

# Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR

**David Daniel da Silva Fonte Santa Mendes**

Orientador: Prof. Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino

Trabalho de Projeto para obtenção de grau de Mestre  
em Administração Pública

*Lisboa*  
*2022*

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

# Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR

***David Daniel da Silva Fonte Santa Mendes***

*Orientadora: Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino*

Trabalho de Projeto para obtenção de grau de Mestre  
em Administração Pública

Júri:

Presidente:

- Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientadora;

- Doutor David Alexandre Correia Ferraz, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

*Lisboa*  
*2022*

## **Agradecimentos**

À Professora Doutora Sandra Firmino, minha orientadora, pela confiança, estímulo, orientação e partilha de conhecimento.

Ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, e em particular, a todos os docentes do mestrado em Administração Pública pelo contributo no meu crescimento académico.

Aos entrevistados da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e do Instituto Português da Qualidade, pela disponibilidade e contributo, fundamental para a conclusão deste trabalho.

A todos os colegas do mestrado e amigos, que me apoiaram e incentivaram nesta jornada.

Aos meus pais e irmã, pelo apoio nestes tempos conturbados.

À Vanessa, pela paciência, tranquilidade, motivação e confiança.

## Resumo

O presente trabalho de projeto incidiu na análise da articulação entre o *Balanced Scorecard* (BSC) e o QUAR, a partir de estudos de caso em entidades da Administração Pública. O objetivo central consistiu na apresentação de uma proposta genérica de articulação entre estes instrumentos de gestão estratégica e de avaliação do desempenho a ser utilizados na Administração Pública. Assim, partindo do enquadramento da perspetiva do *New Public Management*, dos conceitos base da gestão estratégica e da avaliação de desempenho, procedeu-se ao aprofundamento do estudo acerca da utilização do BSC e funcionamento do QUAR. Adotou-se uma metodologia qualitativa, assente em estudos de caso em entidades públicas que adotaram a metodologia BSC e cuja utilização do QUAR seja obrigatória. Como métodos de recolha de dados, recorreu-se à análise documental e entrevistas semiestruturadas junto de informadores qualificados nas entidades alvo do estudo de caso, procurando conhecer e obter as melhores práticas para articulação entre estes instrumentos de gestão. A análise e discussão dos resultados permitiu caracterizar a utilização destes instrumentos nas entidades estudadas, identificando o carácter sintético e redutor do QUAR como insuficiente para demonstrar o real desempenho das entidades, dada a limitação na seleção dos objetivos operacionais para o ciclo avaliativo anual do QUAR. Conclui-se pela complementaridade e compatibilidade proporcionada pelo BSC, garantindo, a partir deste, uma visibilidade e equidade de toda a organização na avaliação do desempenho e prestação de contas. É a partir do BSC que são selecionados os objetivos e indicadores para o QUAR, atendendo a critérios como a importância, a representação da atividade da entidade e atividades que consomem mais recursos, quer financeiros quer humanos. Como resultado da investigação, apresenta-se uma proposta de articulação entre estes instrumentos de gestão, dirigida às Secretarias-Gerais e a Institutos Públicos, assente em critérios de seleção de objetivos e indicadores oriundos do BSC.

**Palavras-Chave:** Administração Pública, gestão estratégica, *Balanced Scorecard*, avaliação de desempenho, QUAR

## **Abstract**

The present project work was focused on analysing the articulation between the *Balanced Scorecard* (BSC) and QUAR, based on case studies from Public Administration entities. The main objective was to present a generic proposal for the articulation between these strategic management and performance assessment tools to be applied in Public Administration. Using as framework the New Public Management perspective and the basic concepts of strategic management and performance assessment, an in-depth study was made concerning the usage of the BSC and QUAR. A qualitative methodology was adopted, based on case studies from public entities that implemented the BSC methodology and where the use of QUAR was compulsory. Data collection methods included a documentary analysis and semi-structured interviews. The subject focus was finding the best practices on the articulation between these management tools. The participants of these interviews were qualified individuals on the target entities case study. Data analysis and discussion allowed for the characterisation on the usage of these tools in the aforementioned entities. That, in turn, led to recognizing the synthetic and reductive nature of QUAR, considered insufficient to demonstrate the entities “true” performance, given the limitation in selecting the operational objectives for the QUAR annual assessment cycle. Through the complementarity and compatibility provided by the BSC, visibility and equity to the entire organisation on performance assessment and accountability reports is guarantee. Furthermore, it is through the BSC that the objectives and indicators for the QUAR are selected, relying on criteria such as importance, how the entity’s activity is represented and which activities take up the most resources, be it at a financial or human level. As a result of the investigation, a proposal of articulation between these two management tools is presented, addressed to General Secretariats and public institutes, grounded on objective selection criteria and indicators coming from the BSC.

**Keywords:** Public Administration, strategic management, Balanced Scorecard, performance evaluation, QUAR

# Índice

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Enquadramento Teórico</b> .....	<b>4</b>
1.1. <i>New Public Management</i> .....	4
1.1.1. Contexto e origem.....	4
1.1.2. Características .....	6
1.1.3. Críticas.....	9
1.2. Avaliação de desempenho .....	10
1.3. Gestão estratégica.....	12
1.3.1. Perspetiva histórica .....	12
1.3.2. Gestão estratégica no setor público .....	15
1.4. Gestão por Objetivos.....	18
1.5. <i>Balanced Scorecard</i> .....	21
1.5.1. Caracterização do <i>Balanced Scorecard</i> .....	21
1.5.2. Pilares do <i>Balanced Scorecard</i> .....	29
1.5.3. Perspetivas do <i>Balanced Scorecard</i> .....	31
1.6. <i>Balanced Scorecard</i> na Administração Pública .....	34
<b>2. Metodologia</b> .....	<b>41</b>
2.1. Modelo de análise .....	41
2.2. Desenho de pesquisa .....	43
2.3. Técnicas de recolha e análise de dados .....	43
2.4. Procedimento metodológico.....	45
<b>3. Análise e discussão dos resultados</b> .....	<b>47</b>
3.1. SIADAP e QUAR .....	47
3.1.1. SIADAP.....	47
3.1.2. SIADAP 1 - QUAR .....	49
3.2. Casos de estudo .....	56
3.2.1. Secretaria-Geral do Ministério do Finanças.....	56
3.2.2. Instituto Português da Qualidade, I.P. ....	58
3.3. Estratégia.....	60
3.3.1. Definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos.....	60
3.3.2. Alterações à estratégia.....	61
3.4. BSC.....	62
3.4.1. Iniciativa de implementação .....	62

3.4.2.	Metodologia para elaboração dos mapas estratégicos .....	63
3.4.3.	Desdobramento dos mapas estratégicos.....	68
3.4.4.	Definição dos objetivos, indicadores e metas.....	68
3.4.5.	Finalidade do BSC.....	69
3.4.6.	Comunicação dos resultados .....	70
3.4.7.	Revisões periódicas à estratégia a partir do desempenho organizacional .....	71
3.4.8.	Vantagens.....	72
3.4.9.	Desvantagens .....	73
3.5.	Articulação entre o BSC & QUAR.....	73
3.5.1.	Critério de seleção dos objetivos operacionais.....	73
3.5.2.	Participação na seleção dos objetivos.....	75
3.5.3.	Equidade e visibilidade das unidades orgânicas no QUAR.....	75
3.5.4.	Estrangulamentos no processo .....	77
3.5.5.	Vantagens na utilização dos dois instrumentos.....	78
3.6.	Proposta de articulação entre o BSC e o QUAR .....	80
<b>4.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>93</b>
	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>99</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>109</b>
	Anexo 1 - Guião das entrevistas.....	110
	Anexo 2 - Entrevistas.....	114
	Anexo 3 - Matriz de codificação da análise de conteúdo .....	162
	Anexo 4 - Análise de conteúdo às entrevistas .....	165
	Anexo 5 - Modelo de QUAR .....	188
	Anexo 6 - Organograma da Secretaria - Geral do Ministério das Finanças .....	192
	Anexo 7 - Organograma do Instituto Português da Qualidade, I.P.....	194
	Anexo 8 - Mapas Estratégicos das unidades orgânicas da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.....	196
	Anexo 9 - Mapas Estratégicos dos departamentos do Instituto Português da Qualidade, I.P. ....	208

## Índice de Figuras

Figura 1 - Modelo de Gestão Estratégica .....	17
Figura 2 - Ciclo da GPO .....	20
Figura 3 - As quatro perspetivas do modelo do BSC .....	22
Figura 4 - As relações causa-efeito nas perspetivas do BSC.....	24
Figura 5 - Template de mapa estratégico do BSC .....	25
Figura 6 - Os quatro processos para gerir a estratégia .....	27
Figura 7 - Princípios da Strategy-Focused Organization.....	29
Figura 8 - Os três pilares e a sequência do BSC.....	30
Figura 9 - Modelo do BSC para o setor privado e público.....	36
Figura 10 - BSC adaptado aos serviços públicos.....	37
Figura 11 - Modelo de análise .....	41
Figura 12 - Escalonamento de objetivos segundo o SIADAP.....	49
Figura 13 - Propósitos do QUAR.....	50
Figura 14 - Ciclo anual de gestão do SIADAP 1.....	52
Figura 15 - Mapa Estratégico Corporativo da SGMF .....	65
Figura 16 - Mapa Estratégico do CD do IPQ .....	67
Figura 17 - Relacionamento entre o BSC e os instrumentos de gestão .....	82
Figura 18 - Proposta de seleção de objetivos do BSC para o QUAR nas Secretarias-Gerais.....	89
Figura 19 - Proposta de seleção de objetivos do BSC para o QUAR nos Institutos Públicos .....	92

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Conceitos centrais do trabalho.....	42
Tabela 2 - Codificação das entrevistas .....	44
Tabela 3 - Plano Estratégico .....	60
Tabela 4 - Alterações legislativas .....	61
Tabela 5 - Iniciativa da administração e/ou dirigentes superiores .....	62
Tabela 6 - Iniciativa top-down.....	63
Tabela 7 - Participação dos colaboradores .....	68
Tabela 8 - Finalidade do BSC .....	69
Tabela 9 - Comunicação dos resultados no BSC.....	70
Tabela 10 - Revisões periódicas à estratégia .....	71
Tabela 11 - Vantagens na utilização do BSC.....	72
Tabela 12 - Desvantagens na utilização do BSC .....	73
Tabela 13 - Critérios de seleção dos objetivos operacionais do BSC para o QUAR .....	74
Tabela 14 - Participação das unidades orgânicas sem garantia de equidade.....	75
Tabela 15 - Caráter redutor do QUAR.....	77
Tabela 16 - Complementaridade entre o BSC e o QUAR .....	78
Tabela 17 - Características dos objetivos de eficácia, eficiência e qualidade a selecionar para o QUAR .....	86

## Lista de siglas e abreviaturas

AP - Administração Pública

*BCG - Boston Consulting Group*

*BSC - Balanced Scorecard*

CCAS – Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços

CD - Conselho Diretivo

ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

GEADAP - Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública

GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia e Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças

GPO - Gestão por Objetivos

IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

INA - Instituto Nacional de Administração, I.P.

INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica

IP - Institutos Públicos

IPQ - Instituto Português da Qualidade, I.P.

IPST - Instituto Português do Sangue e da Transplantação

MF - Ministério das Finanças

*NPM - New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização

SGMF - Secretaria-Geral do Ministério das Finanças

SGQ - Sistema de Gestão da Qualidade

SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

SIADAP 1 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública

SIADAP 2 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública

SIADAP 3 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública

SMART - *specifics* (específicos), *measurable* (mensuráveis), *attainable* (atingíveis), *realistic* (realistas), *time-bound* (temporizáveis)

SWOT - *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades), and *threats* (ameaças)

## Introdução

O presente trabalho de projeto, com vista à obtenção do mestrado em Administração Pública, incide no estudo sobre os instrumentos de gestão estratégica e de avaliação das organizações públicas, nomeadamente, o *Balanced Scorecard* (BSC) e o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

A gestão estratégica é um processo de elevada importância nas organizações, e em particular nas organizações públicas, ajudando as mesmas a orientar-se em torno dos seus objetivos, ao cumprimento com eficiência e eficácia da sua missão e, sobretudo, na medição e avaliação do desempenho organizacional (Bryson, 2011; Santos, 2008).

Entre as várias ferramentas de gestão atualmente utilizadas na Administração Pública (AP), destaca-se o BSC enquanto instrumento de avaliação do desempenho organizacional e de gestão estratégica. Esta metodologia surgiu inicialmente no setor privado, mas foi crescentemente utilizada no setor público. Dado o sucesso obtido pela utilização deste modelo no setor privado, a apetência para a sua adaptação ao setor público surgiu escassos anos após o seu desenvolvimento inicial, sobretudo nos países onde a medição de desempenho nos organismos da AP era recorrente. A utilização do BSC deriva das próprias doutrinas do *New Public Management* (NPM), nomeadamente no controlo e medição do desempenho nos organismos da AP, enquadrada na utilização de ferramentas de gestão empresarial que foram incutidas no setor público.

Já o QUAR é o instrumento que consubstancia a avaliação dos serviços públicos no âmbito do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), procurando contribuir para a melhoria de desempenho e qualidade dos serviços, conforme artigo 1.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual. Trata-se de um instrumento com carácter vinculativo para os organismos públicos abrangidos pelo citado diploma.

A Lei n.º 66-B/2007 prevê no n.º 6 do artigo 10.º que os "serviços devem recorrer a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar" o QUAR. Neste âmbito, o BSC pode constituir-

se como uma metodologia de avaliação para o QUAR, permitindo contribuir também para a avaliação dos restantes subsistemas do SIADAP (SIADAP 2, para dirigentes, e SIADAP 3, para trabalhadores).

A motivação para o desenvolvimento desta investigação relaciona-se com a oportunidade de aprofundar conhecimentos acerca do BSC e de gestão estratégica, numa lógica de gestão pública assente nos princípios de eficácia, eficiência e qualidade. Salienta-se, igualmente, a importância da gestão estratégica e da avaliação de desempenho para a área de estudos em AP. Estes tópicos ganharam relevância com o surgimento dos modelos de gestão pública do NPM e da Governança.

Verifica-se uma multiplicidade de instrumentos de gestão utilizados na AP, com efeitos na gestão estratégica e na avaliação dos serviços, destacando-se a utilização da metodologia BSC em vários organismos, alguns referenciados como casos de sucesso e como modelo a seguir por outros organismos (Santos, 2008). Considera-se, assim, relevante o estudo da forma como está a ser articulada a utilização do BSC com o QUAR, no âmbito da avaliação de serviços. Para tal, recorreu-se a estudos de caso, envolvendo dois organismos da AP, nomeadamente, a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF) e o Instituto Português da Qualidade (IPQ), ambos utilizadores da metodologia BSC há vários anos e com a utilização obrigatória do QUAR.

Pretende-se que o trabalho tenha um contributo para os organismos da AP abrangidos pelo SIADAP, que decorrente deste trabalho de investigação, podem extrair daí lições e utilidade, nomeadamente na utilização do BSC como instrumento de avaliação organizacional.

O objetivo geral do presente trabalho final de mestrado, que se reveste na modalidade de trabalho de projeto, consiste na análise de um conjunto de instrumentos de gestão e de avaliação de desempenho (BSC e QUAR), apresentando uma proposta de articulação entre estes instrumentos a ser utilizada na AP, tendo como propósito final o aumento da sua eficácia gestonária.

Para a prossecução deste objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar os instrumentos de gestão e avaliação do desempenho a estudar (QUAR e SIADAP);
2. Caracterizar a aplicação destes instrumentos nas entidades a estudar;
3. Elencar as vantagens da utilização do BSC no âmbito da implementação e monitorização dos objetivos estratégicos;
4. Identificar os principais pontos de estrangulamento na articulação gestonária eficaz destes instrumentos;
5. Apresentação de uma proposta de articulação entre o BSC e o QUAR.

O trabalho de projeto encontra-se estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo corresponde ao enquadramento teórico, no qual será feita uma abordagem ao quadro teórico do modelo de gestão pública preconizado pelo NPM e no qual se insere a utilização do BSC no setor público, seguindo-se referências à avaliação de desempenho, gestão estratégica, gestão por objetivos e apresentação do BSC. O capítulo seguinte destina-se à descrição da metodologia utilizada na pesquisa, apresentando o modelo de análise, as técnicas utilizadas para a recolha e análise dos dados e o procedimento metodológico. O terceiro capítulo é referente à análise e discussão dos resultados, iniciando-se pela apresentação do QUAR. Ainda neste capítulo, é efetuada a apresentação dos estudos de caso, a análise e discussão dos resultados com base nas entrevistas e a apresentação de uma proposta genérica de articulação entre o BSC e o QUAR a ser utilizada nas entidades da AP. No quarto e último capítulo são apresentadas as conclusões.

## **1. Enquadramento Teórico**

Ao sistema de avaliação de desempenho organizacional podem ser atribuídas características inspiradas no modelo do NPM.

A revisão bibliográfica irá incidir em quatro áreas, a saber:

- Enquadramento e descrição do quadro teórico onde se integra o fenómeno a estudar, ou seja, ao modelo de gestão pública em que se insere a utilização do BSC no setor público, que neste caso representa o NPM;
- Enquadramento da avaliação por desempenho, gestão estratégica e a gestão por objetivos;
- Enquadramento e análise dos conceitos e filosofia de funcionamento do BSC;
- Utilização do BSC no setor público, com as necessárias adaptações ao modelo original, sendo identificadas as mais-valias na sua utilização, bem como as dificuldades na sua implementação.

### **1.1. *New Public Management***

#### **1.1.1. Contexto e origem**

Para uma melhor compreensão da temática do BSC apresentado no presente trabalho, torna-se necessário uma revisão sobre os conceitos base do modelo de gestão pública onde se insere. Para tal, procedeu-se a uma revisão da literatura sobre o NPM e o contexto que potenciou o seu surgimento.

O movimento do NPM surge no final da década de 70 do século XX, no Reino Unido (impulsionado pela governação de Margaret Thatcher) e nos Estados Unidos, seguindo-se, posteriormente, a Nova Zelândia e Austrália (Carapeto & Fonseca, 2014; Gruening, 2001). A introdução de reformas de cariz neoliberal, assente num menor Estado e na eficácia e eficiência da sua AP, constituiu o fenómeno agregador destes países anglo-saxónicos, impulsionando o NPM como modelo de gestão reformista (Carvalho, 2008).

Para uma melhor compreensão deste modelo de gestão pública, torna-se necessário enquadrar a situação política e económica da década de 70, com as crises petrolíferas de 1973 e 1979 e o fim dos gloriosos trinta anos de crescimento económico dos países ocidentais (Plihon, 1996). Nestes termos, e segundo Lynn (2005), o surgimento do NPM na Europa “foi diretamente inspirado pelas crises económicas dos anos 70, embora também tenha sido influenciado pelos complexos desafios do Estado providência do pós-guerra” (p. 41).

A recessão e a consequente estagnação económica motivaram o declínio do Estado Providência, levando a uma mudança de paradigma face ao modelo burocrático de AP teorizado por Max Weber (Rocha, 2011). As doutrinas económicas de Keynes estavam intrinsecamente relacionadas com o modelo de Estado Providência, uma vez que advogavam a intervenção direta do Estado na economia, tendo como propósito o crescimento económico e o pleno emprego, contribuindo para o aumento da despesa pública (Rocha, 2011; Silvestre, 2010). O nível elevado da despesa pública conduziu a elevadas taxas de inflação, prejudicando a economia e o próprio equilíbrio natural do sistema económico (Araújo, 2007). Face à recessão económica, a contenção da despesa pública e a consequente redução do peso do Estado tornaram-se nos principais objetivos dos governos da Europa Ocidental, fortemente sujeitos ao progressivo aumento da despesa com o Estado Providência (Araújo, 2007; Barlow et al., 1996; Hall & Gunter, 2015).

Relativamente ao peso do Estado, Pollitt (1993) faz referência ao crescimento desmesurado do setor público, tornando-se ineficiente e dispendioso, dificultando a própria iniciativa privada. As críticas em relação ao modelo burocrático vigente na AP destacavam o excesso de despesa, a negligência em relação ao interesse público, o desinteresse na obtenção de resultados, a inadaptação face aos problemas, a limitada capacidade de resposta, a ausência de iniciativa e o excesso de formalismo (Araújo, 2013; Bilhim, 2016).

As pressões de natureza económica, financeira e sociais, levaram os governos a reequacionar a própria estrutura e funcionamento da AP, criando as condições para a implementação de reformas (Araújo, 2013). Para Carvalho (2008), o NPM correspondeu a

uma resposta política a esta crise do Estado Providência, face ao crescimento em demasia da AP e consequente necessidade de cortes na despesa.

É neste contexto que surge o desafio da procura de novos modelos de governação com estilos mais liberais, numa ótica de contenção de despesa e com recurso à privatização, e na tentativa de recuperação da confiança dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados pelo Estado (Araújo, 2007). O NPM surge como a resposta a estes desafios, influenciando, inicialmente os processos de reforma das Administrações Públicas nos países anglo-saxónicos, estendendo-se a outras realidades e culturas administrativas (Araújo, 2007; Hood, 1995).

### **1.1.2. Características**

Em forma de resumo, o NPM afirma-se como um movimento de reforma que preconiza o afastamento do modelo tradicional burocrático em favor de uma confiança no mercado e nos métodos da gestão empresarial, em que as ideias são expressas na linguagem do racionalismo económico (Hood, 1995; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Segundo Hood (1991), o NPM define-se como um conjunto de doutrinas administrativas que dominaram a agenda das reformas burocráticas em muitos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) no final da década de 70. Estas reformas foram levadas a cabo na persecução dos três E's (economia, eficácia e eficiência), dando um maior ênfase às questões económicas, face à ineficiência do modelo burocrata (Barlow et al., 1996; Rhodes, 1996).

A adesão ao NPM a nível global deveu-se, não só ao apelo dos seus ideais racionais de gestão, mas também ao apoio e suporte de organizações internacionais como a OCDE, Nações Unidas, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que permitiram a difusão das diferentes medidas propostas (Christensen & Laegreid, 1999; Lynn, 2005).

No Reino Unido, onde o NPM obteve um palco para a sua implementação e consolidação, os governos conservadores de 1979 a 1997, seguiram uma política de privatização e

desregulação de setores chaves da economia britânica, assistindo-se à sua transferência para o setor privado (Wilson, 2004). Além da privatização, foram utilizadas outras estratégias de reformas na AP, com vista à alteração da sua estrutura e funcionamento, nomeadamente, cortes orçamentais, venda de bens do Estado, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, além de outros mecanismos ligados à gestão no sector privado (Araújo, 2007).

Neste contexto, Hood (1991), refere as sete doutrinas principais que compõem o NPM, a saber:

- i. Gestão profissional no setor público, através de uma gestão de topo com poderes visíveis e discricionários;
- ii. Explicitação de padrões e medidas de desempenho com uma clara definição de objetivos, alvos e indicadores em termos quantitativos;
- iii. Alocação de recursos e recompensas consoante os objetivos atingidos, relacionado com a ênfase no controlo de resultados e numa mudança da gestão centralizada de recursos humanos;
- iv. Tendência para a fragmentação de grandes unidades no setor público em unidades mais reduzidas e especializadas em áreas de negócio;
- v. Competição no setor público, com recurso à contratação a prazo e através de concursos públicos;
- vi. Adoção de estilos de gestão praticados no setor privado, por via de uma maior flexibilidade na contratação, através da duração dos contratos e remunerações;
- vii. Disciplina na utilização de recursos e com redução de custos, insistindo em fazer mais com menos dinheiro.

Adicionalmente, Carvalho (2008, pp. 75-76) acrescenta ainda outras medidas que derivam da aplicação do NPM nas organizações públicas:

- Prestação de serviços orientados para o “cliente”, ou seja, adoção de sistemas de gestão da qualidade;
- Mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia e eficiência, em prejuízo da equidade e universalidade;
- Estabelecimento de redes de cooperação com o sector privado e com o terceiro sector, esbatendo fronteiras e privilegiando uma ótica de *governance*, na qual o Estado assume um papel de mediador, em que as funções de “*steering*” vingam sobre as de “*rowing*”.

No fundo, a doutrina do NPM consiste num “conjunto de ideias e práticas contemporâneas que, na sua essência, utilizam as abordagens do setor privado no setor público” (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 12), tornando a AP mais empresarial, através da adaptação dos princípios de gestão, cultura e valores empresariais da gestão privada (Hall & Gunter, 2015; Rocha, 2011). Termos e chavões relacionados com a gestão empresarial, como a agencificação, descentralização, gestão por objetivos, análise custo-benefício, ganhos de eficiência, *outsourcing* e avaliação de desempenho, passaram a ser comuns nos modelos de reforma da AP sob a égide do NPM.

