

Performance no Sector Público

José Maria Pedro

Resumo: *As medidas de performance desenhadas para as empresas privadas não funcionam da mesma forma em entidades do sector público. A motivação estratégica das organizações públicas é diferente daquela que se pratica nas organizações privadas, por isso a necessidade e os processos de avaliação e controlo de resultados também diferem.*

A História recente mostra várias iniciativas orientadas no sentido de avaliar e melhorar a performance dos serviços públicos. Todas as Administrações Públicas, de uma forma ou outra, tentaram evoluir. Por exemplo, a Administração Pública dos EUA segundo Paul R. Niven¹, desenvolveu iniciativas legislativas em vários momentos que podemos assinalar de forma sintética:

- 1960 - PPBS (Sistemas de Planeamento, Programação e Orçamentação);
- 1970 - ZeroBB (Orçamentos base zero) e MBO (Gestão por objectivos);
- 1980 – Gestão da Qualidade;
- 1990 – Performance e Resultados. As agências federais deveriam desenvolver e implementar um sistema contabilístico baseado em medidas de performance, incluindo fixação de objectivos e metas com avaliação da performance para as atingir.

Esta sucessão de publicações legais com intenções e instruções bastante explícitas, mais ou menos concretizadas, assentam no facto de que a motivação estratégica das organizações públicas é diferente daquela que se pratica nas organizações privadas, por isso a necessidade de avaliação e controlo de resultados também difere. Uma empresa privada tem características distintas de um serviço público, quando é criada tem uma missão específica e o lucro é usado para medir o êxito. Os accionistas esperam obter resultados dos capitais que investem, os empregados sabem que os resultados dependem da sua capacidade de competir. Ninguém tem contrato definitivo e vitalício. Todos sabem também que se a empresa não sobreviver, terão de procurar outro emprego.

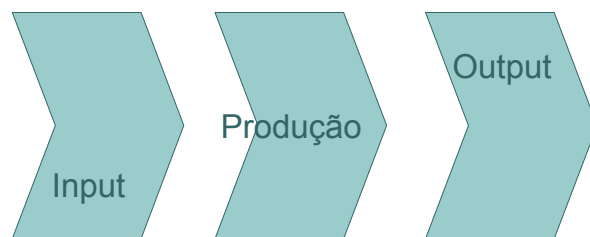
¹ Paul R. Niven; *Balanced Scorecard step by step for Government and Nonprofit Agencies*; Willey em 2003; ISBN 0-471-42328-9

Peter F. Drucker disse um dia que podemos encontrar frequentemente seis sinais mortíferos na Administração Pública² capazes de contribuir para que um programa executado por um serviço público não tenha resultados:

- **Sinal 1:** Arranjar um objectivo muito amplo. Em regra, os serviços públicos têm objectivos amplos e são definidos com imprecisão (exemplo: cuidados de saúde, apoio aos carenciados, melhorar a segurança, ...);
- **Sinal 2:** Tentar fazer várias coisas ao mesmo tempo;
- **Sinal 3:** Acreditar que “fat is beautiful”. Se não sabes fazer melhor, faz maior;
- **Sinal 4:** Não experimentar, ser pragmático e avançar em grande;
- **Sinal 5:** Certificar-se que não pode aprender com a experiência (inibir fontes de informação operacionais);
- **Sinal 6:** Incapacidade para abandonar programas que se arrastem no tempo sem conseguir os resultados esperados.

A experiência diz-nos que estes sinais se confirmam entre nós mais frequentemente do que seria desejável. Não será certamente por vontade dos decisores, mas sim porque os serviços públicos têm características diferentes das empresas. Podemos obter mais luz sobre este tema se fizermos uma reflexão seguindo como referencial a cadeia de valor de Michael Porter, vejamos um conjunto de ideias interessantes.

Um Serviço Público é diferente de uma Empresa Privada, porquê?



Perspectiva segundo a cadeia de valor de Michael Porter

² The Deadly Sins in Public Administration, Public Administration Review 40 (March/April, 1980):103-106. In Public Sector Performance por Richard C. Rearney & Evan M. Berman, ASPA, 1999, ISBN 0-8133-6828-6

Em primeiro lugar, as actividades do sector público são organizadas e controladas com base em critérios e motivações diferentes das empresas privadas.

