoria dos processos, ganhos de eficiência, aumento da qualidade de serviço, melhoria da performance, maior valor público para o cidadão/cliente e maior satisfação dos clientes internos (trabalhadores e dirigentes).

O modelo EFQM é um Modelo de Excelência instituído em 1991 pela Fundação com o mesmo nome (*European Foundation for Quality Management*) uma organização fundada em 1988 pelos presidentes de 14 grandes empresas europeias, com o apoio da Comissão Europeia. O Modelo de Excelência (*European Excellence Model*) baseia-se num sistema de auto-avaliação, o qual pode ser utilizado por empresas do sector privado e por organismos públicos. Com base neste modelo as organizações podem candidatar-se ao Galardão Europeu da Qualidade (*European Quality Award*) para o qual existem diferentes níveis. A CAF traduz-se numa versão do modelo EFQM mais simplificada e direcionada especificamente para a AP. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), um caso de boas práticas referenciado neste texto, já obteve prémios com base no modelo EFQM.

As ISO, em particular as normas da família ISO 9000, são muito utilizadas no sector privado. Todavia, podem igualmente ser aplicadas nos serviços públicos, como aliás tem acontecido. Quanto ao modelo Malcolm Baldridge, trata-se de um modelo criado nos Estados Unidos no final da década de 80, numa reacção aos avanços da gestão da qualidade no Japão. O modelo, tal como o EFQM, aplica-se aos sectores privado e público, com metodologias e conceitos devidamente adaptados a cada sector, e atribui prémios (*National Quality Award*) às organizações que se candidatem e cumpram os critérios estabelecidos.

REENGENHARIA DE PROCESSOS

A reengenharia de processos não é propriamente um modelo específico de gestão da performance. É sim uma abordagem metodológica transversal. Na prática é habitual integrar o redesenho de processos em qualquer uma das outras metodologias aqui referidas – SIADAP, BSC, Sistemas de Gestão da Qualidade. Digamos que é quase inevitável a prática da reengenharia de processos no contexto da AP, onde, como se sabe, um dos grandes desafios é conseguir melhorar a eficiência operacional dos serviços, objectivo que só se torna possível através da análise das actividades e do seu redesenho, eliminando burocracias e circuitos que não acrescentam qualquer valor.

COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS INSTRUMENTOS

Fala-se com alguma frequência na integração e complementaridade entre os instrumentos para gerir a performance, nomeadamente aqueles que acabámos de descrever. Se se conseguir uma integração completa, óptimo! Todavia, no mínimo será importante explorar a complementaridade entre os modelos e instrumentos, sem criar sistemas paralelos, pesados ou burocráticos. Poderá perguntar-se: “mas, é obrigatório utilizar mais que um instrumento?”. Naturalmente que não. Mas podem haver vantagens. Cada um dos modelos tem características próprias. O SIADAP,

utilizado isoladamente, pode apresentar dificuldades ao nível da execução de uma estratégia e no alinhamento da mesma com as operações departamentais. Um Sistema de Gestão da Qualidade, geralmente associado ao redesenho dos processos, mesmo que seja utilizado de forma isolada, pode ser excelente para “afinar a máquina operacional” da organização e conduzir a resultados de curto prazo muito interessantes, nomeadamente na satisfação dos clientes externos e motivação da equipa interna. A gestão da qualidade associada ao SIADAP (modelo obrigatório) podem conduzir também a excelentes resultados. Dependendo de vários aspectos – dimensão da organização, estrutura, tipo de serviços, liderança, modelo de gestão, sistemas de informação, etc – os dois modelos associados (Qualidade e SIADAP) poderão ser tudo o que determinado serviço público necessita para gerir a sua performance. Finalmente, o BSC poderá ser o modelo integrador de todos os instrumentos que a organização utilize para gerir a performance. Tem capacidade internacionalmente demonstrada para desempenhar esse papel e é utilizado como tal em diversas organizações privadas e públicas. A complementaridade poderá assim, através do BSC, funcionar numa lógica totalmente integrada.

5. PRÁTICAS DE GESTÃO DA PERFORMANCE

CASO: CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo¹

A CCDR-LVT, criada em 2003, na sequência da extinção das comissões de coordenação regional (CCR) e das direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território (DRAOT) é um serviço desconcentrado do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com competências nas áreas do ambiente, ordenamento do território, planeamento estratégico regional, gestão dos fundos comunitários e apoio às autarquias locais.