Porém, este modelo gestão pública não se constitui como um modelo rígido de aplicação cega e uniforme, mas sim, por via de escolhas intencionais e adequadas à realidade e cultura administrativa de cada país (Carvalho, 2007; Christensen & Laegreid, 1999). Assim, as diferentes medidas que compõem o NPM, constituem-se como um “cesto de compras” (Christensen & Lagreid, 1999, p. 170) composto por “diferentes ingredientes e combinações” (Carvalho, 2008, p.75), em função das escolhas de cada Estado nas reformas do setor público.

### 1.1.3. Críticas

A pretensa universalidade do NPM, pressupondo a superioridade dos métodos de gestão empresarial, constitui umas das principais críticas a esta doutrina (Carvalho, 2001, 2008; Hood, 1991; Rocha, 2014).

Para Pollit (1993), as diferenças entre o setor público e o privado são o principal fator que condiciona a implementação em pleno das doutrinas do NPM, nomeadamente, a responsabilização perante o eleitorado, os diferentes objetivos e prioridades conflitantes entre si, a ausência de competição nas organizações da AP, os processos orientados para o cliente/cidadão, a gestão de recursos humanos e o enquadramento legal.

Além das notórias diferenças entre os setores público e privado, Hood (1991), resume as críticas a esta doutrina a quatro argumentos:

- i. A falta de conteúdo teórico do NPM, assistindo-se a uma mudança no tipo de linguagem adotada pelos gestores públicos, sem que daí se apresentem novas soluções, limitando-se a apresentar uma nova roupagem para os velhos problemas.
- ii. A importância da *accountability* e o aumento dos controlos orçamentais e de indicadores de desempenho não se traduziram em melhorias nos serviços públicos. Antes pelo contrário, verifica-se uma crescente burocratização nos níveis intermédios por via de novos sistemas de *report* e controlo. Deste modo, uma das premissas do NPM ao nível da desburocratização e consequente redução de custos não se traduziu em realidade.
- iii. A assunção de que o NPM serviu como um veículo de promoção de interesses de uma nova elite de gestores públicos, sem que daí se obtenham melhorias no serviço público.
- iv. A pretensa universalidade do NPM, uma vez é um modelo de gestão pública desenvolvido à luz do sistema britânico, de difícil replicação para outras estruturas e culturas administrativas (Rocha, 2014).

A implementação de reformas sob a égide do NPM não teve os mesmos resultados nas várias administrações públicas (Rocha, 2011). Aliás, e em termos comparativos, nem se

verificaram melhorias substanciais face a outros países onde as reformas não foram implementadas com tanto rigor (Christensen, 2012). No entanto, nem todas as medidas previstas pelo NPM foram aplicadas nos processos de reforma de cada país, sendo filtradas pelas suas estruturas e culturas administrativas (Christensen & Lægreid, 2007; Rocha, 2011).

Por outro lado, a aparente convergência das políticas de reforma em torno da doutrina do NPM desenvolveu-se, sobretudo, ao nível do discurso, sem que daí se tenham obtido resultados sujeitos a validação (Carvalho, 2008). A perspetiva do novo institucionalismo sociológico, largamente estudada pela Academia, refere estas semelhanças ao nível do discurso para a adoção de reformas administrativas e de modernização, por vezes compelidas devido a pressões externas de cariz normativo ou coercivo (Christensen & Lægreid, 2007, Kickert, 2011; Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Porém, as críticas a este modelo de gestão pública dirigem-se, também, para a politização dos altos quadros da AP (Rocha, 2011) e a diminuição da própria qualidade dos serviços públicos face ao aumento das medidas de eficiência (Christensen, 2012; Rocha, 2011).

Outras das críticas ao NPM é o tratamento dos cidadãos como meros clientes, com os riscos que daí advêm ao nível da discriminação, com a resultante subversão dos valores democráticos da igualdade e do tratamento imparcial dos cidadãos (Aberbach & Christensen, 2005; Cordella, 2007).

## **1.2. Avaliação de desempenho**

O NPM tem como principal elemento, a transferência de métodos e conceitos do setor privado para o público. Entre os quais, destacamos a gestão estratégica (Froholdt, 2014) e indicadores relacionados com a gestão do desempenho (Boyne & Walker, 2010; Denhardt & Denhardt, 2003; Lira, 2014), insistindo na adoção de medidas de avaliação de desempenho nas organizações, através de indicadores quantitativos (Hood, 1995; Silvestre & Araújo, 2009; Zawawi & Hoque, 2020). Assim, as administrações públicas interiorizaram que, para se gerir, era necessário medir, nomeadamente o seu desempenho organizacional (Pinto, 2007;

Silvestre & Araújo, 2009). A medição torna-se no elemento principal para a avaliação dos resultados, permitindo, assim, aferir se os objetivos foram atingidos com sucesso (Pinto, 2007). Conforme referido por Osborne e Gaebler (1992), “Se não for possível medir resultados, não podemos saber se tivemos sucesso ou se falhámos” (p. 25).

Neste âmbito, tornou-se necessário adaptar a abordagem do setor privado, no que concerne à cultura de avaliação, não sendo possível a simples sujeição às leis de mercado (Rocha, 2014). Assim, a avaliação do desempenho na AP relaciona-se com critérios de eficiência, eficácia e qualidade, sendo necessária a construção de indicadores que reflitam o seu desempenho (Rocha, 2014). Para tal, torna-se essencial uma clara definição dos objetivos da organização, para depois os mesmos serem alvo de acompanhamento e monitorização, com a introdução de sistemas de monitorização e avaliação de desempenho (Hood, 1995; Rocha, 2014; Zawawi & Hoque, 2020).

Para Lebas (1995), o desempenho não se relaciona apenas com as ações do passado, mas também com o potencial para a implementação de ações no futuro, de forma a atingir os objetivos e metas estabelecidas. Já Lebas e Euske (2002) referem o desempenho como a soma dos processos que permite a tomada de decisões apropriadas no presente, com vista à criação de valor no futuro com eficiência e eficácia. Segundo Neely (1998), o desempenho organizacional tem como propósito a quantificação da eficácia e eficiência das ações tomadas, no sentido de auxiliar ações de corretivas e de melhoria na organização.

Relativamente ao conceito de eficácia, para Megginson et al. (1998) trata-se da capacidade de conseguir resultados, por via da escolha dos objetivos mais adequados e dos melhores meios para alcançá-los. Em relação à eficiência, e segundo Bilhim (2013), este conceito refere-se à obtenção de melhores resultados, utilizando os mesmos recursos. Em forma de resumo, Bilhim (2013, p. 365) refere que “a eficiência se preocupa com fazer as coisas de forma certa, enquanto a eficácia se preocupa com fazer as coisas certas para satisfazer as carências da organização e as do seu meio envolvente”.

A literatura apresenta diversas metodologias para a medição e avaliação de desempenho, destacando-se algumas mais relevantes segundo Martins (1999), Parida (2006), Pinto (2007)

e Silva (2014), a SMART - *Performance Pyramid* (Cross & Lynch, 1990), a *Integrated Performance Measurement System* (Bititci et al., 1997), o BSC (Kaplan & Norton, 1992, 1996a) e os sistemas de gestão e certificação da qualidade, nomeadamente, a *Common Assessment Framework* (vacionado para a autoavaliação), a ISO 9001 e a *European Foundation for Quality Management*. Realça-se que estas metodologias têm, sobretudo, origem no setor privado (à exceção do *Common Assessment Framework*), o que poderá motivar alguma dificuldade na sua implementação no setor público. A este propósito, e sobretudo no que concerne ao controlo do desempenho nos serviços públicos, Behn (1995), citado por Rocha (2014), refere a dificuldade na medição “em termos de eficiência e avaliação de *performance*, o que torna a aplicação do NPM muito problemática” (p. 68).

No caso do setor público português, os organismos da AP encontram-se abrangidos pelo modelo global de avaliação instituído pelo SIADAP (Lei n.º 66-B/2007) e, no caso específico da avaliação dos seus próprios serviços, pelo QUAR. Este sistema avaliativo, de uso obrigatório e com força de lei, preconiza a definição de objetivos e respetivos indicadores de desempenho por cada organismo, contratualizados e aprovados pela respetiva tutela governativa. O QUAR será explanado mais em profundidade nos capítulos seguintes do presente trabalho.

### **1.3. Gestão estratégica**

#### **1.3.1. Perspetiva histórica**

O conceito de estratégia esteve inicialmente conotado com a área militar e aos princípios intemporais da guerra, do qual os contributos mais notórios são os de Sun Tzu (por via do seu tratado *A Arte da Guerra* do século IV a.c.) e de Carl Von Clausewitz (com a sua obra *Da Guerra* de 1832).

O desenvolvimento da estratégia no meio empresarial sucedeu após a II Guerra Mundial, sobretudo a partir dos anos 60 (Bracker, 1980; Santos, 2008), a qual Ansoff (1969) atribuiu à evolução da ciência e da tecnologia ao campo da gestão e à acentuada aceleração da taxa de mudança nas empresas.

Nesta linha de pensamento, mais relacionada com a gestão das organizações e menos com o contexto militar, a estratégia relaciona-se com a análise e reação perante o ambiente externo, permitindo definir a postura das empresas perante os desafios do mercado e dos recursos necessários para atingir os objetivos e metas propostas (Bracker, 1980; Dess, Lumpkin & Eisner, 2007; Neis & Pereira, 2015).

As primeiras contribuições para o desenvolvimento da gestão estratégica surgiram ainda na década de 50, da qual se destaca o modelo da Gestão por Objetivos (GPO) introduzido por Peter Drucker em 1954. Trata-se de um sistema de gestão assente em indicadores e tendo como finalidade o cumprimento de metas pré-definidas (Correia et al., 2019; Vaz, 2006).

É a partir da década de 60 que a gestão estratégica se autonomiza, verificando-se um desenvolvimento da sua base teórica (Guerras-Martín et al., 2014; Hermann, 2005; Santos, 2008;). Nesta década são lançadas as bases que proporcionaram o desenvolvimento do pensamento estratégico, destacando-se a importância dos trabalhos seminais de Chandler (1962), Ansoff (1965) e Learned et al. (1965), ao nível da definição de conceitos relacionados com a estratégia empresarial (Guerras-Martín et al., 2014; Herrmann, 2005; Ramos-Rodriguez & Ruiz-Navarro, 2004; Rumelt et al., 1994; Silva & Silva, 2020). Destacam-se os contributos destes autores no estudo quanto à influência da estratégia no desempenho, nas alterações que a estratégia induz na estrutura organizacional e a distinção entre a formulação e a implementação da estratégia (Hoskisson et al., 1999).

Chandler (1962), retirou conclusões quanto à importância da estrutura organizacional e a sua relação com a estratégia. O autor conclui que as organizações devem, primeiramente, definir a sua estratégia, e só depois a estrutura organizacional (Santos, 2008), uma vez que as mudanças na estratégia é que conduzem a alterações na estrutura, (Chandler, 1962). Porém, a subordinação da estrutura face à estratégia não é consensual, outros autores afirmam o oposto, bem como uma influência recíproca entre a estrutura e a estratégia (Donaldson, 2001; Hall & Saias, 1980; Rajapakshe, 2002).

Por sua vez, Ansoff (1965) define a estratégia como o elemento de ligação entre as atividades da organização e os seus produtos e mercados, resultando de um processo de

planeamento formal. A análise de Ansoff proporcionou o desenvolvimento da matriz de Ansoff, consistindo na categorização destas estratégias organizacionais nas seguintes dimensões: penetração do mercado, extensão do produto, extensão do mercado e diversificação.

Para Leaned et al. (1965) a estratégia é definida como a forma em que uma empresa tenta competir no seu ambiente, abrangendo opções-chave como as metas, mercados, marketing e produção (Porter, 1981). Segundo os autores, a estratégia é o resultado da avaliação e seleção de alternativas, de forma a adequar os pontos fortes e fracos da organização, em relação às oportunidades e ameaças do ambiente externo (Herrmann, 2005; Santos, 2008). Este conceito reside na base do modelo de análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*), desenvolvido pelos investigadores (Herrmann, 2005; Martinet, 2010).

É por via das contribuições de Michael Porter que a década de 80 marca uma nova fase do pensamento estratégico, através da Teoria das Vantagens Competitivas, do Modelo das 5 Forças Competitivas e das noções de cadeia de valor e sistema de valor (Porter, 1980, 1985).

De acordo com Porter (1980, 1985), a capacidade de uma empresa obter vantagem competitiva reside no seu posicionamento e de como se diferencia no respetivo setor de atividade. O Modelo das 5 Forças Competitivas especifica mais claramente os vários aspetos da estrutura da indústria, fornecendo uma ferramenta analítica para avaliar a sua atratividade e a análise da concorrência (Hoskisson et al., 1999). Para Porter (1980, 1985), as cinco forças competitivas (poder negocial dos clientes e dos fornecedores, ameaça de produtos substitutos, ameaça de entrada de novos concorrentes e rivalidade entre os concorrentes atuais) determinam a capacidade das empresas em obter lucros, uma vez que traduzem as regras da concorrência e determinam a atratividade de uma indústria, permitindo formular uma estratégia competitiva.

### **1.3.2. Gestão estratégica no setor público**

A década de 80 marca uma transição no processo estratégico das organizações, com um maior enfoque em abordagens mais flexíveis e não centradas unicamente no resultado, mas sim no processo de desenvolvimento de estratégias baseadas nos recursos e em vantagens competitivas sustentáveis. Por contraponto ao planeamento estratégico formal de longo prazo, passa a ser defendido o paradigma da gestão estratégica, residindo a preocupação na gestão corrente das organizações, no acompanhamento da evolução dos indicadores e na abordagem estratégica assente nos recursos das organizações (Sousa, 2006).

Santos (2008) define gestão estratégica como um “processo contínuo e dinâmico de planeamento, organização, liderança e controlo, através do qual as organizações determinam onde estão, para onde querem ir e como é que lá irão chegar” (p. 328). Assenta, igualmente, na análise do meio envolvente, na formulação da missão, dos objetivos, da estratégia e na estrutura da organização (Freire, 1997). Trata-se de um conceito mais amplo, rompendo com as visões tradicionais e distintas entre o planeamento e a gestão estratégica.

Neste âmbito, Mintzberg (1994) critica a rigidez do planeamento estratégico tradicional, impedindo a criatividade e concluindo que a estratégia não pode ser planeada, uma vez que o planeamento está associado à análise, enquanto a estratégia se refere à síntese. A estratégia não se desenvolve a partir de um planeamento formal, mas sim o oposto, ou seja, o planeamento inicia-se com a estratégia, destinando-se a operacionalizá-la (Bilhim, 1995; Rosa, 1995). Ainda relativamente ao planeamento, o autor identifica as três principais falácias do processo do planeamento estratégico: (i) a impossibilidade de previsão do futuro, (ii) a ideia errada de que os estrategas podem estar afastados da área operacional e (iii) o excessivo detalhe e formalização do processo de elaboração da estratégia.

Para Santos (2008), a gestão estratégica está relacionada com a criação de vantagens competitivas que permitam o cumprimento da missão de uma organização com eficiência e eficácia. É precisamente o objetivo de melhorar a eficiência e eficácia nos organismos do setor público que diferencia o âmbito da gestão estratégica em relação ao setor privado,

sendo que, nestes últimos, o objetivo é a vantagem competitiva sobre a concorrência. (Carapeto & Fonseca, 2014).

Apesar de não existir uma definição uniforme do processo de gestão estratégica no setor público, vários autores relacionam o planeamento estratégico como parte integrante da gestão estratégica (Bryson, 2011; Poister, 2003; Poister, Pitts & Edwards, 2010; Stoney, 2001). Assim, e segundo Bryson (2011), a gestão estratégica no setor público define-se como um processo de integração do planeamento estratégico e da operacionalização estratégica de forma contínua na organização, com o propósito de cumprir com a missão e os seus objetivos, tendo por fim a criação sustentada de valor público. Esta última decorre da prestação de serviços aos cidadãos com a máxima eficiência e eficácia (Boyne & Walker, 2010). Por outro lado, e segundo Moore (1995), para a criação de valor público, os organismos públicos necessitam de identificar os objetivos que sejam legítimos e politicamente sustentáveis, e com a capacidade gestonária e operacional para que os mesmos sejam cumpridos de forma eficaz.

Para Poister et al. (2010), a gestão estratégica no setor público constitui-se como um processo mais abrangente de gestão, quando realizado de forma estratégica e continuada. Freire (1997) e Poister (2003) aludem ao planeamento como a espinha dorsal de apoio à gestão estratégica, complementada, segundo Poister et al. (2010), pela gestão de recursos, implementação da estratégia, controlo e avaliação estratégica das decisões. Na mesma linha e em síntese, George e Desmid (2014) referem a gestão estratégica como um ciclo gestonário composto pela fase da formulação, implementação e avaliação da estratégia, enquanto. Caldeira (2009a) refere um modelo evolutivo e mais alargado, conforme Figura 1.

Figura 1 - Modelo de Gestão Estratégica



Fonte: Caldeira (2009a, p. 16).

No entanto, a gestão estratégica no setor público face ao setor privado apresenta várias diferenças. Desde logo, o fator limitativo dos mandatos dos decisores políticos, associado aos ciclos eleitorais e suas implicações no processo de gestão, nomeadamente, o questionar das decisões tomadas pelas governações anteriores e a adoção de estratégias que visam meramente resultados de curto prazo (Carapeto & Fonseca, 2014; Ring & Perry, 1985). Caldeira (2015) refere também a dificuldade na medição dos resultados, a menor autonomia e rigidez na gestão dos recursos, o excesso de burocracia com impacto na eficácia e celeridade das decisões e os diferentes interesses e objetivos conflitantes dos *stakeholders*. A ambiguidade das políticas públicas motivada pela ausência de estabilidade em termos estratégicos, o constante escrutínio público e a necessária abertura e transparência são outras diferenças face à gestão estratégica do setor privado (Ring & Perry, 1985).

Poister (2003) sintetiza a gestão estratégica nos organismos públicos como um processo alargado, cujo processo orçamental, medição do desempenho, desenvolvimento dos recursos humanos e restantes processos de gestão seguem uma agenda estratégica desenvolvida com a participação dos *stakeholders* e divulgada tanto a nível externo como interno. Assim, a gestão estratégica relaciona-se não só com a implementação da estratégia e a medição do desempenho, mas também com a monitorização de tendências e a

identificação de novas questões emergentes que poderão implicar respostas estratégicas (Poister, 2003).

#### **1.4. Gestão por Objetivos**

A GPO desenvolvida por Drucker (1954) assenta na definição conjunta e concertada dos objetivos globais de uma organização, desagregados ao longo de toda a estrutura organizacional. Na GPO, a comparação entre os resultados obtidos e as metas previamente definidas constitui um modelo de avaliação do desempenho individual e organizacional (Santos, 2008).

A GPO baseia-se num processo participado entre colaboradores e gestores, no qual são identificados os objetivos globais e individuais, as áreas de responsabilidade de cada um, as metas e os respetivos indicadores de medição, os quais servem como guias para a atuação das diferentes unidades orgânicas (Bilhim, 2013; Odiorne, 1965; Vaz, 2006).

A definição de metas, a participação na tomada de decisões e *feedback* objetivos quanto aos resultados, são os principais fatores da GPO que permitem o aumento da produtividade e uma influência positiva no desempenho organizacional (Rodgers & Hunter, 1992).

Para Drucker (1954), “uma gestão eficaz deve direcionar a visão e os esforços dos gestores para um objetivo comum” (p. 126), através de uma integração dos objetivos individuais nos objetivos da organização (Singh, 2010), o que permite aos gestores um maior controlo do seu desempenho (Drucker, 1956). O autocontrolo é uma das principais vantagens da GPO, relacionando-o com o aumento da motivação a todos os elementos da organização (Drucker, 1954).

Segundo Vaz (2006), o autocontrolo é uma das traves-mestras da GPO, a par do planeamento, participação e a motivação. O autocontrolo abrange todo o processo de execução, iniciando-se na definição participada dos objetivos, ao permitir dotar os colaboradores do conhecimento necessário do que lhes é esperado e das metas que deverão atingir, bem como das eventuais medidas corretivas, ou seja, dos meios necessários para

atingir um bom desempenho final e, conseqüentemente, cumprir com os objetivos globais da organização (Vaz, 2006).

Na GPO, os objetivos são o elemento essencial da organização (Greenwood, 1981), a sua atividade está centrada no cumprimento dos objetivos definidos, com preocupação na relação entre os meios utilizados e os resultados esperados, com eficiência, eficácia e produtividade (Bilhim, 2005; Caldeira, 2009b). Dado o relevo no cumprimento dos objetivos, a ênfase reside em efetuar o trabalho mais relevante para os concretizar, e não apenas em fazer bem o trabalho (Bilhim, 2008).

Para a definição dos objetivos, importa cumprir com determinados requisitos que os tornem atingíveis e realistas, sob pena de os mesmos serem pouco ambiciosos e irrealistas, provocando a desmotivação dos colaboradores (Rego, 2017). Neste âmbito, tais requisitos cumulativos são conhecidos como objetivos SMART, anagrama em inglês das iniciais dos seguintes atributos: específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporizáveis.

Assim, a GPO caracteriza-se essencialmente pelos seguintes elementos (Bilhim, 2008; Poister, 2003; Santos, 2009):

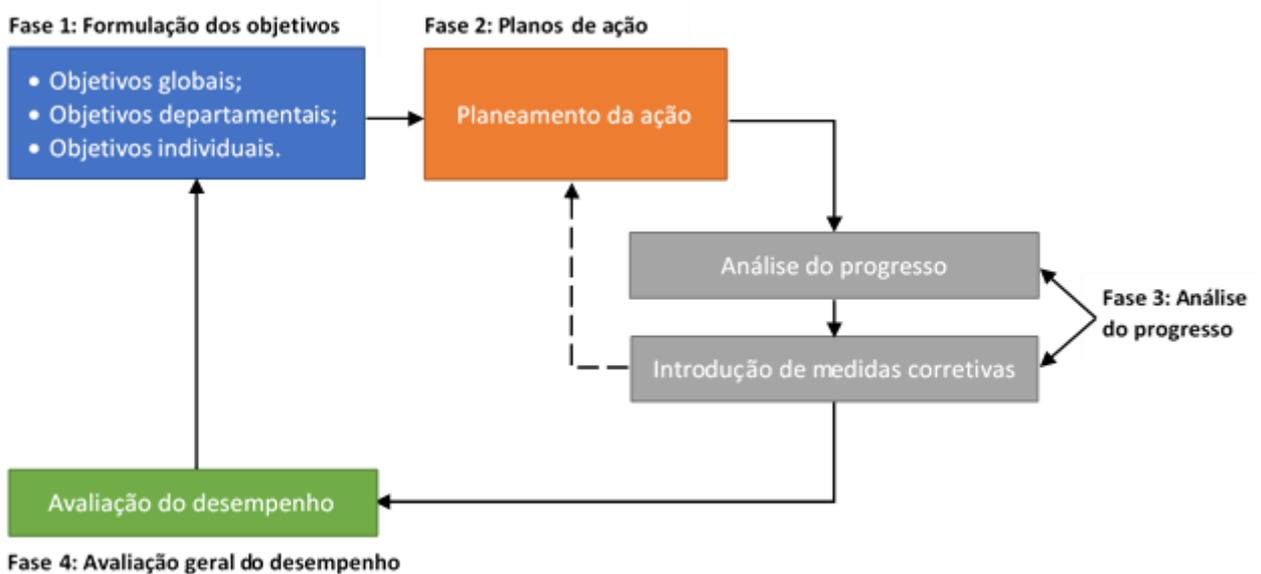
- Definição negociada e participada dos objetivos de cada unidade orgânica;
- Definição conjunta de objetivos entre colaboradores e superiores hierárquicos;
- A interligação coerente e integrada entre todos os objetivos;
- Implementação de um sistema de controlo, que permita assegurar a concretização dos objetivos e metas, através da monitorização dos indicadores e implementação de ações corretivas;
- Participação ativa das chefias durante todo o processo de gestão.

