Controlo de Gestão na Função Pública

Denise Capela dos Santos

ORCID ID:0000-0002-5794-5203;
CIÊNCIA ID: 0B10-1C58-71EB,
dsantos@autonoma.pt

Neste trabalho pretende-se analisar e caracterizar o controlo de gestão na função pública e dar um exemplo da sua implementação numa entidade pública, onde o processo foi bem sucedido.

Para tal, começou-se por definir o conceito e os objetivos, fez-se uma abordagem à integração do controlo de gestão na “nova gestão pública”, avaliou-se a sua importância e descreveram-se as regras para a sua implementação eficaz, definiram-se as ferramentas existentes para o controlo de gestão e as limitações desse controlo em organismos públicos, atendendo às suas especificidades.

O capítulo inclui um *Case Study*, onde se analisa a implementação de uma ferramenta de controlo da Gestão do Capital Humano, o *Balanced Scorecard*, no Ministério da Água, da Terra e Protecção do Ar, da Colômbia Britânica, Canadá, de 2009 a 2011.

1. Definição de “Controlo de Gestão”

Desde os anos 70 que as organizações públicas têm vindo a ter preocupações crescentes com o desenvolvimento e sustentação do sistema de controlo de gestão. Este sistema é composto por práticas consideradas essenciais à gestão efectiva de organizações de diferentes dimensões, nos sectores público e privado, em todo o mundo.

Primeiramente inventado para entidades privadas para a medição do desempenho, foi mais tarde adoptado pelas organizações públicas para determinação da eficiência da gestão pública.

O controlo de gestão pode ser definido como a organização, políticas e procedimentos internos usados para assegurar que os programas do governo alcancem os resultados previstos; que os recursos usados nestes programas sejam consistentes com os objetivos organizacionais; que os programas governamentais sejam protegidos do desperdício, fraude e negligência dos gestores; e que a informação alcançada seja de confiança, obtida atempadamente, reportada e usada na tomada de decisão. (OCDE, 1996)

Para ser eficiente, o controlo de gestão deve assim satisfazer 3 critérios:

- Ser apropriado (escolha do controlo certo no local certo, com medição do risco envolvido);
- Funcionar de forma consistente ao longo de todo o período pré-estabelecido, isto é, deve ser integralmente cumprido por todos os colaboradores mesmo na ausência do responsável pelo processo ou em períodos de sobrecarga de trabalho;
- Ser custo-efectivo, ou seja, o custo da implementação do controlo de gestão deve ser inferior aos benefícios que advêm desse controlo.

Analizada a definição do conceito e expostos os critérios essenciais à sua eficiência, torna-se pertinente detalhar os objetivos deste processo.

2. Objetivos do Controlo de Gestão

O Controlo de Gestão tem como objetivos a prevenção de erros (por exemplo, a clarificação de cargos, funções ou tarefas), a deteção de erros (por estabelecimento de padrões de produção para deteção de desvios nos resultados alcançados, por exemplo), para correcção de erros detetados (nomeadamente pedindo o reembolso de serviços pagos excessivamente a colaboradores), ou para compensar fracos controlos, onde o risco de perda é elevado e são necessários controlos adicionais.

Para o alcance dos objetivos descritos, é fundamental considerarmos os seguintes factores:

- A promoção de operações de forma organizada, económica, eficiente e eficaz, de produtos de qualidade e de serviços consistentes com a missão da organização;
- A salvaguarda de recursos contra potenciais perdas por desperdícios, abusos, má gestão, erros, fraude ou irregularidades;
- A integração com a legislação vigente e directivas de gestão;
- O desenvolvimento e manutenção de dados financeiros e de gestão fiáveis, divulgados em relatórios no período previsto.

Convém, no entanto, avaliar se estes objetivos se enquadram no pretendido para a “nova gestão pública”.

3. O Controlo de Gestão na “Nova Gestão Pública”

A globalização dos mercados aliada à interdependência do sistema bancário a nível mundial e a crise financeira mundial dos últimos anos, determinou uma transformação profunda da gestão pública, principalmente desde 2009. Foi necessário introduzir na função pública reformas generalizadas que levassem à contenção de despesa, para fazer face à redução significativa de recursos económicos ao dispôr do Estado Português, ao mesmo tempo que se incentivava a eficiência, a eficácia e a competitividade das organizações em Portugal.

Houve uma forte ênfase do gestor na implementação das seguintes medidas:

1. Simplificar a essência dos problemas e dos processos;
2. Incutir e informar sobre a necessidade extrema de mudança;
3. Comunicar de forma inspiradora;
4. Manter equipas talentosas, dinâmicas e multidisciplinares;
5. Voltar o foco da gestão para a identificação e monitorização dos resultados da organização;
6. Incentivar os gestores a gerirem considerando o auto-controlo e o controlo de gestão interno, sendo-lhes proporcionada maior responsabilidade nas decisões que

tomam sobre as actividades e recursos que gerem;

7. Incentivar o desempenho e a execução de relatórios sobre os indicadores monitorizados e ações a tomar em função de objetivos pré-definidos.

A alteração desta forma de pensar da nova gestão foi o motor das mudanças estruturais e de processo nas organizações públicas, tendo um papel importante para a recuperação económica do país. O controlo de gestão está implícito nesta nova filosofia da gestão e tem vindo a contribuir para esta melhoria, assumindo um papel preponderante perante a gestão pública do país.

4. Importância do Controlo de Gestão na Função Pública

Na sequência da conclusão anterior, o controlo de gestão tem um papel fundamental para a eficiência e eficácia das organizações públicas, e para com o equilíbrio financeiro do Estado.

O controlo efetivo da gestão é claramente essencial para o sucesso das organizações governamentais, como segurança contra desperdícios, abusos e fraudes, e como um meio para assegurar que as políticas definidas pelos membros do governo são devidamente implementadas.

