

Capítulo 6 – Balanced Scorecard adaptado aos serviços públicos

■ RESUMO INTRODUTÓRIO

Este capítulo é integralmente dedicado à adaptação do Balanced Scorecard e respectivos conceitos à realidade dos serviços públicos. Constitui uma sequência lógica, não só de toda a Parte I (capítulos 1 a 4), mas também do capítulo 5. Está organizado em quatro pontos:

1. Modelo adaptado aos serviços públicos;
2. Conceitos adaptados aos serviços públicos;
3. Implementação do Balanced Scorecard;
4. Mapas da Estratégia em serviços públicos.

No primeiro ponto, desenvolvem-se as diferentes configurações que a «geografia» do Balanced Scorecard pode apresentar, quando adaptado aos serviços públicos.

No ponto dois, abordam-se os conceitos fundamentais do BSC, no contexto específico dos serviços públicos. Neste sector, conceitos fulcrais como – missão, visão, estratégia, clientes – adquirem contornos e dinâmicas completamente distintos das empresas do sector privado.

No ponto três, são desenvolvidos aspectos importantes a considerar, quando se procede à implementação do BSC em serviços públicos. Por exem-

plo: suporte e liderança do projecto, parcerias a nível de consultoria e *software*, alinhamento de estruturas centrais, regionais e locais, ligação do BSC ao orçamento.

Por último, no ponto quatro, são apresentados dois exemplos práticos de Mapas da Estratégia, os quais, embora simulados, têm como referência serviços que integram efectivamente a estrutura actual da administração pública.

1. Modelo adaptado aos serviços públicos

1.1. INTRODUÇÃO

O Balanced Scorecard (BSC) foi criado em 1992 com o objectivo de melhorar os sistemas de medição da performance no sector privado, tal como se analisou no capítulo 2. A partir de 1996, ano em que Kaplan & Norton publicaram o primeiro livro sobre o modelo, começaram a surgir as primeiras tentativas da sua adaptação ao sector público e às organizações sem fins lucrativos. Nos quatro anos seguintes, a adaptação aos serviços públicos foi progressivamente melhorada e intensificou-se a utilização do BSC em diferentes tipos de estrutura das administrações públicas – serviços centrais, regionais e locais – em diversos países. Em 2001, ano da publicação do segundo livro de Kaplan & Norton, o modelo tinha já uma extensa rede de adeptos nos serviços públicos, como se constata através da seguinte afirmação:

«Em 1996, a migração do Balanced Scorecard para os sectores governamentais e sem fins lucrativos estava numa situação embrionária. Nos quatro anos seguintes, o conceito foi amplamente aceite e adoptado por este tipo de organizações em todo o mundo. Com base no estudo efectuado sobre diversos Scorecards desenvolvidos por essas organizações, adquirimos uma visão adicional sobre o uso efectivo do modelo em organismos públicos e sem fins lucrativos.»

Kaplan & Norton, *The Strategy Focused Organization*,
tradução em Castelhano, 2001, p. 145.

É importante contextualizar a época em que ocorre a migração do BSC do sector privado para os serviços públicos. Na segunda metade dos anos 90, diversos países em todo o mundo – Reino Unido, Suécia, Finlândia, Canadá, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia – tinham já uma experiência

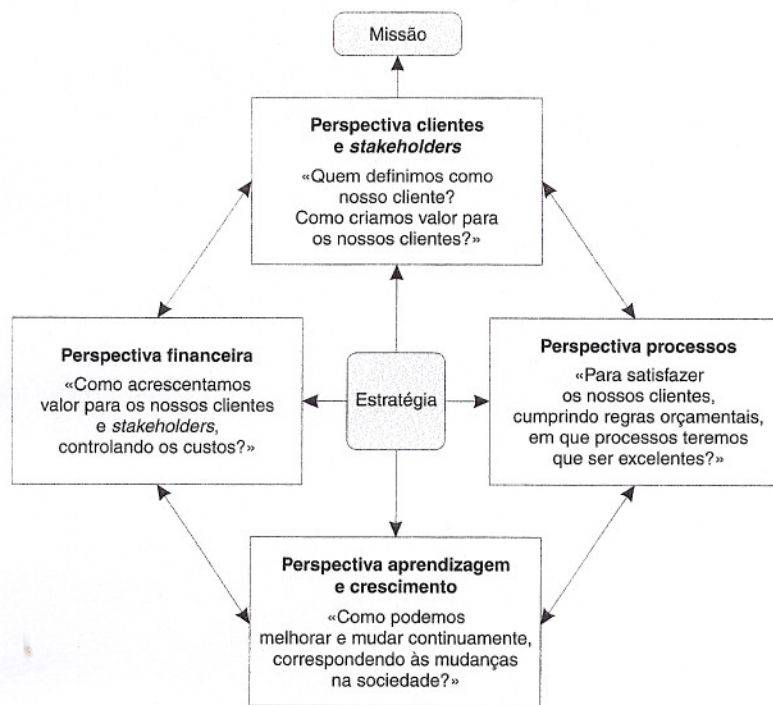
acumulada de mais de dez anos na utilização de sistemas de medição e gestão da performance nos respectivos serviços públicos. Esta prática vinha acontecendo no âmbito da mudança da gestão pública tradicional para a nova gestão pública ou gestão por resultados, com enfoque na eficiência, na qualidade e nos serviços centrados no cidadão como cliente. Aqueles países, por via da mudança ocorrida, conheciam bem a dificuldade de medir a performance e alinhar as actividades diárias dos funcionários públicos com metas estratégicas, as quais, se fossem realizadas com sucesso, concretizariam a missão e produziriam impactos positivos na vida dos cidadãos. Neste contexto, valia a pena experimentar a utilização do Balanced Scorecard, que já tinha obtido significativo sucesso nas empresas, e adaptá-lo aos serviços públicos, com o objectivo de melhorar a performance e fazer da estratégia o trabalho diário de todas as pessoas na organização.

1.2. ALTERAÇÕES AO MODELO ORIGINAL

A adaptação do Balanced Scorecard aos serviços públicos obrigou a algumas alterações e à revisão dos conceitos do modelo original. Desde logo, o modelo adaptado requer uma nova «geografia», conforme refere Paul Niven (2003, p. 27). A configuração do BSC adaptado aos serviços públicos está representada na Figura 6.1., que mostra três grandes alterações, relativamente ao modelo original:

- *Missão* – surge no topo do BSC, funcionando como uma quinta perspectiva abrangente, para a qual terão que convergir os objectivos, metas e iniciativas fixados nas outras perspectivas.
- *Perspectiva Clientes e Stakeholders* – esta perspectiva assume o papel principal, logo a seguir à missão. Surge o conceito de *stakeholder*, associado aos clientes, para traduzir um universo bastante diversificado de entidades as quais, não sendo clientes directos em termos de bens e serviços produzidos, têm múltiplos interesses e influenciam as decisões nos serviços públicos.
- *Perspectiva Finanças e Orçamento* – corresponde à perspectiva financeira, que constituía a figura de topo no modelo das empresas. No BSC adaptado é posicionada depois dos clientes, funcionando como um recurso (*enabler*) e, simultaneamente, como um constrangimento associado aos limites e regras orçamentais existentes no sector público.

