

GESTÃO DA PERFORMANCE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS – MODELOS E ABORDAGENS PARA CONCRETIZAR A MUDANÇA

Francisco José Simões Pinto

Centro Distrital de Segurança Social de Faro (aposentado); ESGHT – Universidade do Algarve (professor convidado)

Resumo:

Todas as organizações - empresas, serviços públicos e organizações sem fins lucrativos – procuram hoje orientar a sua gestão para resultados e melhorias de performance. O sucesso depende fundamentalmente das seguintes questões: qualidade e clareza da estratégia, saber comunicá-la e ser capaz de a executar, mobilizando todos os colaboradores e alinhando as actividades operacionais com essa estratégia para conseguir a melhoria contínua dos níveis de performance. O *Balanced Scorecard* (BSC) em conjunto com os mapas estratégicos (*Strategy Maps*) tem sido, provavelmente, a ferramenta de gestão estratégica mais utilizada nos últimos anos. O BSC tem sido usado, não só para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia, mas também como pilar central de sistemas integrados de gestão da performance, facilitando a interacção com outras metodologias, tais como ABC/ABM, CRM, reengenharia de processos, gestão da qualidade, *six sigma*, etc.

Os serviços públicos dos diversos países, em geral, têm demonstrado déficits de performance, cuja melhoria é exigida, de forma cada vez mais clara e incisiva, pelos diversos *stakeholders*. Com o objectivo de criar processos de mudança que dêem resposta a esta necessidade de melhoria, os serviços públicos têm utilizado diversas metodologias, algumas delas adaptadas de modelos que têm tido sucesso nas empresas privadas.

Este esforço de melhoria tem envolvido também os serviços públicos portugueses. Todavia, apesar de existirem casos interessantes de boas práticas, experiências de modernização e até ideias bastante inovadoras, há um déficit generalizado de performance, que está bem explícito na forma como a opinião pública se refere à falta de eficiência, rapidez e qualidade dos serviços.

Esta situação tem que mudar. E a mudança tem que ser rápida. Para mudar é necessário um enquadramento legislativo adequado – a Reforma da Administração Pública. Enquanto este processo decorre, e vai demorar ainda algum tempo, há muito dirigentes e milhares de trabalhadores que querem efectivamente melhorar a performance global do serviço onde trabalham. Existem ferramentas que podem ajudar os líderes dos serviços públicos a trabalhar nesta mudança complexa, rodeada de obstáculos.

A presente comunicação, propõe a ideia de que a melhoria generalizada dos serviços públicos portugueses, aquelas melhorias que milhares de cidadãos em todo o país irão reconhecer e que vão além das boas práticas ou casos de sucesso pontuais, podem e devem ser feitas já, no dia a dia. Os líderes têm um papel fulcral nesta mudança. Para os apoiar nesse percurso, os líderes precisam de metodologias consistentes e fáceis de entender. Essas metodologias existem. O *Balanced Scorecard*, já conhecido de muitos dirigentes portugueses, tem potencial para dar esse contributo, desde que seja correctamente implementado.

1. INTRODUÇÃO

No presente texto faz-se uma abordagem da gestão da performance com um enfoque especial à sua aplicação nos serviços públicos.

No ponto 2, foca-se o conceito de gestão da performance, indicando algumas ferramentas e metodologias que podem interagir formando um sistema integrado. O Balanced Scorecard e os Mapas Estratégicos podem constituir a espinha dorsal desse sistema.

Em seguida, no ponto 3, apresenta-se uma abordagem da gestão da performance aplicada aos serviços públicos, refletindo sobre o caso português. A ideia central reside na urgência de fazer melhorias com impactos muito alargados, envolvendo muitas áreas e sectores do serviço público. Procuramos dar contributos sobre a forma de resolver este problema: fazer rápido, com resultados e com consistência, através de ferramentas adequadas.

Por último, nas conclusões, reforça-se a nossa convicção de que as melhorias na performance podem realizar-se desde já, mesmo enquanto decorre todo o processo de concepção legislativa ou a implementação de medidas recentes, como o Simplex e o PRACE. Os dirigentes e líderes têm um papel decisivo nesta mudança, rodeada de obstáculos. Metodologias consistentes e de fácil entendimento podem ajudar nesse processo.