Os sistemas efectivos de controlo de gestão na maior parte das organizações partem do princípio de que os gestores são responsáveis pela qualidade e pelo tempo de execução das operações que gerem, pelo controlo de custo dos recursos que usam e pela garantia de que as suas operações são geridas com integridade e de acordo com os requisitos legais. Estes requisitos prendem-se com os regulamentos e *guidelines* provenientes do Gabinete do Primeiro Ministro, com a orçamentação realizada pelo Ministério das Finanças e com os requisitos dos auditores por parte do Tribunal de Contas, por exemplo.

O controlo interno da gestão é usado para assegurar que os objetivos da gestão estão a ser atingidos, motivo pelo qual o gestor de topo de cada organização pública se deve preocupar com a implementação, revisão e atualização da estrutura de controlo de gestão, de modo a manter o processo efectivo.

Avaliados os objetivos e a importância do controlo de gestão, há necessidade de discriminarmos as regras que devemos seguir para a sua eficaz implementação. Enunciam-se portanto seguidamente as *guidelines* que se consideram essenciais a este fim.

5. Guidelines para implementação eficaz do controlo de gestão em organizações públicas

O seguimento destas regras é fulcral para a padronização do processo, na medida em que se pretende garantir que há coerência e homogeneidade na implementação do controlo de gestão transversalmente, ou seja, em todos os organismos públicos, independente do Ministério a que pertencem e do nível hierárquico em questão.

As normas são:

5.1. Definição de estruturas de controlo interno que proporcionem razoável confiança de que os objetivos gerais são alcançáveis;

5.2. Foco no controlo da organização de entidades públicas, práticas pessoais, supervisores, comunicação, utilização de recursos, responsabilidades e sistemas de monitorização, procurando uma melhoria contínua das tarefas de todos os colaboradores do Estado;

5.3. Demonstração e manutenção de uma atitude positiva e de apoio ao processo de controlo de gestão de forma sustentada por parte dos gestores, nomeadamente pelos oficiais de topo do governo, legisladores, e pelos funcionários do Estado na sua totalidade;

5.4. Os gestores e os colaboradores devem ter elevada integridade pessoal e profissional, valores éticos e competências para compreender a importância do desenvolvimento, implementação e manutenção de um bom controlo de gestão, para cumprimento dos objetivos estratégicos;

5.5. Identificar os objetivos estratégicos governamentais e definir objetivos estratégicos organizacionais, que traduzam a corrente de pensamento dos anteriores. Os objetivos estratégicos são normalmente desenvolvidos como parte de um plano de dois a

três anos, após ponderação das oportunidades e as ameaças externas, da avaliação do potencial interno da organização (através da análise dos principais pontos fortes e fracos) e das opções estratégicas que se enquadrem no âmbito da missão e na visão da organização pública;

5.6. Desenvolver objetivos operacionais para cada organização pública. Os objetivos operacionais partem da escolha de tarefas estratégicas viáveis que, quando mensuradas através de indicadores, e alcançada a sua eficácia, permitem o alcance dos objetivos operacionais e, logo, dos objetivos estratégicos da organização. Estas tarefas estratégicas são referências de projetos ou ações diárias, semanais, mensais, trimestrais ou semestrais que permitem o alcance de metas anuais para cada objetivo operacional;

5.7. Definir indicadores de desempenho que sejam apropriados, facilmente compreensíveis, transparentes, preferencialmente quantificáveis (quantitativos), com metas alcançáveis mas desafiantes e integrados nos objetivos gerais da organização. A mensuração dos resultados alcançados deve ser feita anualmente e de forma intermédia, em pontos de controlo previamente estabelecidos e associados à periodicidade do controlo de projetos ou de ações previamente definidas. A frequência do controlo intermédio deve ser programada consoante a vulnerabilidade dos factores a controlar e o risco de perda (por exemplo mensalmente, caso seja adequado);

5.8. Deve ser delegada responsabilidade a um gestor competente que assegure o alcance dos objetivos. Este deverá rever e aprovar a atribuição de tarefas aos colaboradores, assegurar-se de que não necessitam de formação ou acompanhamento para a execução das tarefas que estão a seu cargo (minimizando erros, desperdícios e ações inadequadas), e que compreendem efetivamente e alcançam as diretrizes específicas da gestão. Os colaboradores devem acordar as metas a atingir perante cada indicador que lhes disser diretamente respeito com o responsável pelo controlo de gestão, de forma a terem uma responsabilidade adicional sobre os resultados;

5.9. O responsável pelo controlo de gestão deve monitorizar continuamente o desempenho alcançado, atendendo aos indicadores propostos, e agir prontamente perante os resultados encontrados que sejam negativos ou irregulares, nomeadamente de excedentes de custos. Esta monitorização deve incluir a avaliação de recomendações

feitas pelos colaboradores, auditores internos e auditores externos para a determinação das ações a serem implementadas no imediato e periodicamente, de forma a reduzir os desvios detetados;

5.10. A estrutura do controlo deve ser suportada integralmente por documentos escritos, que devem ser claros e estar disponíveis para exame pelos responsáveis e auditores. Nestes documentos devem constar todas as informações sobre os objetivos propostos, os indicadores, as metas previstas, o período de tempo para alcance das metas, os resultados alcançados, os procedimentos de controlo, e as ações a tomar. Toda a informação deve ser prontamente registada;

5.11. Todas as ações de troca, transferência, utilização e comprometimento de recursos devem ser autorizadas e executadas por pessoas devidamente responsabilizadas para o efeito, cuja identidade deve ser do conhecimento de todos os colaboradores;

5.12. O processo de controlo de gestão deve ser estabelecido de forma a facilitar as decisões da gestão de topo;

5.13. É importante questionamo-nos se a qualidade dos serviços públicos é suficiente, se os recursos financeiros são bem utilizados, se os utilizadores dos serviços públicos estão satisfeitos e se o preço cobrado pelos serviços é adequado.

