

# BALANCED SCORECARD

 YellowScire

SECTOR PÚBLICO



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	3
DEFINIÇÃO DO BALANCED SCORECARD - SECTOR PÚBLICO .....	4
AS DIFERENÇAS DO BSC NO SECTOR PRIVADO E NO SECTOR PÚBLICO .....	7
MISSÃO E ESTRATÉGIA .....	7
PERSPECTIVA FINANCEIRA .....	8
PERSPECTIVA CLIENTE .....	8
PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS .....	9
PERSPECTIVA APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO .....	9
O NÍVEL DE AMBIÇÃO DO BSC NO SECTOR PÚBLICO .....	10
OS PROCESSOS INTERNOS NO SECTOR PÚBLICO .....	14
UM OLHAR SOBRE AS ORGANIZAÇÕES EM REDE .....	17
CONCLUSÃO .....	19

## INTRODUÇÃO

O sector público tradicionalmente guiado por um grande volume de normas legais, pressionado pela escassez de recursos financeiros, está hoje colocado perante a necessidade urgente de adoptar novos instrumentos de gestão.

O Balanced Scorecard (BSC) é um instrumento de gestão muito divulgado actualmente nas empresas que praticam estilos de gestão modernos e orientados à estratégia. Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização se ainda não o fizeram.

Os resultados nem sempre são os esperados porque as organizações têm características diferentes e frequentemente confundem o BSC com um mero conjunto de indicadores ajustados à informação disponível.

A utilização da metodologia de BSC numa organização do sector público pressupõe uma visão horizontal de processos estruturados e orientados para o cidadão e para as empresas.

## DEFINIÇÃO DO BALANCED SCORECARD - SECTOR PÚBLICO

Todos os gestores de departamento ou de linha de produção ambicionam construir um instrumento de gestão que reflecta em cada momento a situação do departamento ou da sua área. Acreditam que é possível concentrar indicadores seguros e caminhos viáveis para o êxito numa simples folha A4. A ambição leva a usar atalhos de forma a simplificar os processos que embora facilitem no curto prazo acabam por se revelar pouco eficazes quando observamos os resultados. Num contexto competitivo, quando os recursos são escassos, torna-se imperativo mostrar objectivos consistentes com a estratégia delineada e suficientemente atractivos para apoiar os gestores nas suas propostas junto da decisão de topo.

No sector público as preocupações de gestão estão frequentemente mais associadas aos riscos de incumprimento das abundantes normas legais do que aos critérios de gestão objectiva e racional. Normalmente, a fixação de objectivos é vaga e abrangente, poucas vezes tem metas quantitativas associadas para avaliação. Não é raro assistir à apresentação de projectos milagrosos que vão resolver “tudo e ainda mais qualquer coisa por arrastamento...”. As expectativas por estes projectos imensos, inicialmente promissoras e paradisíacas, vão ficando cinzentas à medida que nos aproximamos do fim dos prazos calendarizados.

No sector público, o financiamento raramente está associado à produção e não é vulgar falar-se de performance dos serviços. Assim, este tipo de organizações raramente conseguem aproveitar os benefícios empresariais da gestão por objectivos alinhados com estratégias consistentes previamente delineadas. Por isso, este sector constitui um ambiente propício à utilização de instrumentos de gestão desta natureza.