2. GESTÃO DA PERFORMANCE – CONCEITOS E MODELOS

A gestão da performance (*performance management*) é o conjunto de processos para gerir a execução da estratégia de uma organização, ou a forma como os planos são traduzidos em resultados (Cokins, 2004). Trata-se, por consequência, de um conceito abrangente, que integra diversas metodologias e processos de melhoria, que têm vindo a ser desenvolvidos nas organizações, muitas vezes apoiados em soluções tecnológicas.

Esse conjunto de metodologias, que constituem o sistema de gestão da performance, pode integrar diversas ferramentas e soluções, algumas com décadas de existência e outras que têm vindo a ser desenvolvidas mais recentemente. Algumas das ferramentas que frequentemente suportam os processos de gestão da performance, são: indicadores de natureza contabilística e financeira, metodologia ABM/ABC (*Activity Based Costing/Activity Based Management*), reengenharia de processos, gestão da qualidade, *Six Sigma*, *Balanced Scorecard* (BSC) e mapas estratégicos, CRM (*Customer Relationship Management*), sistemas de gestão do capital humano e outros.

Nos últimos anos tem havido uma preocupação crescente das organizações, quer privadas, quer serviços públicos, relativamente à implementação de soluções integradas para gerirem a sua performance. Esta preocupação deriva de vários aspectos relacionados com mudanças ocorridas na sociedade, nos negócios, na economia e na gestão das organizações em geral. Há três aspectos importantes, que podem ajudar caracterizar estas mudanças e o recente enfoque na gestão da performance:

- Mudança na relação tangíveis/intangíveis;

- Valor do capital humano;
- Valor da informação.

Os sistemas tradicionais para medir a performance das organizações apoiaram-se durante muitos anos nos valores tangíveis: capitais investidos, património, edifícios, terrenos, máquinas, equipamentos, disponibilidades financeiras, etc. A partir de meados dos anos oitenta a situação começou a mudar gradualmente. O valor das organizações passou a basear-se, cada vez mais, em dados que não podiam ser lidos através das demonstrações financeiras: valor das marcas, capacidade da gestão, *know how* dos recursos humanos, motivação, trabalho em equipa, qualidade de serviço, relacionamento com os clientes, capacidade das tecnologias, bases de dados, etc. Tinha mudado a relação tangíveis/intangíveis.

No anos noventa continuaram a registar-se mudanças importantes na economia, nos negócios e na gestão das organizações, tendo a informação e as tecnologias, em particular o fenómeno Internet, proporcionado um efeito alavanca significativo. Esta primeira década do século XXI está a confirmar ainda mais a necessidade crucial de as organizações, quer privadas quer públicas, se adaptarem à realidade – é preciso manter permanentemente uma visão integrada da performance, o que implica ter estratégias consistentes, saber comunicá-las com clareza, ter capacidade de as executar obtendo o alinhamento das pessoas, monitorar e avaliar a execução dessas estratégias, através de modelos fáceis de entender e apoiados em soluções tecnológicas integradas.

Esta mudança deu também maior relevo ao valor do capital humano nas organizações. A conhecida frase “as pessoas são o nosso capital mais valioso!” deixou de ser uma teoria e passou a constituir uma prioridade estratégica que tem que ser aplicada no dia a dia. Quem produz resultados/performance são as pessoas, o que implica que todos os níveis da organização conheçam a estratégia e entendam o papel de cada um na concretização dos objectivos envolvidos nessa estratégia. Esta necessidade de interacção permanente entre as prioridades estratégicas e as actividades operacionais das organizações passou a ser conhecida, no contexto da *performance management*, por alinhamento.

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

A mudança que temos vindo a caracterizar beneficiou do efeito alavanca das tecnologias, em especial o desenvolvimento da Internet, tornando crucial o valor da informação na performance das organizações. A acessibilidade e disponibilidade da informação provocou um *shift* no poder dos intervenientes na cadeia de valor. O poder que, durante muitos anos, esteve do lado dos fornecedores e produtores, foi definitivamente transferido para o lado dos clientes. Estes, possuem cada vez mais informação sobre os produtos e

serviços que pretendem adquirir: conhecem as características, o funcionamento, os preços, as experiências de utilização, etc. Os produtos são facilmente imitados, o que os torna cada vez mais semelhantes. O que faz hoje a diferença na escolha não é o produto, mas sim a qualidade do serviço e o relacionamento entre fornecedor e cliente.