- Relativamente aos **recursos** (financeiros, humanos, materiais, ...) podemos dizer que são extremamente regulados e administrados legalmente, resultando daí a motivação mais difícil porque são sempre menos flexíveis às mudanças do ambiente. Veja-se por exemplo a dimensão das normas legais que regulam a contratação de pessoal³. Por outro lado, toda a estrutura é regulada em diploma legal, Lei Orgânica que fixa também as competências profissionais. No caso particular das instalações, quando não existem rendas a pagar a proprietários privados, como não se sabe o preço, podemos estar a usar espaços que valem milhões como se fossem espaços gratuitos a custo zero;
- Quanto à **produção**. Produzem-se serviços, alguns dos quais apropriados colectivamente, como as estradas, a segurança, a regulação do ambiente, etc. Como raramente se conhece com precisão quem utiliza esses serviços, não estamos capacitados com informação suficiente para melhorar esses serviços ajustando-os ao cliente. Por vezes a produção é centrada nos procedimentos porque o serviço prestado se confunde com os mecanismos da sua produção. O suporte da informação (papel) pode mesmo ser confundido com a informação ou com o produto;
- Quanto à gestão e **armazenamento** de produtos. Grande parte da produção pública não é armazenável. Não podemos guardar declarações, certidões emitidas, consultas de saúde, etc.;
- Relativamente ao **marketing**. Não existe, salvo raras excepções. Dan Tapscot diz que o marketing vai aumentar devido à democracia transparente e participada do futuro;
- Não existe **margem** de lucro. Portanto, os serviços públicos deveriam ser mais baratos porque não têm margem de lucro nem marketing;
- Quanto às actividades de **suporte** (Aprovisionamento, Contabilidade, Gestão de Pessoal, Tecnologias de Informação, Infraestruturas, etc), podemos dizer que são mais reguladas e tendem a auto-ampliar-se por via da ideia de que os procedimentos internos justificam a missão do serviço público, secundarizando as actividades primárias ou de operação e as preocupações com a eficácia junto dos clientes;

Em síntese, podemos assim apontar algumas diferenças maiores:

³ A este conjunto de leis chama-se "gorda" porque quando são editadas num único volume fica mesmo gordo e é impossível de manusear;

- Missão imposta e administrada do exterior (um serviço público não se desenvolve apenas pela vontade dos seus gestores);
- Uso colectivo e não exclusivo de alguns bens (Estradas, Segurança, Regulação, ...);
- Estrutura de produção com menos actividades;
- Condicionantes legais de decisão em todo o ciclo produtivo (Input / Produção / Venda);
- Ausência da pressão competitiva => ineficiências na estrutura produtiva;
- Cálculo complexo de custos e preços dos serviços.

Então, se existem diferenças substanciais nos serviços públicos, é necessário adaptar as medidas de performance desenhadas para as empresas privadas se as quisermos utilizar nas organizações públicas. Medir a performance em organizações não lucrativas é uma tarefa difícil também porque se trata de um sector muito abrangente que toca todos os aspectos da sociedade moderna.

Com efeito, a prática de medição sempre existiu, embora sem grande intensidade, são pontualmente tentados diversos modos de medir:

- Responsabilidade financeira e contabilística;
- Número de produtos ou serviços prestados;
- Adesão a standards de prestação de serviços;
- Medidas relacionadas com os participantes antes da prestação do serviço;
- Indicadores chave de performance (KPI);
- Satisfação dos clientes;
- Etc