A CCDR apresentava indicadores de performance verdadeiramente preocupantes. Um dos indicadores considerados mais críticos para medir a eficiência dos processos de planeamento e licenciamento é o “tempo médio de aprovação dos vários instrumentos de gestão territorial”. Em 2004 esse indicador apresentava valores, de tal forma desajustados, que levaram o presidente da CCDR a encarar a mudança com um sentido de urgência:

- Tempos médios de aprovação (em anos):
 - Planos Directores Municipais – 10
 - Planos de Urbanização – 7,2
 - Planos de Pormenor – 4,4

Esses processos de planeamento e licenciamento envolviam quatro grandes níveis de intervenção: 1- quadro legal vigente; 2 - estrutura de serviços da CCDR; 3 – municípios; 4 - promotores e projectistas locais.

O quadro legal vigente era verdadeiramente labiríntico e representava uma das mudanças mais urgentes visando a simplificação de processos, mas era simultaneamente um dos constrangimentos mais morosos e difíceis de ultrapassar. Os procedimentos e circuitos executados pelos serviços da CCDR estavam suportados nesse quadro legal, que sancionava a burocracia existente e contribuía para significativas quebras de eficiência, em particular nos tempos de resposta aos clientes. Os municípios e os promotores e projectistas eram também partes interessadas nos processos de planeamento e licenciamento. Estes stakeholders, que mantinham interesses, expectativas e poderes diversificados sobre a organização, criavam dois tipos de forças relativamente à mudança que a CCDR pretendia iniciar – por um lado, tornavam essa mudança complexa, ao ter que contemplar uma cadeia extensa e diversificada de partes interessadas, por outro lado, criavam um sentido de urgência na sua concretização, que advinha do poder e grau de exigência que detinham.

Algumas das quebras de eficiência registadas nos serviços da CCDR derivavam não só do complexo quadro legal, mas também da falta de controlo, mapeamento e documentação dos processos e circuitos inerentes ao planeamento e licenciamento. Em síntese, a CCDR pretendia realizar mudanças que iriam mexer com vários aspectos da sua gestão interna, tais como, estratégia, processos, pessoas, estruturas, tecnologias e, em última análise, com a própria cultura organizacional. A mudança teria que centrar-se na satisfação de diversos stakeholders com múltiplos interesses e dispersos geograficamente. Por último, teria que conviver ainda durante algum tempo com o quadro normativo

¹ Texto adaptado do Estudo de Caso CCDR-LVT, desenvolvido pelo INA em 2009 em colaboração com a CCDR-LVT.

regulador das suas actividades que, embora se mostrasse desadequado, seria impossível mudar de um dia para o outro.

Logo a partir do primeiro SIADAP em 2004 o presidente da CCDR-LVT viu o novo sistema de gestão e avaliação da performance como um desafio e uma oportunidade. Nesse sentido, liderou um processo de mudança visando a melhoria dos serviços baseado no princípio “não se consegue gerir aquilo que não se consegue medir” utilizando como suporte o SIADAP. A CCDR-LVT já tinha uma boa prática anterior que consistia na quantificação dos planos de actividades, possibilitando o respectivo acompanhamento dos objectivos operacionais, metas e iniciativas através da medição com indicadores adequados. Este terá sido um facilitador da mudança que se revelou, aliás, difícil face à falta de receptividade inicial dos dirigentes e funcionários ao novo sistema de avaliação.

No início de 2008, imediatamente após a publicação do Novo SIADAP, ao ter que preparar o QUAR, a gestão de topo da CCDR-LVT sentiu que seria muito difícil, apenas com base no SIADAP, alinhar um conjunto de grandes prioridades estratégicas com os planos de actividades operacionais, muito embora estes estivessem a ser já monitorizados por indicadores. Tratava-se na realidade de definir, comunicar e executar uma estratégia. A organização percebeu nesse momento que necessitava do Balanced Scorecard e avançou para a sua implementação. No ano de 2008 o processo iniciou-se com a construção do Mapa da Estratégia, no qual participaram a gestão de topo e os directores de serviços. Em 2009 a CCDR-LVT continuou a apostar no BSC como principal instrumento para gerir e executar a sua estratégia. Assim, desenvolveu um plano de formação em BSC direcionado para os chefes de divisão e quadros técnicos, que não tinham participado de uma forma activa no arranque do projecto. Começavam, desta forma, a ser criadas condições para o alinhamento organizacional e mudança da cultura de uma organização que tinha resultado da fusão de duas organizações com diferentes culturas. Esta mudança terá sido crucial para a melhoria da performance registada na organização.