A Figura 2 ilustra o ciclo contínuo da GPO, abrangendo as seguintes etapas essenciais (Caetano, 1997; Daft, 2008; Grote, 1996):

1. Elaboração dos objetivos de longo prazo e dos planos estratégicos, definição dos objetivos globais, departamentais e individuais;

2. Planeamento da ação, através da definição das atividades, clarificação das responsabilidades, recursos disponíveis e calendarização;
3. Revisões periódicas da atividade desenvolvida, em que o autocontrolo assume um papel preponderante, por via da monitorização contínua dos desvios em relação aos objetivos a atingir e da introdução de eventuais medidas corretivas necessárias;
4. No fim de cada ciclo é efetuada a comparação entre o desempenho individual e organizacional com os objetivos previamente definidos. Com base na avaliação efetuada, são desenvolvidos os objetivos para o ano seguinte.

Figura 2 - Ciclo da GPO



Fonte: Daft (2008, p. 169).

A utilização da GPO encontra-se largamente disseminada no setor público, com impacto positivo no desempenho (Rodgers & Hunter, 1992; Thompson et al., 1981) e na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos (Papalazarou & Tsoulfas, 2018; Poister, 2003; Poister & Streib, 1995). A nível nacional, a metodologia da GPO encontra-se subjacente ao SIADAP e subsidiariamente ao QUAR, por via da influência do NPM e dos princípios da eficiência, eficácia e qualidade (Bilhim, 2005; Ferraz & Alexandre, 2008; Lira, 2014; Pinto, 2010; Vaz, 2006).

De acordo com Lira (2014, p. 12), o SIADAP evidencia os preceitos teóricos da GPO, tendo como fonte de inspiração as doutrinas do NPM, senão vejamos: normas e medidas de avaliação dos padrões de desempenho, controlo dos resultados, introdução de competição no setor público e primazia dos estilos e práticas de gestão do setor privado.

A influência da GPO no SIADAP é particularmente notória, desde logo, nos princípios fundamentais que estão implícitos na definição de objetivos sob o chapéu do SIADAP: coerência com a missão da entidade, focalização nos resultados prioritários e articulação entre objetivos de equipa e objetivos individuais (Correia et al., 2019).

Verifica-se, também, a influência da GPO na metodologia BSC (Johnsen, 2001), nomeadamente, na busca contínua da melhoria do desempenho das organizações, através do alinhamento estratégico e colaborativo em torno dos objetivos e metas a atingir (Dinesh & Palmer, 1998).

## **1.5. *Balanced Scorecard***

### **1.5.1. *Caracterização do Balanced Scorecard***

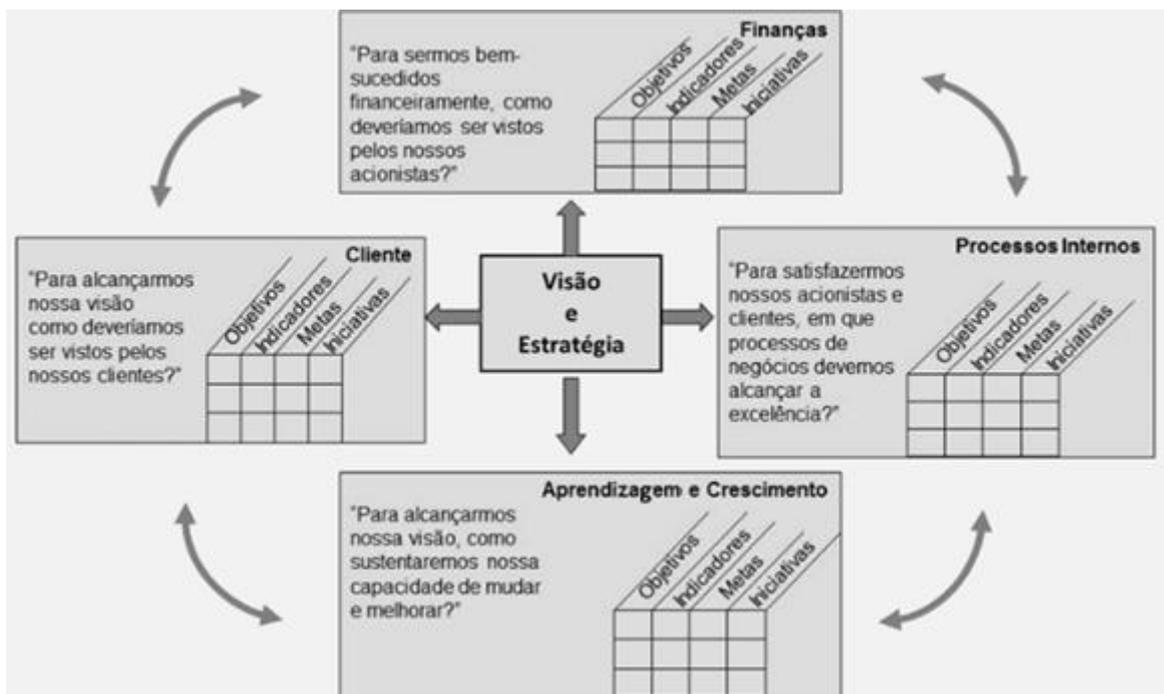
A metodologia BSC foi desenvolvida por David Norton e Robert Kaplan a partir de um estudo realizado em 1990 junto de doze empresas americanas, denominado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, tendo como premissa a convicção de que os modelos de avaliação de desempenho das organizações, baseados sobretudo em indicadores financeiros, estariam obsoletos, sendo necessário o desenvolvimento de um novo sistema de medição do desempenho organizacional (Kaplan & Norton, 1992, 1996a, 2001b). As conclusões foram apresentadas no artigo *Balanced Scorecard Measures that Drive Performance* pelos mesmos autores, em 1992, na *Harvard Business Review*, apresentando um novo modelo de avaliação de desempenho organizacional, baseado não só na tradicional perspetiva financeira, mas também em ativos intangíveis, como a satisfação do cliente, os processos internos e as atividades de inovação e melhoria da organização, ou seja, as medidas operacionais que proporcionam o futuro desempenho financeiro (Kaplan & Norton, 1992, 1993).

Segundo Kaplan e Norton (1992), a utilização do BSC permite uma definição clara e objetiva do desempenho de uma organização, através de uma *shortlist* de indicadores de desempenho que permitem a perceção atual e futura da performance da organização. Segundo os autores, o BSC permite traduzir a missão e estratégia de uma organização num conjunto abrangente de medidas de desempenho que fornecem a estrutura para um sistema estratégico de gestão e medição do desempenho organizacional (Kaplan & Norton, 1996a).

Para Gomes et al. (2007), o BSC é uma estrutura informativa formada por indicadores financeiros e não financeiros, cuja finalidade é obter dados coerentes, coordenados e de carácter multidimensional, permitindo uma visão rápida e global da atividade organizacional. Na mesma linha, Johnsen (2001) refere o BSC como um modelo de gestão que permite transmitir a visão, a missão e a estratégia organizacionais, através de um conjunto de indicadores de desempenho, dando uma maior ênfase no *feedback* aos resultados.

O funcionamento do BSC assenta numa visão global e integrada do desempenho da organização, através de quatro perspetivas que permitem dar resposta às questões exemplificadas na Figura 3 (Kaplan & Norton, 1993, 1996a, 1996b, 2001a):

Figura 3 - As quatro perspetivas do modelo do BSC



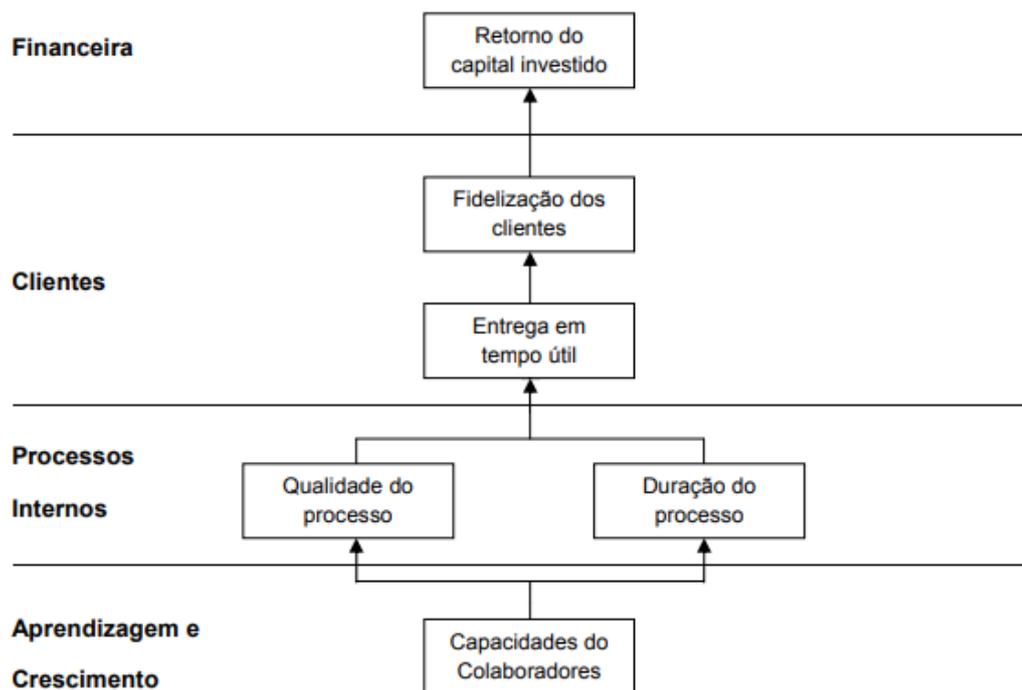
Fonte: Kaplan e Norton (1996a, p. 9)

Em todas as perspetivas são fixados objetivos e indicadores que funcionam numa forma integrada, estabelecendo relações de causa-efeito que percorrem todas as perspetivas, desde a base (perspetiva aprendizagem e crescimento), até ao topo (perspetiva financeira) (Kaplan & Norton, 1996a). A utilização do BSC nas organizações permite transmitir a visão e a estratégia por via destas perspetivas, em que os indicadores permitem quantificar o progresso em direção aos objetivos, traduzindo o desempenho da organização a curto e longo prazo (Kaplan & Norton, 1996a).

Por via das relações causa-efeito, os objetivos relacionados com a perspetiva aprendizagem e crescimento servem como condutores dos objetivos adstritos às perspetivas posicionadas superiormente, até à perspetiva financeira colocada no topo do BSC, e que, em último caso, permite atingir a visão da organização (Pinto, 2007; Russo & Martins, 2004). A existência de falhas no cumprimento dos objetivos de cada perspetiva origina quebras de eficiência, que se repercutem nas restantes, desequilibrando toda a estrutura do BSC e, conseqüentemente, a persecução da missão e visão da organização (Pinto, 2007).

Na Figura 4 é apresentado o esquema das relações causa efeito, segundo o modelo clássico de Kaplan e Norton (1996a). O que distingue o BSC de outros sistemas de medição de desempenho é a utilização das relações causa-efeito entre as várias perspetivas para testar a execução da estratégia (Pinto, 2007).

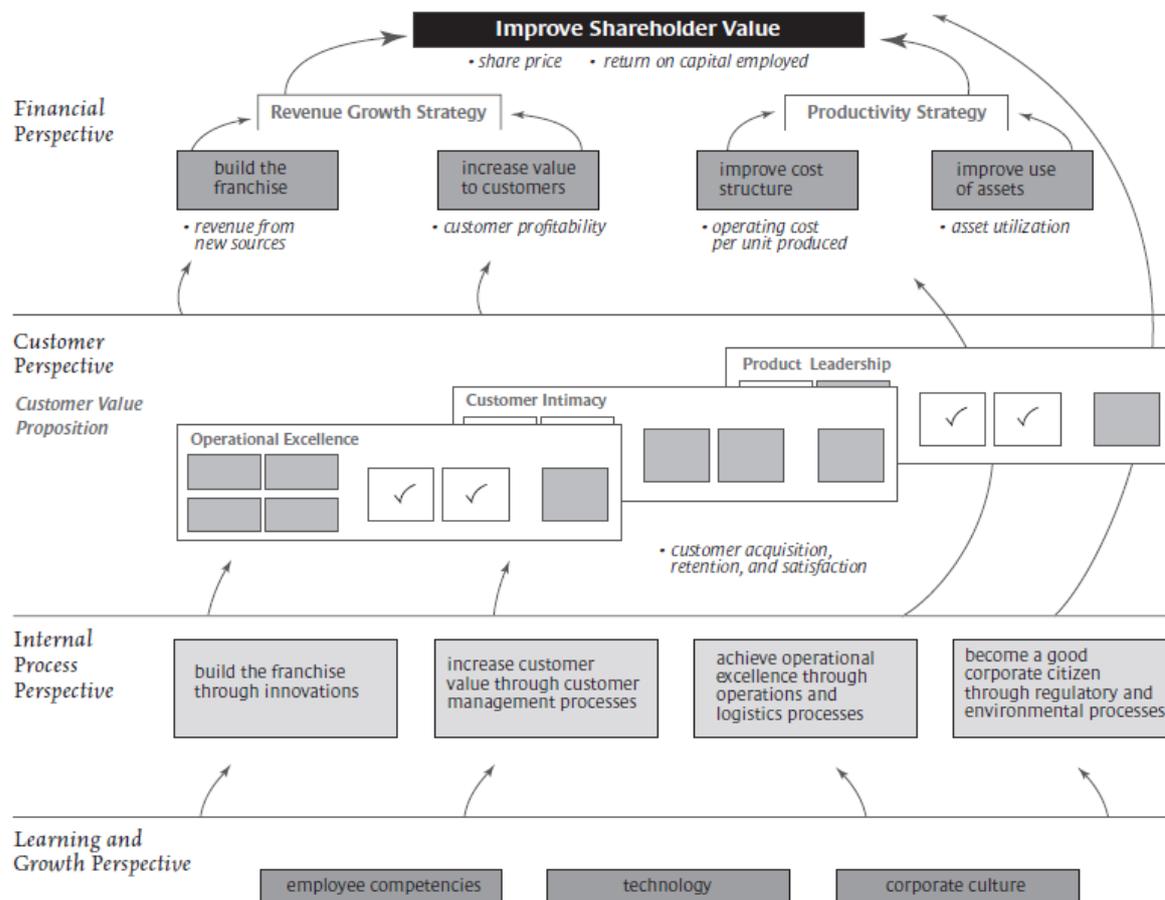
Figura 4 - As relações causa-efeito nas perspetivas do BSC



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1996a, p.31)

A introdução do conceito de mapas estratégicos ao BSC permite descrever visualmente a estratégia de uma forma lógica e compreensiva, constituindo o elo entre a formulação e a execução da estratégia, tornando-se um ponto de referência comum a toda a estrutura organizacional (Kaplan & Norton, 2000, 2001a, 2004). A introdução do mapa estratégico foi classificada como uma inovação equivalente à criação do próprio BSC, permitindo eliminar as dificuldades iniciais das organizações na identificação das relações causa-efeito (Kaplan & Norton, 2001). Além disso, e conforme evidenciado na Figura 5, a utilização dos mapas estratégicos traduz a estratégia para uma visão mais operacional, permitindo uma rápida visualização do posicionamento das perspetivas e dos objetivos em formato de cascata, evidenciando e testando a relação causa-efeito dos mesmos (Ali, 2019; Hoque, 2014; Steiger et al., 2008; Zawawi & Hoque, 2020).

Figura 5 - Template de mapa estratégico do BSC



Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 4)

Ao longo das últimas décadas, o BSC tornou-se numa das principais metodologias de gestão (Lueg & Silva, 2013), suscitando o interesse do setor empresarial e da academia (Hoque, 2014; Madsen et al., 2019). Com a sua utilização ao longo dos anos assistiu-se à evolução do BSC para um modelo de gestão estratégica integrado, essencial para a tomada de decisão (Kaplan & Norton, 1996b, 2001), permitindo não só a medição do desempenho, mas também a gestão da própria estratégia a longo prazo, através da sua implementação, avaliação e controlo, além de se constituir como ferramenta de comunicação da estratégia e dos seus resultados (Dinesh & Palmer, 1998; Pinto, 2004; Russo & Martins, 2004; Santos, 2008; Steiger et al., 2008).

De acordo com Saraiva (2011), a partir de um sistema inicial de medição do desempenho, assistiu-se a uma evolução sucessiva e gradual do BSC, assumindo-se como um (i) sistema de

comunicação dos objetivos estratégicos, (ii) sistema de avaliação global e individual, (iii) sistema de gestão estratégica, (iv) sistema de gestão estratégica que gere e avalia o próprio sistema de gestão e (v) sistema de gestão de alianças estratégicas.

O estudo realizado por Quesado et al. (2018) apresenta as vantagens do BSC enquanto verdadeiro sistema de gestão estratégica, permitindo a clarificação e tradução da missão e estratégia a toda a organização, apoiada por um consistente sistema de comunicação à estrutura organizacional, permitindo também o seu alinhamento estratégico.

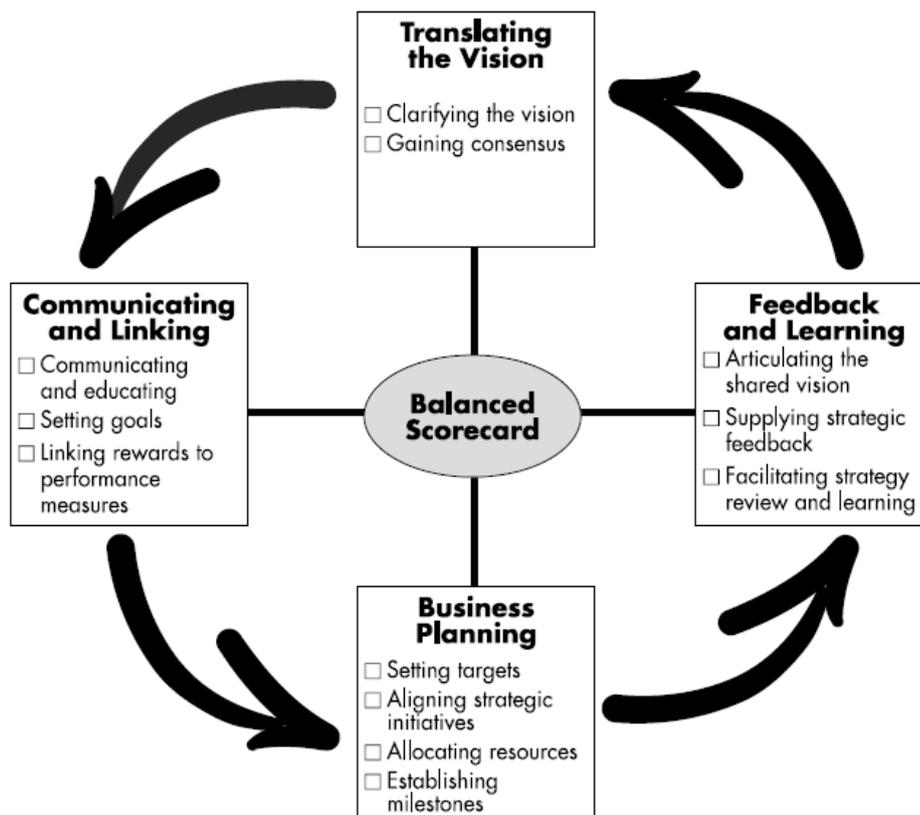
A experiência acumulada da utilização do BSC nas organizações consolidou o BSC como um sistema de gestão estratégica, conseguindo transpor os objetivos estratégicos para todos os níveis operacionais da organização (Russo & Martins, 2004). Enquanto sistema de gestão estratégica, o BSC permite o alinhamento dos processos de gestão com o foco principal na melhoria contínua do desempenho e na implementação de estratégias a longo prazo, colmatando uma das principais dificuldades das organizações - a falta de ligação entre a estratégia de longo prazo e as ações de curto prazo (Kaplan & Norton, 1996a, 1996b, 2001a).

Neste âmbito, o BSC enquanto sistema que gere a estratégia apoia-se em quatro processos que contribuem para a coerência e ligação entre os objetivos estratégicos de longo prazo e as ações de curto prazo, conforme evidenciados na Figura 6 (Giannopoulos et al., 2013; Kaplan & Norton, 1996a, 1996b; Russo & Martins, 2004):

- Clarificar e traduzir a visão para o nível operacional - o BSC facilita a divulgação da visão e da estratégia para o nível operacional, no qual o mapa estratégico assume um papel preponderante, permitindo uma comunicação eficaz, evidenciando as relações causa-efeito e gerando consensos em torno dos objetivos e indicadores;
- Comunicação e alinhamento estratégico - o BSC proporciona a divulgação da visão e da estratégia da organização e, conseqüentemente, o alinhamento dos objetivos da organização com os objetivos individuais. Para tal, este processo recorre não só à comunicação interna, mas também à definição de objetivos individuais e o recurso a prémios de desempenho;

- Planeamento e afetação dos recursos - processo no qual é necessário o ajustamento entre os recursos físicos e financeiros à estratégia. Este processo recorre à definição de metas para os objetivos de longo prazo nas quatro perspetivas, bem como a iniciativas estratégicas e respetiva alocação de recursos para o cumprimento das mesmas;
- Feedback e aprendizagem estratégica - processo que proporciona o *feedback* acerca do cumprimento dos objetivos definidos, permitindo a avaliação e análise da estratégia em curso e eventuais ajustamentos sempre que necessários. Além do mais, faculta a análise às relações causa-efeito entre as perspetivas, e caso necessário, proceder à sua correção.

Figura 6 - Os quatro processos para gerir a estratégia



Fonte: Kaplan e Norton (1996b, p.5)

De acordo com os autores, o BSC enquanto sistema integrado de gestão estratégica permite às organizações (Kaplan & Norton, 1996a, 1996b):

- Clarificar e atualizar a estratégia;
- Comunicar a estratégia a toda a organização;
- Alinhar as metas individuais e departamentais à estratégia da organização;
- Ligar os objetivos estratégicos a metas de longo prazo e aos orçamentos anuais;
- Identificar e alinhar iniciativas estratégicas;
- Implementar revisões periódicas do desempenho com vista à aprendizagem e melhorar a estratégia.

Para Kaplan e Norton (2001a, 2001c), o sucesso na implementação da estratégia nas organizações reside no foco e no alinhamento de toda a estrutura organizacional em torno da execução da estratégia, no qual o BSC assume-se como sistema motriz. Os autores apresentam os cinco princípios fundamentais para o sucesso na execução da estratégia (cf. Figura 7), cujo denominador comum em todas as organizações reside na colocação da estratégia no centro da sua atividade, denominando-as de *Strategy-Focused Organization* (Kaplan & Norton, 2001a, 2001b; Kaplan, 2010).

Figura 7 - Princípios da Strategy-Focused Organization

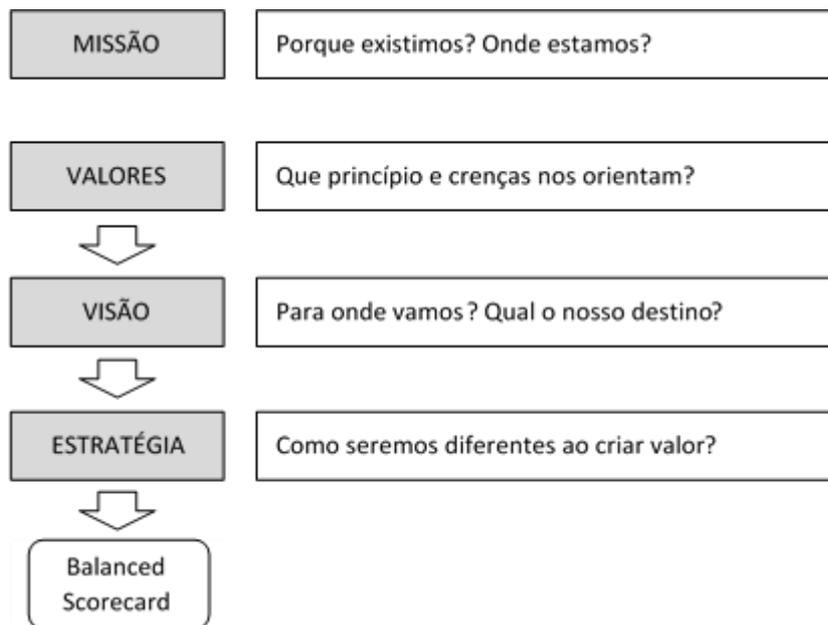


Fonte: Kaplan e Norton (2001a, p.9)

### 1.5.2. Pilares do *Balanced Scorecard*

Para uma implementação eficaz do BSC, torna-se essencial que toda a organização esteja alinhada com a sua missão, valores, visão e estratégia, sendo fundamental uma definição clara e objetiva destes quatro pilares (Niven, 2006, 2008). Por outro lado, Pinto (2007) refere que os três pilares do BSC são a missão, os valores e a visão, direcionados para permitir a definição, comunicação e execução da estratégia (cf. Figura 8).