Torna-se agora pertinente que se entenda quais as ferramentas concretas que existem para o controlo de gestão.

6. Ferramentas de Controlo de Gestão

Um controlo de gestão efetivo só é possível se recorrermos a ferramentas específicas que permitam a avaliação do desempenho dos colaboradores e dos gestores.

A sua classificação é dividida em Instrumentos de Pilotagem, de Comportamento e de Diálogo, e são complementares.

Enquanto os instrumentos de pilotagem estão mais vocacionados para o alcance e coerência entre os objetivos estabelecidos a curto e a longo prazo, para a monitorização,

controlo e acompanhamento, e para apoio à tomada de decisão, os instrumentos de orientação do comportamento estão centrados nos limites de autoridade, delegação de autoridade e avaliação de desempenho, e os instrumentos de diálogo privilegiam a participação, o incentivo dos gestores e restantes colaboradores, e a difusão da estratégia transversalmente na organização.

6.1. Os Instrumentos de Pilotagem

São dos instrumentos mais importantes em que os gestores se devem apoiar para tomar decisões nas organizações públicas. Temos como exemplos:

- O Plano Operacional;
- O Orçamento Operacional e o Controlo Orçamental;
- O Tableau de Bord (TDB) e o Balanced Scorecard (BSC).

Seguidamente, apresentam-se os instrumentos mais detalhadamente.

6.1.1 Plano Operacional

É um instrumento de previsão, a dois ou três anos, de operacionalização do plano estratégico que procura avaliar em que medida os objectivos estratégicos (relativos a políticas comerciais, de *marketing*, financeiras, de investimento, de produção, de organização e de capital humano) são concretizáveis considerando os recursos operacionais das entidades públicas.

6.1.2 Orçamento Operacional e Controlo Orçamental

De natureza previsional, a um ano, é uma ferramenta que se traduz na operacionalização do plano operacional. É a fase de negociação, aprovação, e determinação de objetivos e respetivos planos de ação para o seu alcance em cada sector da organização.

Traduz-se no foco em diferentes componentes de natureza económico-financeira de curto prazo (proveitos, custos, investimentos e tesouraria) que possibilitam o controlo orçamental mensal ou trimestral, por exemplo, por comparação entre os valores reais obtidos com o valor previsto no orçamento, num determinado espaço de tempo. Por

análise dos respetivos desvios, identificam-se as causas e adoptam-se as medidas corretivas adequadas, ou seja, conduz-se à ação.

Este instrumento tem contudo limitações de relevância, nomeadamente a lentidão na produção e obtenção da informação económico-financeira tratada em instrumentos contabilísticos, num contexto de mudança e volatilidade dos mercados em que a decisão e a ação atempada assumem um papel importante, e o facto de se basear em dados de natureza puramente financeira, não considerando, por exemplo, a evolução da sua quota no mercado, os índices de satisfação dos seus clientes (internos e externos), a inovação, indicadores de produtividade e de motivação do seu capital humano, entre outros, que poderão conduzir ao afastamento dos resultados (Jordan *et al.*, 2008) relativamente aos objectivos do plano operacional e, logo, dos objectivos estratégicos do Estado.

Estas lacunas são no entanto ultrapassadas se optarmos por instrumentos de pilotagem como o *Tableau de Bord* e o *Balanced Scorecard*.

6.1.3 *Tableau de Bord* e *Balanced Scorecard*

São instrumentos rápidos de atuação no curto prazo e completos, com informação quantitativa e qualitativa, de natureza retrospectiva e prospectiva, favorecendo o processo de controlo de gestão.

O *Tableau de Bord* (TB) é um instrumento francês de origem nos anos 70, de avaliação do desempenho para ajuda à tomada de decisão, que considera o organograma e a hierarquia dentro de cada centro de responsabilidade. É personalizado de acordo com as necessidades de cada gestor, que define: os objetivos considerando a estrutura e organização de tarefas por centro de responsabilidade organizacional; as variáveis-chave de ação com mais impacto no respetivo objetivo; e os indicadores de desempenho que se entendem pertinentes, atendendo às variáveis-chave de ação previamente estipuladas. Depois são analisados os desvios dos resultados alcançados face aos objetivos traçados, com uma periodicidade previamente estabelecida.

Este instrumento também revelou algumas lacunas, nomeadamente, entendeu-se que não estabelecia relações de causa-efeito, apenas apurava o resultado dos desvios; que não

mostrava qual o impacto das decisões dos gestores sobre as variáveis não financeiras (como a qualidade, a satisfação dos clientes e a inovação); e que não fazia satisfatoriamente a ligação entre a estratégia e as decisões e ações ao nível operacional (Jordan *et al.*, 2008).

O *Balanced Scorecard* (BSC) é um instrumento desenvolvido nos EUA nos anos 90, que nasce da necessidade das empresas se focarem na gestão estratégica, traduzindo-a em objectivos e iniciativas desenvolvidas com base num número reduzido de indicadores de desempenho, divididos em quatro perspectivas: Financeira, Clientes, Processos Internos, Aprendizagem e Desenvolvimento Organizacional. Estas perspetivas relacionam-se entre si e integram medidas de desempenho no curto e no médio-longo prazo de forma personalizada, atendendo à prioridade das tarefas a controlar para cada gestor.

O BSC pretende assegurar o feedback, a comunicação, a aprendizagem resultante das ações e dos resultados alcançados (a curto e a longo prazo), e o ajustamento dos recursos da organização de acordo com a estratégia definida, que facilite a revisão da própria estratégia. É portanto um instrumento de eleição para aplicação em organizações públicas e privadas.