CASO: IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social²

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP é um instituto público com mais de 30 anos de história e perto de 430 colaboradores. Com um posicionamento estratégico, de carácter transversal ao nível do Sistema de Segurança Social, o IGFSS tem por missão a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social, exercendo as suas atribuições nas áreas do (i) orçamento e conta, (ii) gestão financeira, (iii) gestão da dívida da segurança social e (iv) gestão do Património Imobiliário do Sistema:

Ao longo de mais de 30 anos o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social passou por diversas fases de desenvolvimento, teve vários modelos de organização e de gestão suportados em diversos diplomas legais, mas o seu objectivo crucial foi sempre o de assegurar uma gestão financeira unificada do Sistema de Solidariedade Social.

Tal como a maioria dos institutos públicos, o IGFSS adoptou, até há poucos anos atrás, o modelo de gestão tradicional da Administração Pública, fundamentalmente centrado nas operações e no cumprimento dos normativos legais, sem haver uma orientação para processos e resultados, nem atender ao conceito de clientes externos.

Contudo, em 2004, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53, de 21 de Abril, o Instituto encarou a Reforma da Administração Pública lançada pelo Governo de então como um novo desafio. Vendo neste processo uma oportunidade de modernização e desenvolvimento, redefiniu a sua actividade a meio desse ano, desenvolvendo as áreas de actuação traçadas pela Reforma como prioritárias, uma das quais, aliás, se prendia com a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Assim, em 2004, o IGFSS consciente da sua importância estratégica no Sistema de Segurança Social, adoptou um modelo de gestão por objectivos, orientado para a obtenção de resultados. A par da avaliação organizacional, foi igualmente materializado o processo de avaliação individual de desempenho para todos os colaboradores, corporizado no SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

Ao nível da **Gestão por Objectivos**, o IGFSS adoptou a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) enquanto sistema de gestão estratégica pois permite, não apenas a definição e acompanhamento dos objectivos e a avaliação do desempenho organizacional, mas também a clarificação e comunicação da estratégia, missão e visão da organização, garantindo o alinhamento institucional, nomeadamente através do desenho dos Mapas da Estratégia Corporativa e

² Texto adaptado do Estudo de Caso IGFSS, desenvolvido no ano 2008, revisto e actualizado em 2010.

dos Processos. O sistema de informação de BSC permitiu o controlo *on-line* dos níveis de desempenho e monitorizar com maior exactidão os resultados alcançados, garantindo de um modo eficaz a pilotagem estratégica.

A implementação de uma cultura da **Qualidade** com base em referenciais reconhecidos internacionalmente projectava a ambição de prestar melhores serviços aos clientes e envolver os colaboradores com o ideal de serviço público e a missão da Segurança Social. Desse empenho resultou a obtenção do reconhecimento *Committed to Excellence da European Foundation for Quality Management* (EFQM) em 2006, a certificação do Sistema de Gestão da Qualidade pela Norma Internacional ISO 9001 em 2007 e o reconhecimento *Recognised for Excellence* de 5 estrelas, nível máximo deste segundo patamar do esquema de excelência da EFQM, em 2009, sendo a primeira entidade pública e a segunda a nível nacional a alcançar esta distinção.

O novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro) visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.

A avaliação do desempenho de cada serviço, no âmbito do SIADAP 1 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública – assenta no QUAR. Este quadro constitui um “referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de acção (objectivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão”. Assim, paralelamente ao Plano de Actividades, o IGFSS entrega anualmente, desde 2008, a sua proposta de QUAR para aprovação pela tutela.

Nos anos de 2008 e 2009 a construção do QUAR do Instituto partiu da análise dos Mapas da Estratégia dos Processos, desenhados de acordo com a metodologia BSC, tendo sido seleccionados de entre um vasto leque de objectivos e indicadores, aqueles que melhor representavam o essencial da missão e o foco estratégico do IGFSS . Em 2010, o QUAR do IGFSS resultou directamente dos objectivos do Contrato de Gestão para o triénio 2010 – 2012.

Sendo o SIADAP um modelo de gestão da *performance* obrigatório, para aplicação nos serviços públicos em geral e destinado a avaliar não só o desempenho das pessoas (funcionários e dirigentes) mas também dos serviços, foi inevitável integrar este instrumento com outros sistemas e/ou ferramentas já implementados no Instituto, nomeadamente a Gestão da Qualidade e o BSC, tornando mais consistente e robusto o modelo de gestão adoptado.