Figura 8 - Os três pilares e a sequência do BSC



Fonte: Pinto (2007, p. 61)

A implementação do BSC inicia-se com a definição da missão, definindo o propósito central de uma organização, ou seja, a razão da sua existência (Niven, 2006; Santos, 2008; Kaplan & Norton 2007). Para Kaplan e Norton (1996a), a missão deve transmitir os valores e as crenças da organização, identificando o seu público-alvo e a sua área de negócio. Ao contrário da estratégia e dos objetivos que podem ser alcançados ao longo do tempo, a missão nunca é realmente cumprida, tratando-se de um elemento constante ao longo do tempo, podendo ser caracterizado como o farol que orienta o caminho da organização, embora nunca seja atingido (Niven, 2006).

A missão e os valores são os princípios intemporais que acompanham a organização ao longo do tempo, devendo, por isso, estar interligados, sendo os valores uma continuação da declaração de missão (Pinto, 2007). Segundo o autor, os valores representam as “crenças profundamente enraizadas nos comportamentos diários de todos os empregados e constituem uma proclamação pública acerca do que a organização espera dos seus colaboradores” (p. 58). Niven (2006) refere os valores como um código de conduta da organização, representado no seu quotidiano pelos seus colaboradores.

A visão consiste na projeção do que se pretende que a organização seja no futuro, ao nível de recursos, produtos e serviços. No entanto, não deverá ser uma projeção abstrata, mas sim, conter as bases para a formulação da estratégia, respetivas prioridades e metas, bem como dos objetivos para atingir essa mesma visão (Niven, 2006; Pinto, 2007). No entanto, ao contrário da missão, a visão deverá metas concretas e mensuráveis, além da necessidade de serem exequíveis para que sejam verificadas no futuro.

Enquanto a missão, os valores e a visão são apenas pensamentos e desejos de como a organização deverá ser num futuro próximo, é a estratégia que vai definir as prioridades para os quais serão orientados os seus recursos (Pinto, 2007). Segundo o mesmo autor, o desenvolvimento e execução da estratégia tem por base cinco fatores fundamentais: (i) identificar as oportunidades e ameaças, olhando para fora da organização, (ii) identificar os recursos, competências e práticas, olhando para dentro da organização, (iii) analisar as estratégias alternativas, dirigidas para as ameaças e oportunidades, (iv) construir a ligação entre as atividades que suportam a estratégia e (v) criar o alinhamento organizacional.

O processo de desenvolvimento do BSC está assente na premissa da estratégia como um conjunto de hipóteses, assentes na relação causa-efeito, representando o caminho que uma organização irá percorrer do presente para um futuro desejável expresso na visão (Kaplan & Norton, 1996a, 2001a).

### **1.5.3. Perspetivas do *Balanced Scorecard***

As quatro perspetivas do BSC podem ser utilizadas apenas como um modelo, possibilitando ajustamentos consoante o contexto organizacional (Kaplan & Norton, 1996a). A adaptabilidade do BSC comprova a versatilidade desta metodologia, assistindo-se a múltiplas adaptações a partir das quatro perspetivas originais de Kaplan e Norton (Lueg & Silva, 2013).

### **1.5.3.1. Perspetiva financeira**

No caso das organizações privadas, a perspetiva financeira é colocada no topo da hierarquia do BSC, tendo como objetivo responder às expectativas dos acionistas, traduzindo objetivos de lucro, produtividade e rentabilidade (Pinto, 2007; Gomes et al., 2007). Os objetivos e indicadores na perspetiva financeira vão indicar se a estratégia implementada está a contribuir para uma melhoria nos resultados financeiros (Kaplan & Norton, 1996a). Segundo os autores, o BSC descreve a história da estratégia, começando pelos objetivos financeiros de longo prazo, relacionando-os com as ações a desenvolver no âmbito das restantes perspetivas, culminando no desempenho económico desejado. Ideia reforçada por Pinto (2007), na qual refere que a articulação entre os indicadores e objetivos financeiros com outros baseados em valores intangíveis, irão repercutir-se nos resultados financeiros das organizações, através das relações causa-efeito entre as diferentes perspetivas.

### **1.5.3.2. Perspetiva clientes**

As organizações identificam quais os seus clientes e o mercado alvo, aos quais serão estabelecidos indicadores relacionados não só com a satisfação e fidelização dos clientes, mas também relacionados com a componente financeira, como a rentabilidade dos clientes, quota de mercado e os custos associados à captação e retenção de novos clientes (Kaplan & Norton, 1996a).

Nesta perspetiva, devem igualmente ser incluídos indicadores de satisfação que permitam medir o valor acrescentado para os clientes, os quais serão essenciais para a sua fidelização (Kaplan & Norton, 1996a; Gomes et al., 2007). Apesar da diferenciação de setores de atividades, e respetivos segmentos a eles associados, verifica-se a existência de três atributos, aos quais estão associados os respetivos indicadores que permitem medir o valor acrescentado (Kaplan & Norton, 1996a; Gomes et al., 2007):

- Atributos dos produtos e serviços - funcionalidade, qualidade, preço e tempo de resposta;

- Relacionamento com clientes - existência de pessoal qualificado e qualidade do atendimento;
- Imagem e reputação.

Trata-se dos atributos que os clientes associam a uma determinada organização, propiciando a sua fidelização e satisfação, os quais estão diretamente relacionados com o futuro cumprimento das metas desta perspetiva (Kaplan & Norton, 1996a).

### **1.5.3.3. Perspetiva processos internos**

Esta perspetiva centra-se na análise dos processos internos da organização que terão mais impacto na satisfação do cliente, através do valor acrescentado que permita atrair e reter mais clientes, e no cumprimento dos objetivos financeiros, face às expetativas dos acionistas (Kaplan & Norton, 1996a).

O desenvolvimento dos objetivos e das metas nesta perspetiva apenas se inicia após finalizar a estratégia das perspetivas anteriores, o que permite a identificação dos processos internos que são necessários ao cumprimento dos objetivos identificados para clientes e acionistas (Kaplan & Norton, 1996a; Gomes et al., 2007).

Ao contrário de outros modelos de avaliação de desempenho, em que se contempla a melhoria dos processos internos atuais, no BSC privilegia-se uma cadeia de valor com início na inovação, através da identificação das necessidades atuais e futuras dos clientes, a que se seguem os processos operacionais (entrega de produtos e serviços), finalizando nos serviços pós-venda (Kaplan & Norton, 1996a).

Neste âmbito, torna-se necessário dar uma maior importância à inovação para atingir a excelência, incorporando-a nos processos atuais ou até mesmo na criação de processos inteiramente novos, num processo de melhoria contínua que permita uma diferenciação face à concorrência. Entre os vários indicadores utilizados nesta perspetiva, destacam-se: tempo de ciclo, custos, qualidade, produtividade, inovação e parcerias (Pinto, 2007).

#### **1.5.3.4. Perspetiva aprendizagem e crescimento**

Nesta perspetiva são estabelecidos os objetivos e indicadores relacionados, maioritariamente, com a estrutura da organização, como, por exemplo, grau de satisfação e retenção dos trabalhadores na organização, horas de formação, competências adquiridas, trabalho em equipa, entre outros (Pinto, 2007).

Para Kaplan e Norton (1996a), o investimento no capital humano, tecnológico e organizacional é fundamental para alcançar os objetivos de crescimento financeiro a longo prazo. Para tal, deverão ser analisadas e medidas três áreas fundamentais, a saber: capacidades dos trabalhadores, capacidades dos sistemas de informação, motivação, *empowerment* e o alinhamento dos trabalhadores com a estratégia adotada pela entidade.

#### **1.6. *Balanced Scorecard* na Administração Pública**

Apesar do BSC ter sido desenvolvido para o setor privado, a sua utilização no setor público tem ocorrido desde há várias décadas no âmbito das reformas influenciadas pelo NPM (Gomes et al., 2006, 2010; Madsen et al., 2019; Zawawi & Hoque, 2020), sobretudo nos países anglo-saxónicos e do norte da Europa, onde a utilização de sistemas de medição e gestão do desempenho já era uma realidade (Pinto, 2007).

Segundo Kaplan e Norton (1996a), a utilização do BSC na AP proporciona um maior foco e motivação a nível interno nos serviços, além de permitir a prestação de contas a nível externo (*accountability*), ao possibilitar a comunicação dos resultados do desempenho dos organismos públicos. Neste caso, a AP adquire uma nova ferramenta que possibilita servir clientes e eleitores e não apenas o controlo dos gastos orçamentais (Kaplan & Norton, 1996a; Kaplan, 1999, 2010).

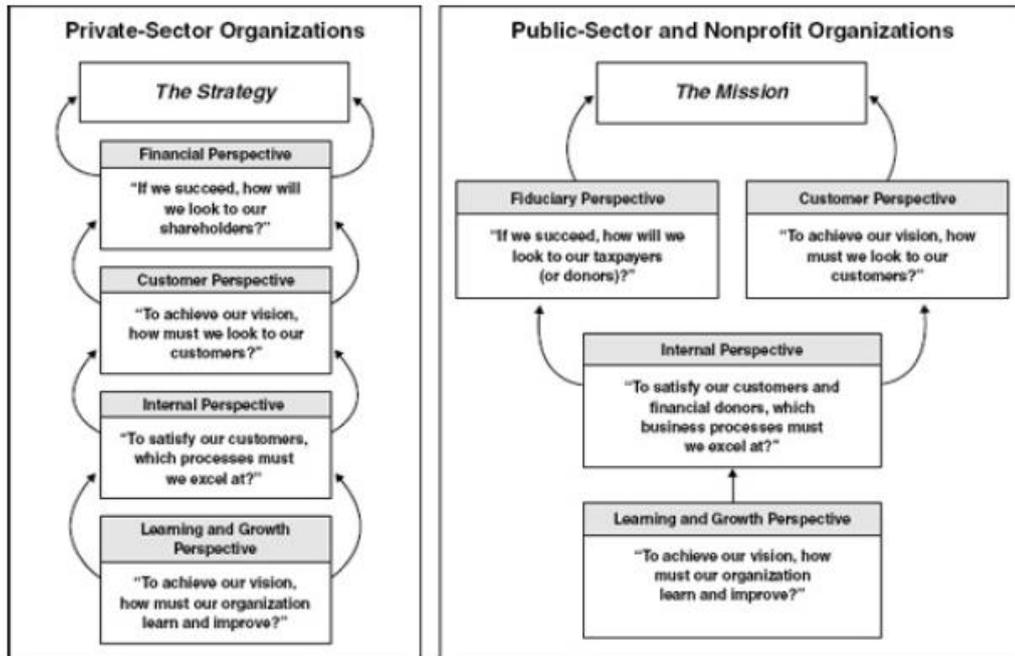
A importância do BSC no setor público é igualmente constatada por Gomes et al., (2007) ao referir que no “contexto de avaliação de desempenho da Administração Pública e da agenda das reformas [do NPM], o *Balanced Scorecard* assume-se um instrumento com potencial crescimento nestas organizações” (p. 125). Os mesmos autores salientam que a utilização do BSC no setor público deriva da necessidade de uma maior racionalização dos recursos

disponíveis, em especial no contexto das pressões exercidas para a contenção da despesa pública e utilização de instrumentos de gestão estratégica.

Kaplan e Norton (2001a, 2001b) apresentaram um primeiro modelo de adaptação do BSC para o setor público, cujas principais inovações consistiam no posicionamento da missão no topo da hierarquia e a alteração da denominação da perspectiva financeira e clientes, substituindo-as por três novas perspectivas colocadas ao mesmo nível (custo dos serviços, benefícios dos serviços e legitimação social e política), seguindo-se a perspectiva dos processos internos e a perspectiva do crescimento e aprendizagem na base da hierarquia (Kaplan, 1999; Kaplan & Norton, 2001a, 2001b).

Decorrente da análise à implementação do BSC em diversos organismos, Kaplan e Norton (2001a, 2001b, 2004) apresentaram um novo modelo de adaptação do BSC ao setor público e organizações não lucrativas (cf. Figura 9), na qual mantêm a missão no topo da hierarquia, seguindo-se as perspectivas dos clientes (renomeada como perspectiva fiduciária) e financeira em igualdade de posição, mantendo-se de seguida a perspectiva dos processos internos e a perspectiva do crescimento e aprendizagem na base da hierarquia. Refere-se a adoção deste modelo no Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM, 2017), embora mantendo a denominação original na perspectiva clientes. A colocação da perspectiva dos clientes e da perspectiva financeira em igualdade de posição reflete uma importância acrescida em relação aos cidadãos, tanto ao nível da sua satisfação, refletida na perspectiva clientes, como à prestação de contas e responsabilização das instituições perante os cidadãos, refletida na perspectiva financeira, uma vez que são estes que proporcionam o financiamento necessário para as atividades dos organismos públicos (Kaplan & Norton, 2001a, 2001b; Northcott & Taulapapa, 2012). A missão no topo da estrutura do BSC indica uma mudança de paradigma face ao setor privado, tornando-se a missão numa verdadeira quinta perspectiva, residindo o sucesso das organizações públicas no cumprimento da missão que lhes está adstrita (Niven, 2006, 2008; Kaplan & Norton, 2004).

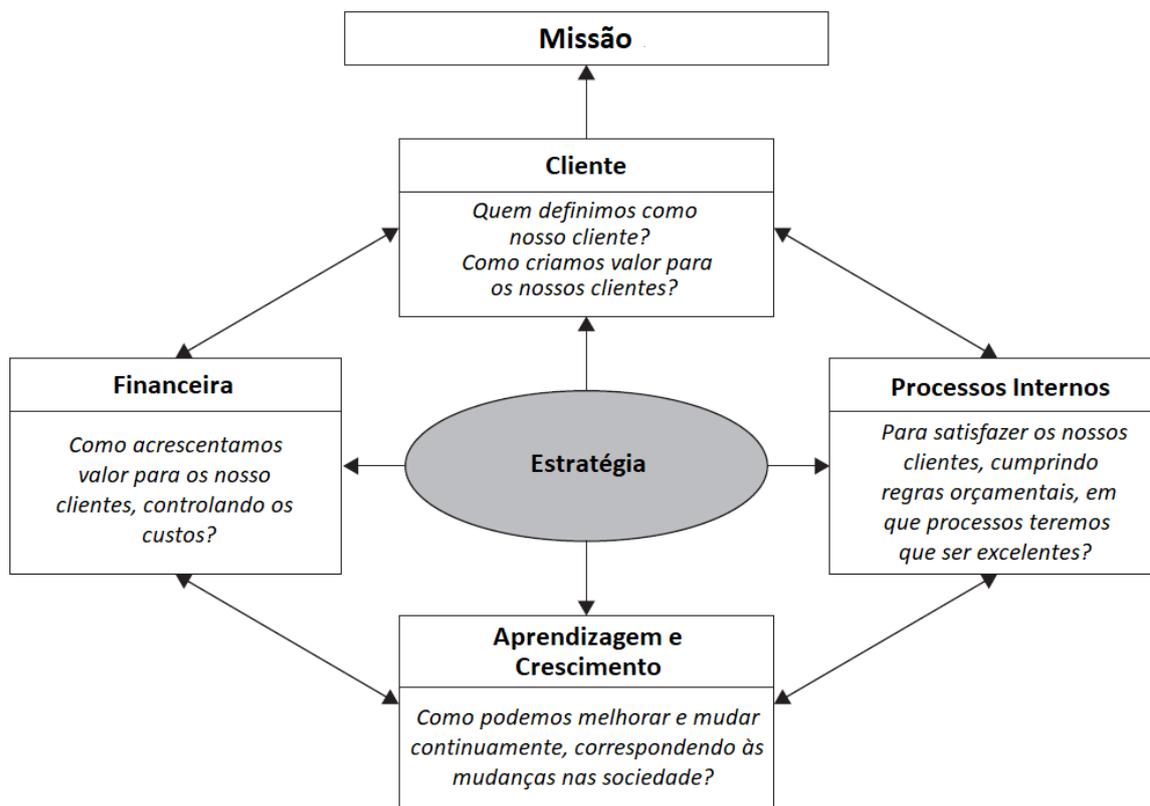
Figura 9 - Modelo do BSC para o setor privado e público



Fonte: Kaplan e Norton (2004, p.22)

Salientam-se, ainda, os modelos de adaptação do BSC por Caldeira (2009a), Niven (2008) e Pinto (2004, 2005, 2007), que, para além do posicionamento da missão de forma isolada no topo da estrutura, propõem a prioridade à perspectiva clientes em relação à perspectiva financeira, uma vez que o foco no setor público está na satisfação dos cidadãos e não na maximização do lucro (Ellingson & Wambsganss, 2001). A principal preocupação está em servir as necessidades dos clientes de forma a cumprir a própria missão da entidade, pelo que as medidas financeiras deixam de constituir um objetivo em si, passando a ser recurso para a realização das necessidades dos clientes e simultaneamente um constrangimento face aos limites e regras orçamentais do setor público (Niven, 2008; Pinto, 2004, 2005, 2007; Santos, 2008). Na Figura 10, é apresentada esta adaptação do BSC, sendo a mais utilizada e divulgada (Pinto, 2007).

Figura 10 - BSC adaptado aos serviços públicos



Fonte: Niven (2008, p. 32)

Por outro lado, Santos (2008) propõe uma nova configuração para aplicação no setor público, na qual a perspectiva tripartida dos clientes/utentes/beneficiários posiciona-se no topo da hierarquia, enquanto a perspectiva financeira surge na base do modelo do BSC, apresentando-se como o indutor da satisfação das necessidades dos clientes.

De acordo com Caldeira (2009a), qualquer posicionamento das perspectivas é válido, desde que seja fundamentada a relação de causa-efeito entre as perspectivas e respetivos objetivos. As diferentes adaptações do BSC confirmam que a estrutura base com as quatro perspectivas originais de Kaplan e Norton apenas constituem um modelo genérico, permitindo adaptações consoante o contexto e a missão social das instituições públicas (Caldeira, 2009a; Ho & Chan, 2000; Kaplan & Norton, 1996a; Mendes et al., 2012). Neste sentido, deverá ser a metodologia BSC que tem de se adaptar às organizações e não o contrário (Caldeira, 2009a), uma vez que a aplicação de um modelo uniforme a todo o setor público levaria a consequências disfuncionais nas instituições (Johnsen, 2001).

A utilização do BSC no setor público tem sido alvo de diversos estudos ao longo dos anos, demonstrando benefícios na sua implementação, quer ao nível do desempenho organizacional (Greatbanks & Tapp, 2007; Půček, & Spacek, 2014), na tomada de decisão (Hoque & Adams, 2010) e na clarificação e comunicação da estratégia (Drevetton, 2013; Bolívar et al., 2010).

A nível nacional, destacamos vários estudos de caso, nomeadamente por Pereira e Melão (2012), relativo à implementação do BSC num agrupamento de escolas públicas, evidenciando os benefícios do BSC na gestão estratégica do setor da educação. Embora neste caso, a metodologia BSC tenha sido posteriormente abandonada devido à falta de apoio da direção do agrupamento, corroborando Northcott e Taulapapa (2012), quanto a um dos fatores de insucesso na prossecução do BSC. Gomes et al. (2010) apresentam uma análise à implementação do BSC no setor das forças de segurança, cujo mapa estratégico segue o modelo definido por Niven (2008) e Pinto (2007), embora se verifique uma alteração no posicionamento da perspetiva financeira para a base do BSC. No setor da gestão de resíduos na administração local, o estudo de Guimarães et al. (2010) apresenta uma adaptação do BSC tal como defendido por Kaplan e Norton (2001a, 2001b, 2004) para o setor público. Por outro lado, e neste mesmo setor, Mendes et al. (2012) apresentam uma nova hierarquia nas perspetivas, mantendo os clientes no topo, seguindo-se os processos internos, a aprendizagem e crescimento e, por fim, a perspetiva financeira. Igual posicionamento das perspetivas verifica-se no Instituto Português do Sangue e da Transplantação (IPST, 2017). Salienta-se, ainda, a implementação do BSC no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), amplamente citado na literatura como um caso bem-sucedido (Evangelista, 2012; Santos, 2008; Pinto, 2007; Pimenta, 2009; Pimenta & Ribeiro, 2014; Vinhas, 2010), cujo processo de comunicação e envolvimento da estrutura organizacional foram dos principais fatores de sucesso na implementação do BSC.

Northcott e Taulapapa (2012) resumem o sucesso na implementação do BSC aos seguintes fatores: comprometimento da gestão de topo, adesão dos colaboradores, formação adequada, simplificação do BSC e à clarificação da estratégia organizacional e dos objetivos. Por outro lado, e segundo os mesmos autores, as principais razões que levam à não

implementação do BSC incluem a falta de apoio por parte da gestão de topo e ausência de sistemas de informação, enquanto os fatores de insucesso na implementação se devem à resistência à mudança pela estrutura organizacional e à incerteza quanto à escolha dos indicadores de desempenho.

De acordo com Caldeira (2009a), existem benefícios e limitações na aplicação do BSC a organismos públicos. Ao nível das vantagens, traduzem-se nos seguintes pontos:

- Acompanhamento a curto prazo do desempenho estratégico da organização, uma vez que a metodologia BSC pressupõe uma monitorização periódica da execução da estratégica, possibilitando o aferimento do desempenho organizacional;
- Rápida identificação das causas dos desvios da estratégia. O acompanhamento periódico permite compreender e antecipar a evolução do cumprimento dos objetivos estratégicos, possibilitando a adoção de medidas corretivas e preventivas;
- Divulgação da estratégia a toda a estrutura organizacional, deixando de ser um assunto exclusivamente de topo. Todos os trabalhadores devem conhecer, participar e responsabilizar-se pelo acompanhamento da estratégia;
- Alinhamento dos colaboradores com a estratégia;
- Focalização dos colaboradores no cumprimento dos objetivos estratégicos, promovendo uma cultura assente na gestão por objetivos.

Relativamente aos desafios, Caldeira (2009a) refere a complexidade da implementação do BSC no setor público em comparação com o privado, devido aos seguintes fatores:

- A excessiva dependência face aos ciclos políticos, causando entropia no ciclo estratégico das organizações, por via de momentos de inexistência, indefinição e suspensão na execução da estratégia;
- Subestimação da importância da estratégia a longo prazo nas organizações públicas, optando por soluções que premeiam resultados de curto prazo;
- A exposição dos resultados do desempenho organizacional pode ser complexa;

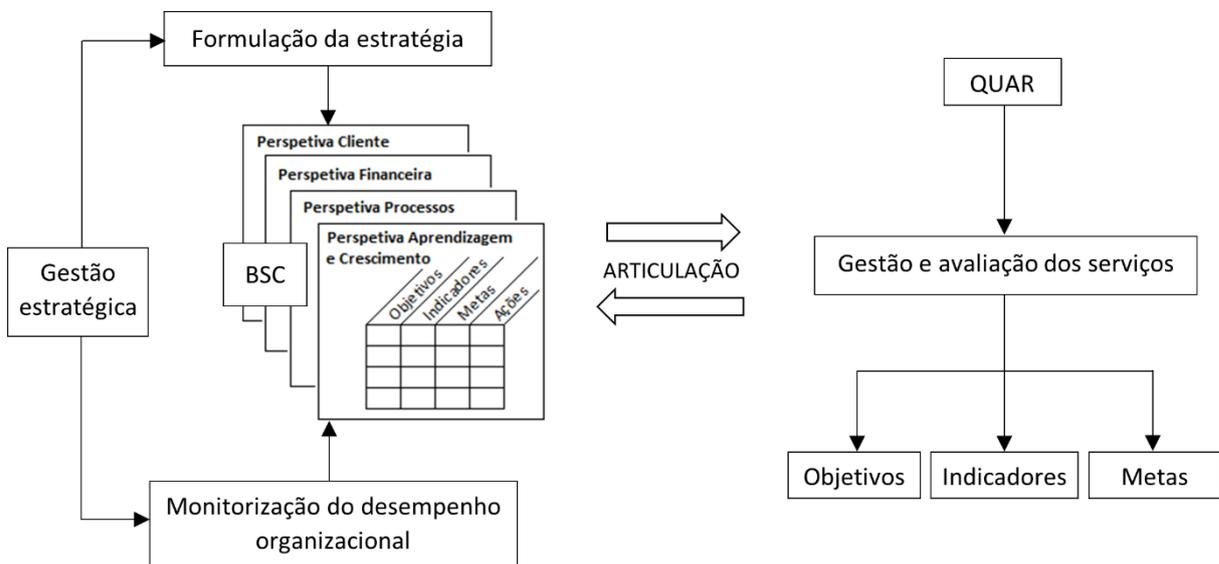
- A multiplicidade de *stakeholders* com poder e interesse pode dificultar a implementação e prossecução do BSC nos organismos públicos;
- A falta de recursos e de capacidade para cumprir com os objetivos definidos pela tutela;
- Os resultados demoram muito mais tempo a surgir e a capacidade para motivar os trabalhadores é mais reduzida, em comparação com o setor privado.