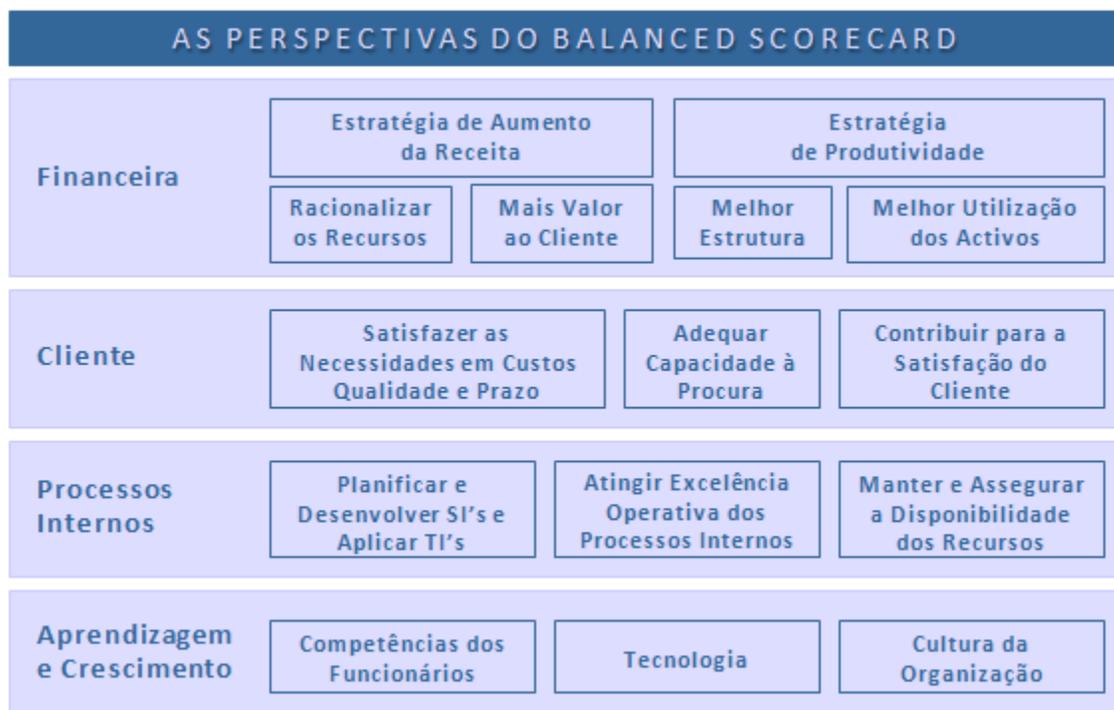
O Balanced Scorecard (BSC) é uma metodologia desenvolvida pelo Prof. David Norton e Prof. Robert Kaplan no início dos anos 90, como resultado de um estudo dirigido a várias empresas. Pretende ampliar a visão dos sistemas de controlo tradicionais para além dos indicadores financeiros, em vários sentidos, incluindo:

- ⊙ Informação financeira e não financeira;
- ⊙ Informação externa e interna;
- ⊙ Informação constante sobre o desempenho organizacional;
- ⊙ Informação sobre os resultados actuais e futuros da empresa.

Os objectivos desta metodologia vão muito para além do que se pode extrair de um mero conjunto de indicadores. Quando é aplicada adequadamente permite ainda transformações organizacionais no sentido da acção, em especial:

- ⊙ Criar uma visão integral da organização e a sua situação actual;
- ⊙ Olhar em frente de forma proactiva;
- ⊙ Alinhar a estrutura organizativa;
- ⊙ Estabelecer iniciativas prioritizadas em direcção à estratégia;
- ⊙ Influenciar o comportamento das pessoas chave.

O BSC é uma construção interactiva feita pelos gestores da própria organização orientados por consultores externos experientes. As diferentes perspectivas, ou quadrados como se mostra na imagem, deste sistema têm responsáveis com nomes e suportam-se uns aos outros, a fraqueza de um dos quadros usados na construção pode condicionar negativamente a execução da estratégia global da empresa. Quem falha fica no centro das atenções e é chamado à responsabilidade. Neste sentido, é sempre indispensável ter o envolvimento e compromisso de todos os responsáveis pelas decisões.



As perspectivas do BSC estão todas interligadas, nenhuma pode ser vista de forma independente e a ordem é relevante. Mostram o desempenho e os resultados em toda a organização. As perspectivas do negócio no futuro determinam os objectivos estratégicos, os indicadores estratégicos a usar, as metas, os projectos estratégicos e os seus responsáveis.

Os objectivos estratégicos são fins desejados e mensuráveis. A determinação de objectivos estratégicos e a sua articulação mediante relações de causa-efeito permitem-nos explicar a história da estratégia e compreende-la.

Os indicadores estratégicos servem para medir e avaliar o cumprimento dos objectivos estratégicos ao longo do tempo.

As metas são valores objectivos que se pretendem obter para os indicadores num determinado tempo. Devem ser ambiciosas e negociadas com os responsáveis. A atribuição da responsabilidade pelos diversos elementos do BSC a elementos da organização é da maior importância, podem ser de linha estratégica, de um objectivo, de um indicador (responde pelas metas do indicador), de informação (assegura a actualidade dos dados do indicador) ou de um projecto estratégico. Para saber onde estamos é necessário medir sistematicamente e comparar.