Esta transferência do poder para o lado do cliente só foi possível através do desenvolvimento recente dos sistemas de informação e da Internet. As organizações têm hoje soluções tecnológicas disponíveis no mercado, capazes de gerir todos os aspectos cruciais da sua performance: desde comunicar a estratégia, conhecer e acompanhar a sua execução, relacionar-se com os clientes, saber quais são os clientes verdadeiramente rentáveis, conhecer a estrutura de custos, determinar quais são as actividades que mais recursos consomem, etc. Pode-se afirmar que hoje as tecnologias já não são um constrangimento - existem soluções disponíveis. O único constrangimento, se existir, só poderá estar no pensamento organizacional, na forma de encarar o investimento e na utilização dessas soluções tecnológicas.

A complexidade associada à rápida mudança nas três componentes acabadas de referir – relação tangíveis/intangíveis, valor do capital humano e valor da informação – forçou as organizações a terem que encarar a gestão da performance como um verdadeiro sistema, composto por ferramentas, metodologias e soluções, devidamente integradas, interagindo para tornar as empresas, serviços públicos e organizações sem fins lucrativos, mais competitivas, mais eficientes e geradoras de mais valor para todos os seus *stakeholders*.

No conjunto dessas ferramentas tem vindo a destacar-se, ao longo dos últimos doze anos, a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC foi criado no início dos anos 90 pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Universidade de Harvard. O primeiro artigo sobre esta metodologia 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 quatro livros publicados, para além de diversos artigos.

O *Balanced Scorecard* passou, a partir de meados dos anos 90, a estar associado a outro instrumento muito importante – os mapas estratégicos. Actualmente é quase impossível desligar um conceito do outro, isto é, se falamos de BSC estamos também a falar de mapas estratégicos e vice-versa.

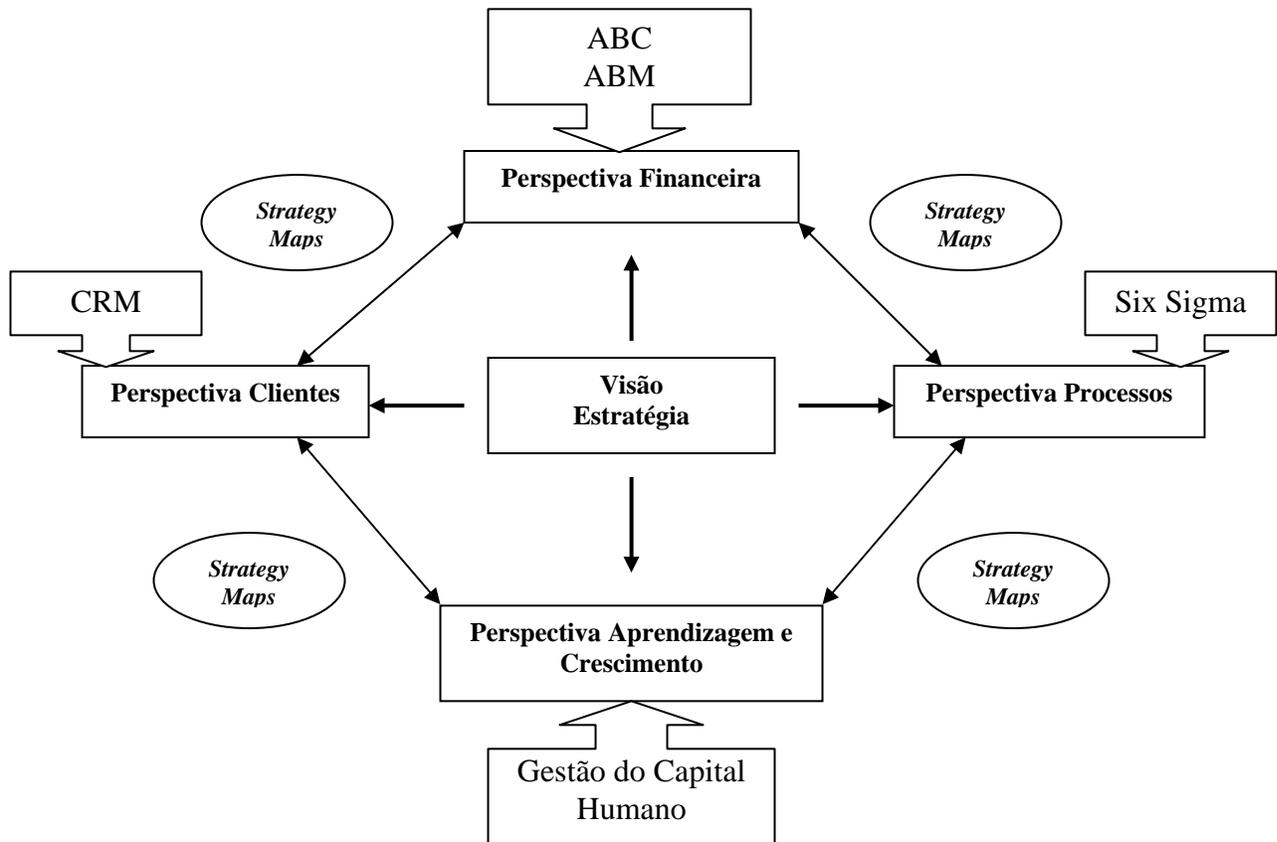
A filosofia inicial do BSC, os conceitos, a sua evolução, as vantagens, as dificuldades e os processos de gestão da mudança, necessários para a sua implementação com sucesso, estão documentados na extensa bibliografia publicada e constituem temas abordados com grande frequência em workshops, seminários, conferências e trabalhos académicos em todo o mundo.