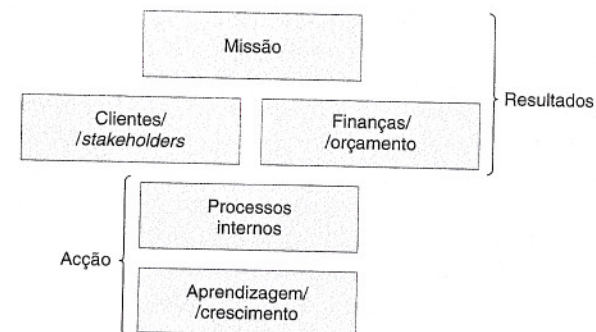
FIGURA 6.1. BALANCED SCORECARD ADAPTADO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS



A Figura 6.1 corresponde ao modelo adaptado que é habitualmente apresentado nos textos e manuais sobre o Balanced Scorecard. Todavia, podem surgir outras configurações, como por exemplo as apresentadas nas Figuras 6.2, 6.3 e 6.4 seguintes.

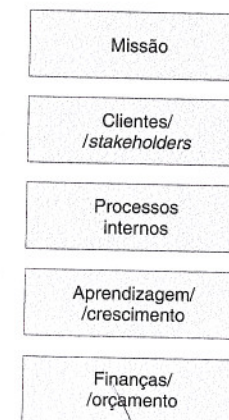
A Figura 6.2 mostra uma versão do BSC adaptado aos serviços públicos, na qual a perspectiva Finanças e Orçamento é posicionada ao mesmo nível da perspectiva Clientes e Stakeholders. Esta alteração quer significar que as iniciativas desenvolvidas nas duas perspectivas colocadas na base – aprendizagem e crescimento e processos internos – terão sempre que interagir, em termos de objectivos e de relações causa-efeito, visando não só a criação de valor para clientes mas, simultaneamente, a melhoria da eficiência na utilização dos recursos, economia e rigor orçamental, reflectidos na perspectiva finanças/orçamento.

FIGURA 6.2. BALANCED SCORECARD ADAPTADO: VERSÃO 2



A Figura 6.3 mostra uma terceira configuração do BSC adaptado aos serviços públicos, na qual a perspectiva Finanças e Orçamento foi transportada para a base do Balanced Scorecard, onde actua como alavanca da perspectiva Aprendizagem e Crescimento. As duas perspectivas, em conjunto, vão constituir o suporte (*enablers*) das perspectivas processos e clientes, a partir das quais são produzidos resultados (*outcomes*) alinhados com a missão de cada serviço público.

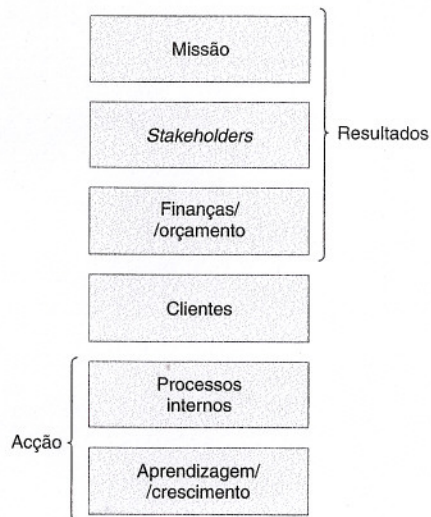
FIGURA 6.3. BALANCED SCORECARD ADAPTADO: VERSÃO 3



Esta configuração (figura 6.3) foi utilizada, por exemplo, no Balanced Scorecard implementado no Texas State Auditor's Office (*Perform Magazine: Special Edition – Government*). Uma variante desta versão consiste em trocar a ordem das duas últimas perspectivas, isto é, colocar a perspectiva aprendizagem/crescimento na base, seguida das finanças/orçamento. Foi a solução utilizada num caso de sucesso bastante conhecido – City of Charlotte, North Carolina (Paul Niven, 2003).

A quarta versão, representada na Figura 6.4, constitui uma variante da Figura 6.2. A única diferença consiste na divisão da perspectiva Clientes e Stakeholders em duas perspectivas independentes. Pode ser vantajoso fazer este tipo de adaptação em determinados serviços públicos, quando existe um grupo importante de stakeholders bem definido, cuja satisfação tenha que ser assegurada, através de objectivos totalmente independentes daqueles que são fixados para os clientes, na qualidade de utilizadores e consumidores directos dos serviços. Este tipo de configuração foi utilizada no Balanced Scorecard do Naval Undersea Warfare Center (NUWC), Division Newport (Paul Niven, 2003, p. 158).

FIGURA 6.4. BALANCED SCORECARD ADAPTADO: VERSÃO 4



Muito embora estejam a ser utilizadas actualmente diferentes configurações do BSC adaptado, constata-se, através de estudos realizados, que a maior parte dos serviços públicos (cerca de dois terços) prefere utilizar apenas as quatro perspectivas tradicionais do BSC representadas na figura 6.1. O que se tem verificado, com alguma frequência, é a mudança dos nomes das perspectivas, adaptando-os à realidade de cada serviço, por exemplo – a perspectiva clientes e stakeholders pode designar-se «comunidade» ou «cidadãos», a perspectiva financeira pode ser designada «orçamento» ou «recursos», a perspectiva processos pode ter o título de «operações» e a perspectiva aprendizagem/crescimento pode surgir com a designação de «pessoas» ou «infraestrutura interna».

§ 2. Conceitos adaptados aos serviços públicos

2.1. MISSÃO, VALORES E VISÃO

No capítulo 3 abordaram-se os conceitos de missão, valores e visão, como sendo os pilares que suportam o desenvolvimento do Balanced Scorecard em qualquer tipo de organização – privada, pública ou sem fins lucrativos. A implementação do modelo num organismo público tem um ponto de partida idêntico ao sector privado – em primeiro lugar, há que definir a *missão* de forma clara, a qual deverá estar suportada num conjunto de valores interiorizados e partilhados pelos membros da organização, em seguida é necessário definir a *visão*, com base na qual serão depois estruturadas as prioridades estratégicas necessárias à sua concretização.

O conceito de **MISSÃO** assume no sector público uma importância muito mais crucial que no sector privado, motivo pelo qual surge como uma quinta perspectiva no topo do Balanced Scorecard adaptado (Figura 6.1). Os serviços públicos são organizações totalmente orientadas para a missão.