Esta ferramenta será apresentada mais detalhadamente no *Case Study* que aqui se apresenta, no ponto 8.

6.2 Os Instrumentos de Comportamento

Há três instrumentos de comportamento que permitem orientar e influenciar os comportamentos dos gestores no interesse geral da organização pública:

- Organização em Centros de responsabilidade;
- Avaliação de desempenho dos Centros de responsabilidade;
- Sistema justo de Preços de Transferência Interna.

A organização por centros de responsabilidade permite a atribuição de um gestor responsável por cada área ou sector e a definição de objectivos específicos por centro de

responsabilidade, associados à especificidade das tarefas relativas a cada centro. É, assim, um meio para a realização de uma avaliação do desempenho desse gestor de maneira mais fidedigna e uma forma de se inculcar nos gestores um espírito empreendedor de grande incidência numa gestão eficaz (focada para o alcance de objectivos) e eficiente (através de uma política de minimização dos recursos utilizados), mas não descurando o alinhamento com os objectivos estratégicos.

Por outro lado, como dentro das organizações existem relações de dependência entre diversas áreas ou centros de responsabilidade, devem ser estabelecidos preços de transferência interna que atribuam valor aos produtos ou serviços que são transaccionados internamente no Estado, de modo a que estes sejam quantificáveis e que a produção dos mesmos seja avaliada, propiciando mais uma vez o processo de avaliação de desempenho dentro das organizações públicas.

Neste capítulo opta-se no entanto por dar maior ênfase ao instrumento organização por centros de responsabilidade, por motivo de relevância considerada para o controlo de gestão público.

Organização em Centros de Responsabilidade

Existem quatro tipos de centros de responsabilidade que podem ser usados numa organização e que devem ter um gestor responsável pelas atividades e pelo desempenho desse centro. Esses centros são classificados como:

- Centros de Custo (ou de Despesa)
- Centros de Receita (ou de Proveitos)
- Centros de Resultados e
- Centros de Investimento

A diferença entre estes centros de responsabilidade depende da forma como são medidos os respetivos *inputs* e *outputs*. Há que considerar a especificidade de cada uma das suas funções e atividades, para efeitos de controlo e de avaliação.

6.2.1. Centros de Custo (ou de Despesa)

Fazem apenas a mensuração dos *inputs* em unidades monetárias, ou seja, que apenas medem os custos decorrentes da atividade (por opção ou porque a tipologia da atividade assim o dita).

São classificados em Centros de Custo Padrão e em Centros de Custos Discricionários.

Os Centros de Custo Padrão compreendem as atividades cujos custos por unidade produzida podem ser estimados, uma vez que são associados a um processo de produção homogénea, susceptível de ser padronizado. São exemplos, o custo por hora da mão-de-obra direta de uma secção de produção, o custo por tonelada produzida, o custo hora de um equipamento, entre outros.

Os Centros de Custos Discricionários envolvem atividades cujo *output* não é homogéneo e que, como tal, não é possível determinar o custo por unidade produzida. Enquadram-se neste tipo de centros de custos os da contabilidade, auditoria, fiscalidade, tesouraria, cobranças, controlo de gestão, departamento jurídico, secretariado, capital humano, investigação e desenvolvimento, *marketing* e comercias.

6.2.2. Centros de Receita (ou de Proveitos)

Geralmente, os Centros de Receita ou de Proveitos aplicam-se a unidades de marketing e comerciais, em que a sua atividade é medida pelo seu *output* (usualmente volume de vendas), tendo como referência para a medição e avaliação do desempenho o orçamento de vendas ou a quota de mercado. Estes centros não são responsáveis pelos custos de produção de bens ou serviços, nem têm conhecimento da respectiva estrutura de custo, sendo-lhes portanto vedado o poder de determinarem os preços de venda.

Ficam responsáveis por praticarem descontos tabelados sobre os preços base de venda e por estabelecerem formas e condições de pagamento, muitas vezes dentro de determinados parâmetros aprovados superiormente (por exemplo: prazo máximo de crédito concedido a 30 dias e limite de crédito de 5.000 €).

6.2.3. Centros de Resultado

Um centro de resultado é uma unidade organizacional em que a sua performance é analisada em função da diferença dos seus proveitos e custos. Este centro é essencial sempre que existam clientes externos ou internos da função pública dispostos a comprar os serviços ou os produtos fornecidos por parte de uma determinada organização pública. Quando as trocas são realizadas por duas entidades públicas, são considerados os PTI para valorar os fluxos de serviços e os produtos fornecidos.

O responsável por esta unidade deve decidir sobre a forma de utilização dos diferentes recursos de que dispõe ou necessita para atingir o resultado pretendido. Contudo, a gestão de topo pode limitar o âmbito dessa liberdade de decisão sempre que o ambiente, nomeadamente externo da organização, assim o justifique.

6.2.4. Centros de Investimento

Os centros de investimento são centros de resultado com a responsabilidade alargada a ativos e passivos. Nos centros de resultado, o gestor pode decidir sobre as variáveis de proveito e de custo, enquanto que nos centros de investimento as decisões do gestor afectam ainda rúbricas do balanço. O gestor de um centro de investimento pode ter autonomia de decisão sobre políticas de investimento/desinvestimento, políticas de crédito a clientes, política de *stocks*, políticas de pagamentos, os níveis de disponibilidade de caixa e as formas de financiamento. Porém, estas decisões são muitas vezes centralizadas ao nível da administração de topo ou de aéreas corporativas.

O centro de investimento recebe um proveito ou um encargo financeiro (juros) em função dos recursos cedidos ou utilizados por si.