## 2. Metodologia

### 2.1. Modelo de análise

O modelo de análise que suporta a presente investigação encontra-se refletido na Figura 11. Este modelo apresenta de uma forma sintética o funcionamento e os conceitos base de ambos os instrumentos de gestão estratégica em análise. Assim, a partir deste modelo, e com base na componente empírica da presente investigação, procura-se analisar o funcionamento do BSC e do QUAR, mas principalmente, a articulação entre estes dois instrumentos de gestão. A partir da análise ao modelo, constata-se os conceitos centrais do presente trabalho e que são intrínsecos aos dois instrumentos de gestão, os quais, já foram abordados ao longo dos capítulos anteriores, nomeadamente, gestão estratégica, avaliação de desempenho, objetivos, indicadores e metas. Estes conceitos encontram-se refletidos na Tabela 1.

Figura 11 - Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria

Tabela 1 - *Conceitos centrais do trabalho*

Conceitos	Definição
Gestão estratégica	Tomada de decisões por uma entidade de forma a chegar ao futuro desejado, garantindo a execução de todas as ações necessárias para atingir as metas (Bilhim, 2013).
Avaliação de desempenho	Quantificação da eficácia e eficiência das ações tomadas, no sentido de auxiliar a implementação de ações corretivas e de melhoria (Neely, 1998).
QUAR	Instrumento de gestão para a avaliação do desempenho dos serviços públicos integrado no SIADAP I (artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual).
<i>Balanced Scorecard</i>	Instrumento de gestão estratégica criado por Kaplan e Norton, que serve como instrumento de avaliação e comunicação e que assenta não apenas em indicadores financeiros, mas também em ativos intangíveis.
Objetivos	Conjunto de ações que definem o que a organização tem de efetuar corretamente, tendo em vista a execução da sua estratégia (Pinto, 2007).
Metas	Quantificação do nível de <i>performance</i> desejado, por forma a cumprir com o objetivo estratégico (Caldeira, 2009; Pinto, 2007).
Indicadores	Métrica utilizada para a medição e comunicação do desempenho das organizações, tendo como comparação as metas pré-estabelecidas (Caldeira, 2009; Pinto, 2007).
Eficácia	Capacidade de conseguir resultados, por via da escolha dos objetivos mais adequados e dos melhores meios para alcançá-los (Megginson et al., 1998).
Eficiência	Obtenção de melhores resultados, utilizando os mesmos recursos (Bilhim, 2013).

Fonte: Elaboração própria

Decorrente dos objetivos específicos referidos anteriormente, foram definidas as seguintes questões de investigação:

1. Como se definem o BSC e QUAR?
2. Como se caracteriza o BSC e QUAR nas entidades alvo do estudo de caso?
3. Quais as vantagens na utilização destes instrumentos?
4. Quais os pontos de estrangulamento na articulação destes instrumentos?
5. Como podem o BSC e o QUAR ser articulados no desenvolvimento de um modelo de gestão de desempenho eficaz?

## **2.2. Desenho de pesquisa**

Para a presente investigação, optou-se por uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, assente no método de estudo de caso e numa recolha de dados por via de entrevistas e de análise documental. O recurso a estudos de caso possibilita uma investigação a um fenómeno atual no seu contexto real (Yin, 1988), o que permite a resposta a questões centrais de “como” e “porquê” diretamente na fonte primária dos dados. Por outro lado, e de entre as características de um trabalho com carácter qualitativo, relevam-se as seguintes como base de justificação da presente escolha (Carmo & Ferreira, 2008): estudos de caso isolados, fundamentado na realidade dos organismos a estudar e orientado para os processos das mesmas.

Para a seleção dos organismos a estudar no âmbito do estudo de caso, efetuou-se uma pesquisa por organismos da AP, cuja utilização do QUAR seja obrigatória e que adotaram a metodologia BSC, enquanto modelo de gestão estratégica e de avaliação do seu desempenho organizacional. Procurou-se escolher entidades públicas de áreas setoriais distintas, bem como com diferentes graus de autonomia administrativa e financeira. Face aos pedidos de colaboração a diversas entidades da AP, aceitaram participar na presente investigação a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF) e o Instituto Português da Qualidade, I.P. (IPQ). A SGMF corresponde a um organismo na dependência do Ministério das Finanças (MF), efetuando a prestação centralizada de serviços comuns a diversas entidades do MF, além do apoio técnico e administrativo aos membros do governo do MF. O IPQ é um instituto público na dependência do Ministério da Economia, tendo por missão a coordenação do Sistema Português da Qualidade e do desenvolvimento das atividades relacionadas com o laboratório nacional de metrologia.

## **2.3. Técnicas de recolha e análise de dados**

Para a recolha de dados, recorreu-se à análise documental e a entrevistas, estas últimas como fonte principal para a componente empírica da presente investigação.

A análise documental incidiu nos planos de atividades, relatórios de atividades, planos estratégicos, QUAR e documentação técnica referente à implementação e utilização do QUAR, além da legislação relacionada com o SIADAP/QUAR. Segundo Quivy e Campenhoudt (2005), a análise documental é adequada para uma análise de fenómenos socioeconómicos, possibilitando a análise da mudança das organizações e, conseqüentemente, dos seus modelos de gestão e respetivos resultados.

As entrevistas foram semiestruturadas (Quivy & Campenhoudt, 2005), seguindo um guião previamente elaborado, embora permitindo o aprofundamento de tópicos que se considerem relevantes no decurso da entrevista, alterações na sequência das questões e mesmo novas questões, consoante as respostas do entrevistado (Bryman, 2012). O guião das entrevistas encontra-se disponível no Anexo 1.

Procurou-se entrevistar informadores qualificados nas entidades alvo dos estudos de caso, nomeadamente, dirigentes e técnicos superiores envolvidos direta e indiretamente na área da gestão estratégica, tendo sido possível a realização de cinco entrevistas entre os meses de dezembro de 2020 a fevereiro de 2021. As entrevistas tiveram uma duração média de 50 minutos, tendo sido conduzidas com flexibilidade, possibilitando a abordagem de novos assuntos, consoante a resposta por parte dos entrevistados às questões colocadas e em que os entrevistados se sentiram confortáveis para expressar os seus pontos de vista. Após prévio consentimento por parte dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas e depois transcritas, conforme Anexo 2. Por forma a garantir o anonimato dos entrevistados foi atribuído um código a cada entrevista, conforme sistematizado na Tabela 2.

Tabela 2 - Codificação das entrevistas

Série	Data da entrevista	Entrevistado	Organização
A1	14/12/2020	Dirigente	SGMF
B1	14/12/2020	Dirigente	IPQ
B2	05/01/2021	Dirigente	IPQ
A2	09/02/2021	Dirigente	SGMF
B3	12/02/2021	Técnico Superior	IPQ

Fonte: Elaboração própria

Após a transcrição das entrevistas, procedeu-se à análise de conteúdo, cujo tratamento foi essencialmente de cariz qualitativo. Para Bardin (2008), entende-se a análise de conteúdo como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) destas mensagens" (p. 42). De acordo com Bardin (2008), a análise de conteúdo compreende três fases distintas, a saber: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos dados e sua interpretação. As dimensões e categorias temáticas foram definidas *a priori*, com base na revisão da literatura, enquanto as subcategorias foram definidas *a posteriori*, com base na transcrição das entrevistas, tendo como unidade de registo os segmentos de texto, conforme matriz disponibilizada no Anexo 3. A análise de conteúdo consta do Anexo 4.

A análise de conteúdo foi realizada sem o recurso a um programa informático específico de análise qualitativa de dados, face ao número de entrevistas a analisar, que era reduzido, considerando-se suficiente o recurso à categorização das unidades de registo no programa *Excel*. A análise de conteúdo às entrevistas permitiu complementar, de uma forma mais objetiva e assertiva, a informação anteriormente recolhida na análise documental aos instrumentos de gestão das entidades alvos do estudo de caso. Assim, a análise de conteúdo permitiu classificar e categorizar as informações transmitidas pelos entrevistados, no que toca ao desenvolvimento da estratégia, na utilização do BSC e na articulação entre o QUAR e o BSC nas entidades alvo do estudo de caso, permitindo, posteriormente, contribuir para a elaboração da proposta de articulação entre estes dois instrumentos de gestão, desenvolvida no último capítulo deste trabalho.

#### **2.4. Procedimento metodológico**

A investigação desenvolveu-se em várias etapas distintas, iniciando-se com a revisão da literatura e da legislação, correspondendo ao primeiro objetivo específico e tendo em vista o enquadramento teórico da investigação. Além do enquadramento ao modelo de gestão pública em que se assenta a temática da gestão estratégica no setor público, permitiu a

introdução dos conceitos centrais à investigação, nomeadamente, a avaliação do desempenho organizacional, gestão por objetivos, BSC e QUAR. Seguidamente, procedeu-se à análise documental dos instrumentos de gestão das entidades alvo do estudo de caso (planos e relatórios de atividade e QUAR), correspondendo ao segundo objetivo específico e permitindo uma primeira análise à utilização da metodologia BSC e a sua articulação com o QUAR nessas mesmas entidades. Além disso, permitiu igualmente a preparação do guião das entrevistas. Posteriormente, realizaram-se as entrevistas e a análise de conteúdo das mesmas, permitindo completar a análise à utilização dos instrumentos de gestão estratégica. Esta etapa contribuiu para a prossecução do terceiro e quarto objetivo específico da pesquisa, ou seja, a identificação das melhores práticas e vantagens na articulação entre a metodologia BSC e o QUAR, bem como das suas limitações. Por último, e através da conjugação das etapas anteriores, elaborou-se a conclusão da presente investigação, correspondendo ao último objetivo específico: a apresentação de uma proposta genérica de articulação entre o BSC e o QUAR, a ser utilizada nos organismos da AP.

### **3. Análise e discussão dos resultados**

Previamente à apresentação da análise de conteúdo das entrevistas, torna-se importante proceder a uma breve caracterização do SIADAP e em particular do QUAR, dado o seu relacionamento com a componente empírica do presente trabalho. Seguidamente, apresentamos uma descrição geral das duas entidades alvo do estudo de caso, nomeadamente, a SGMF e IPQ. Nos capítulos seguintes, apresentam-se os resultados da análise de conteúdo, de acordo com a categorização temática definida no Anexo 3, sendo que se optou por uma análise em que se ressaltam alguns excertos das unidades de registo que melhor traduzem as principais ideias dos entrevistados.

#### **3.1. SIADAP e QUAR**

O presente capítulo apresenta uma breve caracterização do atual sistema de avaliação de desempenho na AP portuguesa, com especial enfoque no subsistema avaliativo de desempenho dos serviços (SIADAP 1) e o QUAR, dado o âmbito específico do presente trabalho.

##### **3.1.1. SIADAP**

O SIADAP foi implementado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, aplicando um sistema de avaliação do desempenho aos serviços, dirigentes e trabalhadores dos serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como, com as devidas adaptações, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica.

O citado diploma veio substituir uma primeira versão do SIADAP aprovada pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março. No entanto, e por falta de regulamentação, a aplicabilidade deste diploma restringia-se apenas aos dirigentes intermédios e trabalhadores, deixando de fora a avaliação dos serviços. Esta primeira versão do SIADAP vigorou entre 2004 e 2008, porém, a sua implementação foi marcada por contratempus e uma manifesta ausência de preparação nos organismos, resultando no atraso da sua implementação nos anos iniciais (Madureira & Rodrigues, 2007; Pinto, 2010).

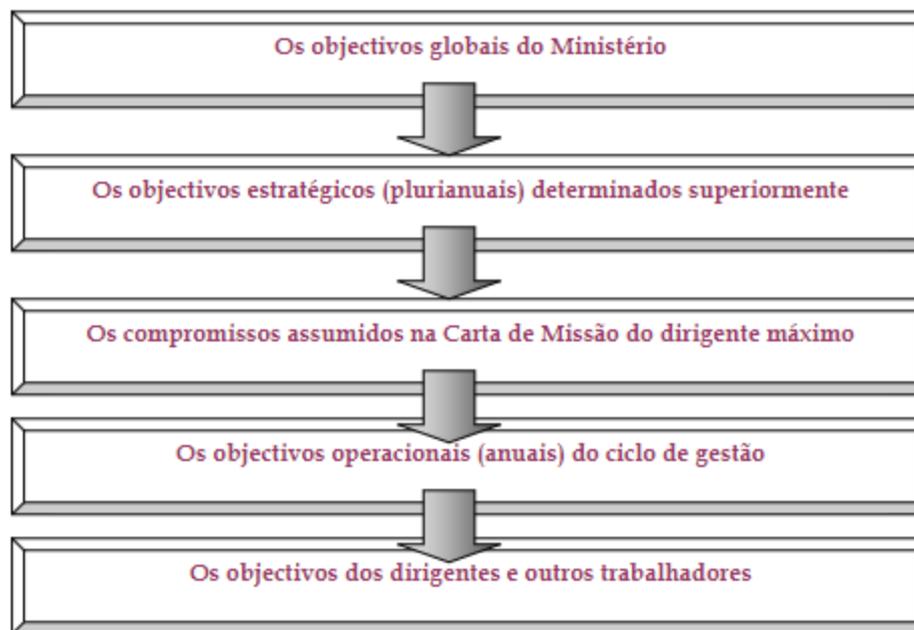
Assim, e nos termos dos artigos 2.º e 9.º da Lei n.º 66-B/2007, o SIADAP pressupõe um modelo global de avaliação do desempenho, abrangendo os serviços, dirigentes e trabalhadores, por via de três subsistemas com diferentes ciclos avaliativos, numa perspetiva *top-down* (Lira, 2014):

- Subsistema de avaliação do desempenho dos serviços (SIADAP 1) com ciclo anual;
- Subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes (SIADAP 2) com ciclo de cinco ou três anos (conforme a respetiva comissão de serviço);
- Subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores (SIADAP 3) com ciclo bienal.

Segundo Bilhim (2014) e Rocha (2011), o SIADAP tem como objetivos: melhoria da gestão pública; avaliar a qualidade dos serviços; consolidar práticas de avaliação e autorregulação; reconhecer e distinguir os serviços e pessoas pelo seu desempenho e resultados; melhorar a informação e a arquitetura dos processos; fomentar a transparência, comunicação e liderança; apoiar o processo de decisão estratégica; identificar as necessidades de formação; promover a motivação e o desenvolvimento de competências; e fortalecer a liderança.

O SIADAP tem subjacente, nos seus princípios, a coerência, integração e o alinhamento da atividade dos serviços, dirigentes e trabalhadores, em prol dos objetivos e execução das políticas públicas (artigo 5.º). É igualmente sublinhado que os três subsistemas devem funcionar de forma alinhada e integrada, por via da “coerência entre os objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão do serviço, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores” (n.º 2 do artigo 9.º), conforme evidenciado na Figura 12. Fica mais uma vez patente a estreita ligação com os princípios da GPO, por via da conceção de um sistema assente numa gestão centrada no cumprimento de objetivos previamente fixados, interligados e coerentes entre si.

Figura 12 - Escalonamento de objetivos segundo o SIADAP



Fonte: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI, 2008, p.5)

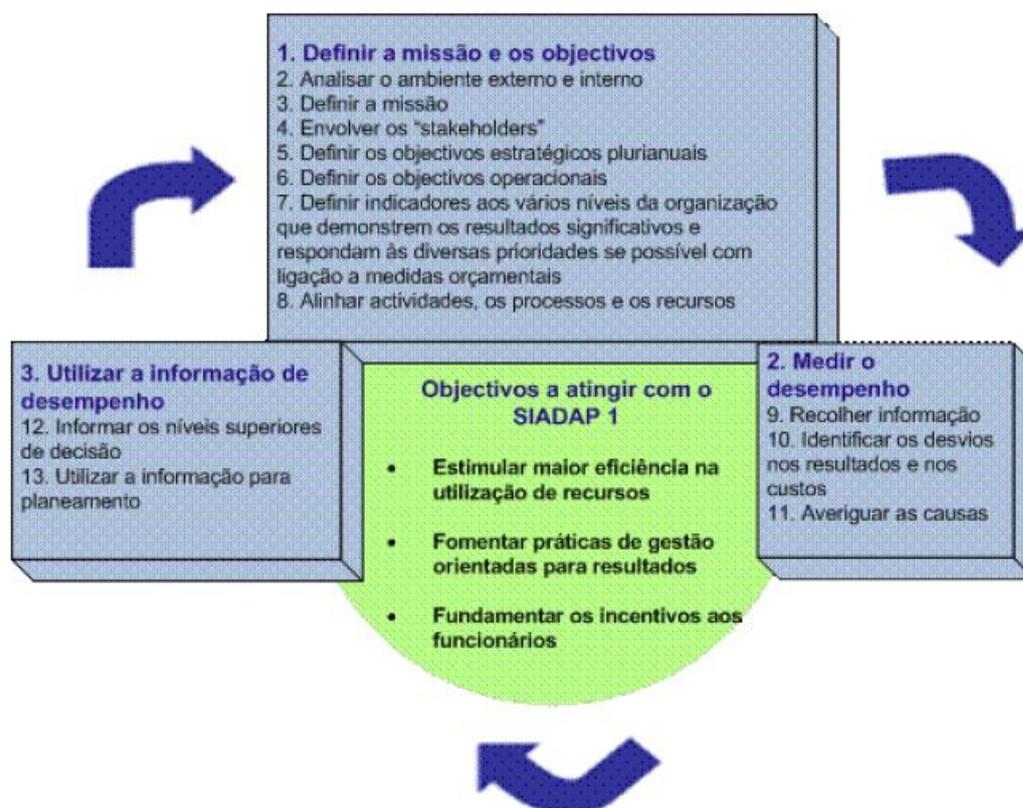
### 3.1.2. SIADAP 1 - QUAR

Relativamente ao SIADAP 1, pressupõe-se uma conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, através da fixação de objetivos de desempenho dos serviços e na sua medição e reporte à tutela no final de cada ciclo avaliativo anual.

A avaliação de desempenho dos serviços é realizada por duas modalidades: autoavaliação e heteroavaliação.

A base da autoavaliação é efetuada por via do QUAR, tratando-se de um quadro referencial onde consta a razão de ser e de existência da entidade (missão), os seus propósitos de ação (objetivos), o modo como é aferida a concretização dos objetivos e uma análise aos eventuais desvios apurados no fim do ciclo gestor (Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços [CCAS], 2007), tal como apresentado na Figura 13.

Figura 13 - Propósitos do QUAR



Fonte: CCAS (2007, p. 5)

De entre os objetivos gerais do SIADAP e especificamente ao nível da avaliação dos serviços, destacam-se, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 66-B/2007, os seguintes objetivos:

- Contribuição para a melhoria da gestão da AP, por via do alinhamento da atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas;
- Melhoria da arquitetura de processos, produzindo a criação de valor acrescentado para os utilizadores;
- Apoio na tomada de decisões estratégicas, por via de uma maior precisão nas informações relativas a resultados e custos;
- Constituição de um instrumento de gestão (QUAR) que sintetiza a razão da existência dos serviços, as suas atribuições, organização e atividades desenvolvidas.

Assim, o QUAR torna-se numa peça fundamental no sistema de avaliação dos serviços da AP, compreendendo os principais elementos que permitem proceder à avaliação e

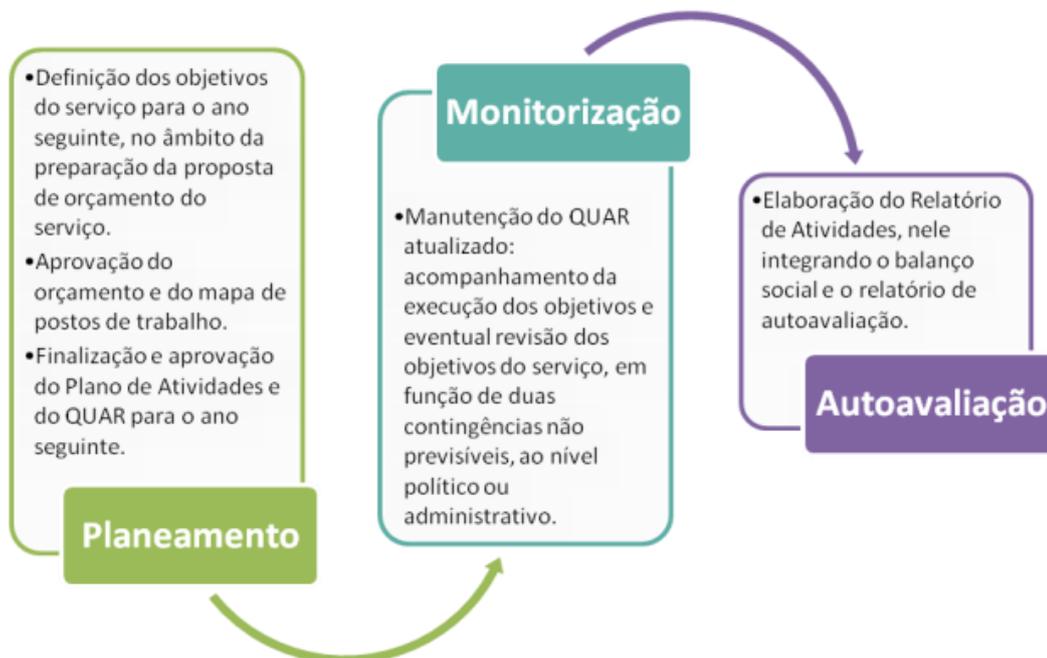
entendimento do desempenho alcançado (Lira, 2014). Nos termos do artigo 10.º, o QUAR contém os seguintes elementos:

- Missão da entidade;
- Objetivos estratégicos plurianuais definidos superiormente;
- Objetivos operacionais e anuais de eficácia, eficiência e de qualidade;
- Modo de aferição da concretização dos objetivos, por via da definição dos respetivos indicadores de desempenho e suas formas de cálculo, fontes de verificação e metas a alcançar;
- Grau de realização dos resultados obtidos no prosseguimento dos objetivos;
- Identificação dos desvios e respetivas causas e justificação;
- Meios financeiros de recursos humanos e disponíveis;
- Avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR corresponde a um documento, geralmente de uma a duas páginas, que pretende sintetizar o desempenho da organização, diferindo nessa matéria em comparação com outros planos e relatórios. Neste âmbito, e atendendo à natureza sintética do QUAR, nem todos os objetivos anuais que estão nos planos de atividades dos organismos públicos surgem referidos no QUAR, precisamente porque este se foca no essencial. No Anexo 5, exemplifica-se um modelo de QUAR para uma melhor compreensão do tipo de síntese que se pretende neste documento.

Nos termos dos artigos 8.º e 14.º da Lei n.º 66-B/2007, o QUAR encontra-se articulado com o ciclo anual de gestão dos organismos da AP, integrando as fases referenciadas na Figura 14. Todos os instrumentos de gestão, nomeadamente os previsionais e de prestação de contas (plano e relatório de atividades) devem ser coerentes com o QUAR, ou seja, os objetivos definidos em sede do QUAR devem ser coerentes com as previsões e as atividades desenvolvidas pelos organismos ao longo do período avaliativo anual.

Figura 14 - Ciclo anual de gestão do SIADAP 1



Fonte: Direção Geral de Saúde (2020).

Assim, e nos termos do artigo 8.º, o ciclo de gestão inicia-se com a fase de planeamento, por via da definição dos objetivos da entidade para o ano seguinte, de acordo com a missão e objetivos estratégicos plurianuais definidos superiormente. Os objetivos em sede de QUAR são definidos em conjunto com a proposta de orçamento e de mapa de pessoal, os quais são vertidos na proposta de plano de atividades para o ano seguinte, na qual se incluem os objetivos, atividades e os indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica. O QUAR e respetivos objetivos operacionais são propostos pela entidade ao membro de governo de que depende para aprovação.