A missão dos organismos públicos encontra-se habitualmente definida nas respectivas leis orgânicas, onde também são explicitadas as atribuições e competências dos serviços. A missão, definida desta forma, apresenta desde logo um enfoque jurídico centrado na perspectiva interna de funcionamento e na hierarquia dos serviços. É importante que a missão ultrapasse este enfoque jurídico e constitua um quadro de referência para o desenvolvimento dos serviços públicos, conforme refere Arminda Neves (2002, p. 84-85).

«Nas organizações da Administração Pública, tradicionalmente definidas em função de atribuições e competências numa perspectiva basicamente jurídica, dependente de uma visão hierárquica centrada no funcionamento interno e de leitura restritiva (o que é permitido fazer), importa vincar e desenvolver uma postura de acção virada para as necessidades e problemas sociais, aberta a novas exigências e articulações.»

«Não importa, contudo, garantir apenas a definição da identidade e da missão de uma organização, mas, sobretudo, que estes instrumentos sejam assumidos e utilizados como quadro de referência para o desenvolvimento da mesma, o que pressupõe que o seu processo de construção e actualização se faça gerando consensos e fundindo-se numa cultura organizacional global.»

Arminda Neves, *Gestão na Administração Pública*, 2002, pp. 84-85.

A missão, vista como um pilar do sistema de gestão da performance e do Balanced Scorecard nos serviços públicos, tem que conter um enfoque muito mais apelativo, motivador e indutor de resultados, do que aquele que resulta dos princípios definidos nas leis orgânicas. Neste contexto, a implementação do BSC em qualquer organismo público terá sempre que se iniciar com uma reflexão desenvolvida, primeiro a nível da gestão de topo, alargada depois às chefias intermédias, sobre a razão de ser da organização (*porque existimos?*), quais são os seus clientes e *stakeholders*, quais as suas preferências (*valor público*), quais os *outputs* a produzir (bens e serviços) e, finalmente, qual o contributo que a organização deverá dar para a concretização dos impactos e transformações (*outcomes*) a realizar na sociedade.

Alguns serviços públicos poderão hesitar, por vezes, em colocar no topo do seu Balanced Scorecard missões muito abrangentes e ambiciosas, tais como: «integrar socialmente pessoas desfavorecidas» ou «eliminar a pobreza» ou «criar um país desenvolvido através da educação» ou mesmo «melhorar a saúde pública». Este receio pode estar fundamentado na falta de controlo que os serviços, individualmente, têm sobre os resultados a atingir baseados numa missão abrangente. De facto, a missão, como perspectiva de topo do BSC, está orientada para a avaliação de resultados finais (*outcomes*) ou impactos na sociedade, os quais, na maior parte dos casos, resultam das acções conjuntas de vários serviços públicos, do mesmo ministério ou de ministérios diferentes, ou de parcerias entre serviços públicos, empresas e sector sem fins lucrativos.

Todavia, apesar dessa ausência de controlo sobre os resultados, é muito importante, para o sucesso do Balanced Scorecard, haver uma reflexão sobre os objectivos centrais da missão, numa perspectiva mais focalizada nas operações e nos clientes/*stakeholders*. A partir desta reflexão será possível definir

uma visão e as estratégias mais adequadas para a concretizar. A missão é um macro objectivo que, muito provavelmente, nunca será atingido de forma integral. Todavia, é crucial manter o foco na missão e direccionar estratégias e acções que visem a sua concretização, fixando metas parcelares e mensuráveis, cuja monitorização e avaliação seja possível realizar, através dos indicadores e iniciativas inscritos no Scorecard e nos mapas da estratégia.

A **VISÃO** é outro conceito fundamental da gestão da performance e do Balanced Scorecard, que terá que ser analisado no contexto específico dos serviços públicos. A visão pode ser definida como *um futuro ideal desejado*, construído com base nos objectivos abrangentes constantes da missão. A partir da visão são definidas as prioridades, programas e projectos estratégicos, através dos quais se pretende conduzir a organização pública para um futuro de sucesso desejado, no longo prazo.

Uma questão de partida que se coloca é – quem define a visão nos serviços públicos? Esta questão não se apresenta, por exemplo, no sector privado, uma vez que as pessoas nas empresas sabem que compete à gestão de topo definir a visão e a orientação estratégica. Nos serviços públicos esta dúvida faz sentido, dado que existem duas figuras de topo envolvidas na gestão – os políticos eleitos democraticamente, (por exemplo, a nível dos ministérios), e os gestores dos serviços operacionais (por exemplo, nos institutos públicos). A visão e metas estratégicas, em relação às quais os gestores respondem directa ou indirectamente, terão necessariamente que estar relacionadas, em maior ou menor grau, com a agenda dos políticos eleitos. A forma como essa articulação se processa na prática depende de vários factores – o tipo de serviço, o seu posicionamento na estrutura (central, regional, local), a sua importância estratégica em relação aos impactos produzidos na sociedade, o volume de verbas movimentadas, tipo de autonomia, perfil de liderança dos responsáveis políticos e dos gestores envolvidos, proximidade e relacionamento entre ambos, etc. A necessidade de existir esta articulação ou parceria, entre responsáveis políticos e gestores, foi já abordada no capítulo 5, no âmbito da gestão da performance.

Para além de ser necessário estabelecer a referida articulação interna entre políticos e gestores, na definição da visão dos serviços públicos, faz também cada vez mais sentido obter a participação ou, no mínimo, ouvir outras entidades externas – empresas, organizações sem fins lucrativos, associações, grupos comunitários, voluntariado e outras. Por exemplo, para uma universidade pública que pretenda criar cursos de pós-graduação e MBA's destinados a pessoas que já estão ou irão ficar inseridas, prioritariamente, no mercado de trabalho de determinada região, será importante conhecer as diferentes perspectivas das organizações que interagem nesse mercado

regional – entidades empregadoras públicas, privadas e sem fins lucrativos, associações patronais, sindicatos, estudantes. Este conhecimento, proveniente do trabalho em rede, irá possibilitar, por exemplo – a identificação das áreas de conhecimento mais prioritárias, estruturação dos cursos com conteúdos e abordagens mais adequadas, contratação de docentes e recrutamento de candidatos, de acordo com o perfil mais ajustado à realidade da região.