No entanto, a adopção destes centros são frequentemente de difícil aplicação, principalmente quando os recursos são partilhados por mais que uma unidade de negócio ou centro de responsabilidade e quando se têm de considerar as contas de clientes e de fornecedores, bem como as fontes de financiamento de todos os centros simultaneamente e em separado.

6.3. Instrumentos de diálogo

Têm por objectivo o desenvolvimento do diálogo interno, envolvendo todos os colaboradores da organização. Estão relacionados com o poder de negociação dos objectivos, dos planos e orçamentos por parte dos gestores, assim como com a análise e interpretação dos desvios dos resultados alcançados e capacidade de negociação das medidas corretivas a introduzir na organização.

Para o efeito é preciso agendar, preparar, efetuar e concluir reuniões com envolvimento de todos os membros da organização, delegar responsabilidades de eventuais medidas corretivas a aplicar, avaliar o resultado e realizar relatórios detalhados do processo.

Foram analisados os objetivos do controlo de gestão, a importância do tema na função pública e as ferramentas mais relevantes para a sua implementação. Contudo, há limitações da gestão pública que podem impedir o alcance dos objetivos deste processo.

7. Limitações do controlo de gestão na função pública

De facto, até os sistemas de controlo de gestão mais bem estruturados têm limitações, parcialmente porque embora permitam que seja a gestão de topo a controlar a organização, não há controlo sobre os gestores de topo.

Por um lado, a vigilância constante é essencial para uma resposta rápida a mudanças operacionais necessárias, por imposição de fatores externos à organização, e esta vigilância nem sempre é feita com a periodicidade necessária para salvaguardar esta situação.

Por outro lado, quanto maior a complexidade do sistema de governação e da inter-relação entre organismos públicos, mais extensos e complexos devem ser os indicadores do controlo de gestão requerido e os procedimentos de auditoria para minimizar abusos. Os Ministérios da Saúde e das Forças Armadas Portuguesas são exemplos clássicos de dificuldade acrescida de implementação do processo de controlo de gestão devido à sua

elevada complexidade.

Já a natureza das próprias ferramentas usadas na função pública também pode dificultar a implementação de um controlo de gestão eficaz. São exemplos disso, a falta de informação generalizada sobre a contabilidade pública e as imperfeições do sistema de orçamentação.

Por fim, como o controlo interno depende do fator humano, está sujeito a falhas na sua estruturação, a erros de julgamento ou de interpretação, a fadiga ou a distração. Mais, independentemente da competência do pessoal, o controlo de gestão será ineficiente se os colaboradores não entenderem correctamente a sua função no processo de controlo ou se optarem deliberadamente por ignorá-la.

Face a estas questões, torna-se essencial avaliarmos um estudo da implementação de uma ferramenta do controlo de gestão, numa entidade pública, bem sucedido.

8. Case Study – Implementação do *Balanced Scorecard* (BSC) numa organização pública

Para ilustração do caso de estudo, optou-se por abordar o estudo de Cunningham e Kempling (2011), onde se analisa a implementação do BSC para efeitos de controlo da Gestão do Capital Humano (GCH), no Ministério da Água, da Terra e Protecção do Ar, da Colúmbia Britânica, Canadá, durante 3 anos (de 2009 a 2011).

Optou-se pela escolha da ferramenta BSC para apresentação no *Case Study* porque esta ilustra uma relação causal entre quatro perspetivas padronizadas: Clientes, Financeira, Processos Internos e Aprendizagem e Desenvolvimento, contrariamente a outros instrumentos de controlo de gestão que se focam unicamente em medidas de desempenho financeiro.

Com o BSC, a GCH das organizações públicas é encorajada a questionar que práticas, competências e comportamentos devem acompanhar os gestores quando implementam os objetivos operacionais, baseados no planeamento estratégico da organização.

Os objetivos operacionais representam-se em quatro áreas ou perspetivas do *Balanced Scorecard*.

1. *Perspetiva de Clientes*. Podemos pensar nos clientes externos e internos como “clientes”. Os clientes externos no setor público são os cidadãos e os grupos de *stakeholders*-chave associados à prevenção do crime na comunidade, à restauração do património e ao ambiente. Os clientes internos incluem os grupos de pessoas que colaboram nas organizações do Estado e que aí prestam serviços (nomeadamente na resposta a clientes externos). A maioria dos clientes da GCH são clientes internos.

2. *Perspetiva Financeira*. Nesta perspetiva, a prioridade será sempre o prazo e a correção dos dados financeiros, uma vez que estas medidas estão diretamente relacionados com a derrapagem orçamental e respetivas consequências. Nas organizações do setor público, os objetivos financeiros relacionam-se com atividades, resultados não tratados ou de indicadores provenientes do tratamento matemático de dados. Por exemplo, um programa educacional pode ser avaliado pelos estudantes que acederam ao programa (atividade), pelos graus/diplomas alcançados por aumento da despesa (resultado após tratamento de dados) ou pelo grau de reconhecimento do programa pela comunidade envolvente (resultados não tratados).

As medidas financeiras relacionadas com a GCH podem incluir: custo por contratação, custo por rotatividade, custos legais relacionados com a GCH, despesa da GCH face à despesa geral orçamentada, custos de formação, etc.

3. *Perspetiva de Processos Internos*. Nesta perspetiva os gestores identificam os processos internos críticos sobre os quais a organização deve priorizar o seu controlo. Estes processos são os que capacitam a organização para a entrega eficaz e eficiente dos serviços ou produtos.

Como medidas específicas para a GCH podemos ter: o potencial de motivação para a execução de diferentes tarefas, o tempo de preenchimento de lacunas de pessoal (férias, faltas e saídas), a percentagem de relatórios anuais completos, etc.