O sucesso do BSC, que no início estava direccionado apenas para as empresas, começou também a ter adeptos e a ser observado atentamente nos serviços públicos e nas organizações privadas sem fins lucrativos (*Non Profit Sector*). O modelo original, após algumas adaptações, nomeadamente na sua “geografia” de perspectivas, começou a ser implementado e a expandir-se nestas organizações a partir de finais do século passado.

O BSC/Mapas Estratégicos é um modelo cujo potencial para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia, tem vindo a ser comprovado nos mais variados tipos de

organizações. É uma ferramenta que pode constituir o único sistema para gerir a performance de uma organização, mas pode também assumir o papel de espinha dorsal, ao longo da qual serão alinhadas outras metodologias (gestão da qualidade, *six sigma*, processos, ABC, etc), que a organização já possua ou venha a implementar, criando assim um sistema integrado de *performance management*. A figura 1 exemplifica esta visão de sistema integrado.

Figura 1 – Sistema Integrado de Gestão da Performance



Fonte: Figura da nossa autoria

A figura 1 mostra o BSC como modelo estrutural. A estratégia aparece colocada no centro (aquilo que é importante), devidamente articulada com as quatro perspectivas. À volta do BSC estão colocados os mapas estratégicos, instrumento fundamental para levar os objectivos estratégicos a todos níveis funcionais e ajudar a comunicar às equipas e às pessoas qual o seu contributo para o cumprimento da missão e para o sucesso da organização.

Em cada uma das perspectivas do BSC associou-se, a título meramente exemplificativo, uma solução/metodologia, que pode ser adicionada como ferramenta do sistema integrado

de gestão da performance. As quatro soluções adicionais são: na perspectiva financeira - ABC/ABM; na perspectiva clientes - CRM; na perspectiva processos internos - *Six Sigma*; na perspectiva aprendizagem/crescimento - Gestão do Capital Humano.

Esta visão da gestão da performance como sistema integrado é aplicável a qualquer organização – empresa, serviço público ou entidade privada sem fins lucrativos. Todavia, muito particularmente no que diz respeito aos serviços públicos, há que adaptar conceitos, fazer transformações e gerir especificidades, que resultam fundamentalmente de diferenças conceptuais entre gestão privada e gestão pública (missão, visão, valores, *governance*, *accountability*, *stakeholders*, clientes/utentes, enquadramento legal, liderança, estratégia, objectivos, avaliação da performance, etc.). No ponto seguinte vamos focar algumas questões, que nos parecem fundamentais na abordagem da gestão da performance aplicada aos serviços públicos.

3. ABORDAGENS DA GESTÃO DA PERFORMANCE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Nas últimas duas décadas o conceito de *New Public Management* tem-se traduzido num conjunto de filosofias de gestão, ideias e práticas, desenvolvidas para melhorar a performance dos serviços públicos. Ao longo destes anos, praticamente todas as administrações públicas terão lançado iniciativas para melhorar a performance. Há alguns casos de sucesso conhecidos, que constituem verdadeiros *case studies*. Todas as experiências, melhores ou piores, parecem demonstrar que, criar sistemas de melhoria e de gestão da performance, para produzir efectivamente resultados nos serviços públicos, é um trabalho muito complexo.

A lista de constrangimentos, que podem dificultar a melhoria da performance, é extensa e conhecida de praticamente todas as pessoas que tiveram ou têm responsabilidades na gestão de serviços públicos.