2.2. ESTRATÉGIA

Através da Figura 6.1 – Balanced Scorecard adaptado aos serviços públicos – pode verificar-se que a **ESTRATÉGIA** continua posicionada no centro do modelo, tal como acontece no sector privado (ver capítulo 3). De facto, o objectivo central do BSC é ajudar a traduzir a estratégia em acção, independentemente do tipo de organização onde se aplica. Se, num determinado serviço público, não forem conhecidas as suas prioridades estratégicas, as quais deverão estar alinhadas com o objectivo de longo prazo a atingir (visão), também não fará muito sentido recolher e analisar um conjunto de indicadores financeiros ou não financeiros relativos ao comportamento da performance. Perante uma falta de explicitação ou clareza da estratégia, qualquer sistema de medição acaba por se traduzir num mero conjunto de indicadores, que não estabelecem relações de causa-efeito entre si, tornando-se muito difícil perceber, através dos mesmos, se as melhorias realizadas em determinada área da organização estão a ter os impactos desejados noutras áreas. Na realidade, o que pode mesmo acontecer (e acontece, com alguma frequência) é obterem-se efeitos negativos na performance, que resultam de conflitos entre as iniciativas, pelo facto das mesmas não estarem alinhadas com uma estratégia clara.

Os serviços públicos, em geral, têm dificuldade na definição de estratégias claras e consistentes. É um problema cultural que advém, não só da própria natureza do serviço público – abrangência da missão e diversidade de *stakeholders* – mas também do modelo de gestão praticado durante muitos anos, centrado nas operações, ou seja naquilo que os serviços têm que fazer diariamente, sem grande preocupação com metas e resultados de longo prazo. Com alguma frequência, as tentativas para definir e descrever a estratégia num serviço público, acabam por se traduzir na apresentação duma lista detalhada de programas, actividades e iniciativas em curso, ou por realizar, que basicamente fundamentam ou justificam a atribuição de verbas no orçamento desse serviço. O conceito de estratégia, ou de prioridades estratégicas, aplicado à gestão da performance e ao Balanced Scorecard, é muito diferente desta lista de actividades em curso ou planeadas.

A estratégia são prioridades ou escolhas. Robert Kaplan refere: «a estratégia não pode ser um conceito estranho para as organizações do sector público...Estas, ao tentarem fazer tudo para todos, podem acabar por fazer muito pouco» (Kaplan, 2000). Os serviços públicos trabalham com recursos orçamentais limitados, o que implica fazer escolhas e seleccionar prioridades. O dinheiro gasto em determinado projecto ou actividade pública, não poderá ser gasto noutro projecto ou programa – qual dos dois é mais prioritário? A resposta a esta questão traduz-se numa prioridade estratégica, que representa uma decisão acerca do que tem mais valor para os clientes/*stakeholders*. O conceito de estratégia pode então definir-se como sendo – *as escolhas que os serviços públicos fazem para criar valor público para a comunidade que servem*.

Tudo o que se referiu anteriormente acerca da dúvida sobre «quem define a visão» nos serviços públicos, aplica-se também na definição da estratégia, uma vez que esta tem uma ligação inequívoca, não só com a visão, mas também com a missão. Devem existir prioridades estratégicas transversais a todos ou a diversos sectores da administração, existirão depois estratégias sectoriais para cada ministério e finalmente existirão prioridades definidas pelos serviços pertencentes ou tutelados por cada ministério, e também prioridades estratégicas para as administrações regionais e locais.

A principal utilização do Balanced Scorecard nos serviços públicos dos diversos países, tem sido direccionada sobretudo para o suporte à execução das estratégias, numa perspectiva individual, ao nível de serviços com alguma autonomia – por exemplo, institutos públicos, universidades, escolas, hospitais, forças de segurança e defesa, bombeiros, protecção civil, administrações regionais e locais, governo de cidades e outros. Estes serviços implementadores tiveram, em primeiro lugar, que alinhar a sua missão, visão e estratégias com as prioridades e opções definidas a níveis mais altos da administração e do poder político eleito, estabelecendo um diálogo e parceria entre gestores e responsáveis políticos.

Não se tem verificado a implementação generalizada do BSC envolvendo sectores completos da administração pública, por exemplo: todos os serviços integrados e sob tutela de determinado ministério. A opção habitualmente escolhida, como demonstra o caso da Finlândia descrito no capítulo 5, consiste na definição global do modelo e conceitos de gestão da performance para toda a administração, deixando depois ao critério individual dos gestores de cada serviço a utilização das soluções e metodologias que considerem mais adequadas e eficazes. O Balanced Scorecard tem sido a solução que regista maior preferência, como por exemplo, a nível das administrações regionais e locais, onde o modelo tem sido frequentemente recomendado e apresenta vários casos de sucesso.

2.3. PERSPECTIVA CLIENTES E STAKEHOLDERS

O BSC adaptado aos serviços públicos (figura 6.1) coloca a perspectiva clientes/*stakeholders* no topo, imediatamente depois da missão. É a perspectiva, na qual se deverão reflectir os resultados finais definidos na missão, sendo por isso fundamental definir bem quem são os clientes e os *stakeholders* de cada organismo. O trabalho de identificação dos *stakeholders*, análise das suas necessidades e preferências e caracterização das interações que estabelecem com os serviços públicos é dos mais críticos e complexos no processo de implementação do BSC num serviço público.

No sector privado, as empresas respondem perante os detentores do capital (investidores), que são os principais *stakeholders*, relativamente aos resultados atingidos, os quais podem ser monitorizados através da perspectiva financeira situada no topo do Balanced Scorecard. Nos serviços públicos, essencialmente orientados para a missão, o principal enfoque está nos clientes/*stakeholders* e na satisfação das suas necessidades diferenciadas. É perante estes que os serviços públicos têm que responder. As finanças (orçamento) não são o seu objectivo final, constituem apenas um meio para atingir um fim.

O conceito de cliente no sector público é bastante complexo. Há uma grande diversidade de organizações e grupos de cidadãos que interagem com os serviços, com diferentes interesses e participações na prestação dos serviços. Nalgumas situações, quem cria ou implementa o serviço público, quem o financia e quem o utiliza, são grupos diferentes de cidadãos, com expectativas diferenciadas. Por outro lado, os próprios cidadãos/clientes participam na produção dos serviços e têm um papel importante na qualidade dos resultados finais atingidos. Por exemplo: a segurança rodoviária não depende só das estradas e infraestruturas construídas por entidades públicas, depende também dos meios de transporte e essencialmente da forma como as pessoas conduzem; a qualidade da saúde pública não depende apenas dos profissionais de saúde ou dos recursos e equipamentos disponibilizados pelo serviço nacional de saúde, depende também dos hábitos e comportamentos dos cidadãos – hábitos alimentares, consumo de álcool, tabaco, exercício físico, etc.