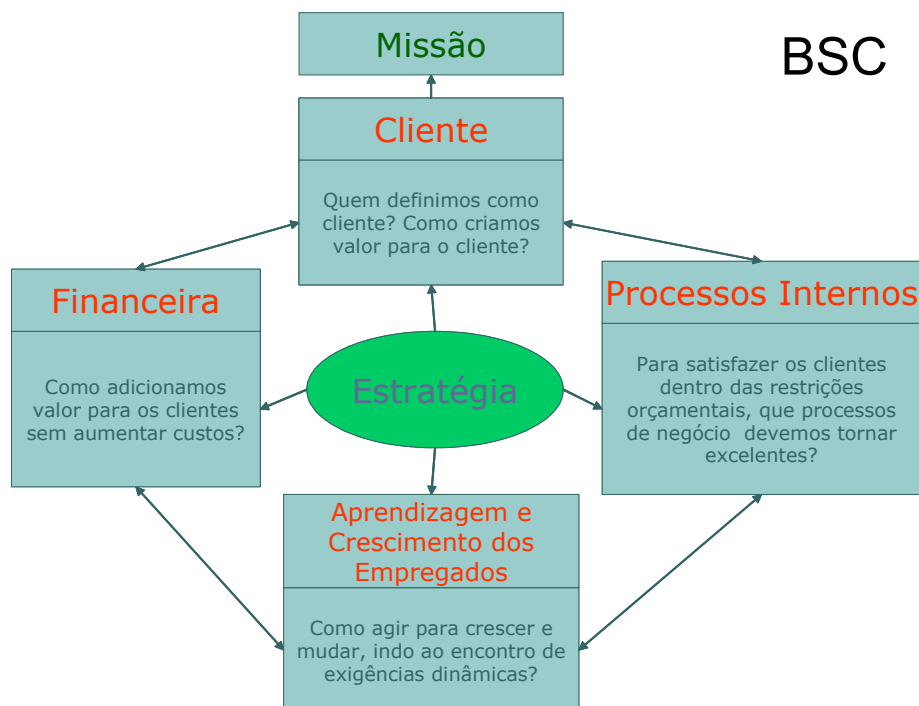
Mas, há questões actuais simples e incómodas para as quais os cidadãos exigem resposta, como por exemplo: O que estamos a fazer neste serviço público faz alguma diferença? Alguém tira vantagem com os nossos esforços? Para responder a estas questões os decisores precisam de ir além da mera contagem de inputs e outputs, devem saber avaliar o progresso em direcção aos objectivos.

Actualmente, estão em discussão ensaios muito interessantes, como o Balanced ScoreCard (BSC) para organizações não lucrativas. Este modelo de medição da capacidade de concretização estratégica envolve os decisores levando-os a definirem metas e objectivos a partir de uma linha estratégia definida para o serviço público em causa. Uma vez definidas as metas e os objectivos é possível quantificar e avaliar até que ponto estão a ser conseguidas. Não se trata de um mero conjunto de indicadores autónomos e dispersos impostos de fora, trata-se de um conjunto integrado e consistente de partes que resultam da definição e desenho da estratégia para a organização em causa que pode ser lucrativa ou não lucrativa.

Diz-se equilibrado (Balanced) porquê? Porque inclui indicadores de sucesso financeiros e não financeiros; envolve interessados internos e externos à organização (legisladores, clientes, decisores, ...) e inclui indicadores de performance passados e esperados nos processos e nas actividades.

As vantagens da utilização de BSC numa organização não lucrativa são fáceis de enunciar e podem associar-se à redução do efeito dos *sinais de morte* enunciados por Peter Drucker, já referidos anteriormente. Permite atribuir e evidenciar a responsabilização e apresentar resultados, atrair recursos escassos (fundos e pessoal), focar a estratégia executando-a sem desvios, favorece a auto-preservação da organização, ajuda a gerir a mudança e a inspirar confiança.

O Balanced Scorecard sugerido por Paul R. Niven para as organizações não lucrativas tem o seguinte aspecto:



Traduzido de Niven, By Paul R. - **Balanced Scorecard step by step for Government and Nonprofit Agencies**,

As perspectivas estão orientadas da seguinte forma:

- A **Missão** está no topo do BSC. Numa organização não lucrativa, onde a gestão é responsável pela eficiente alocação de fundos e não pelo lucro