O BSC é um modelo objectivo que exige a utilização sistemática de medidas objectivas de performance, foi desenhado para as empresas mas pode ser ajustado com êxito ao sector público.

## AS DIFERENÇAS DO BSC NO SECTOR PRIVADO E NO SECTOR PÚBLICO

O BSC não funciona como um ajustamento imediato a toda a organização, alguns autores sugerem a sua aplicação em zonas seleccionadas que tenham alguns factores favoráveis para que este investimento organizacional tenha maior probabilidade de êxito, como por exemplo:

- ⊙ Existência de uma missão ou estratégia para o departamento ou organização onde vai ser implantado;
- ⊙ Apoio continuado dos grupos de interesse, designadamente empregados, clientes, gestão de topo, legisladores, fundadores e entidades de tutela do departamento em causa;
- ⊙ Necessidade absoluta do BSC para objectivos de controlo;
- ⊙ Apoio da parte dos utilizadores ou da gestão nos níveis mais baixos;
- ⊙ Vontade de avaliar a performance em determinada área;
- ⊙ Disponibilidade de dados no departamento;
- ⊙ Recursos financeiros e humanos suficientes e motivação.

Uma análise de conteúdo do que se inclui em cada perspectiva mostra grandes diferenças entre um BSC aplicado a uma empresa ou serviço público. As perspectivas têm significados diferentes no sector privado e público como apresentamos de seguida.

## MISSÃO E ESTRATÉGIA

A estratégia refere-se globalmente às prioridades que planeamos seguir para realizar a missão.

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
A Estratégia fica no topo do BSC.	A Estratégia fica no centro do BSC.
A estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes, Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento dos empregados.	Tal como nas empresas, a estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes (Cidadãos), Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento dos Funcionários.

## PERSPECTIVA FINANCEIRA

Nenhum BSC fica completo sem uma perspectiva financeira, tanto no sector privado como no sector público.

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
<p>Trata das necessidades de satisfação dos accionistas (criação de valor sustentável) e dos clientes e de geração de cash-flow.</p> <p>A utilização isolada de indicadores financeiros faz centrar as atenções da gestão em resultados de curto prazo que podem prejudicar a criação de valor a longo prazo.</p>	<p>Os indicadores financeiros em organizações não lucrativas podem ser vistos como catalizadores do sucesso dos clientes (cidadãos) ou como restrições entre as quais a organização deve operar.</p> <p>Será difícil colocar um preço justo ao trabalho que executam.</p> <p>As estratégias de aumento da receita não são provenientes do aumento do valor oferecido ao cliente se o financiamento não for indexado à satisfação dos cidadãos e empresas (clientes) e da entidade que tutela o serviço (accionistas).</p>

## PERSPECTIVA CLIENTE

O cliente é o referencial de toda a actividade da organização. É para a satisfação do cliente que qualquer organização é criada.

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
<p>Avalia a nossa actuação relativamente à principal fonte de receita da empresa.</p> <p>Para obter resultados financeiros é preciso oferecer valor aos clientes e para saber se estamos de facto a caminhar nesse sentido é indispensável medir.</p>	<p>A perspectiva cliente sobe de nível, relativamente ao BSC aplicado a empresas privadas.</p> <p>A perspectiva cliente emerge da Missão e não da captação de recursos financeiros a partir dos interessados na organização.</p> <p>A organização deve determinar a quem serve e qual a melhor forma de o fazer para concretizar a sua missão.</p>

## PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS

Os processos internos condicionam o funcionamento da empresa e estão orientados no sentido da satisfação do cliente. Podem ajudar ou prejudicar a estratégia delineada.

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
<p>Para oferecer valor aos clientes é necessário processos internos otimizados que permitam obter níveis de custos baixos e competitivos.</p> <p>Para que isso se verifique é necessário gerir e medir sistematicamente os nossos processos.</p>	<p>Identificar processos internos que permitam direccionar valor ao cidadão.</p> <p>Que processos internos devemos alterar até atingir a excelência de modo a oferecer maior valor aos cidadãos.</p> <p>Os processos adoptados derivam normalmente dos objectivos e indicadores seleccionados da perspectiva cliente.</p>

## PERSPECTIVA APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO

Aprendizagem e crescimento dos empregados oferece as fundações para que as restantes perspectivas do BSC tenham êxito.