A utilização da designação *cliente* nos serviços públicos, de forma generalizada, não é consensual, se bem que tenha sido um conceito fulcral da filosofia da Nova Gestão Pública introduzida em diversos países, com o objectivo fundamental de centrar os serviços públicos no cidadão como cliente. A palavra cliente pode não ser adequada para traduzir a complexidade das relações entre serviços públicos e cidadãos. Algumas das particularidades de ser cliente são: a possibilidade de escolher entre «adquirir ou não adquirir»

e seleccionar qual o «fornecedor do serviço», situação que não acontece na maioria dos organismos públicos, que actuam em situação de monopólio. Por exemplo, ninguém solicita uma certidão de nascimento apenas pelo prazer de a ter e, quando é obrigado a requerer esse documento, vai ter que se dirigir ao único serviço público que o fornece, independentemente do preço e da qualidade. Os serviços públicos que já implementaram o Balanced Scorecard tiveram que fazer essa escolha relativamente à designação que iriam adoptar – clientes, *stakeholders*, utentes, cidadãos, comunidade, ou outra – decisão que requer reflexão e pode ser complexa.

A metodologia que geralmente tem sido adoptada pelos implementadores consiste em efectuar uma reflexão inicial, (tipo *brainstorming*) o mais abrangente possível, para identificar quem são todos os possíveis destinatários e interessados, directos ou indirectos, não só em relação aos serviços prestados (*outputs*), mas também quanto aos resultados finais produzidos na sociedade (*outcomes*).

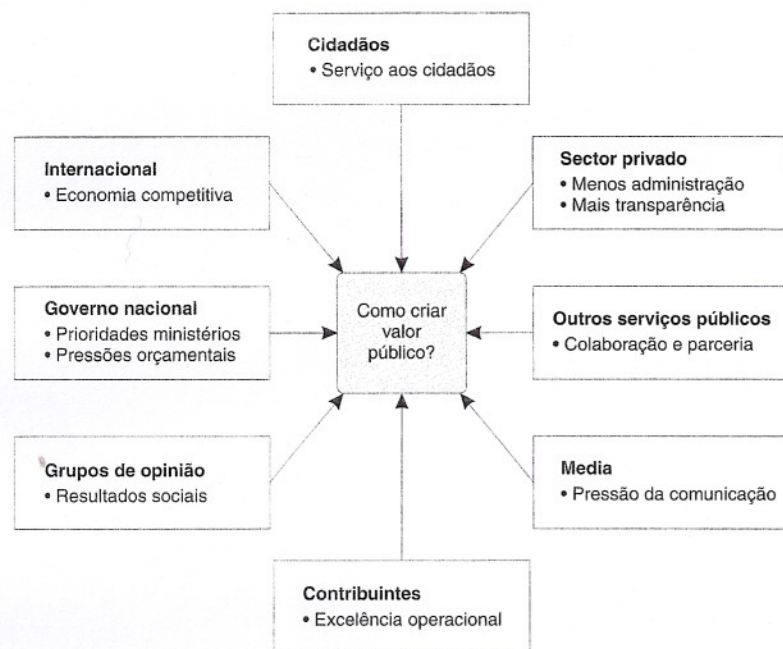
A partir dessa análise abrangente, parte-se depois para uma análise mais micro, a fim de identificar grupos chave de *stakeholders* com diferentes perfis, cuja satisfação (criação de valor) exige a fixação de diferentes objectivos, metas e indicadores de performance. A partir desta análise é possível, não só escolher a melhor designação para a perspectiva de topo, mas também definir a estrutura e designação das outras perspectivas do BSC. O mais habitual é surgir a perspectiva «clientes e *stakeholders*», que contempla a maior diversidade possível de interessados na prestação dos serviços, cuja satisfação será assegurada através de objectivos e indicadores diferenciados.

Como se viu anteriormente, através das diferentes configurações do BSC, a perspectiva «clientes e *stakeholders*» poderá ser dividida em duas perspectivas distintas – «clientes» e «*stakeholders*». Nesta situação, surgem ainda duas hipóteses: a perspectiva *stakeholders* poderá estar posicionada a um nível superior ao dos *clientes*, ou estar ao mesmo nível. A primeira hipótese pode surgir, por exemplo, com a finalidade de contemplar um ou vários *stakeholders* que detenham uma «autoridade» específica e crucial para o funcionamento do serviço. Por exemplo, no caso do serviço público implementador do BSC ser financiado por uma entidade que só disponibiliza fundos com base em resultados de performance, medidos através de indicadores específicos. Nesta situação, esses indicadores e objectivos específicos adquirem uma importância crítica para a continuidade operacional do organismo e, como tal, deverão integrar uma perspectiva «*stakeholders*» autónoma, colocada no topo do BSC.

A diversidade de *stakeholders* pode originar diferentes expectativas as quais, no seu conjunto, constituem uma forte pressão externa sobre a perfor-

mance dos serviços públicos. Esta pressão (referida também no capítulo 5) tem dois vectores – por um lado, maior exigência para a melhoria da qualidade dos serviços e, por outro lado, a necessidade de reduzir custos através do aumento da eficiência e da eficácia. Essa pressão originada pelas expectativas de diferentes *stakeholders*, está representada na Figura 6.5.

FIGURA 6.5. DIFERENTES EXPECTATIVAS DOS STAKEHOLDERS



Fonte: IBM Institute for Business Value – Performance Management in European Government (2004).

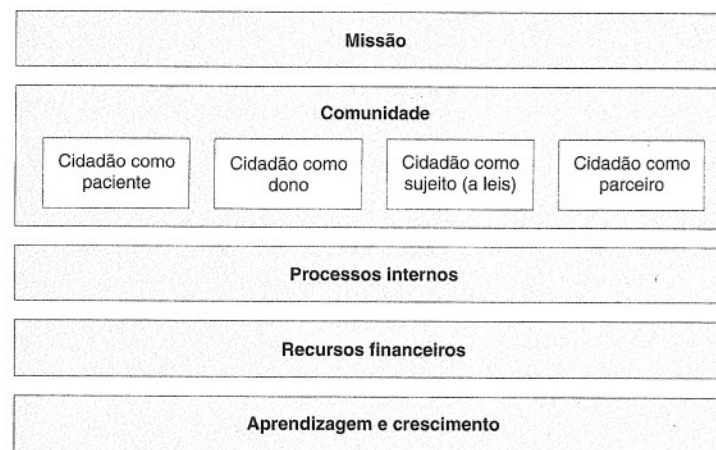
O aspecto mais crucial da perspectiva clientes e *stakeholders*, ou outra designação escolhida, consiste na capacidade de envolver a maior diversidade possível de interessados e identificar as suas preferências e comportamentos. Se este trabalho não for feito correctamente, os objectivos definidos nas perspectivas processos internos e aprendizagem e crescimento estarão alinhados apenas parcialmente com os resultados finais (*outcomes*) a atingir, situação que pode afectar a performance do serviço público no longo prazo.