6. CONCLUSÕES – ONDE ESTAMOS? PARA ONDE QUEREMOS IR?

Os serviços públicos têm um papel crucial na sociedade e na economia dos países em todo o mundo. A procura de soluções para melhoria da performance e criação de Valor Público é generalizada. A AP portuguesa, neste final de 2010, tem pela frente alguns desafios, nomeadamente perceber com o maior rigor possível “onde está” e definir um destino estratégico de médio prazo “para onde quer ir”. Para realizar este percurso é preciso criar e executar um plano estratégico de médio prazo, mas com flexibilidade suficiente para ser adaptado a mudanças e transformações críticas que ocorram no curto prazo. Estas afirmações derivam da leitura e interpretação que fazemos com base nos factos e acontecimentos relatados ao longo do presente texto.

O sucesso da mudança para atingir aquele destino estratégico vai depender de alguns factores críticos, que podemos classificar em dois níveis: supra organizacional e organizacional. Ao nível (i) supra organizacional podemos identificar:

- Qualidade e eficácia das políticas
- Capacidade de execução – nomeadamente através da “negociação” e diálogo permanentes entre Ministérios para gerir a transversalidade das políticas
- Diálogo permanente entre decisores políticos e gestores
- Definição rigorosa do conceito e modelo de “Gestão da Performance na AP Portuguesa”

- Direcccionar a performance para avaliação de *outcomes* (valor público)
- Avaliar, melhorar e simplificar o SIADAP

Ao nível (ii) interno nas diversas organizações que integram a AP, alguns dos factores críticos de sucesso são:

- Capacidade de definir, comunicar e executar prioridades estratégicas
- Diálogo com os decisores políticos
- Liderança, compromisso e gestão da mudança
- Utilização dos instrumentos adequados para gerir a performance
- Centrar a avaliação nos *outputs* produzidos
- Envolvimento das pessoas a todos os níveis da organização
- Ouvir e perceber o cidadão/cliente e outras partes interessadas

Os constrangimentos que irão ocorrer a nível orçamental na AP a partir de 2011, por um período que não se consegue prever, criam um sentido de **urgência** na mudança visando ganhos de eficiência e melhoria da performance. Por outro lado, o destino estratégico que a AP vai querer atingir deve ser claro e envolve factores críticos de sucesso que representam grandes **desafios** para todas as partes interessadas – decisores políticos, dirigentes, funcionários e cidadãos.

BIBLIOGRAFIA:

- CARAPETO, C.; FONSECA, F. (2006): Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação, Edições Sílabo, Lisboa;
- BEHN, R. (2004): Performance Leadership: 11 Better Practices That Can Ratchet Up Performance, IBM Center for the Business of Government;
- COKINS, G. (2001): Activity- Based Cost Management: An Executive's Guide, John Wiley & Sons, New Jersey;
- COKINS, G. (2004): Performance Management: Finding the missing pieces (to close the intelligence gap), John Wiley & Sons, New Jersey;
- COKINS, G. (2009): Performance Management: Integrating Strategy, Execution, Methodologies, Risk, and Analytics, John Wiley & Sons, New Jersey;
- COLE, M.; PARSTON, G. (2006): Unlocking Public Value, John Wiley & Sons, New Jersey.
- ESTUDO DE CASO (2009): CCDR-LVT: Autoria de Francisco Pinto; INA
- ESTUDO DE CASO (2010): IGFSS: Autoria de Francisco Pinto e Paula Pedro; INA
- 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. (2006): Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies, Harvard Business School Press, Boston;

- KAPLAN, R.; NORTON, D. (2008): *The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*, Harvard Business School Press, Boston;
- MANKINS, M.; STEELE, R.: *Turning Great Strategy into Great Performance*, Harvard Business Review (July - August 2005);
- MOORE, M. (1995): *Creating Public Value – Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- NAIR, M. (2004): *Essentials of Balanced Scorecard*;
- NIVEN, P. (2003): *Balanced Scorecard Step-By-Step: for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, New Jersey;
- OSTROFF, F. (2006): *Change Management in Government*. Harvard Business Review, May-2006;
- 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.
- PORTRER, M.: *What Is Strategy?* Harvard Business Review (November - December 1996).