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
<p>O êxito do desempenho dos processos depende da capacidade de construir, manter e desenvolver as infra-estruturas básicas da organização (pessoas, tecnologia, alianças, marcas, organização, etc..)</p> <p>Para saber onde estamos é necessário medir sistematicamente a comparar.</p>	<p>O sucesso em aperfeiçoar processos, depende em grande parte da habilidade dos funcionários e das ferramentas que utilizam como suporte da sua actividade.</p> <p>Funcionários motivados com competências e ferramentas adequadas operando num clima organizacional desenhado para sustentar os aperfeiçoamentos adoptados nos processos, são os pontos chave para prosseguir melhorando continuamente, dentro dos limites financeiros, em direcção ao sucesso dos cidadãos e realização da missão.</p>

## O NÍVEL DE AMBIÇÃO DO BSC NO SECTOR PÚBLICO

Tal como nas empresas, há um problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos, uma vez que as políticas são redefinidas com a frequência de alteração de governos eleitos democraticamente. Que formas existem para acompanhar esta dinâmica? Como podemos reagir de forma organizada e consistente até conseguir resultados globais adequados às expectativas dos responsáveis pelas decisões políticas eleitos pelos cidadãos?

Como o BSC nasceu no meio empresarial e tem sido desenvolvido em torno dessa realidade, não o podemos aplicar sem adaptações à realidade do sector público.

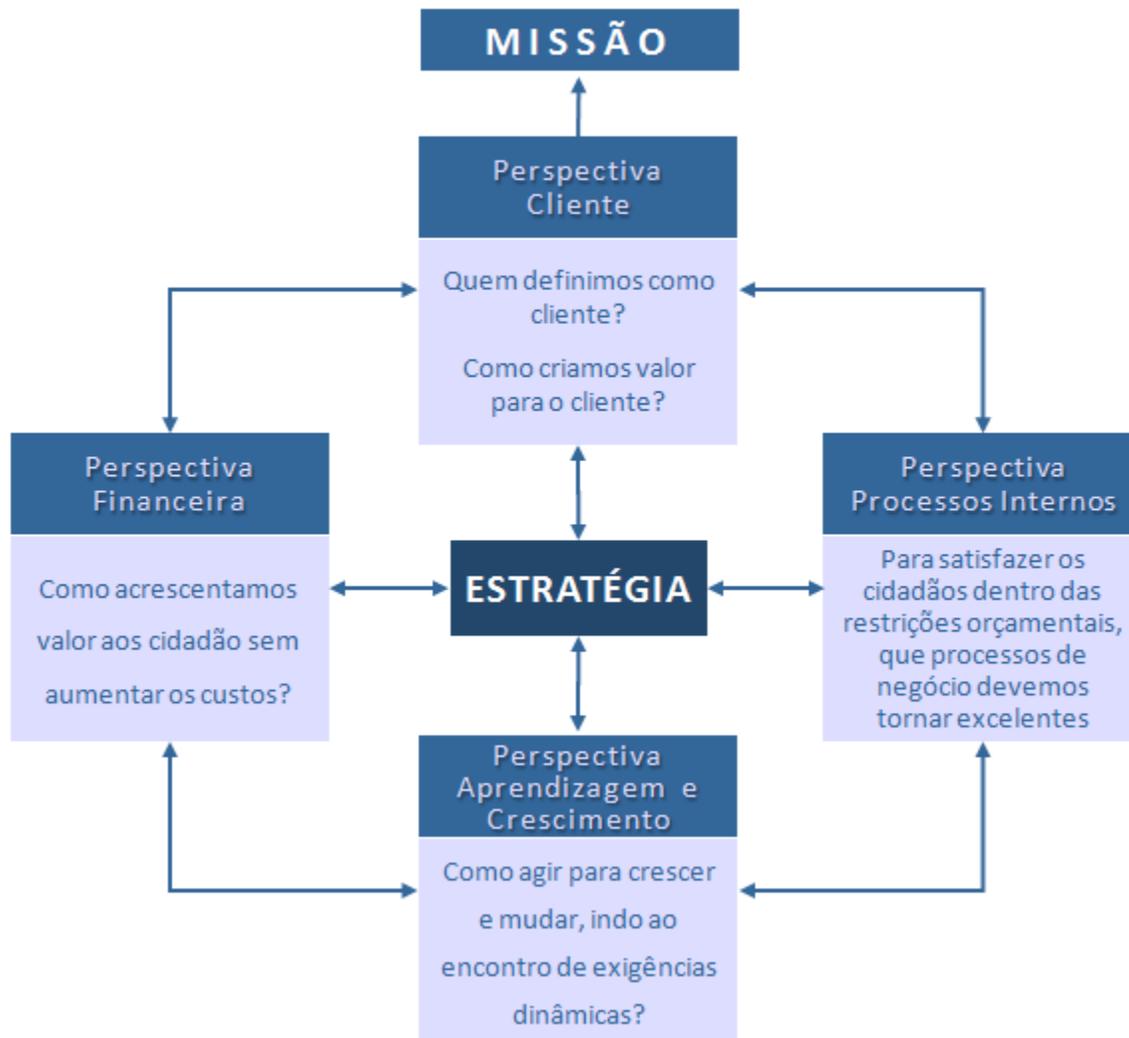
Em consequência das diferenças enunciadas anteriormente em cada uma das perspectivas, a aplicação do BSC ao sector público surge ligeiramente diferente da que vem sendo proposta para o sector privado.