164

A perspectiva clientes e *stakeholders* ficará enriquecida e melhorada, em função da maior diversidade de interessados possível, que a gestão de topo do serviço público e a equipa de implementação do Balanced Scorecard conseguem identificar. Todavia, quanto maior for essa diversidade, maior será também a complexidade, nomeadamente ao nível do mapa da estratégia, onde é necessário estabelecer relações de causa-efeito directas entre a perspectiva processos internos e a perspectiva clientes e *stakeholders*. É necessário, por isso, encontrar um ponto de equilíbrio entre diversidade e complexidade.

Em Itália, alguns serviços públicos na área da saúde (Fabrizio Bocci, 2005) defrontaram-se com essa complexidade ao nível dos *stakeholders*. Para a reduzirem, utilizaram uma solução que consistiu na substituição da perspectiva «clientes e *stakeholders*» por outra designada «Comunidade». Dentro desta identificaram depois, numa base multi-dimensional, quatro perfis de grupos de cidadãos interessados, com base nos diferentes papéis que os mesmos podem assumir no relacionamento com os serviços públicos. De acordo com esta abordagem, o Balanced Scorecard nos referidos serviços da área da saúde adquiriu a configuração representada na Figura 6.6.

FIGURA 6.6. CIDADÃOS COMO STAKEHOLDERS



Fonte: Fabrizio Bocci (2005).

165

Os quatro papéis que os cidadãos podem assumir, (Figura 6.6) os quais estão associados a quatro dimensões da prestação do serviço público, são:

- *Cidadão como Cliente* (dimensão resposta) – centra-se na capacidade de resposta dos serviços e na satisfação do cidadão como cliente, aspecto que traduz uma significativa mudança relativamente ao modelo burocrático do serviço público. Por vezes, a palavra cliente poderá não ser a mais adequada para traduzir a relação entre o cidadão e a organização pública, outras designações tais como – utente, paciente, passageiro, aluno, ou simplesmente cidadão – poderão resultar melhor.
- *Cidadão como Dono* (dimensão *accountability*) – traduz uma responsabilidade dos serviços públicos mais abrangente do que na dimensão anterior. Os cidadãos pagam impostos, votam e são membros da sociedade com direitos estabelecidos na consituição. Nesta perspectiva, os organismos públicos têm que estar comprometidos com interesses globais da comunidade, utilizando os recursos da melhor forma possível na criação de valor público,
- *Cidadão como Sujeito a Leis* (dimensão protecção) – os cidadãos têm deveres de cidadania, os quais são regulados por normas e leis que os serviços públicos devem reforçar através de várias actividades no âmbito da sua actuação: informação, prevenção, vigilância, controlo, inspecção. Proteger a cidadania através de leis significa, não só melhorar o bem-estar social, mas também minimizar os riscos e incertezas que podem afectar a performance dos serviços públicos.
- *Cidadão como Parceiro* (dimensão compromisso) – o compromisso e envolvência dos cidadãos podem ser vistos como processos, todavia parece mais correcto considerá-los como metas. Este compromisso tem duas vertentes: a nível individual e a nível organizacional. O compromisso dos cidadãos, como pessoas, diz respeito à sua participação e responsabilidade nos serviços públicos. Por exemplo, na área da saúde a relação existente entre o «acto de fumar e o diagnóstico do cancro do pulmão». O compromisso organizacional está relacionado com o enfoque actual nas parcerias, não só entre os vários serviços públicos, mas também entre estes e os sectores privado e sem fins lucrativos, visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Este compromisso entre organizações deverá evoluir do conceito de parcerias genéricas para um conceito de redes estruturadas, com regras claras de governação e responsabilidade, potenciando benefícios para utilizadores, organizações e funcionários envolvidos.

166

A ideia de sintetizar um universo muito extenso de *stakeholders* em quatro dimensões, parece ser adequada aos objectivos pretendidos – manter a abrangência e consistência da perspectiva de topo do Balanced Scorecard sem, todavia, tornar demasiado complexas as relações causa-efeito e a operacionalização dos mapas da estratégia.

2.4. PERSPECTIVA FINANÇAS E ORÇAMENTO

Nenhuma organização, independentemente do seu estatuto, pode funcionar com sucesso e satisfazer os clientes, sem dispor de recursos financeiros. Nos serviços públicos, a perspectiva financeira integra o Balanced Scorecard, mas numa filosofia diferente do sector privado, como se viu. As finanças constituem um recurso necessário (*enabler*) mas, simultaneamente impõem restrições através da gestão orçamental, fixando limites e impondo a necessidade de se trabalhar com eficiência. Esta diferença obriga, tal como acontece na perspectiva «clientes e *stakeholders*», a uma análise específica da perspectiva financeira do BSC aplicado num serviço público.

Uma das configurações mais frequentes do Balanced Scorecard adaptado aos serviços públicos está representada na figura 6.2, na qual a perspectiva «finanças/orçamento» foi colocada ao mesmo nível da perspectiva «clientes e *stakeholders*». Uma questão que, de imediato, pode surgir é: a perspectiva financeira é uma perspectiva de *output* ou de *input*? Penso que, para a grande maioria dos serviços públicos se trata de uma perspectiva de *input*, ou seja, a disponibilização de recursos – pessoas, infraestruturas, financiamento – que possibilitam atingir a missão. O argumento contrário, seria considerar a perspectiva financeira como sendo de *output*, afirmação com alguma lógica no caso de serviços públicos que têm competências para cobrar impostos, contribuições e taxas – serviços de finanças, segurança social, municípios, etc. Mesmo nesta situação, podemos sempre argumentar que o objectivo último da melhoria na cobrança de impostos e taxas é cumprir a missão global da administração pública, que consiste na melhoria do bem-estar social (*outcome*).

Kaplan e Norton (1999) referem que as duas perspectivas – «clientes e *stakeholders*» e «finanças e orçamento» – devem interagir para, em conjunto, proporcionarem a criação de três temas no topo do Balanced Scorecard, directamente ligados à missão. Esta lógica está representada na Figura 6.7.