4. *Perspetiva de Aprendizagem e Desenvolvimento*. Nesta perspetiva há um reconhecimento da capacidade dos colaboradores, do que necessitam para evoluir pessoal

e profissionalmente, e do que a organização necessita para maior desenvolvimento e crescimento sustentável.

A aprendizagem organizacional advém de três potenciais fontes: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais.

As medidas específicas para a GCH podem ser, por exemplo, a formação concluída face aos conteúdos implementados e relacionados com o aumento do desempenho da gestão, a formação da equipa face às competências de formação das chefias, e a melhoria do sistema de informação do capital humano.

A figura que se segue ilustra as perspetivas descritas e a relação em cadeia entre as mesmas.

Figura 1: Perspetivas do BSC e relação entre elas.

Fonte: Adaptado de Cunningham e Kempling (2011)

A figura sugere que nos devemos questionar sobre que objetivos e que medidas serão importantes para os nossos clientes para que sejam alcançados os objetivos estratégicos da organização. Continuando a cadeia, devemos-nos perguntar quais os objetivos

financeiros que são importantes para os nossos clientes, não descurando o alcance da nossa visão e a satisfação do interesse dos nossos clientes externos e internos. Do mesmo modo, há que definir os objetivos para que sejam determinados os processos internos a controlar e para sustentarmos a capacidade de aprendizagem e de desenvolvimento dos colaboradores e das organizações públicas.

Da mesma forma, é ilustrado como as várias perspetivas se podem correlacionar numa cadeia causal. O BSC incentiva os vários departamentos e pessoas a reconhecerem o seu papel e responsabilidades dentro das organizações, isto é, se a GCH deve ser útil para o apoio à organização no alcance dos seus objetivos estratégicos, deve também desenvolver o seu trabalho de forma a tornar-se útil e a ser um suporte para todos os que têm responsabilidades-chave.

Passemos agora para a implementação efetiva do BSC para controlo da função gestão do capital humano, no Ministério da Proteção da Água, Terra e Ar, da Columbia Britânica. Com este projeto pretendeu-se ajudar a organização no alcance das suas estratégias e objetivos da forma mais eficiente.

A visão do Ministério é encorajar a vida num ambiente limpo, saudável e natural, que enriqueça a população no presente e no futuro. Para alcançar simultaneamente os objetivos da sociedade e do Governo Canadano para o ambiente e para a economia, o Ministério alterou as suas orientações estratégicas da organização: pretende agora assegurar as necessidades ambientais enquanto se preocupa com uma política de redução de custos.

Posto isto, desenvolveu-se um plano estratégico da GCH que valorizasse uma liderança forte e apoiante para promoção e desenvolvimento de uma organização baseada no alto desempenho, que seja inovadora e direcionada para o cliente, de forma a permitir que se atingisse a mudança desejada.

O BSC do capital humano foi introduzido como forma de melhoria da maneira como a GCH contribui para o sucesso do alcance das metas estratégicas do Ministério. É uma ferramenta de certificação da transmissão da estratégia organizacional em tarefas

estratégicas departamentais claras, objetivos, indicadores, metas e iniciativas de ação, pela GCH, ou seja, de implementação da estratégia pela GCH.

Seguidamente, descreve-se mais detalhadamente a implementação do BSC, passo a passo.

Passo 1: Identificação da Visão e dos clientes internos da Gestão do Capital Humano.

Antes de mais é necessário identificar a visão do Ministério (ligada à visão da função corporativa da GCH). A visão determina os pontos essenciais dos objetivos estratégicos e, logo, dos mapas estratégicos da GCH. A visão traduziu-se pela “procura pela excelência nos serviços públicos.”

Depois, é clarificar os objetivos estratégicos da organização e as pessoas-chave responsáveis pela sua implementação. Para isso, há que identificar e comunicar com os clientes internos da GCH – os diretores ou gestores dos vários departamentos.

Passo 2: Análise do desempenho da Gestão do Capital Humano.

Embora cada organização possa desenvolver um BSC único, começou-se por questionar cada grupo de clientes sobre quatro pontos gerais:

1. Que papéis-chave pode a GCH desempenhar para ajudar as equipas a alcançarem os seus objetivos?
2. De que forma positiva a GCH ajudou no passado? Exemplos.
3. Em que funções ou atividades a equipa necessitou da GCH para melhorar o seu desempenho? Exemplos frustração para com as atividades da GCH.
4. Que papéis e práticas a GCH deveria executar no futuro, de forma a conquistar apoio para o alcance dos seus objetivos operacionais?

Estas questões ajudam-nos a clarificar os objetivos estratégicos essenciais para o controlo da GCH por parte da gestão.

Recolheram-se dados da GCH através de entrevistas e realizou-se a divisão destes dados

por diferentes categorias, que sumariam os pontos fortes, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças da GCH.

Muitas das identificadas forças tinham carácter geral e incluíam a forte liderança, o comprometimento para com a organização, bom ambiente entre os colaboradores, e conhecimento das práticas da GCH (isto é, proporcionar retorno sempre que oportuno, tutoriar, etc.) Outras forças-chave estavam relacionadas com a confiança no empenhamento, tempo e energia devotos ao plano de GCH.

As fraquezas identificadas como mais relevantes incluem a constante mudança no Governo, a sobrecarga de trabalho e a falta de compreensão da utilidade e dos objetivos da GCH. Simultaneamente, a necessidade de práticas de GCH era evidente no auxílio aos gestores em temas como a gestão do desempenho, o retorno e o reconhecimento, a motivação e a seleção.

Detetaram-se oportunidades-chave, tal como a utilização do processo de planeamento estratégico para identificação e hierarquização de necessidades, e para desenvolvimento de parcerias com outras entidades ou departamentos.

As ameaças identificadas incluíam a falta de tempo e de recursos para lidar com o ambiente externo, em permanente mudança.