O sector público, tradicionalmente guiado pelo elevado número de normas legais, está hoje pressionado pela escassez de recursos financeiros e colocado perante a necessidade de adoptar novos instrumentos de gestão.

O BSC é um modelo interessante capaz de trazer inovação aos serviços públicos.

Como se disse anteriormente, esta metodologia exerce uma atracção imensa sobre os gestores.

BALANCED SCORECARD NO SECTOR PÚBLICO



Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização se ainda não o fizeram.

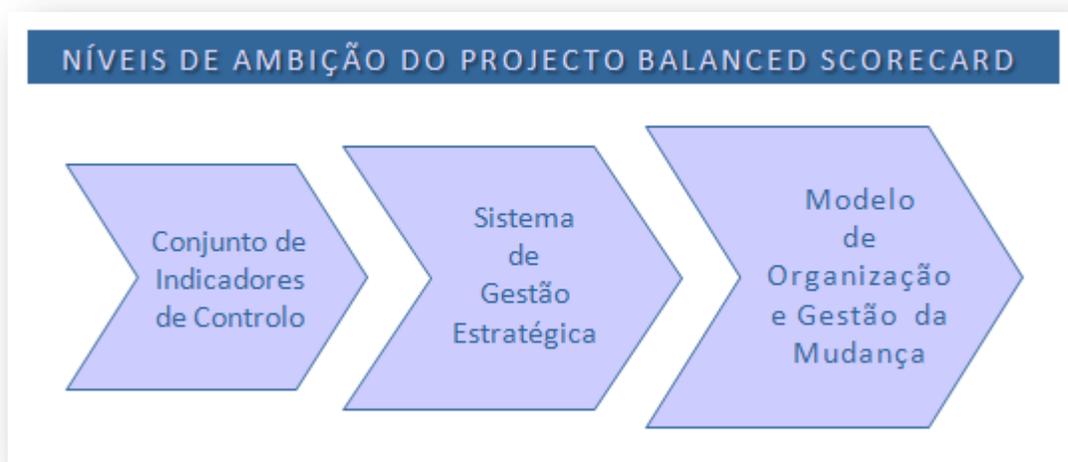
Por outro lado, as organizações públicas estão a começar a compreender que os projectos de sucesso exigem mais do que recursos financeiros e ideias locais dispersas. Todos os projectos exigem um gestor qualificado para liderar e uma noção mais abrangente do ambiente onde o departamento ou a organização se insere. Quando um projecto falha, perdemos dinheiro, tempo e confiança pública. Quando muitos projectos falham, perdemos muito dinheiro, muito tempo e muita confiança pública.