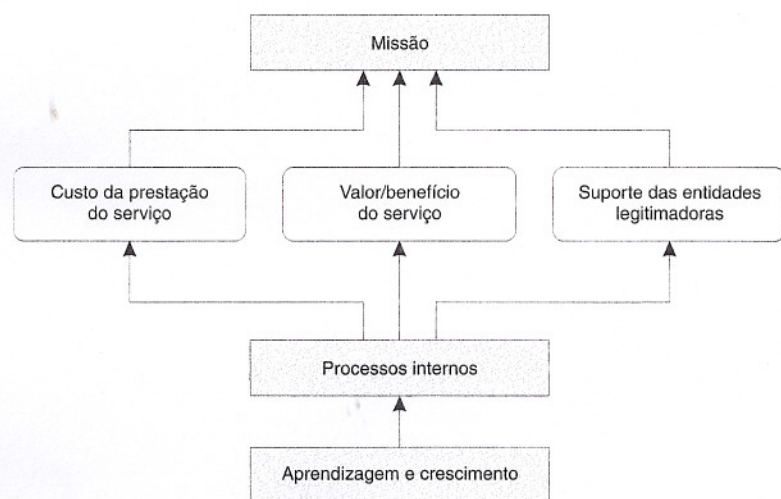
167

Os três temas de topo representados na figura, que resultam da combinação das perspectivas financeira e clientes, traduzem o seguinte:

- *Custo do serviço* – este tema dá ênfase à importância da eficiência operacional na prestação dos serviços públicos.
- *Valor criado* – refere-se aos resultados finais produzidos e benefícios criados para os cidadãos. É a questão mais problemática em termos de medição, em especial, quando se pretendem medir *outcomes*.
- *Suporte legitimador* – representa a necessidade dos serviços públicos considerarem no BSC a satisfação dos *stakeholders* que suportam o seu financiamento – as entidades com poder orçamental (parlamento, ministério das finanças) e os cidadãos como pagadores de impostos.

Em síntese, qualquer serviço público tem três objectivos de alto nível, visando o cumprimento da sua missão: criar valor, a um custo mínimo, e obter o suporte contínuo das entidades financiadoras.

FIGURA 6.7. ARTICULAÇÃO ENTRE AS PERSPECTIVAS FINANCEIRA E CLIENTES



Fonte: Kaplan & Norton (1999).

2.5. PERSPECTIVA PROCESSOS INTER

A perspectiva processos internos deriva directamente dos objectivos e indicadores definidos na perspectiva clientes e *stakeholders*. Assim, a primeira questão a colocar é: «quais são os processos-chave em que teremos que ser excelentes, de forma a criarmos valor para os nossos clientes?»

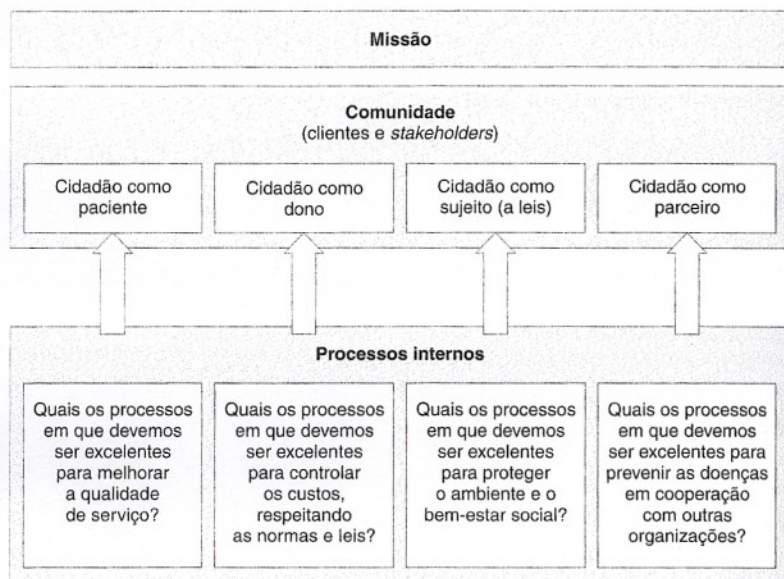
Todos os serviços públicos, desde os departamentos locais mais pequenos, até aos institutos nacionais ou municípios de grande dimensão, utilizam um conjunto de procedimentos, regras e circuitos internos, que representam os seus processos, através dos quais produzem bens e serviços que disponibilizam aos cidadãos e outros *stakeholders*. Neste aspecto as organizações públicas não são diferentes dos sectores privado e sem fins lucrativos.

Uma organização pequena pode ter dezenas de processos, enquanto num serviço de grande dimensão os mesmos podem atingir centenas. É, sem dúvida, a perspectiva do BSC onde habitualmente se identifica maior quantidade de objectivos e de indicadores a medir. Uma questão fundamental para o sucesso do Balanced Scorecard, consiste em seleccionar e medir apenas os processos que conduzem a melhorias nos resultados (*outcomes*) para clientes e, como tal, estão direccionados para a missão do serviço.

A identificação dos *clientes e stakeholders* e a definição de quais são os objectivos a atingir nesta perspectiva do BSC, influenciam directamente os objectivos e indicadores a inscrever na perspectiva processos internos. Por exemplo, a situação representada anteriormente na Figura 6.6, que mostra quatro perfis diferentes no relacionamento entre cidadãos (comunidade) e serviços públicos na área da saúde, obriga a identificar também quatro grupos diferentes de processos, com indicadores e objectivos específicos, cuja concretização com sucesso permite atingir os objectivos na perspectiva «comunidade», em sintonia com a missão do serviço. Esta ligação em termos de causa-efeito nas duas perspectivas, que constitui um factor essencial para o sucesso do Balanced Scorecard, está traduzida na Figura 6.8.

A reflexão e a partilha de conhecimento, geradas habitualmente com a implementação do Balanced Scorecard num serviço público, desencadeiam a descoberta de novos processos, que são importantes na criação de valor futuro para os clientes. Neste pressuposto, implica que, para além da questão habitual – «em que processos teremos que ser excelentes?» – reportada aos processos actuais, seja importante questionar também – «considerando as tendências actuais, quais os novos processos a implementar e a tornar excelentes no futuro?».

FIGURA 6.8. LIGAÇÃO ENTRE PROCESSOS INTERNOS E CLIENTES E STAKEHOLDERS



No Balanced Scorecard aplicado aos serviços públicos é também muito importante manter uma visão inter-organizacional dos processos. Como já se referiu no capítulo 5, ao analisar a gestão da performance, a maior parte dos resultados finais (*outcomes*) disponibilizados aos cidadãos, dependem de processos horizontais onde podem participar vários serviços do mesmo ministério e, por vezes, de diferentes ministérios. Por exemplo, processar subsídios de desemprego ou subsídios por doença, não depende só da eficiência nos processos internos da segurança social. Na realidade, a montante existem outros intervenientes – as entidades empregadoras (declaração das remunerações), os trabalhadores (apresentação dos requerimentos), os serviços de emprego (inscrição), os serviços de saúde (baixas médicas). Assim, na perspectiva processos internos do BSC, é fundamental não só manter o enfoque no cidadão como cliente externo mas, simultaneamente, perceber e valorizar a intervenção de outros serviços que completam os processos e contribuem para a entrega final dos serviços.

No momento actual, em que o enfoque dos serviços é sobretudo criar valor público, a visão horizontal e inter-organizacional dos processos já não

se restringe às entidades públicas. Hoje, os serviços públicos têm que funcionar em redes estruturadas de parcerias – serviços públicos que colaboram com outros serviços públicos e também serviços públicos que colaboram com empresas e organizações sem fins lucrativos. A Figura 6.8 evidencia este aspecto de parceria e colaboração entre serviços públicos e organizações externas, ao identificar o perfil do «cidadão como parceiro».