Após a sua aprovação, dá-se início à fase da monitorização. O QUAR é então sujeito a uma atualização permanente, ou seja, é efetuada a monitorização da execução dos objetivos ao longo de todo o ano por via dos indicadores de desempenho. A periodicidade de atualização dependerá dos sistemas de informação de cada organismo. No entanto, para um maior grau de fiabilidade, a sua atualização deverá ser mensal (CCAS, 2007). Caso necessário, poderá ser requerida à tutela a revisão dos objetivos definidos, em função de contingências não previsíveis.

A autoavaliação corresponde à fase final do ciclo do SIADAP 1, na qual o relatório de atividades do organismo contém a demonstração qualitativa e quantitativa do desempenho do serviço, conforme os resultados demonstrado pelo QUAR. A demonstração qualitativa é expressa pelas menções de desempenho bom, satisfatório e insuficiente (artigo 18.º). A autoavaliação é proposta pelo dirigente máximo do organismo ao respetivo membro do Governo para homologação, sendo precedida de parecer dos serviços do respetivo ministério com as atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação (artigo 17.º).

Em relação à heteroavaliação, trata-se de uma fase posterior à autoavaliação, sendo da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno. Esta modalidade de avaliação tem por objetivo a aferição da causa dos eventuais desvios apurados na autoavaliação, apresentando as propostas conducentes à melhoria dos processos e dos futuros resultados (artigo 20.º).

A definição dos objetivos em sede do QUAR obedece aos critérios definidos nos artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 66-B/2007, preconizando a existência de objetivos estratégicos e objetivos anuais. No entanto, importa referir o seu relacionamento e diferenciação. Os objetivos estratégicos têm um carácter plurianual, devendo traduzir as linhas de ação do Estado e as prioridades de ação da respetiva tutela governativa. Tais objetivos devem, ainda, estar alinhados com a política pública prosseguida (CCAS, 2007). Por outro lado, os objetivos operacionais têm um carácter anual, traduzindo os resultados que se espera alcançar num determinado ano. Tais objetivos estão relacionados com a missão e atribuições da entidade, devendo ser consequentes com os objetivos estratégicos definidos superiormente. Além disso, os objetivos devem cumprir com as seguintes características (CCAS, 2007, pp. 14-15):

- Clareza: utilização de uma linguagem simples que permita a sua leitura e compreensão;
- Precisos: devem especificar a situação que se pretende atingir ou modificar;
- Pertinentes: devem estar alinhados com a política pública, missão e estratégia;

- Mensuráveis: a realização dos objetivos deve permitir a sua medição por via de mecanismos de monitorização;
- Viáveis: devem ser realizáveis e ambiciosos;
- Comparáveis: sempre que vários serviços concorram para um mesmo objetivo/programa/ação, os indicadores de resultados devem permitir comparações nacionais e internacionais, como por exemplo, custo-padrão e referenciais internacionais;
- Referenciais: os objetivos devem sustentar-se com base em referenciais aceites comumente.

Conforme determinado no artigo 11.º, os objetivos operacionais subdividem-se em três tipos de objetivos, servindo de parâmetro de avaliação ao desempenho organizacional:

- Objetivos de eficácia: medida em que um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados (alínea a) do n.º 1);
- Objetivos de eficiência: relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados (alínea b) do n.º 1);
- Objetivos de qualidade: conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores (alínea c) do n.º 1).

Para a avaliação dos resultados de cada objetivo são estabelecidos três níveis de graduação: (i) não atingiu, (ii) atingiu e (iii) superou o objetivo (n.º 3 do artigo 11.º). A aferição da concretização dos objetivos é efetuada por meio de indicadores que permitem graduar o desempenho dos serviços.

Os indicadores permitem acompanhar a concretização dos objetivos pré-estabelecidos, através da fixação de metas que traduzam a concretização desses mesmos objetivos. Ou seja, os indicadores correspondem a uma métrica utilizada para a medição e comunicação do desempenho das organizações, tendo como comparação as metas pré-estabelecidas

(Caldeira, 2009b; Pinto, 2007). Já as metas correspondem ao resultado numérico que se pretende para o objetivo (CCAS, 2010), por via da quantificação do nível de desempenho desejado, por forma a cumprir com os objetivos estratégicos (Caldeira, 2009b; Pinto, 2007).

Com a utilização dos indicadores, torna-se possível medir os resultados em comparação com as metas estabelecidas, permitindo analisar e compreender os resultados atingidos (CCAS, 2007). Além disso, os indicadores permitem orientar a decisão dos gestores com o propósito de melhorar o desempenho, propiciando o diálogo entre a estrutura organizacional (CCAS, 2007). Para tal, os indicadores devem obedecer aos cinco princípios definidos no artigo 12.º: (i) pertinentes face aos objetivos que se pretendem medir, (ii) credíveis, devendo ser elaborados com base em fontes fidedignas, (iii) facilidade de recolha com um custo aceitável, (iv) claros, permitindo a apresentação da informação de uma forma clara e simples e (v) comparáveis. Além disso, os indicadores devem ser relevantes para a apreciação dos resultados obtidos, bem como, serem inequívocos e adequados aquilo que se quer medir (CCAS, 2007; GPEARI, 2008). Na definição dos indicadores, deve ser assegurada a participação das unidades orgânicas da entidade, em vez de um ato isolado e afastado da realidade dos serviços. Os indicadores, devem, por isso, permitir a mensurabilidade do desempenho dos serviços, ou seja, a medição dos resultados alcançados e o grau de realização dos objetivos fixados, por via de referências quantitativas.

Dada a obrigatoriedade da divulgação do QUAR na página eletrónica dos serviços (n.º 5 do artigo 10.º e artigo 25.º), o QUAR assume-se como um instrumento que promove a prestação de contas e transparência perante cidadãos e *stakeholders*, proporcionando a divulgação de informações relevantes sobre o desempenho dos serviços, a estratégia adotada, objetivos e metas pré-definidos pela entidade e a comparação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (CCAS, 2007; Lira, 2014). Dada a aplicabilidade transversal aos organismos abrangidos pelo SIADAP 1, permite também o *benchmarking* entre os serviços da AP (CCAS, 2007).

## **3.2. Casos de estudo**

### **3.2.1. Secretaria-Geral do Ministério do Finanças**

A origem da SGMF remonta a 1835, aquando da criação do cargo de Secretário-Geral do Ministério da Fazenda (SGMF, 2020). No entanto, só com a implantação da república é que a SGMF se autonomiza e passa a constituir-se como um organismo autónomo, dirigido por um secretário-geral e com um mapa de pessoal próprio (SGMF, 2020).

A SGMF é um serviço central da administração direta do Estado, sendo dotada de autonomia administrativa e cujas atribuições estão consagradas no Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, na sua redação atual, que aprovou a lei orgânica do Ministério das Finanças (MF), e no Decreto Regulamentar n.º 37/2012, de 10 de abril, que aprovou a lei orgânica da SGMF.

Além das tradicionais atribuições associadas às secretarias-gerais, ao nível do apoio técnico e jurídico aos gabinetes dos membros do Governo, a SGMF tem um conjunto alargado de atribuições no âmbito do MF, definidas no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 117/2011 e n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 37/2012. Neste sentido, a SGMF prossegue as seguintes atribuições:

- Apoio administrativo, técnico e jurídico aos órgãos, serviços, comissões e grupos de trabalho que não disponham de meios apropriados, bem como assegurar os serviços de apoio jurídico-contencioso do MF;
- Efetuar a prestação centralizada de serviços comuns aos organismos da administração direta na dependência do MF, na área dos recursos humanos, financeiros, logísticos e patrimoniais;
- Assegurar as funções de Unidade Ministerial de Compras;
- Gestão do edifício-sede do MF, da biblioteca, organização e preservação do seu património e arquivo histórico, bem como os arquivos dos gabinetes dos membros do Governo integrados no MF;
- Gestão da comunicação e de relações públicas do MF;

- Promoção das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a AP, coordenando e apoiando os serviços e organismos do MF na respetiva implementação, bem como emitir pareceres em matéria de organização, recursos humanos e criação ou alteração de mapas de pessoal;
- Processamento, financiamento e pagamento das despesas resultantes de reconstituição de bens do Estado ou indemnizações devidas a trabalhadores ou terceiros.

A SGMF é dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por dois secretários-gerais-adjuntos, cujas competências estão consagradas no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Regulamentar n.º 37/2012. A estrutura da SGMF é composta por unidades orgânicas nucleares e flexíveis, dirigidas por diretores de serviços com cargos de direção intermédia de 1.º grau.

A orgânica completa da SGMF encontra-se refletida no Anexo 6. À data de 31 de dezembro de 2020, a SGMF tinha ao seu serviço um total de 175 colaboradores, dos quais 13 são cargos de direção superior e intermédia atualmente ocupados e previstos no seu mapa de pessoal (SGMF, 2021).

Além das atribuições atrás descritas, o Plano Estratégico 2016-2020 da SGMF (2016) acrescenta que a missão da SGMF visa assegurar a prestação de serviços comuns aos organismos na dependência do MF com economia, eficiência e eficácia.

Conforme descrito no Plano Estratégico 2016-2020 da SGMF (2016), a sua visão consiste no seu reconhecimento como:

(...) um serviço de referência na prestação de serviços na Administração Pública (...) prestando serviços comuns com elevados níveis de qualidade, sustentados na sólida qualificação dos seus recursos e na agilização dos seus processos, criando as condições para que os serviços seus clientes possam plenamente assumir a sua missão estatutária, evitando redundâncias geradoras de desperdício (p. 9).

Nos termos do Plano Estratégico 2016-2020 da SGMF (2016, p. 9), esta norteia-se pelos seguintes valores:

- Rigor - Porque as suas decisões têm impacto na vida das pessoas;
- Excelência - Porque se pautam por um elevado grau de qualidade no serviço;
- Compromisso - Porque interiorizam coletivamente a missão da SGMF;
- Integridade - Porque dão testemunho e exemplo de acordo com um elevado padrão ético;
- Responsabilidade - Porque prestam contas e assumem as consequências da sua atividade.

### **3.2.2. Instituto Português da Qualidade, I.P.**

O IPQ é um instituto público (IP) criado em 1986, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, sujeito à tutela do Ministério da Economia e da Transição Digital. A sua Lei orgânica está definida no Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março, na sua redação atual, bem como nos seus Estatutos aprovados na Portaria n.º 23/2013, de 24 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 258/2014, de 12 de dezembro.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março, o IPQ é o Organismo Nacional de Normalização e a Instituição Nacional de Metrologia, nas quais se destacam, genericamente, as seguintes atribuições (n.º 3 do artigo 3.º):

- A gestão, coordenação e desenvolvimento do Sistema Português da Qualidade;
- Promover a elaboração de normas portuguesas e documentos normativos, por forma a garantir a coerência e atualidade do acervo normativo nacional;
- Promoção do ajustamento da legislação nacional sobre produtos às normas nacionais, europeias e internacionais, com especial relevo à transposição de diretivas comunitárias;

- Gestão do sistema de controlo metrológico legal dos instrumentos de medição e o reconhecimento das entidades competentes para o exercício delegado desse mesmo controlo;
- Promoção da atribuição de prémios de excelência às organizações, bem como a gestão de programas de apoio financeiro, intervindo ainda na cooperação com outros países no domínio da qualidade;
- Desenvolvimento de ações de formação e de apoio técnico no domínio da qualidade, designadamente no âmbito da qualificação, da normalização e da metrologia, bem como atividades de cooperação e de prestação de serviços a outras entidades no domínio da qualidade;
- Gestão do Laboratório Nacional de Metrologia e do Museu de Metrologia.

O IPQ tem como órgão de direção um conselho diretivo (CD), composto por um presidente e dois vogais, cujas competências encontram-se estabelecidas no Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março. Nos termos da Portaria n.º 23/2013, de 24 de janeiro, na sua atual redação, a estrutura orgânica do IPQ é composta por unidades orgânicas nucleares (departamentos) e respetivas unidades orgânicas flexíveis (unidades), dirigidos por diretores de departamento e de unidade, respetivamente. A orgânica do IPQ encontra-se refletida no Anexo 7.

Nos termos do mapa de pessoal para o ano de 2020, o IPQ tinha ao seu serviço um total de 115 colaboradores, dos quais 9 são dirigentes e três membros do CD (IPQ, 2020).

A missão e visão do IPQ estão diretamente relacionadas com as suas atribuições previstas na lei orgânica. Nestes termos, e de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março, a missão do IPQ consiste:

(...) coordenação do Sistema Português da Qualidade e de outros sistemas de qualificação regulamentar que lhe forem conferidos por lei, a promoção e a coordenação de atividades que visem contribuir para demonstrar a credibilidade da ação dos agentes económicos, bem como o desenvolvimento das atividades inerentes à sua função de laboratório nacional de metrologia.

### 3.3. Estratégia

#### 3.3.1. Definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos

Para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos das entidades, importa, antes de mais, ressaltar que a SGMF possui um Plano Estratégico quinquenal, onde estão definidos os seus vetores estratégicos e os objetivos plurianuais. No caso do IPQ, este instituto não possui plano semelhante, limitando-se aos instrumentos de gestão previstos na legislação: plano e relatório de atividades e o QUAR. Trata-se, no fundo, de uma das principais diferenças nas entidades alvo do estudo de caso, isto é, o diferente ponto de partida para a definição da sua estratégia e, conseqüente, no desenvolvimento e operacionalização dos respetivos BSC e QUAR. Esta diferença encontra-se espelhada nas respostas dos entrevistados, verificando-se no caso da SGMF (A1 e A2) uma referência ao plano estratégico para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos (cf. Tabela 3).

Tabela 3 - Plano Estratégico

Subcategoria	Unidade de registo
Plano estratégico	"(...) começamos por definir o plano estratégico (...). Depois, com base nisso e paralelamente, definimos o BSC para criarmos o plano de atividades anual. Sempre com base nos objetivos plurianuais estratégicos (...)." (A1)
	"(...) a visão e valores também estão alinhados ao plano estratégico definido de cinco em cinco anos. O que é definido em sede de plano estratégico é depois transposto para o BSC." (A2)

Fonte: Elaboração própria

Relativamente aos entrevistados oriundos do IPQ, verifica-se que dois dos entrevistados apresentam uma visão mais formal no que respeita à definição da estratégia, com uma clara referência à limitação do instituto perante a sua lei orgânica. Assim, B1 refere que a “missão e a visão decorrem da lei orgânica”, enquanto B3 afirma que a “lei orgânica é, no fundo, a baliza e não podemos inventar muito”. No entanto, B1 faz ainda referência às limitações da autonomia financeira dos IP perante as regras orçamentais e legais, condicionando quaisquer inovações ou alterações à estratégia:

(...) na Administração Pública (...) acaba por ser uma estratégia que já está definida e que vai ficar sempre assim. Porque a nossa missão não há de variar muito, portanto, mesmo que queiramos fazer outras coisas, não podemos. É difícil obtermos a aprovação da tutela e de outras entidades. (...) no nosso caso, temos (...) autonomia administrativa e financeira, mas apenas no papel, porque depois não podemos fazer investimento com o dinheiro que temos e isso prejudica a nossa estratégia. A grande limitação parte da nossa natureza enquanto entidade pública, sujeita a regras orçamentais e legais (...). (B1)

Apenas um dos entrevistados do IPQ, B2, apresenta uma nova categorização relativa à definição da estratégia, caracterizando-a como partilhada e resultando “do levantamento das necessidades e dos contributos dos trabalhadores”. Ao contrário dos restantes, este entrevistado não faz referência à lei orgânica como elemento único de definição da estratégia.

### 3.3.2. Alterações à estratégia

No que se refere às alterações à estratégia, três dos entrevistados (A1, B1 e B3) mencionam as alterações legislativas como motivo para tais alterações (cf. Tabela 4):

Tabela 4 - Alterações legislativas

Subcategoria	Unidade de registo
	“Pode decorrer por força de necessidade de revisão ou alterações legislativas ou por obrigatoriedades. (...)” (A1)
Por via de alterações legislativas	“(...) temos adaptado o nosso QUAR (...) a obrigações que decorrem da lei do orçamento de estado. Só aí é que nós temos alguma margem de manobra.” (B1)
	“(...) não se muda de forma fácil os objetivos estratégicos (...) há reestruturações (...) e governos retiram serviços e competências aqui e acrescentam acolá. Mas só se for um caso desses.” (B3)

Fonte: Elaboração própria

Para A1, e apesar da existência de um Plano Estratégico a cinco anos, não existe propriamente uma vinculação obrigatória à estratégia aí definida, podendo, caso seja necessário e face a eventuais alterações legislativas, ocorrer alterações, mantendo sempre “o alinhamento condutor da operação e a monitorização, para depois podermos medir” (A1).

Apenas A2 apresenta um entendimento diferente acerca do alinhamento dos objetivos estratégicos, relacionando-o, também, com a carta de missão dos dirigentes superiores. Refere, igualmente, que eventuais revisões à estratégia podem ocorrer quer com a carta de missão, como com a revisão do Plano Estratégico “de cinco em cinco anos (...) [embora], por norma, não há alterações anuais, mantemos o alinhamento desses objetivos durante esse período.”.

### 3.4. BSC

#### 3.4.1. Iniciativa de implementação

Alguns dos entrevistados (A2 e B3) referem que a iniciativa de implementação do BSC partiu da direção de topo das entidades, tal como exemplificado na Tabela 5:

Tabela 5 - *Iniciativa da administração e/ou dirigentes superiores*

Subcategoria	Unidade de registo
Administração/topo da entidade	“Foi criado o BSC por orientações internas dos dirigentes superiores da SGMF (...)” (A2)
	“Sei que a iniciativa veio por parte da administração (...)”. (B3)

Fonte: Elaboração própria

Para A1 e B1, a iniciativa de implementação do BSC decorreu de fatores diferenciados. No caso de B1, e especificamente em relação ao IPQ, a implementação do BSC foi uma consequência do processo de certificação do SGQ que decorreu em 2009: “Surgiu ao mesmo tempo com a ideia de certificar o IPQ (...) a principal razão foi a implementação do sistema de gestão da qualidade” (B1).

Na opinião de A1, a implementação do BSC na SGMF deriva da própria Lei n.º 66-B/2007, uma vez que o n.º 6 do artigo 10.º menciona a utilização de metodologias de avaliação para a operacionalização do QUAR, referindo que a “utilização da metodologia BSC está mais ou menos implícita na legislação” (A1), embora não esteja expressamente “indicado que deve ser utilizado o BSC [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro], mas percebe-se perfeitamente que se refere ao BSC”. (A1)

Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, a escolha da metodologia BSC para a avaliação do desempenho na SGMF surge, também, como resultado da “formação no INA com alguns formadores com experiência nesta metodologia e nesta matéria” (A1). Fator corroborado por Pinto (2007) na influência das ações de formação em BSC e ministradas pelo Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA) aos dirigentes da AP.

### 3.4.2. Metodologia para elaboração dos mapas estratégicos

Para a maioria dos entrevistados (A1, A2, B1 e B2), a metodologia de elaboração dos mapas estratégicos é por via *top-down* (cf. Tabela 6):

Tabela 6 - *Iniciativa top-down*

Subcategorias	Unidade de registo
	“Primeiro começamos pelos objetivos estratégicos e pelo mapa estratégico de topo. Depois é que vamos para as unidades orgânicas, pois têm que saber como se alinhar.” (A1)
	“Ou seja, <i>top-down</i> , objetivos estratégicos e depois objetivos operacionais.” (A2)
<i>Top-down</i>	“Nós temos o plano de atividades e a base é essa. O plano de atividades está organizado por objetivos estratégicos do QUAR e praticamente todos os objetivos que estão no plano de atividades são vertidos no BSC por unidade orgânica.” (B1)
	“(…) há uns anos (…) uma proposta que veio do nosso departamento que encaixou depois no mapa estratégico do IPQ geral (...). Nesse sentido há sempre o encaixar nessa primeira visão do CD.” (B2)

Fonte: Elaboração própria

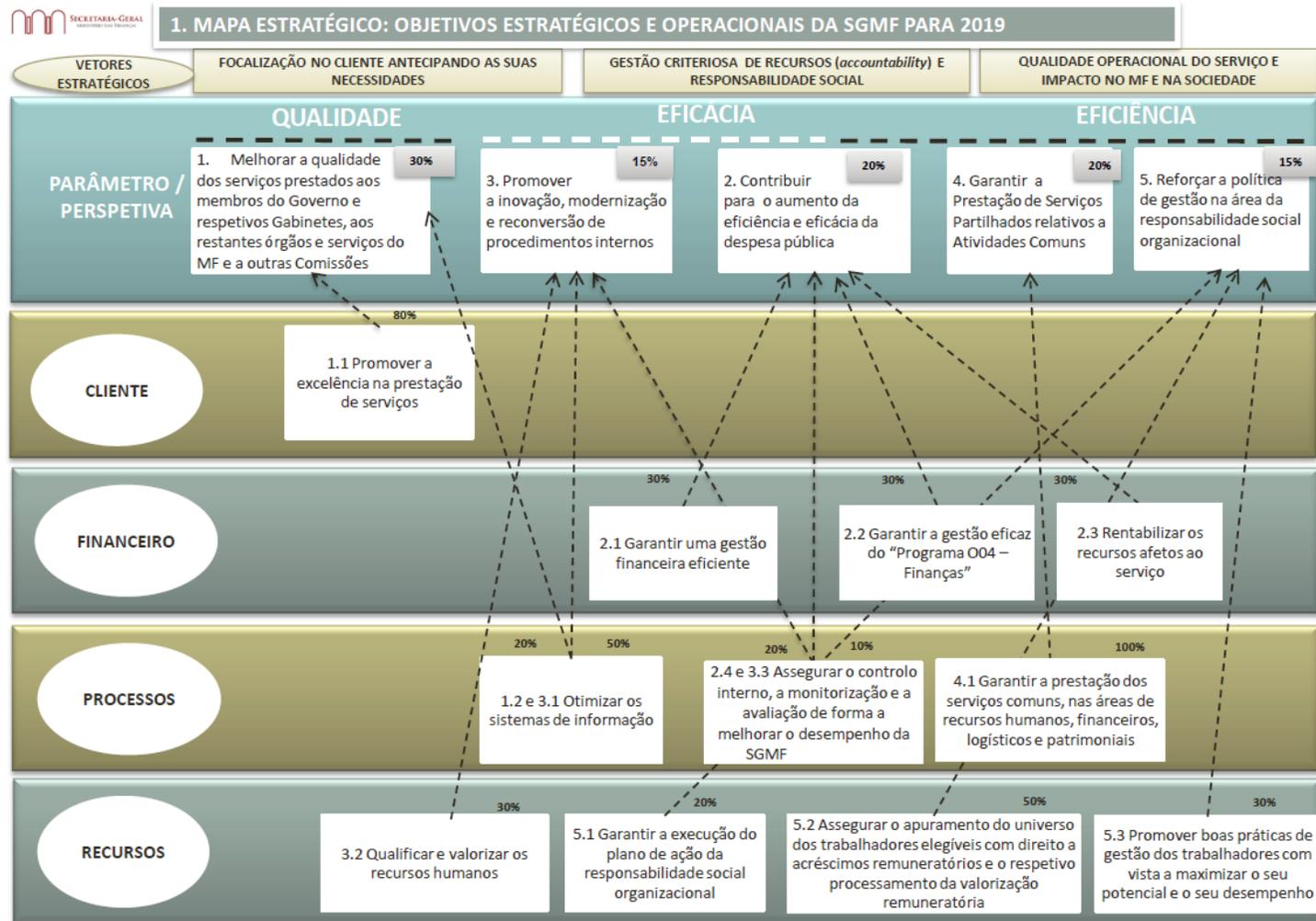
No caso de B3, o entrevistado discorda deste entendimento, afirmando que a metodologia de elaboração dos mapas estratégicos do BSC é por via *bottom-up*:

Nós usamos o *bottom-up*. (...) Há objetivos gerais e há objetivos, que são a grande fatia do bolo, são por departamento. O que se sucede é que se define mais por departamento e depois o que fizer sentido coloca-se no mapa do CD.

O mesmo entendimento é apresentado por B2, ao afirmar que “há uns anos (...) uma proposta que veio do nosso departamento que encaixou depois no mapa estratégico do IPQ geral (...). Nesse sentido há sempre o encaixar nessa primeira visão do CD”.