Contudo, o imediatismo e a simplificação podem conduzir a maus resultados, pois a aplicação do BSC a um ponto isolado dentro de uma organização é pouco provável que produza resultados globais. Para obter eficácia global tem necessariamente de existir uma dinâmica geral com aplicação da metodologia em mais do que um mero departamento.

Os responsáveis pelas decisões nos organismos públicos devem compreender a complexidade deste instrumento e colocar algumas questões elementares antes de embarcar num projecto do tipo BSC:

- ⊙ Estamos a satisfazer os nossos clientes?
- ⊙ Os grupos de Interesse (funcionários, gestão de topo, legisladores, fundadores e entidades de tutela do departamento em causa) estão satisfeitos e mostram estabilidade?
- ⊙ Está a acontecer alguma alteração com a base dos nossos clientes? A estratégia global adoptada está a funcionar? As estratégias individuais estão alinhadas com a estratégia global?
- ⊙ Somos eficientes? Estamos a ser eficazes em termos de quantidade e qualidade do serviço?
- ⊙ Os grupos de interesse estão a contribuir com ideias construtivas?
- ⊙ Estamos a desenvolver as competências necessárias para executar as estratégias que definimos?

O nível de ambição na aplicação do BSC pode variar desde a versão de indicadores dispersos ao sistema de gestão estratégica ou ao modelo de organização e gestão da mudança.



Os resultados da aplicação do BSC nem sempre são os esperados porque as organizações confundem frequentemente o BSC com um mero conjunto de indicadores pontuais ajustados à informação disponível.

A noção clara do conceito de processo é indispensável para compreender o alcance da aplicação do BSC.

## OS PROCESSOS INTERNOS NO SECTOR PÚBLICO

Um processo é um conjunto de actividades estruturadas, desenhadas para produzir um determinado output para um cliente ou mercado. Os gestores da organização onde este processo se inclui devem avaliar o próprio processo em todas as suas dimensões, recursos acção e resultados, estabelecendo ainda a integração da organização com outros macro processos do meio onde se insere. Estamos no plano oposto das organizações que funcionam como “silos” de informação assentes em ideias feudais de organização. Um processo é assim uma organização específica de actividades através do tempo e do espaço, com um início, um fim, com inputs e outputs claramente identificados, ou seja, é uma estrutura para a acção integrada.

Nestes termos, não podemos alinhar uma organização em direcção a um objectivo estratégico se não alinharmos os processos nesse sentido. Os diversos departamentos e serviços não podem ser deixados ao acaso em autogestão, alguém tem de mostrar o destino estratégico, o caminho para lá e a intervenção de cada serviço ou departamento ao longo desse caminho, avaliando a performance e o resultado final.

Um olhar sobre a paralisia dos sistemas de informação actuais dos serviços públicos sugere que alguns têm funcionado em autogestão e virados para dentro, vinculados prioritariamente às normas legais algumas produzidas também isoladamente ao longo do tempo. Por exemplo, temos serviços de identificação na Justiça (BI), nas Finanças (NIF), na saúde (cartão de utente), etc. Esta redundância de processos para um mesmo output não faria qualquer sentido numa empresa ou mesmo num grupo de empresas, traduz a tendência para o isolamento dos serviços públicos e ausência de avaliação.

Os sintomas de disfunção são visíveis aqui e além no interior das organizações públicas, ao longo do seu relacionamento e até junto dos seus clientes.

A perspectiva de processos do BSC aplicada ao Estado implica uma visão organizada e interactiva que cruza horizontalmente o negócio de todos os serviços públicos fazendo cair a lógica de autogestão e independência funcional dos serviços públicos. Tal visão leva ainda à inclusão da voz do próprio cliente no desenho do processo de modo a que o resultado conduza à sua satisfação. A estrutura de processo no meio empresarial é uma visão dinâmica de transferência

de valor para o cliente que melhora quando se reduzem custos sem reduzir a satisfação ou quando se aumenta a satisfação sem aumentar custos.

Não sabemos se os gestores / dirigentes públicos estão preparados para abraçar esta lógica de subsidiariedade e de responsabilidade num resultado global, nem se as normas legais estão adaptadas a esta realidade.