Os modelos, sistemas e soluções existem, funcionam há anos no sector privado e são conhecidos de muitos dirigentes dos serviços públicos, mas não têm sido implementados com a frequência, celeridade e taxa de sucesso que os diversos *stakeholders* esperam e exigem das administrações públicas. Porquê?

Existem, em nossa opinião, três questões fundamentais a considerar:

- *Drivers* e deficit da performance
- Liderança para a performance
- Liderar e trabalhar rodeado de obstáculos

A primeira questão: *drivers* e deficit da performance, pode ser simbolizada através duma frase frequentemente citada nos manuais de gestão da performance e BSC – a plataforma em chamas (*burning platform*). Significa que as empresas só decidem implementar soluções, ferramentas e mudanças para gerirem a sua performance quando verificam que

algo não vai bem: os resultados descem, a quota de mercado reduz, os clientes reclamam, os trabalhadores têm elevada rotação, etc. São os *drivers* e o deficit de performance, que indicam à organização que o seu futuro está em risco e há necessidade de mudança e melhoria. Nos serviços públicos esses *drivers* da performance são provenientes de vários *stakeholders* internos e externos: o Governo, a Assembleia da República, os dirigentes e os operacionais dos serviços, as empresas, os cidadãos.

Segunda questão: melhorar a performance exige, acima de tudo, liderança. Os sistemas e modelos para gerir a performance são importantes, sem dúvida, mas não podem constituir o principal enfoque. A melhoria da performance não pode ser imposta, apoiada apenas em sistemas, tem que ser alinhada com a missão através dum processo de liderança. Uma abordagem imposta e centralizada poderá até funcionar durante algum tempo, num determinado serviço ou departamento, mas as pessoas (dirigentes e operacionais desse serviço) a quem o sistema de performance foi imposto não o consideram útil nem interessante e, mais tarde ou mais cedo, criarão dificuldades ao seu funcionamento.

Terceira questão, relacionada com a segunda: para melhorar a performance, os dirigentes e líderes dos serviços públicos não precisam, em geral, de criar soluções inovadoras. As soluções, em grande parte dos casos, são claras e fáceis de identificar. O mais importante é a capacidade de liderar e trabalhar rodeado de obstáculos, em especial aqueles que são decisivos na performance. Alguns obstáculos à liderança, típicos dos serviços públicos, são: o sistema de nomeação dos líderes; o tempo limitado do mandato; a falta de flexibilidade em determinadas áreas (efectuar compras, contratar pessoas, etc.); a penalização pelas falhas é geralmente mais forte (e mais divulgada) que os prémios pela boa performance; o número e a diversidade de *stakeholders* dos serviços públicos originam que, qualquer acção ou iniciativa, seja sempre susceptível de encontrar opositores.

Vamos procurar reflectir sobre algumas destas questões, tendo presente a realidade dos serviços públicos portugueses.

Esta realidade poderá ter a seguinte caracterização:

1. Existe um processo de mudança em curso, com forte componente legislativa, conhecido por Reforma da Administração Pública, que é demorado. Decorrem implementações resultantes de medidas recentes – Simplex, PRACE;
2. Há uma exigência e pressão cada vez maiores dos diversos *stakeholders* para melhorar a performance (*burning platform*);
3. Esta pressão indica que as melhorias terão que ser realizadas em diversos serviços públicos e tornar-se visíveis num prazo curto;
4. Aos dirigentes de topo e intermédios dos serviços públicos compete liderar na gestão da mudança e na melhoria da performance;
5. Temos a percepção de que um elevado número daqueles dirigentes teve já contacto e conhece metodologias sólidas para apoiar a gestão da performance, tais como o Balanced Scorecard/Mapas Estratégicos;

Este conjunto de pressupostos, constitui a base para colocarmos duas questões, que são o tema central da presente comunicação:

“Enquanto decorre o processo legislativo da Reforma da Administração Pública, não haverá condições(?) para efectuar melhorias de performance, com resultados visíveis a curto prazo, que envolvam e sejam reconhecidas por uma elevada percentagem de cidadãos satisfeitos, nas diversas áreas dos serviços públicos,?”

“Uma vez que este processo envolve a reanálise da Missão de cada serviço público e, a partir daí, identifica prioridades estratégicas e alinha pessoas, recursos financeiros, tecnologias e outros, para obter eficiência operacional e melhoria da performance, não fará sentido(?) utilizar modelos como o balanced scorecard, que parece ser já conhecido de uma boa parte dos líderes públicos?”