O processo de desenvolvimento da lista de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças ajudará na reflexão das práticas da GCH fundamentais e na sua utilidade para com os gestores, sendo essencial para a determinação das opções estratégicas da GCH.

Passo 3: A identificação dos objetivos estratégicos governamentais.

Os objetivos estratégicos de cada organização são baseados no plano estratégico geral governamental.

Os objetivos estratégicos do Ministério evoluíram das prioridades estratégicas gerais da GCH e da anteriormente citada visão. O plano do Governo central determina seis metas para cada Ministério desenvolver o seu próprio plano de GCH:

- Estratégia efetiva de pessoas: O planeamento do capital humano é integrado nos

respetivos serviços e ciclo orçamental para garantir a existência de recursos que permitam o alcance bem sucedido dos objetivos Governamentais a curto e a longo-prazo;

- Liderança visionária e proativa: O serviço público prestado é reflexo ativo da liderança;
- Política organizacional focada no desempenho: O desempenho organizacional é movido pelo desempenho dos seus colaboradores, alinhado com a responsabilidade incutida e o sistema de recompensa;
- Aprendizagem continua e inovação: Os serviços públicos devem semear uma cultura de aprendizagem continua e de defesa da inovação em todos os níveis da organização;
- Lealdade e flexibilidade. O serviço público tem uma equipa comprometida para com a organização que é capaz de se adaptar e de responder à mudança, privilegiando o alcance de objetivos organizacionais e a melhoria da qualidade de vida e da moral dentro da organização;
- Ambiente de trabalho motivador: O serviço público deve ter um ambiente de trabalho positivo contruído por relações entre colaboradores e supervisores baseadas no respeito e na colaboração estrita.

Os objetivos gerais e governamentais para a GCH detalhados servem de base para o desenvolvimento de objetivos estratégicos da GCH do Ministério.

Passo 4: Definição dos objetivos estratégicos da GCH do Ministério.

Considerando os objetivos governamentais descritos, prevê-se que o plano estratégico de GCH do Ministério incluirá responsabilidades da GCH, atribuirá prioridade às tarefas do capital humano no Ministério e trabalhará de forma concertada com o serviço e com o planeamento, para contribuir para o alcance dos objetivos e da visão futura do Ministério. Uma questão essencial para a definição destes objetivos é: “O que podemos fazer enquanto Ministério pelas nossas pessoas, para atingirmos a nossa missão, alcançarmos a nossa visão e vivermos segundo os nossos valores?”

Os objetivos estratégicos de GRH do Ministério centraram-se portanto em: “ajudar as pessoas na execução do seu trabalho” e “ajudar na aprendizagem e desenvolvimento das

peessoas e da organização”.

Passo 5: Definição dos objetivos operacionais da GCH do Ministério.

Depois de definidos os objetivos estratégicos da GCH do Ministério era necessário identificar “que processos-chave da GCH traduzem os objetivos estratégicos gerais” para cada uma das perspetivas do BSC, ou seja, os objetivos operacionais.

Deste modo, colocaram-se as seguintes questões por perspetiva:

1. **Perspetiva de clientes:** Que serviços específicos pode a GCH proporcionar (para cada um dos seus grupos de clientes)?
2. **Perspetiva financeira:** Como podemos demonstrar como os serviços da GCH rentabilizaram dinheiro e tempo? Como se reduziram os custos e melhorou a tomada de decisão?
3. **Perspetiva de processos internos:** Que processos internos da GCH podem propiciar o alcance dos objetivos de clientes e financeiros identificados?
4. **Perspetiva de aprendizagem e desenvolvimento:** Na entrega de serviços, como pode a GCH contribuir para (1) o desenvolvimento de políticas e de procedimentos, (2) o aconselhamento, (3) assegurar o estreitamento com as políticas, acordos coletivos e com a legislação (4) servir como consultor, e (5) proporcionar serviços?

Estas questões geraram informação acerca da importância de processos e funções específicos da GCH através de focus grupo, reuniões com a gestão, aplicação de questionários e acesso a literatura disponível. É essencialmente em reunião que são definidos os objetivos operacionais que permitirão a construção do mapa estratégico.

Passo 6: Desenvolvimento do mapa estratégico

Os mapas estratégicos são ilustrações gráficas da relação entre os objetivos estratégicos gerais e os objetivos operacionais associados a cada uma das quatro perspetivas do BSC, desenvolvidos ao longo de várias sessões onde um pequeno grupo ficou responsável pela

revisão, edição e resposta a ideias e sugestões.

Assumiu-se que o mapa estratégico ajudaria a que os vários departamentos e a organização como um todo implementassem integralmente a estratégia. Posto isto, os gestores compreenderam como os objetivos dos clientes dependem dos objetivos financeiros, que por sua vez dependem dos processos internos (relacionados com o planeamento e procedimentos, seleção e gestão do desempenho, e com a melhoria dos processos já existentes, encorajando portanto a reestruturação da forma como a GCH responde aos seus clientes internos) e que estes dependem de objetivos de aprendizagem e de desenvolvimento. Os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento serviram de base a processos que garantiram melhores resultados de clientes e financeiros, necessários para o alcance da visão.

Para cada objetivo estratégico da organização desenvolveram-se separadamente e de forma clara objetivos operacionais mais específicos, cada um relacionado com uma das quatro perspetivas do BSC.

A relação causal entre os objetivos estratégicos e operacionais, representada na figura 2, foi explicada a todos os envolvidos no processo de controlo de gestão.

Figura 2: Representação de objetivos estratégicos e operacionais

Fonte: Adaptado de Cunningham e Kempling (2011)

Apesar de não estarem representados no mapa estratégico apresentado, no passo seguinte há que determinar os indicadores de desempenho face a cada objetivo operacional

definido por perspetiva.