De facto, e comparativamente entre o IPQ e a SGMF, apenas esta última possui um mapa estratégico corporativo (ver Figura 15), na qual estão posicionados os vetores e objetivos estratégicos (SGMF, 2018). A articulação entre o BSC e o QUAR é particularmente notória em termos gráficos neste mapa corporativo, demonstrando as relações causa-efeito entre os objetivos operacionais em sede de BSC e a sua influência para o sucesso dos objetivos estratégicos definidos em sede de QUAR e demonstrados no topo deste mapa estratégico (Figura 15). É logo a partir deste mapa corporativo que se demonstra uma clara articulação entres estes dois instrumentos (BSC e QUAR), sendo que é a partir deste mapa que todas unidades orgânicas constroem os seus próprios mapas estratégicos (*cascading*), tendo como referência orientadora o mapa corporativo e com o propósito do cumprimento dos objetivos estratégicos aí definidos. Decorrente da análise dos mapas estratégicos da SGMF, regista-se a adoção do modelo referido por Caldeira (2009a), Niven (2008) e Pinto (2004, 2005, 2007) na adaptação do BSC aos serviços públicos, embora se verifique a introdução de uma nova perspetiva, denominada de Recursos e situada na base do modelo, e a não utilização da perspetiva clássica Aprendizagem e Crescimento.

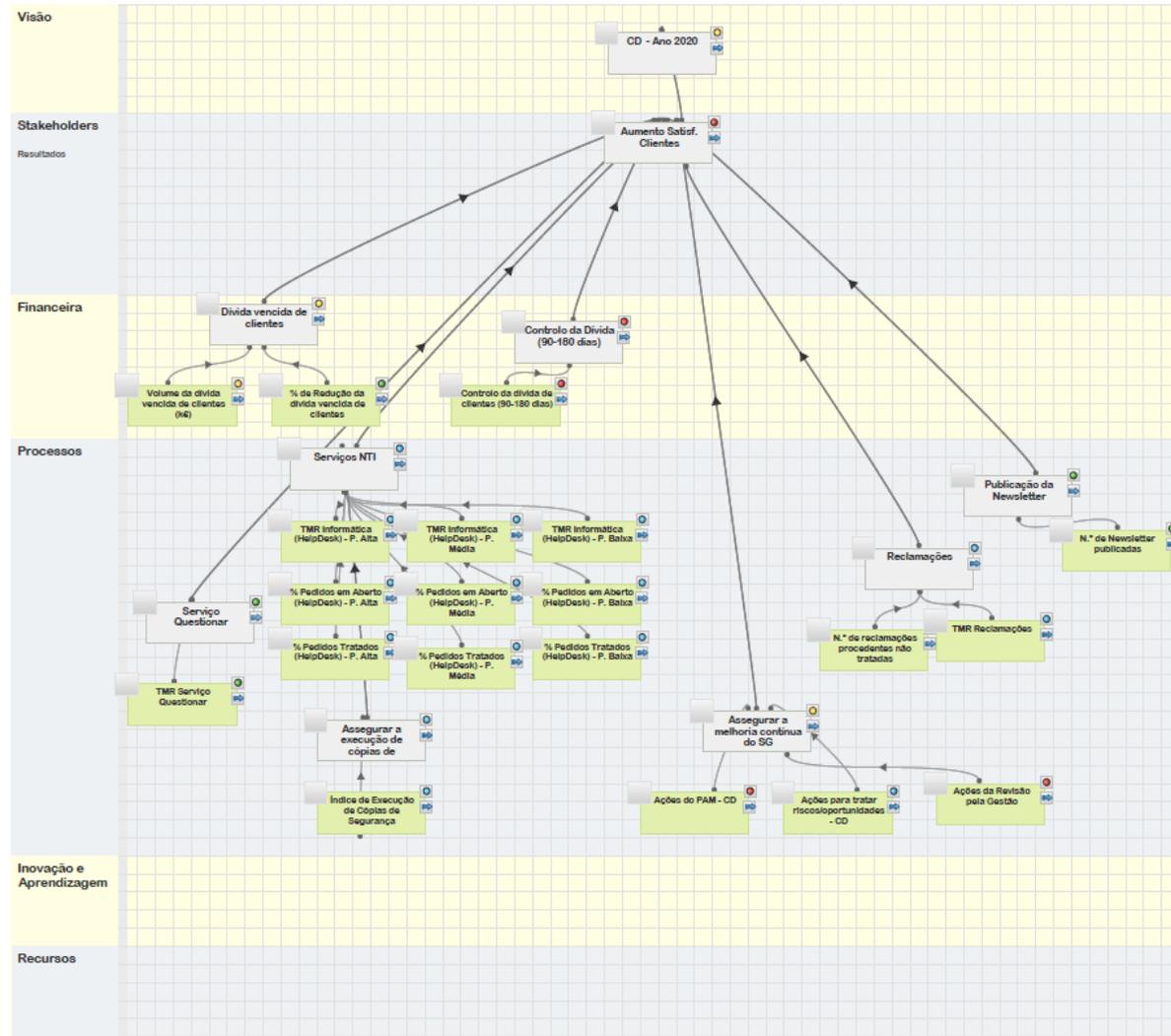
Figura 15 - Mapa Estratégico Corporativo da SGMF



Fonte: SGMF (2018)

No caso do IPQ, o mapa estratégico do CD (ver Figura 16) não se constitui como um mapa corporativo em que reúne os grandes objetivos estratégico da entidade, mas sim, um mapa onde se localizam os “objetivos que não estão diretamente relacionados com uma unidade orgânica, acabam por estar neste que chamamos hoje de CD” (B1). Ou seja, acaba por se tornar noutra mapa estratégico com objetivos operacionais, à semelhança dos restantes, adstritos às unidades orgânicas. Ainda sobre a utilização do BSC neste instituto, verifica-se, igualmente, a utilização do modelo referido por Caldeira (2009a), Niven (2008) e Pinto (2004, 2005, 2007) no posicionamento das perspetivas e a introdução de uma nova perspetiva na base do modelo, denominada de perspetiva Recursos (Figura 16).

Figura 16 - Mapa Estratégico do CD do IPQ



Fonte: IPQ (2019)

### 3.4.3. Desdobramento dos mapas estratégicos

Para os entrevistados da SGMF (A1 e A2), verifica-se o desdobramento dos mapas estratégicos a todas as unidades orgânicas contribuindo “para os objetivos estratégicos. Trata-se de um BSC mais pequeno para cada unidade orgânica (...) que depois concorrem para a direção de serviços e depois para o mapa de topo.” (A2). O relacionamento dos objetivos estratégicos com os objetivos operacionais das unidades orgânicas encontra-se exemplificado no Figura 15, compreendendo a contribuição das unidades orgânicas para o cumprimento de todos os objetivos estratégicos no mapa de topo. Verifica-se, assim, a consistência estratégica do mapa corporativo, dada a coerência e robustez entre os mapas das unidades orgânicas com o mapa de topo (Caldeira, 2009a).

Tal situação não se verifica no IPQ, pois “o desdobramento [apenas] vai ao nível da unidade de departamento” (B2), com o objetivo de que “cada mapa tente tocar todas as áreas do departamento. (...), não [sendo] preciso desdobramento noutros mapas” (B3).

### 3.4.4. Definição dos objetivos, indicadores e metas

Os entrevistados são de opinião unânime que, para a definição dos objetivos, indicadores e metas do BSC, participam todos os colaboradores, embora esta participação seja efetuada através de meios diversos, conforme indicado na Tabela 7:

Tabela 7 - Participação dos colaboradores

Subcategoria	Unidade de registo
Participação de todos os colaboradores	"Participam todas as unidades orgânicas. Existem fichas de recolha de dados que enviamos aquando da elaboração do plano de atividades." (A1)
	"Cada unidade orgânica trabalha com os seus colaboradores para a definição ou a manutenção dos indicadores e metas que anualmente são fixadas para cada um dos objetivos operacionais e que vão concorrer para os objetivos estratégicos." (A2)
	"São efetuadas reunião trimestrais entre a gestão da qualidade e os diretores (...) e o conselho diretivo. Depois são efetuadas reuniões com os trabalhadores ou são enviados emails para os colegas a pedir contributos (...)." (B1)
	"Todos têm oportunidade de propor novos objetivos e indicadores. (...) Isto quer ao nível de novos indicadores, novos objetivos e alterações das metas de cada indicador." (B2)

Fonte: Elaboração própria

No entanto, e apesar de perfilhar da opinião dos restantes, B3 considera que este envolvimento apenas se desenrola até um certo ponto. Isto é, apesar da participação dos colaboradores, não se observa “uma mudança radical de objetivos, eles vão-se mantendo, pois, a organização e a sua missão é a mesma” (B3). Mais afirma que a participação dos colaboradores “não é propriamente na criação de objetivos” (B3), entendendo-se que está sobretudo centrada “na revisão de métricas” (B3).

### 3.4.5. Finalidade do BSC

No que se refere à finalidade do BSC, regista-se uma dicotomia associada às entidades estudadas, associada à cultura estratégica de cada uma. Para os entrevistados A1 e A2, o BSC constitui-se como um sistema integrado de gestão estratégica na SGMF, integrando a componente de comunicação com a avaliação do desempenho organizacional e individual. Já em relação aos entrevistados B1 e B3 a opinião é unanime: o BSC no IPQ consiste unicamente como uma ferramenta para medição do desempenho organizacional (veja-se a Tabela 8):

Tabela 8 - Finalidade do BSC

Subcategorias	Unidade de registo
Sistema integrado de gestão estratégica	"Começa por ser um sistema de monitorização do desempenho da SGMF e de cada unidade orgânica. (...) e também serve de comunicação." (A1)
	"Eu acho que é um sistema integrado (...) não só de monitorização do desempenho da organização, mas também dos próprios trabalhadores e da própria unidade orgânica. (A2)
Sistema de medição do desempenho organizacional	"O BSC serve mesmo como sistema de medição do desempenho e não só como analisar resultados e ter as coisas organizadas." (B1)
	"O que se pretende efetivamente é medir e aferir esta performance institucional. (...) Nós o que pretendemos efetivamente não é tanto mostrar a estratégia." (B3)

Fonte: Elaboração própria

No caso da SGMF, tanto a monitorização do desempenho organizacional como do cumprimento do plano estratégico estão a ser efetuados pela metodologia BSC (SGMF,

2016). O BSC adquire, assim, uma importância central no seio da entidade, sendo desenvolvido na sequência do Plano Estratégico quinquenal, mas também para a operacionalização e monitorização do cumprimento do Plano de Atividades, tal como refere A1: “o BSC acaba por ser o nosso Plano de Atividades”.

### 3.4.6. Comunicação dos resultados

Verifica-se, mais uma vez, uma diferenciação nas respostas dos entrevistados consoante a entidade. Nos entrevistados B1, B2 e B3 há a perceção de uma divulgação mais formal e utilizando diversos meios, conforme exemplificado na Tabela 9:

Tabela 9 - Comunicação dos resultados no BSC

Subcategorias	Unidade de registo
Reuniões e email com todos os colaboradores	“O atual CD gosta de fazer reuniões trimestrais gerais com os trabalhadores. (...) mas também há comunicações por email (...)” (B2)
Intranet e email	“Na intranet são colocados todos os meses o relatório do BSC (...). Além disso, é efetuada a divulgação através do envio de email (...)” (B1)

Fonte: Elaboração própria

Para os entrevistados da SGMF e, no caso de A1, a comunicação formal dos resultados apenas é feita através de reuniões com os dirigentes intermédios. No caso de A2, este considera não se verificar esta formalidade na comunicação dos resultados, já que “os trabalhadores estão informados porque são eles próprios que fazem o controlo [reporte dos dados do BSC]” (A2). Esta ausência formal de comunicação poderá estar relacionada com a própria cultura organizacional, dada a participação dos trabalhadores na monitorização dos indicadores, não sendo necessária uma formalidade na comunicação dos resultados.

A comunicação da estratégia e dos resultados do BSC consiste numa das principais premissas desta metodologia, pois só dando a conhecer de uma forma clara a estratégia aos colaboradores, estes conseguem contribuir para o sucesso de qualquer organização (Caldeira, 2009a).

### 3.4.7. Revisões periódicas à estratégia a partir do desempenho organizacional

Na opinião da maioria dos entrevistados, ocorrem revisões à estratégia, resultante da avaliação efetuada pelo BSC, embora a opinião dos entrevistados transmita um entendimento acerca da estratégia mais relacionado com a sua operacionalização e não com mudanças na sua definição (veja-se a Tabela 10):

Tabela 10 - *Revisões periódicas à estratégia*

Subcategoria	Unidade de registo
	"Anualmente nós fazemos monitorizações trimestrais, portanto, serve não para medir resultados, mas também para corrigir eventualmente alguma estratégia ou alinhamento que não esteja a correr bem, para se fazer correções." (A2)
Sim	"Sim. (...) Nas reuniões trimestrais fazemos análise dos relatórios do BSC e co é que estamos e o grau de execução dos objetivos (...). Depois trabalham nisso." (B1)
	"Nós precisamos (...) desses dados que o BSC vai reunindo para percebermos é necessário alterar a meta (...) temos que apresentar medidas de correção medidas preventivas." (B2)
	"Sim, mas é feito praticamente anualmente, não é tanto semestral." (B3)

Fonte: Elaboração própria

Reitera-se a opinião de B3, que apesar de confirmar a prática das revisões à estratégia, estas só se verificam anualmente.

Na opinião de A1, as revisões à estratégia ocorrem, embora com limites. Segundo este entrevistado, existe "mais liberdade em tudo o que não é [objetivos] QUAR (...) pois só depende da direção. Tudo o que é QUAR não temos tanta liberdade, pois tem de ir ao GPEARI e ao ministro e é mais complicado" (A1). Ainda segundo o entrevistado, internamente existe uma limitação para quaisquer ajustes à estratégia, a não ser "uma alteração política que implique uma alteração de um indicador, aí já estamos legitimados" (A1).

### 3.4.8. Vantagens

Na opinião dos entrevistados, existem diversos benefícios na utilização do BSC. Segundo estes, as vantagens centram-se no alinhamento, clarificação e monitorização da operacionalização da estratégia, bem como na medição e demonstração do trabalho executado pelas unidades orgânicas e na articulação mais facilitada entre o BSC e o SIADAP 3. Na Tabela 11, procurou-se exemplificar as unidades de registo mais significativas em cada subcategoria:

Tabela 11 - *Vantagens na utilização do BSC*

Subcategorias	Unidade de registo
Alinhamento estratégico	"(...) o alinhamento da estratégia com cada unidade orgânica, que de outra maneira seria impossível." (A1)
Clarificação da estratégia	"É transformar em objetivos, as atribuições e a missão da SGMF, que fica muito mais claro para todos o que é que têm que fazer." (A1)
Monitorização da estratégia	"São as monitorizações e o poder corrigir alguns desvios." (A1)
	"Nós temos uma estratégia e temos objetivos delineados para alcançar (...) e é fundamental termos o BSC que nos dá uma fotografia a todo o momento do que é que estamos a alcançar, do que devemos melhorar e o que devemos fazer caso não consigamos atingir o que está previsto." (B1)
	"Eu estou mensalmente com o olho clínico em cima do indicador e eu consigo perceber qual é a tendência dele, se está a subir, a manter ou a descer, e aí eu atuo." (B3)
Demonstra o trabalho feito	"Aquilo que não é medido, não sabemos que existe. O BSC é uma ótima ferramenta para mostrar o trabalho que é desenvolvido (...)." (A2)
Incorporação com o SIADAP 3	"(...) cada diretor de serviços (...) é avaliado pelos objetivos operacionais da sua unidade orgânica (...). E depois isso também os ajuda a definir objetivos para os seus trabalhadores no SIADAP 3." (A1)
	"Todos os meses são divulgados os resultados. (...) Depois funciona como em cascata, pois a partir daí vêm os objetivos para o SIADAP 3 e as pessoas estão sempre atentas para o que está a acontecer." (B1)
	"Julgo que a lógica do SIADAP é precisamente esta, é uma gestão estratégica que cai até ao nível do trabalhador. O BSC facilita essa gestão do SIADAP." (B2)

Fonte: Elaboração própria

### 3.4.9. Desvantagens

Na perspetiva de alguns entrevistados (A2 e B2), as desvantagens à utilização do BSC resumem-se à potencial cristalização desta metodologia e à necessidade de monitorização constante dos indicadores. De qualquer modo, consideram que estas desvantagens não estão diretamente relacionadas com a própria metodologia, mas, sim, com a operacionalização continuada do BSC, conforme se verifica na Tabela 12:

Tabela 12 - *Desvantagens na utilização do BSC*

Subcategorias	Unidade de registo
Monitorização constante	“A principal desvantagem, e acho que é mais um constrangimento, é a tal necessidade de monitorização constante.” (A2)
Potencia a cristalização	“Agora, pode é a organização cair na tentação, em que como tem um esquema tão pré-definido e tão bem estruturado, que fica cristalizado e não se reinventa.” (B2) “Às tantas perguntamo-nos: porque é que estamos a fazer isto? Porque está no BSC... O BSC passa a ser a desculpa para o mau funcionamento da organização.” (B2)

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, e na opinião de A1, B1 e B3, existe uma convergência na ausência de desvantagens, conforme afirmado por B3: “Não vejo desvantagens. Vejo só vantagens. (...) É o trabalho de preencher cada indicador?”.

## 3.5. Articulação entre o BSC & QUAR

### 3.5.1. Critério de seleção dos objetivos operacionais

Relativamente à seleção dos objetivos operacionais do BSC para o QUAR, a análise de conteúdo às entrevistas demonstra uma convergência nos seguintes fatores de escolha de objetivos: (i) importância, (ii) missão da organização (o que representa a sua atividade) e (iii) consumo de recursos.

Para os entrevistados A1, A2 e B3, são os objetivos que contêm algum destes fatores que deverão transitar para o QUAR. Efetivamente, os entrevistados de ambas as entidades mencionaram, por repetidas vezes, estes fatores (cf. Anexo 4). Na Tabela 13 infra, procurou-se selecionar as unidades de registo mais significativas dos entrevistados acerca destes fatores:

Tabela 13 - *Crítérios de seleção dos objetivos operacionais do BSC para o QUAR*

Subcategorias	Unidade de registo
Importância	“(…) são selecionados conforme a importância de cada tarefa ou atividade ou projeto que tenhamos que fazer naquele ano.” (A1)
	“(…) no QUAR estão apenas aquelas atribuições mais importantes. Todas as atribuições são importantes, mas aquelas que na unidade orgânica mais se destacam estão no QUAR.” (A2)
O que representa a atividade da entidade	“No fundo é definir dentro de cada departamento o que é que dá mais visibilidade, que demonstra e evidencia o cumprimento da nossa lei orgânica, da nossa verdadeira missão.” (B3)
Consome mais recursos	“Portanto, tudo o que desvia mais recursos, tudo o que é mais importante para a SGMF também vai para o QUAR.” (A1)
	“No caso da minha unidade orgânica, os objetivos que estão no QUAR são referentes a trabalhos ou funções (…) que mais recurso de tempo consome (…) na perspetiva também do cliente.” (A2)

Fonte: Elaboração própria

De forma distinta dos restantes, na perspetiva de B1, a seleção dos objetivos obedece a um critério diferenciado do mencionado pelos restantes entrevistados. Assim, e segundo este entrevistado, a escolha recai conforme a metodologia de cálculo dos indicadores que interessa para o respetivo instrumento de gestão: BSC ou QUAR. Para o entrevistado, só “interessa ter no BSC os indicadores que necessitamos de acompanhar mensalmente ou trimestralmente” (B1), restando no QUAR os indicadores cuja mensuração só é calculada anualmente. Assim, o “critério tem a ver com o que nós necessitamos e com a informação que nós necessitamos de extrair ao longo do ano.” (B1).

### 3.5.2. Participação na seleção dos objetivos

Da análise de conteúdo às entrevistas, verifica-se uma dispersão nas respostas dos entrevistados, não sendo possível uma agregação das subcategorias à respetiva entidade estudada. Segundo B3, a seleção dos objetivos do BSC para o QUAR é efetuada unicamente pelo “conselho diretivo e os quatro diretores de departamento”. Enquanto para A1, além do CD, a participação restringe-se à unidade orgânica afeta ao planeamento estratégico: a “área do planeamento faz uma proposta, mas é a direção que decide sempre [se vai] para o QUAR” (A1). Na perceção de A2 e B2, esta participação é efetuada por todos, quer sejam dirigentes intermédios ou mesmo colaboradores. Em suma, verifica-se que não existe uma perceção evidente na forma como a seleção dos objetivos do BSC para o QUAR é efetuada, já que as respostas dadas pelos entrevistados das mesmas entidades não são convergentes.

### 3.5.3. Equidade e visibilidade das unidades orgânicas no QUAR

Os entrevistados são unânimes ao afirmar que não existe uma garantia de total equidade na representatividade das unidades orgânicas no QUAR. Apesar disso, e conforme identificado no Anexo 4, as respostas dos entrevistados agregam-se em duas subcategorias: (i) todas as unidades orgânicas estão representadas no QUAR sem garantia de equidade e (ii) a equidade não é garantida diretamente pelo QUAR. Na Tabela 14, procurou-se resumir as principais unidades de registo referente à primeira subcategoria:

Tabela 14 - *Participação das unidades orgânicas sem garantia de equidade*

Subcategoria	Unidade de registo
	“(…) todas as unidades orgânicas estão representadas e todas contribuem. Pode haver umas que contribuem mais do que outras, mas tem a ver com a missão de cada uma dessas unidades orgânicas.” (A2)
Todas participam sem garantias de equidade	“(…) pelo menos cada departamento tem de ter um objetivo seu e de sua responsabilidade própria no QUAR. Depois há objetivos partilhados. (…) Há aqui no QUAR essa preocupação em incluir todos os contributos dos serviços (…)” (B2)
	“Garantimos a visibilidade das unidades orgânicas, através de um ou dois objetivos. (…) Há uma tentativa de equidade.” (B3)

Fonte: Elaboração própria

Na opinião de A1, não é possível garantir “a visibilidade de todas as unidades orgânicas, apenas aquelas em que nesse ano têm mais visibilidade. A equidade é muito bonita e para isso colocávamos todas as unidades orgânicas no QUAR, mas isso não é possível”. Ainda segundo o entrevistado, a visibilidade e equidade são garantidas via BSC, uma vez que esta metodologia efetua a monitorização da execução do Plano de Atividades, onde estão representados os objetivos e as atividades de todas as unidades orgânicas:

Portanto, no QUAR, somos avaliados por 11 indicadores, por exemplo, mas no BSC temos 50. No entanto, como nós mandamos sempre o QUAR e o plano de atividades para o GPEARI, para eles verificarem a compatibilidade entre um e o outro, e a SGMF é avaliada pelo QUAR, mas também pelo grau de execução do seu plano de atividades [através da monitorização do plano de atividades via BSC] e esse é um dos indicadores de avaliação, não há problema. (A1)

A mesma opinião é partilhada por B1, ao referir a visibilidade e equidade via Plano de Atividades, e consequentemente, através do BSC:

Há departamentos que naturalmente contribuem mais e isso é claro. (...) sendo que isto é no QUAR. Depois em relação ao plano de atividades acabam por estar mais equilibrados. Pois os outros objetivos são coisas que não têm que estar no QUAR mas que fazem parte da gestão diária e do cumprimento das atividades e aí já há uma outra visibilidade. (B1)

### 3.5.4. Estrangulamentos no processo

No que se refere às dificuldades no processo de articulação entre o BSC e o QUAR, na opinião de A1, não se verificam quaisquer estrangulamentos entre estes dois instrumentos. Já na perceção de B1, os constrangimentos verificam-se na “existência de vários suportes para inscrever todas as informações”, afetas ao BSC e ao QUAR, o que poderá, de facto, causar alguma entropia no processo de articulação. Ou seja, não existe um suporte único que seja agregador das fontes de informação, nem tão pouco são os mesmos colaboradores responsáveis pelo seu tratamento.