A perspectiva processos internos representa o conjunto de actividades e acções desenvolvidas pelos serviços. Nesta medida, é fulcral melhorar a eficiência e a qualidade dos processos. São conhecidas algumas metodologias e sistemas de acreditação, tais como a EFQM (*European Foundation for Quality Management*) ou a CAF (*Common Assessment Framework*) que operacionalizam e incentivam essa melhoria de eficiência e qualidade dos processos nos serviços públicos.

2.6. PERSPECTIVA APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO

No capítulo 2, quando se fez a introdução à filosofia do Balanced Scorecard, com base no modelo desenvolvido para o sector privado, referiu-se que através da perspectiva aprendizagem e crescimento se procura responder à questão: «como podemos desenvolver capacidades de mudança e crescimento, que nos permitam concretizar a visão?». O BSC aplicado aos serviços públicos, no que diz respeito a esta perspectiva, mantém a mesma filosofia e objectivos do sector privado. O que mudam são alguns pressupostos, regras e sistemas internos, específicos da gestão pública.

Pelo facto dos serviços públicos serem organizações fundamentalmente orientadas para a missão, as questões relacionadas com a competência dos funcionários, a sua motivação e o alinhamento com as metas e resultados a atingir, adquirem uma importância ainda mais crucial que no sector privado. Todavia, as experiências de implementação do Balanced Scorecard revelam que, uma significativa percentagem de organizações, independentemente do sector a que pertencem, não dedica a devida atenção à perspectiva aprendizagem e crescimento. É normal as equipas de implementação do BSC desenvolverem um trabalho exaustivo acerca dos objectivos e indicadores a inscrever nas perspectivas clientes, financeira e processos do Scorecard e, quando chegam à perspectiva mais crucial – aprendizagem e crescimento – concluem o processo, com a seguinte frase: «o nosso departamento de RH's tratará depois da identificação dos objectivos e indicadores relativos aos recursos humanos!» É um erro que pode inviabilizar o sucesso do projecto Balanced Scorecard.

A perspectiva aprendizagem e crescimento é composta por objectivos e indicadores relacionados com valores intangíveis, habitualmente catalogados em três grupos – capital humano, capital informação e capital organizacional. Constituem a principal base de suporte ao BSC (*enablers*). De facto, nenhum serviço público conseguirá ter hoje sucesso, em plena economia do conhecimento, sem recursos humanos competentes e motivados, dispondo de informação e tecnologias adequadas e trabalhando num clima que valoriza a performance e incentiva o desenvolvimento pessoal e organizacional. Este conjunto de intangíveis (capital humano, informação e clima organizacional) utilizando de forma eficiente os recursos financeiros disponíveis, através da execução eficaz dos processos-chave, constituem o «segredo» da criação de valor público para os cidadãos, que está na origem da adaptação do Balanced Scorecard aos serviços públicos.

Há um conjunto de interrogações que é importante formular, relativamente aos objectivos a fixar na perspectiva aprendizagem e crescimento, conforme refere Paul Niven (2003, p. 176):

- «• Quais são os elementos que a nossa infraestrutura organizacional necessita para se atingirem os objectivos definidos nas perspectivas processos internos e clientes e *stakeholders*?
- Quais as competências que os nossos recursos humanos deverão possuir agora?»
- Quais as competências que deverão ter nos próximos anos?
- Os nossos funcionários têm acesso à informação que necessitam para conseguirmos atingir os resultados fixados em relação aos clientes e *stakeholders*?
- O nosso clima organizacional incentiva o sucesso? Temos instalada uma forte cultura de performance e alinhamento com as metas definidas?»

Paul Niven, *Balanced Scorecard: Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*, 2003, p. 176.

O valor intangível mais importante, situado na perspectiva aprendizagem e crescimento é, sem dúvida, o capital humano. Atingir performances alinhadas com metas definidas implica que as pessoas, para além de possuírem as competências necessárias, estejam motivadas. O Balanced Scorecard, desde que correctamente implementado e comunicado, pode apoiar a criação de sistemas e mecanismos que facilitam a motivação, através da transparência dos resultados atingidos e da identificação clara dos contributos individuais ou departamentais.

Nas empresas é relativamente fácil, e constitui prática corrente, reconhecer a performance e premiar os desempenhos individuais ou das equipas, atra-

vés de incentivos monetários. Nos serviços públicos esta forma de reconhecimento é mais complexa e costuma ser identificada como uma das barreiras à introdução da gestão da performance no sector. Todavia, há países onde a prática de ligar incentivos monetários aos resultados da performance tem sido introduzida nos serviços públicos, como é o caso da Finlândia referido no capítulo 5. Mesmo quando não é possível utilizar este tipo de prémios, há outras formas de reconhecimento não monetário que pode motivar as pessoas e incentivá-las a atingirem objectivos estratégicos alinhados com a missão dos serviços públicos.

2.7. RELAÇÕES DE CAUSA-EFEITO

A existência e identificação de relações de causa-efeito entre as diferentes perspectivas, objectivos e indicadores, constitui uma característica fundamental da filosofia do Balanced Scorecard, aplicado a qualquer tipo de organização. No capítulo 2 analisou-se este tipo de ligação no contexto empresarial, ilustrando-a com um exemplo simples, através da figura 2.3. O BSC, ao ser implementado num serviço público tem que manter também essa característica fundamental, sob pena de se poder estar a introduzir um sistema de medição, baseado em indicadores, mas que não descreve as hipóteses que fundamentam a estratégia e, como tal, não é um Balanced Scorecard.

Todos os serviços públicos medem e utilizam indicadores relacionados com o comportamento da sua performance, numa base mensal, trimestral ou anual. Por exemplo: relativamente à formação dos funcionários, é normal cada serviço medir e conhecer o número de horas de formação anual, a média mensal, o valor total investido em formação, etc. Outro exemplo: cada organismo tem também alguma percepção sobre a evolução da qualidade dos serviços, nomeadamente através da análise das reclamações dos seus clientes/*stakeholders* ou com base na medição de tempos de atendimento ou de processamento de alguns serviços. Perante este tipo de medição da performance, realizada em diversas áreas da organização, pode-se pensar que a mesma tem já um Balanced Scorecard a funcionar. De facto, esse serviço público poderá estar no caminho certo, mas há ainda aspectos fundamentais a considerar até ter um verdadeiro BSC implementado. Um dos aspectos mais cruciais consiste na criação de relações de causa-efeito entre os objectivos e indicadores.

A partir dos exemplos acabados de apresentar, vamos supor que o serviço público tinha aumentado, de forma significativa, o investimento na formação dos seus recursos humanos. Todavia, estava a verificar-se em simultâneo um