A implantação da metodologia de BSC numa organização pressupõe uma visão de processo e uma orientação para o cidadão e para as empresas. Só podemos aperfeiçoar uma organização se formos capazes de identificar pontos de ineficiência e só podemos encontrar esses pontos se compreendermos perfeitamente como funcionam actualmente os processos e compará-los com uma situação ideal ou real a funcionar melhor.

Quer isto dizer que só podemos inovar depois de compreender onde estamos e para onde queremos ir.

Têm sido postas em prática algumas iniciativas saudáveis no sentido de integrar a opinião do cliente na organização dos serviços públicos. O próprio “Livro Amarelo”, uma ideia interessante, criado para reter e obrigar a avaliar as reclamações dos utilizadores dos serviços públicos, acaba por ter uma utilização rara porque os cidadãos nem sempre têm tempo para o preencher e não querem sujeitar-se aos olhares e comentários reprovadores dos funcionários. Para que esta iniciativa tivesse êxito era necessário que os funcionários estivessem de facto envolvidos no projecto de melhorar e considerassem as sugestões como o primeiro contributo válido para esse objectivo.

O BSC pode levar os funcionários a aceitar as sugestões dos clientes porque mede objectivamente o alinhamento dessa perspectiva com a estratégia global. As disfunções não acontecem necessariamente por haver mau equipamento, mau pessoal, e más decisões. Na raiz da maior parte destes problemas estão processos de trabalho mal desenhados. Uma organização convenientemente estruturada é um conjunto de processos orientados e articulados para obter um fim associado aos interesses do cliente, quando alguns destes processos chocam entre si, toda a eficácia da organização fica visível. Um carro deixa de funcionar adequadamente ou pode parar quando uma peça fica danificada, embora todas as outras estejam em perfeito estado para funcionar em boas condições.

A inovação de processos adquire assim um papel essencial porque obriga a redesenhar os serviços questionando a sua utilidade. A justificação para a inovação pode vir da necessidade de reduzir tempo (Ex: no processamento dos dados do IRS, na prestação de cuidados de saúde numa urgência hospitalar ou num serviço de medicina). Inovar processos também pode ser motivado pela necessidade de redução de custos, eliminando recursos redundantes e desnecessários ou mesmo uma resposta à oferta privada dos mesmos serviços.

Por outro lado, convém ter em conta que as pessoas e a informação são determinantes nesta análise. Porque qualquer processo requer decisão efectuada pelas pessoas. Por trás dos processos existem pessoas, mesmo nos processos mais automatizados há sempre alguém que intervém. Por isso, no coração das iniciativas de melhoramento da performance dos processos está frequentemente a capacidade dos sistemas de informação da empresa para apoiar as pessoas que tomam decisões.

Para tomar as decisões adequadas é preciso ter informação adequada em tempo útil.

## UM OLHAR SOBRE AS ORGANIZAÇÕES EM REDE

Ouve-se falar com alguma frequência em discursos públicos sobre a ineficiência dos serviços públicos. Diz-se que agora estamos orientados para o funcionamento em rede com os serviços públicos a estabelecerem pontes entre si graças à enorme capacidade das tecnologias de comunicação actuais.