Passo 7: Identificação de Indicadores, Metas, Iniciativas e Responsáveis

De forma a operacionalizar-se a implementação dos objetivos estratégicos da GCH no Ministério, desenvolveram-se objetivos operacionais integrados nas quatro perspetivas do BSC. De forma a melhor identificar os indicadores mais adequados a cada objetivo, debruçamo-nos sobre as seguintes questões:

Que indicadores são importantes para implementação dos objetivos?

Como avaliamos o percurso em função dos objetivos?

Quem é reponsável por esta avaliação?

Qual o período para alcance das metas?

Se não alcançarmos as metas pretendidas, que medidas podemos usar para avaliarmos se estamos no caminho certo?

Estas questões serviram ainda de base para a definição dos valores das metas a alcançar, do período para alcance da meta definida e do indivíduo responsável pelos resultados associados a cada objetivo operacional. Este indivíduo ficará responsável pelo controlo dos resultados alcançados durante o período estabelecido e pela coordenação de todas as atividades e tarefas relevantes para o seu alcance. Nas diferentes reuniões/ pontos de controlo, após a avaliação dos resultados alcançados face ao resultado previsto nesse período, são determinados os desvios e propostas iniciativas para correção do desvio e de desenvolvimento de novos indicadores/ metas que melhor se adaptem aos respetivos objetivos.

A intenção é delegar a responsabilidade do controlo de gestão para além da equipa de gestão e encorajar cada colaborador a responsabilizar-se pelos seus próprios objetivos.

Este passo é evidente, na medida em que o objetivo geral do *Scorecard* é proporcionar um instrumento de controlo à GCH que ajude os gestores a implementares os seus planos e a desenvolverem outras ferramentas, estratégias de ação, e relações positivas com a GCH.

O resultado da implementação do *Scorecard* durante três anos no Ministério da Proteção da Água, Terra e Ar foi muito positiva, uma vez que o controlo de gestão através desta ferramenta encorajou a reestruturação dos indicadores e objetivos da GCH, que passaram a aproximar-se mais das necessidades de apoio da GCH e a focar-se mais em metas quantitativas de ajuda à implementação da estratégia, nomeadamente em atividades de aprendizagem da equipa de trabalho, desenvolvimento e aplicação de competências por parte dos colaboradores e atividades da GCH relativas à resposta das necessidades (de desempenho) dos clientes. Em vez dos indicadores se debruçarem apenas na medida da satisfação com o trabalho, a GCH aprendeu a usar outros que se focassem na calibração do potencial de motivação, na compreensão e no comprometimento para com a estratégia.

Os objetivos estratégicos da GCH no Ministério foram alcançados, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo Canadano e logo, da visão na Administração Pública daquele país.

9. Conclusão

A implementação de ferramentas de controlo de gestão em organizações públicas é fundamental para a eficiência e eficácia das organizações como segurança contra desperdícios, abusos e fraudes, como um meio para assegurar que as políticas definidas pelos membros do governo são devidamente implementadas e ainda para o equilíbrio financeiro do sistema público Português.

Contudo, é de difícil execução atendendo à complexidade das organizações e à relação, que se pretende estreita, entre as diferentes organizações públicas.

De forma a privilegiar a compreensão do processo de implementação de uma das mais relevantes ferramentas de controlo de gestão da atualidade, analisou-se um estudo sobre a implementação do *Balanced Scorecard* numa organização pública Canadana. Este estudo poderá servir de base à adopção desta ferramenta em organizações públicas em Portugal, considerando a sua visão específica e a realidade do país. Esta ferramenta provou ser útil no foco para com as práticas, competências e comportamentos dos colaboradores face aos objetivos da organização, no acompanhamento do progresso e

relativamente à ação em prol do alcance das metas previstas. Considerou-se ainda útil na cooperação, responsabilização e motivação dos colaboradores, contribuindo de forma determinante para fazer da visão da organização uma realidade. Assim, é relevante para o retorno do investimento público, fundamental na época de grande restrição de recursos em que vivemos presentemente.

Sugere-se portanto um investimento e um desenvolvimento sustentado nomeadamente do controlo interno das organizações públicas. Este controlo deve ser entendido no contexto das características específicas de cada organização pública, nomeadamente em termos de objetivos políticos, fundos públicos, ciclo orçamental e ao equilíbrio entre valores tradicionais (associados à legalidade, à integridade e à transparência) e valores modernos (como a eficácia e a responsabilidade pública).

10. Referências Bibliográficas

BERLAND, N. e DREVETON, B. (2005). *Management Control System in Public Administration: Beyond Rational Myths*. France: IAE de Poitiers

CUNNINGHAM, B. e KEMPLING, J. (2011). Promoting Organizational Fit in Strategic Human Resources Management: Applying the HR Scorecard in Public Service Organizations. *Public Personnel Management*, 40 (3), 193-213

INTERNAL CONTROL STANDARDS COMMITTEE (2004). *Guidelines for internal control standards for the public sector*. Bruxelas: International Organisation of Supreme Audit Institutions

JORDAN, H.; NEVES, J. e RODRIGUES, J. (2008). *O Controlo de Gestão – Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores*. Lisboa: Áreas Editora.

KLITGAARD, R. e LIGHT, P. (2005). *High-performance government: structure, leadership, incentives*. California: Pardee RAND Graduate School

OCDE (1996). Management control in modern government administration: some comparative practices. *SIGMA Papers - OECD Publishing*, Number 4. Recuperado em

20 de Fevereiro de 2014, de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6gb4gn32.pdf?expires=1406736967&id=id&accname=guest&checksum=D0B7360697AEC2A7DFE1E44A4D8A0C57>

PINTO, F. (2009). *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. Faro: Edições Sílabo