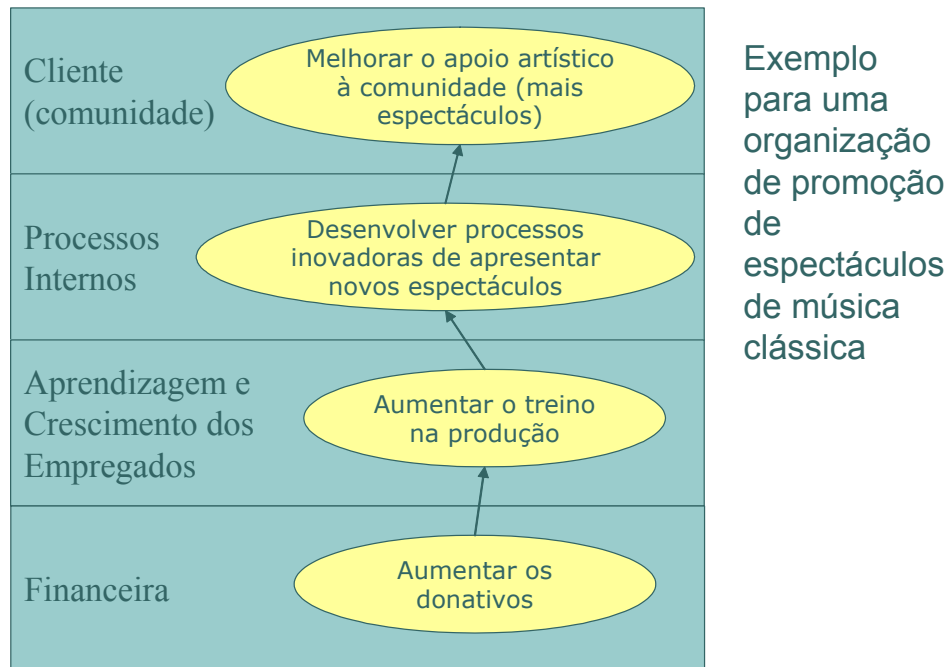
ou aumento do valor do accionista, a missão pode ser por exemplo, levar música clássica à comunidade, reduzir a incidência de SIDA, ou aumentar a segurança pública.

- A **Estratégia** fica no centro do BSC. A estratégia refere-se globalmente às prioridades que planeamos seguir para realizar a missão. Tal como nas empresas, a estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes (cidadãos), Processos Internos e Aprendizagem e crescimento dos empregados.
- A perspectiva **Cliente** sobe de nível, relativamente ao BSC aplicado a empresas privadas. A perspectiva cliente emerge da Missão e não da captação de recursos financeiros a partir dos interessados na empresa. A organização deve determinar a quem serve e qual a melhor forma de o fazer para concretizar a sua missão.
- Nenhum BSC fica completo sem uma perspectiva **financeira**. 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. Será difícil colocar um preço ao trabalho que executam (ex: acções de apoio à prevenção da saúde).
- Identificar **processos internos** que direccionam valor para o cliente. Que processos internos devemos melhorar até à excelência de modo a oferecer maior valor aos clientes (cidadãos)? Os processos escolhidos derivam normalmente dos objectivos e indicadores escolhidos na perspectiva cliente (ex: se queremos actuar sobre o tempo de registo de uma empresa, devemos actuar sobre as actividades que constituem esse processo)
- **Aprendizagem e crescimento dos empregados**, oferece as fundações para um BSC bem construído. O sucesso em aperfeiçoar processos, depende em grande parte da habilidade dos empregados (funcionários) e das ferramentas que usam como suporte da sua actividade. Empregados (funcionários) motivados com competência e ferramentas adequadas operando num clima organizacional desenhado para sustentar os aperfeiçoamentos adoptados nos processos, são os ingredientes centrais para prosseguir melhorando continuamente, dentro dos limites financeiros, em direcção ao sucesso dos clientes (cidadãos) e realização da missão;

Exemplo de BSC para apoio artístico à comunidade:

Um exemplo de BSC construído nesta linha de pensamento pode ser o seguinte para a definição e desenho da estratégia para aumento do apoio artístico às comunidades⁴:

Exemplo de BSC - desenho da estratégia para aumento do apoio artístico às comunidades



Traduzido e adaptado de Niven, By Paul R. - *Balanced Scorecard step by step for Government and Nonprofit Agencies*,