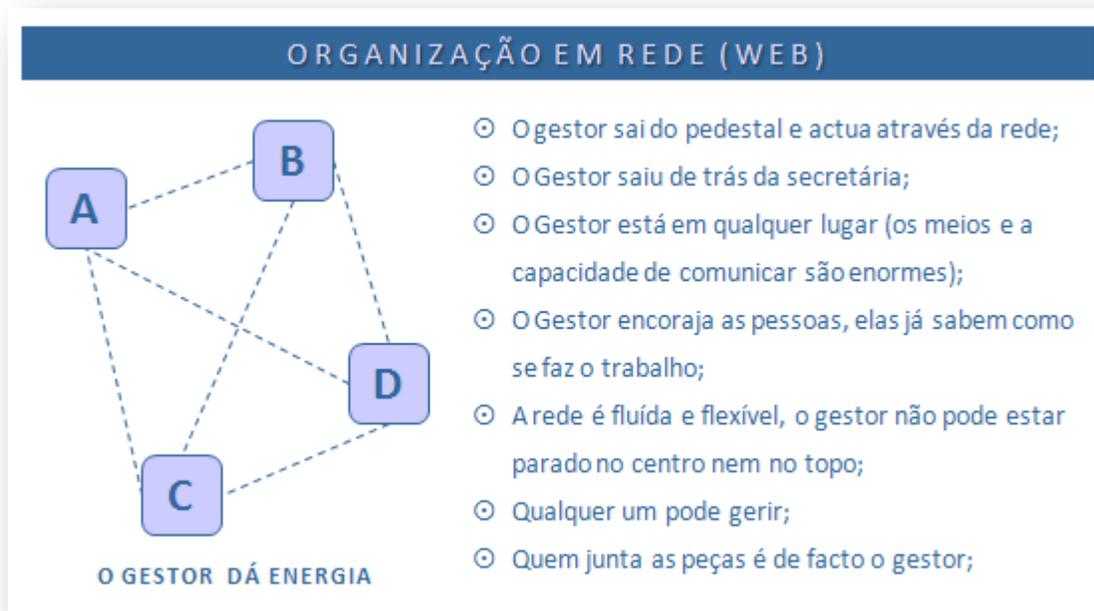
A este propósito, convém ter presente que a lógica de rede pode conduzir à construção de mantas de retalhos se tiver apenas como objectivo ligar pedaços isolados de tecido ineficiente que tradicionalmente funcionam para si próprios sem dar atenção suficiente aos seus clientes.



Alguns especialistas fizeram um estudo interessantíssimo defendendo a ideia de que há quatro formas básicas de organizar, que podem coexistir na mesma organização em diferentes áreas de negócio combinadas entre si como micro estruturas integradas numa estrutura global:

- ⊙ Conjunto (SET)
- ⊙ Cadeia (CHAIN)
- ⊙ Centralizada (HUB)
- ⊙ Rede (WEB)

As duas primeiras formas estão associadas às estruturas clássicas, a terceira trata da centralização. A ideia de organização em rede nasce da proliferação de pequenos centros onde não existe um centro de decisão mas sim vários a actuar em simultâneo. O poder não está concentrado numa mesma posição, está disperso por uma infinidade de centros, mas a estratégia é do conhecimento geral, ninguém pode trabalhar bem sem saber para onde vai! Nesta forma de organização, a comunicação e as tecnologias de informação são factores determinantes para a coordenação. Na organização em rede, todos comunicam com todos, sem barreiras hierárquicas, o gestor desloca-se facilmente pelos projectos e dá energia a todo o conjunto. Actualmente, podemos contar com meios de comunicação eficazes, a integração das redes informáticas dos serviços públicos está em curso. Mas, antes de ligar células em rede é necessário otimizar os seus processos e eliminar redundâncias. Além disso, não estamos seguros de que todos os dirigentes do sector público tenham a agilidade e preparação técnica necessária para esta realidade organizacional tão evoluída.



## CONCLUSÃO

Tendo presente as características da metodologia do BSC, antes de saltar para um paradigma de gestão tão evoluído como a organização em rede, a inovação de processos surge como algo prioritário. Pressupõe novas estratégias de trabalho a partir do redesenho e fusão dos processos actuais com melhorias em toda a sua complexidade nas várias dimensões tecnológica, humana e organizacional.

A aplicação da metodologia BSC assenta numa visão organizativa dinâmica com preocupações relativamente aos recursos financeiros, aos clientes, aos processos e à capacidade de aprender e crescer, todas alinhadas por uma estratégia clara e conhecida.

Se o BSC for aplicado com ambição num conjunto significativo de serviços públicos pode constituir um factor poderoso de mudança em direcção ao aumento da satisfação dos clientes sem obrigar ao aumento de recursos financeiros.

Se o BSC não for aplicado adequadamente, pode constituir mais uma iniciativa promissora e cheia de expectativas, redundando num mero exercício à volta de um conjunto de indicadores pontuais desgarrados em centenas de organizações interligadas por sólidos meios de comunicação, mas incapazes de aproveitar essa vantagem.



**YellowScire**  
consultoria e soluções informáticas

Pólo Tecnológico de Lisboa  
Edifício Empresarial 3  
1600-546 LISBOA

Tel : (+351) 217 101 600

[www.yellowscire.pt](http://www.yellowscire.pt)