Relativamente à primeira questão, pensamos que é possível concretizar melhorias efectivas de performance de grande dimensão, abrangendo diversos sectores de serviços públicos, sem ser necessário esperar pelas grandes reformas. O sucesso dos líderes públicos, na concretização desta complexa mudança, envolve cinco princípios:

1. Melhorar a performance alinhada com a missão;
2. Convencer os *stakeholders* externos e internos;
3. Criar um plano de acção;
4. Escolher uma metodologia que todos entendam;
5. Ser um líder e não um burocrata.

Quanto à segunda questão colocada, pensamos igualmente que faz sentido utilizar neste processo de mudança metodologias testadas e que sejam entendidas com facilidade, como o *balanced scorecard (BSC)*.

O BSC parte da missão da organização, identifica as prioridades estratégicas e alinha os recursos e as operações. Esta sequência, ao referir estratégia, sugere, desde logo, que se trata de uma iniciativa que terá que partir da gestão de topo. Não tem obrigatoriamente que ser assim. Há casos, alguns até no sector público, em que a iniciativa do BSC surgiu a nível departamental, ganhou depois visibilidade na gestão de topo e acabou por ser implementada em todas as áreas. Esta abordagem tem, como é óbvio, aspectos específicos que terão que ser considerados, os quais não é possível tratar neste texto.

Nos contactos que temos tido com muitos dirigentes intermédios de serviços públicos, em workshops e seminários sobre BSC, percebemos que o modelo tem uma boa receptividade junto desses dirigentes, acreditam que pode ser útil para melhorar a performance, mas estão convencidos que a iniciativa de implementação terá que partir da direcção de topo. Como vimos, esta não é uma visão correcta. As chefias intermédias podem ter a iniciativa e assumir um papel fundamental em melhorias de performance, que envolvam modelos como o BSC, mostrando depois o sucesso dos resultados obtidos não só às outras áreas departamentais, mas também à gestão de topo.

Esta abordagem de implementação pode funcionar mesmo em estruturas extensas e complexas. Um exemplo, na área da Segurança Social. O Instituto da Segurança Social (ISS) possui serviços centrais e serviços distritais (Centros Distritais de Segurança Social). Estes serviços distritais têm uma estrutura interna e dimensão consideráveis (alguns com mais de 500 trabalhadores). A iniciativa do *balanced scorecard* pode partir de um dirigente intermédio de determinada área (exemplos: departamento financeiro, sistemas informação, unidade de cooperação com IPSS) integrada num centro distrital. Esta iniciativa departamental pode ter dois tipos de impacte: ganha visibilidade e adquire adeptos junto da gestão de topo ou estimula responsáveis de outros departamentos. O primeiro impacte pode originar a decisão de implementar o BSC de forma generalizada. O segundo, é uma forma de expansão a nível departamental, cujo sucesso acabará por conquistar também a preferência da gestão de topo. Como é óbvio, terá que haver um entendimento prévio e uma linha de comunicação aberta que envolva o dirigente intermédio (*champion* da iniciativa), o director do Centro Distrital e o Director do ISS, nomeadamente para ajudar a clarificar o alinhamento com a missão, as prioridades estratégicas e as metas a atingir.

4. CONCLUSÕES

Os serviços públicos têm um papel crucial na sociedade e na economia dos países. A necessidade e tentativa de melhoria da performance é generalizada.

Os serviços públicos portugueses atravessam uma nova época de mudanças. Medidas recentes que estão em fase de implementação – Simplex e PRACE. Medidas anunciadas, umas com possibilidade de surgirem a curto prazo, outras, muito provavelmente, a médio prazo. No entanto, os cidadãos apreciam e valorizam um outro caso de inovação/eficiência divulgado nos *media*, mas aguardam e exigem resultados visíveis de grande dimensão, traduzidos em serviço público eficiente, integrado, de qualidade e adequado ao nível de impostos cobrados.

A ideia central e o contributo desejado para esta comunicação, reside na urgência em realizar melhorias, no impacte alargado dessas melhorias e na forma de as fazer, apoiadas na liderança e em ferramentas sólidas, mas ao mesmo tempo fáceis de entender, como o Balanced Scorecard e os Mapas Estratégicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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;

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;

MANKINS, M.; STEELE, R.: *Turning Great Strategy into Great Performance*, Harvard Business Review (July - August 2005);

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;

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

PORTER, M.: *What Is Strategy?* Harvard Business Review (November - December 1996).