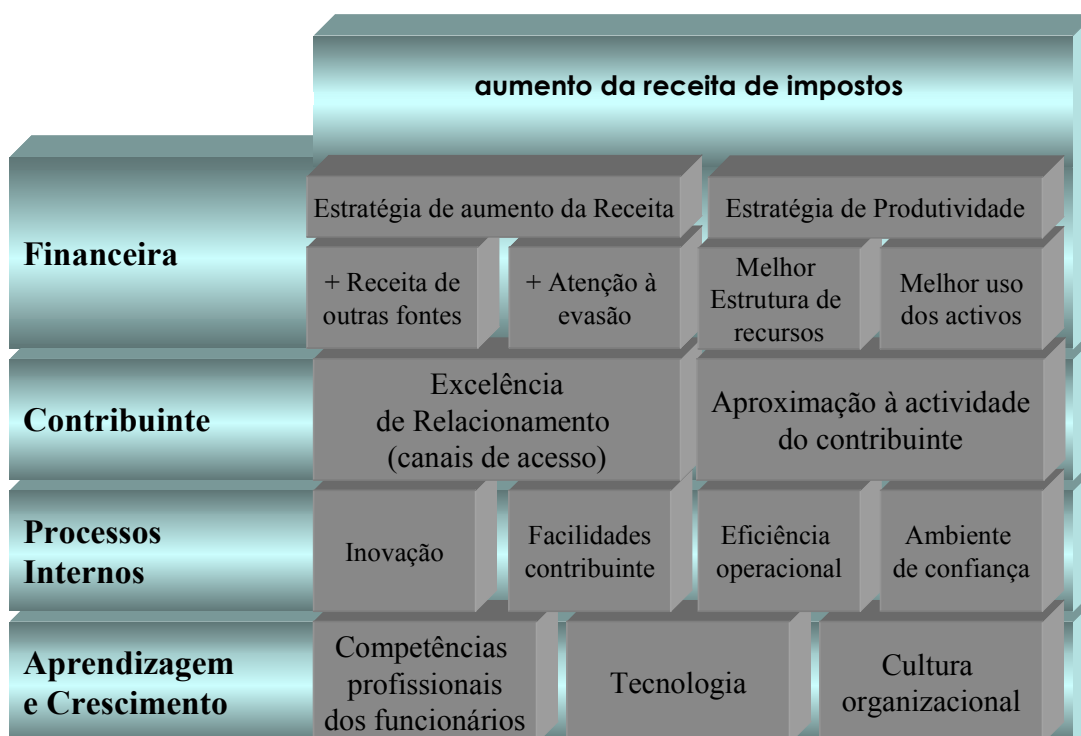
Salienta-se a importância da causa e efeito de cada uma das perspectivas: pretendemos melhorar o apoio artístico à comunidade (mais espectáculos), para isso devemos desenvolver processos inovadoras de apresentar novos espectáculos, por isso precisamos de aumentar o treino do pessoal na produção com o aumento de donativos.

Exemplo de BSC para aumento da receita de impostos

Mas não é obrigatório usar esta arrumação das perspectivas do BSC em todas as organizações não lucrativas. Podemos mostrar um exemplo destinado à concretização da intenção estratégica de aumento das receitas dos impostos com a seguinte organização de perspectivas:

⁴ Sugerido por Paul R. Niven

As perspectivas do BSC



A **perspectiva financeira** é dividida em duas estratégias, uma de aumento da receita encontrando novas fontes e dando atenção à evasão fiscal, outra de produtividade com melhor estruturas de recursos e melhor uso dos activos.

A **perspectiva contribuinte** (entenda-se cliente) exige-se excelência de relacionamento melhorando os canais de acesso em simultâneo com uma aproximação à actividade do contribuinte para conhecer a actividade económica realizada.

A **perspectiva dos processos internos** obriga à obtenção de melhorias ao nível da inovação, das facilidades e comodidade para o contribuinte, à eficiência operacional e à criação de sustentação de um ambiente de confiança mútua entre os contribuintes e a administração fiscal.

A **perspectiva de aprendizagem e crescimento** é a base das outras perspectivas que serão conseguidas com o melhoramento das competências profissionais dos empregados, com a tecnologia a suportar os melhoramentos e com a cultura organizacional alinhada para a inovação constante e manutenção das melhorias conseguidas.

Bibliografia

- Niven, By Paul R. - ***Balanced Scorecard step by step for Government and Nonprofit Agencies***, Willey em 2003, ISBN 0-471-42328-9
- KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. - **Balanced Scorecard, Translating Startegy into Action**. HBS Press, 1996. ISBN 0-87584-651-3.
- KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. - ***Having Trouble with Your Strategy? Then Map It***, in *Harvard Business Review*, September-October 2000
- Rearney, Richard C. & Berman, Evan M. - **The Deadly Sins in Public Administration**, *Public Administration Review* 40 (March/April, 1980):103-106. In *Public Sector Performance*, ASPA, 1999, ISBN 0-8133-6828-6
- *Kotler, Philip & Amstrong, Gary & Sanders, John & Wong, Veronica - Principles of Marketing*,