Ademais, é opinião generalizada dos entrevistados de que o QUAR tem um carácter redutor, apontando ser esse o verdadeiro estrangulamento neste processo de avaliação. Na Tabela 15, resumem-se as unidades de registo mais significativas acerca desta subcategoria:

Tabela 15 - *Carácter redutor do QUAR*

Subcategoria	Unidade de registo
Carácter redutor do QUAR	"O QUAR refere os objetivos estratégicos, detalha os objetivos operacionais e contém informação sobre os recursos humanos e os recursos financeiros. Esta informação (...) se não tiver outros documentos e ferramentas de suporte que pressuponham uma monitorização contínua, é insuficiente. (B1)
	"Alguns objetivos no QUAR ainda estão muito dimensionados à maneira antiga, na maneira de funcionar do antigamente." (B2)
	"Há vários aspetos e vários indicadores que concorrem com o indicador que tem maior visibilidade e que vai para o QUAR. Mas eu não posso dizer que é medido e que se percebe como é que esta a funcionar o IPQ só pelo que está no QUAR. Não. É mentira, porque aí não percebemos as causas e não podemos atuar para melhorar." (B3)
	"Podemos considerar um bloqueio ou estrangulamento. O QUAR é redutor e o BSC é muito mais amplo." (B3)

Fonte: Elaboração própria

### 3.5.5. Vantagens na utilização dos dois instrumentos

As opiniões de todos os entrevistados convergem na complementaridade entre estes dois instrumentos avaliativos, sendo esta premissa repetidamente veiculada por todos os entrevistados, conforme se verifica no Anexo 4 e, resumidamente na Tabela 16 infra:

Tabela 16 - Complementaridade entre o BSC e o QUAR

Subcategorias	Unidade de registo
Complementaridade	“O QUAR é aquilo pelo qual somos avaliados. Agora, para monitorizarmos a estratégia, o que fazemos é o BSC.” (A1)
	“(…)aquilo que acho que faz sentido é a complementaridade dos dois instrumentos.” (A2)
	“(…) se não existir um sistema de avaliação e monitorização contínua da informação que está contida no QUAR (…) utilizar o QUAR por si só, cumprindo apenas os prazos definidos no ciclo de gestão, seria insuficiente.” (B1)
	“O QUAR (…) só define os critérios, os requisitos e a metodologia. Mas não dá propriamente como fazer isso? E como reunir? Julgo que o BSC vem nesse sentido. Dá a ferramenta e complementa o QUAR, pois o QUAR não tem o como.” (B2)
	“Acho que o QUAR não revela por si só aquilo que é a capacidade de trabalho e a performance organizativa de uma instituição. (…) A não ser que o QUAR tenha 50 objetivos, assim iria plasmar a realidade de uma organização. O BSC ajuda, porque mede tudo. Imagine que o BSC mede 100 indicadores e no QUAR estão lá oito, esses também estão lá.” (B3)

Fonte: Elaboração própria

Na perceção de A1, uma das vantagens na utilização conjunta do BSC e QUAR é o facto de possibilitar o foco na estratégia e, sobretudo, “com que todas as pessoas se preocupem com os resultados” (A1), ou seja, a monitorização contínua dos resultados que o BSC possibilita e a sua rápida interpretação por todos os colaboradores.

Verificando-se que, ao QUAR, “está associada uma monitorização semestral, reportada a 30 de junho, (…) momento em que é possível solicitar alterações ao QUAR” (B1), a monitorização contínua do desempenho proporcionada pelo BSC, associando-se o QUAR,

permite antecipar eventuais desvios às metas pré-programadas e, assim, elaborar propostas de alteração ao QUAR em tempo útil. Veja-se:

Poder-se-ia chegar a uma situação em que, desconhecendo-se a situação real do desempenho da organização, já não haveria tempo para empreender ações corretivas, efetuar alterações e cumprir os objetivos propostos. (B1)

E:

Se não fosse termos o BSC e podermos ver a qualquer momento como é que estamos, provavelmente não iríamos pedir uma alteração ao QUAR, porque tão rapidamente não tínhamos resultados e isso era trágico. (B1)

### 3.6. Proposta de articulação entre o BSC e o QUAR

Atendendo à sua natureza sintética, pretende-se que o QUAR constitua um documento agregador que permita transmitir a estratégia do organismo, mas, principalmente, que permita a divulgação interna e externa do seu desempenho (Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2007). O QUAR adquire uma função pedagógica quer a nível interno quer a nível externo. Internamente, porque permite analisar o desempenho dos serviços e auxiliar na tomada de decisões acerca de alterações e reorientações na atividade dos serviços. Externamente, porque possibilita um reporte informativo e sumário que, do ponto de vista do cidadão, permite uma perceção genérica acerca da atividade de um organismo, bem como a comparação entre os meios empregues e os resultados obtidos o que, em último caso, possibilita uma comparabilidade entre serviços da AP e constitui uma forma de *accountability* ao cidadão. As diferentes atividades das várias unidades orgânicas de uma entidade, traduzem-se num vasto leque de objetivos operacionais, que podem facilmente chegar à casa das dezenas. Assim, torna-se essencial a escolha de uma amostra relevante e esclarecedora de tais objetivos para o QUAR.

O lado redutor do QUAR é que, ao focar-se na apresentação de resultados à tutela e aos cidadãos (clientes), implica a escolha de um número reduzido de objetivos operacionais, em que apenas estes é que têm visibilidade e, conseqüentemente, só o desempenho de algumas unidades orgânicas ficam visíveis no QUAR. Efetivamente, a natureza sintética do QUAR apenas permite a seleção de um número reduzido de objetivos operacionais que possibilitem uma rápida e fácil perceção da atividade deste organismo, não só para os próprios decisores e colaboradores da entidade, mas sobretudo para os cidadãos.

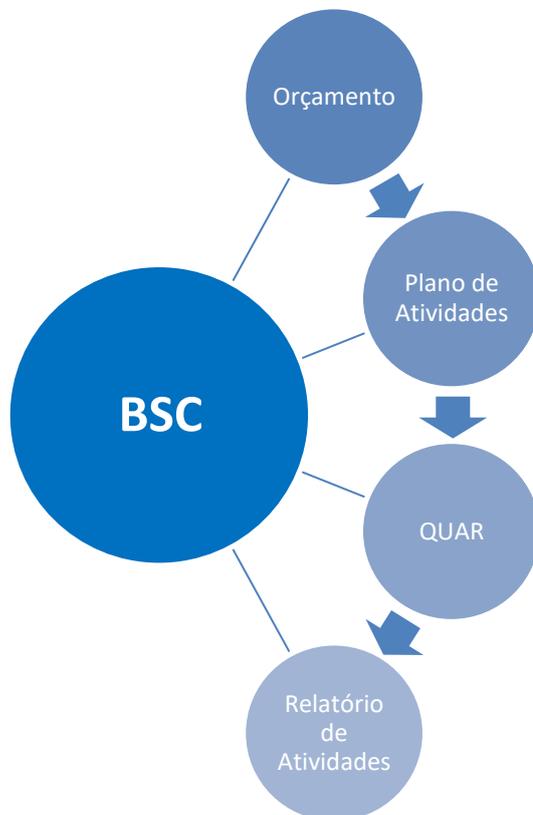
De facto, é por se verificar esta natureza sintética e redutora do QUAR, que se torna vantajosa a utilização do BSC. Efetivamente, o BSC permite que os objetivos selecionados para o QUAR, bem como os restantes objetivos operacionais das entidades, possam vir a ser acompanhados e monitorizados via BSC. Assim, enquanto no QUAR a avaliação do desempenho se resume ao cumprimento anual de um número restrito de objetivos relacionados com resultados, o BSC permite uma monitorização contínua da atividade da organização, medida através de objetivos relacionados com a gestão e avaliação, sem a

restrição limitativa imposta pelo QUAR. É deste modo que se verifica a compatibilidade entre estes dois instrumentos: por um lado, o QUAR, focado na apresentação de resultados; por outro, o BSC, com uma visão mais holística do desempenho organizacional. Deste modo, garante-se a visibilidade e equidade de todas as unidades orgânicas no processo de avaliação do desempenho e prestação de contas da entidade face à tutela e público em geral (Caldeira, 2009). Assim, e uma vez que a entidade é igualmente avaliada pelo grau de cumprimento do seu plano de atividades, o BSC torna-se no instrumento que permite essa mesma avaliação em sede de relatório de atividades. Inclusivamente, o BSC permite uma integração com o SIADAP 2 e 3, ao nível do possível desdobramento dos mapas estratégicos até ao nível individual, como também pela comunicação dos resultados a todos os colaboradores, permitindo o acompanhamento do desempenho organizacional e individual.

O BSC assume-se como elemento central de gestão estratégica na entidade, a partir do qual os restantes instrumentos de gestão, previsionais e de prestação de contas (plano de atividades, orçamento, relatório de atividades e QUAR), vão receber a informação necessária para a sua elaboração (Steiger et al., 2008). Senão, vejamos: a partir da dotação orçamental, das atribuições da entidade e dos objetivos plurianuais acordados com a tutela, inicia-se a elaboração do BSC do ano seguinte. Neste BSC, com o seu mapa estratégico corporativo, em que se incluem os objetivos estratégicos da entidade, e o consequente desdobramento em cascata dos mapas estratégicos para cada unidade orgânica (*cascading*), são definidos os objetivos operacionais de cada unidade orgânica, bem como as respetivas metas e indicadores, que concorrem para a concretização dos objetivos estabelecidos no mapa corporativo. O plano de atividades da entidade é elaborado a partir desta informação, uma vez que os objetivos definidos em sede de BSC concorrem para a prossecução das atividades de cada unidade orgânica programadas para o ano seguinte, seguindo-se a elaboração e aprovação do respetivo orçamento. É, também, a partir do BSC que é efetuada a seleção dos objetivos operacionais que são incluídos no QUAR. Por último, com os dados finais do BSC, é aferido o grau de concretização das metas estabelecidas para cada objetivo, permitindo a recolha da informação para o relatório de atividades bem como o apuramento dos dados a serem vertidos no QUAR.

Em suma, a informação contida no BSC é fonte de todos os instrumentos de gestão, conforme esquematicamente demonstrado pela Figura 17.

Figura 17 - *Relacionamento entre o BSC e os instrumentos de gestão*



Fonte: Elaboração própria

Importa, no entanto, ressaltar que o QUAR não demonstra como é que esses resultados foram atingidos, uma vez que não apresenta os restantes objetivos e indicadores que consubstanciam esses mesmos resultados ao longo do ano, nem as tomadas de decisão necessárias para a sua concretização. No caso do BSC, este permite demonstrar os objetivos operacionais e indicadores das UO que contribuirão para atingir os objetivos estratégicos em sede do mapa corporativo. Além disso, e conforme mencionado pelos entrevistados, o BSC torna-se primordial para verificar a concretização das metas estabelecidas para os objetivos, uma vez que permite a sua monitorização ao longo do período em análise. Para além disso, a monitorização contínua da execução dos objetivos permite a adoção de medidas corretivas, nas situações em que se verifiquem desvios entre o planeado e o executado. Esta complementaridade é fundamental para a análise de eventuais alterações

aos objetivos e metas estabelecidas em sede de QUAR. Em suma, a monitorização sistemática por via do BSC, permite antecipar os eventuais desvios à execução da estratégia em tempo útil, apoiando a tomada de decisão no que respeita às eventuais alterações no QUAR a propor à tutela.

Deste modo, partindo da investigação efetuada ao longo do trabalho, a articulação entre o BSC e o QUAR assenta nos seguintes elementos:

1. O QUAR consiste num instrumento de gestão de natureza sintética, resumindo a atividade da entidade e permitindo a sua avaliação através de um reduzido número de objetivos operacionais, medidos por indicadores de eficácia, eficiência e qualidade.
2. O BSC permite a participação de todas as unidades orgânicas no processo de planeamento, monitorização e prestação de contas na atividade do organismo, sem limite no número de objetivos e indicadores, ao contrário do QUAR, dado que o seu carácter sintético não permite uma equidade e visibilidade de toda a organização ao nível da representação nos objetivos selecionados para o QUAR.
3. A constituição de um plano estratégico constitui uma mais-valia para as organizações, permitindo, além da definição da visão e dos valores, a definição dos objetivos estratégicos plurianuais que materializarão a estratégia a médio prazo.
4. O posicionamento e a denominação das perspetivas no BSC são adaptáveis consoante o tipo de organismo, tal como verificado no enquadramento conceptual e conforme também demonstrado pela análise às entidades estudadas e noutros organismos analisados na investigação.
5. Esta adaptabilidade permite que os organismos optem pelo desdobramento dos mapas estratégicos por todas ou por apenas algumas unidades orgânicas (*cascading*), bem como pela constituição de um mapa estratégico corporativo (exemplo da SGMF) ou pela sua inexistência (exemplo do IPQ).
6. Assim, sugere-se que se proceda ao desdobramento dos mapas estratégicos a todas as unidades orgânicas, pelas seguintes razões:

- a. Garantia da visibilidade a todas as unidades orgânicas, dispondo, assim, de um mapa estratégico para cada uma;
  - b. Garantia de maior consistência e coerência entre os objetivos operacionais delineados pelas unidades orgânicas nos seus mapas estratégicos com os objetivos estipulados no mapa estratégico de topo, permitindo que as unidades orgânicas percecionem qual o seu contributo para a estratégia e sucesso da organização.
7. Sugere-se que se opte pela constituição de um mapa estratégico corporativo, contendo os principais objetivos da entidade, aos quais os objetivos operacionais em cada mapa estratégico das unidades orgânicas devem convergir para a sua prossecução, proporcionando uma maior robustez em todo o modelo do BSC (Caldeira, 2009a).
8. Os vetores estratégicos/linhas estratégicas definidas em sede de BSC, para os quais concorrem os vários objetivos posicionados nas perspetivas do BSC, constituem as linhas de ação dos organismos, em sintonia com as prioridades definidas pela tutela. Neste aspeto, os vetores estratégicos podem ser utilizados como os objetivos estratégicos no QUAR, tal como exemplificados na Figura 18 e Figura 19 (páginas 89 e 92).
9. Para a recolha e tratamento dos dados dos indicadores, quer em sede de BSC, como no QUAR, sugere-se a sua centralização na mesma equipa e numa mesma plataforma de indicadores de desempenho, evitando múltiplos mapas de registo e, conseqüente, entropia e eventuais erros na transposição da informação.
10. A articulação entre os dois instrumentos deve-se centrar num fator fulcral, nomeadamente, a seleção de um número reduzido de objetivos e de indicadores do BSC para o QUAR.
11. No que se refere ao mapa estratégico corporativo, e para efeitos de uma relação mais direta e facilitada de articulação com o QUAR, propõe-se que os objetivos operacionais do QUAR sejam selecionados a partir dos objetivos definidos no mapa estratégico corporativo do BSC. A seleção dos indicadores é efetuada a partir dos restantes mapas estratégicos das unidades orgânicas, relacionados com os objetivos operacionais que se pretendem alcançar.

12. Para a seleção dos objetivos para o QUAR deverá ser tida em conta a distinção entre objetivos relacionados com a gestão da organização e os objetivos afetos à avaliação (Cabanas et al., 2008; Steiger et al., 2008), recaindo a escolha nos objetivos de avaliação, permitindo a perceção acerca do desempenho da entidade.

13. Face à escolha de objetivos mais relacionados com a avaliação, sugere-se que a sua seleção recaia, maioritariamente, nas perspetivas localizadas no topo do mapa estratégico (clientes e financeira) e conseqüentemente, afetas aos resultados (cf. Figura 18 e Figura 19).

14. Tal como descrito pelos entrevistados, a escolha dos objetivos e indicadores deverá recair sobre aqueles que representam o essencial da missão da entidade, ou seja, os que permitem uma perceção acerca da sua atividade e, cumulativamente, que estejam alinhados com o definido pelos objetivos estratégicos. A escolha deverá igualmente recair naqueles objetivos e indicadores referentes às atividades e/ou funções que consomem mais recursos, quer financeiros quer humanos, tanto na perspetiva do cliente como da própria organização.

15. Nesta seleção de objetivos e indicadores do BSC para o QUAR, tendo em conta a informação obtida nas entrevistas e verificando-se que não foram convergentes, considera-se importante a promoção de um sistema que facilite a melhoria na comunicação do quadro estratégico aos trabalhadores, procurando disponibilizar informação acerca da origem e motivo de escolha dos objetivos, metas e indicadores, bem como, *a posteriori*, dos resultados.

16. Em sede de QUAR, os objetivos selecionados são agregados consoante os parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade e de acordo com as características indicadas na Tabela 17.

Tabela 17 - *Características dos objetivos de eficácia, eficiência e qualidade a selecionar para o QUAR*

	Eficácia	Eficiência	Qualidade
Características	Relacionados com a produção de bens ou serviços, consoante o tipo de entidade pública, concluindo-se pela sua eficácia se os objetivos que se tinham proposto foram atingidos.	Relacionados com a otimização da utilização dos recursos, mas mais centrados na produtividade	Dada a subjetividade do conceito de qualidade, e sobretudo pela diversidade de atividades levadas a cabo pelas diferentes entidades públicas, a sua medição relaciona-se com a perceção dos utilizadores face às atividades desenvolvidas, na visão dos clientes internos, externos e dos trabalhadores.
Unidades	Medidos, sobretudo, por unidades em número absolutos (tempo, ocorrências) e financeiras (monetárias).	Medidos, sobretudo, através de rácios e percentagens	Medição traduz-se, sobretudo, através de percentagens.
Exemplos de indicadores	Volumes de faturação, valores cobrados de dívida, tempos médios de execução de determinadas atividades, n.º de documentos/pareceres/pla nos efetuados, n.º de processos concluídos, n.º de ações inspetivas realizadas, entre outros.	Percentagem de custos cobertos por receita própria, taxa de redução de encargos com a atividade corrente, custos de funcionamento por trabalhador, entre outros	Redução do tempo médio na prestação de serviços aos cidadão e/ou clientes, redução de tempo na resolução de reclamações, inquéritos de satisfação com os correspondentes níveis de satisfação.

Fonte: elaboração própria

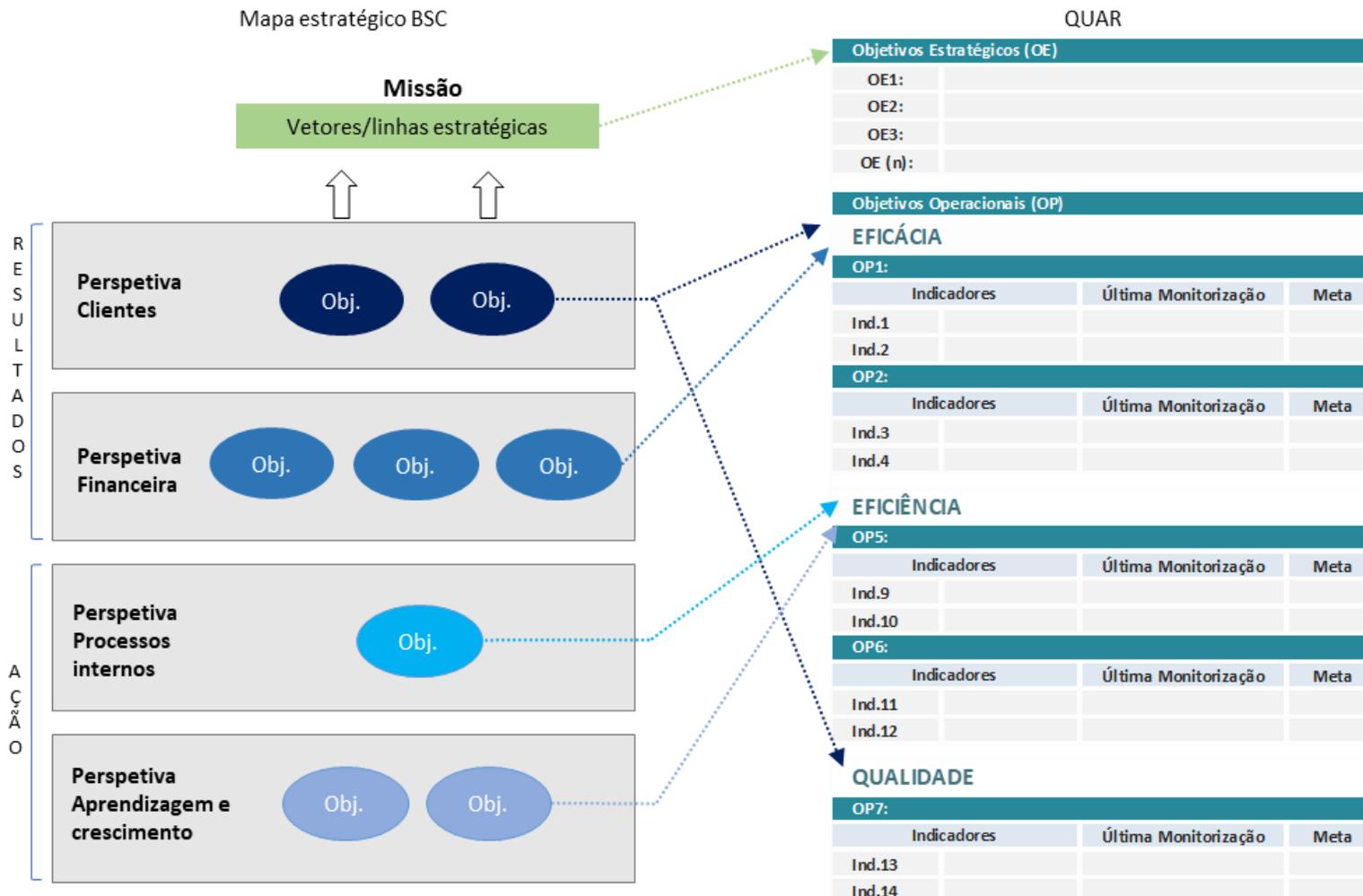
Atendendo à tipologia de entidades analisadas nos estudos de caso (instituto público e secretaria-geral), optou-se por apresentar uma proposta de articulação entre o BSC e o QUAR para estas tipologias de entidades, centrada na seleção dos objetivos operacionais. Ressalva-se que, no caso dos IP, e dada a diversidade de atuação na administração indireta do Estado, optou-se por uma generalização da sua atuação, mais centrada na prestação de serviços e produção de bens aos cidadãos.

## Secretarias-Gerais

Conforme abordado nos capítulos anteriores, a missão das secretarias-gerais consiste, essencialmente, no apoio técnico, jurídico e administrativo aos gabinetes dos membros do governo integrados nesse ministério, bem como a prestação de serviços partilhados a outros organismos que não disponham de meios apropriados, nomeadamente, direções e inspeções-gerais, estruturas de missão, grupos de trabalho, comissões e outros organismos na dependência dessa mesma área governativa. Trata-se, no fundo, de uma atuação em que o seu foco estratégico reside na prestação e satisfação das necessidades dos seus clientes internos (na ótica da AP, isto é, apenas entidades e organismos pertencentes à AP), cumprindo com a missão a que lhe está adstrita. Assim, e para efeitos de caracterização genérica ao nível do posicionamento das perspetivas no BSC nas secretarias-gerais, a perspetiva clientes situar-se-á no topo, logo a seguir à missão, tal como referenciado nos modelos de adaptação do BSC a serviços públicos por Caldeira (2009a), Niven (2008) e Pinto (2004, 2005, 2007). Relativamente à perspetiva financeira, esta constitui-se como um recurso para o cumprimento das necessidades dos clientes, situando-se abaixo da perspetiva clientes. De acordo com a pesquisa efetuada na investigação, nos casos em que se verifique a elaboração de um plano estratégico, ou mesmo em sede de plano de atividades, as orientações ou objetivos estratégicos definidos em sede de BSC transitam de uma forma mais fácil e direta para o QUAR, pelo que se propõe essa relação direta nesses dois instrumentos de gestão. Ao nível da seleção de objetivos e indicadores para o QUAR, além dos pressupostos já referenciados neste capítulo nos pontos 1 a 16, propõe-se que os objetivos de eficácia transitem a partir das perspetivas clientes e financeira, dado que deverão refletir os resultados das ações da secretaria-geral na prestação dos seus serviços e, assim, ser refletidos em metas com valores absolutos (tempo, números de atividades e processos concretizados) e monetários. Estes objetivos deverão aferir, principalmente, o realizado na prestação de serviços aos seus clientes internos. Relativamente aos objetivos de eficiência, estes deverão ser selecionados a partir das perspetivas localizadas na base, nomeadamente, perspetiva dos processos internos e perspetiva de aprendizagem e crescimento. Trata-se de objetivos relacionados com a utilização dos recursos disponíveis e na produtividade, podendo ser medidos através de rácios e percentagens. Estes objetivos

permitem aferir como as atividades desenvolvidas pela entidade vão ao encontro do preconizado pela missão e exigido pelos clientes da secretaria-geral, bem como pela valorização dos seus recursos humanos, como forma de potenciar o crescimento e inovação da organização. Ao nível dos objetivos de qualidade, propõe-se que os mesmos sejam selecionados a partir da perspetiva clientes, dado que o seu foco reside na sua perceção e satisfação dos seus cliente internos face às suas necessidades, ou seja, acerca dos serviços prestados pela secretaria-geral. O posicionamento das perspetivas, bem como a seleção de objetivos do BSC para o QUAR encontra-se exemplificado na Figura 18.

Figura 18 - Proposta de seleção de objetivos do BSC para o QUAR nas Secretarias-Gerais



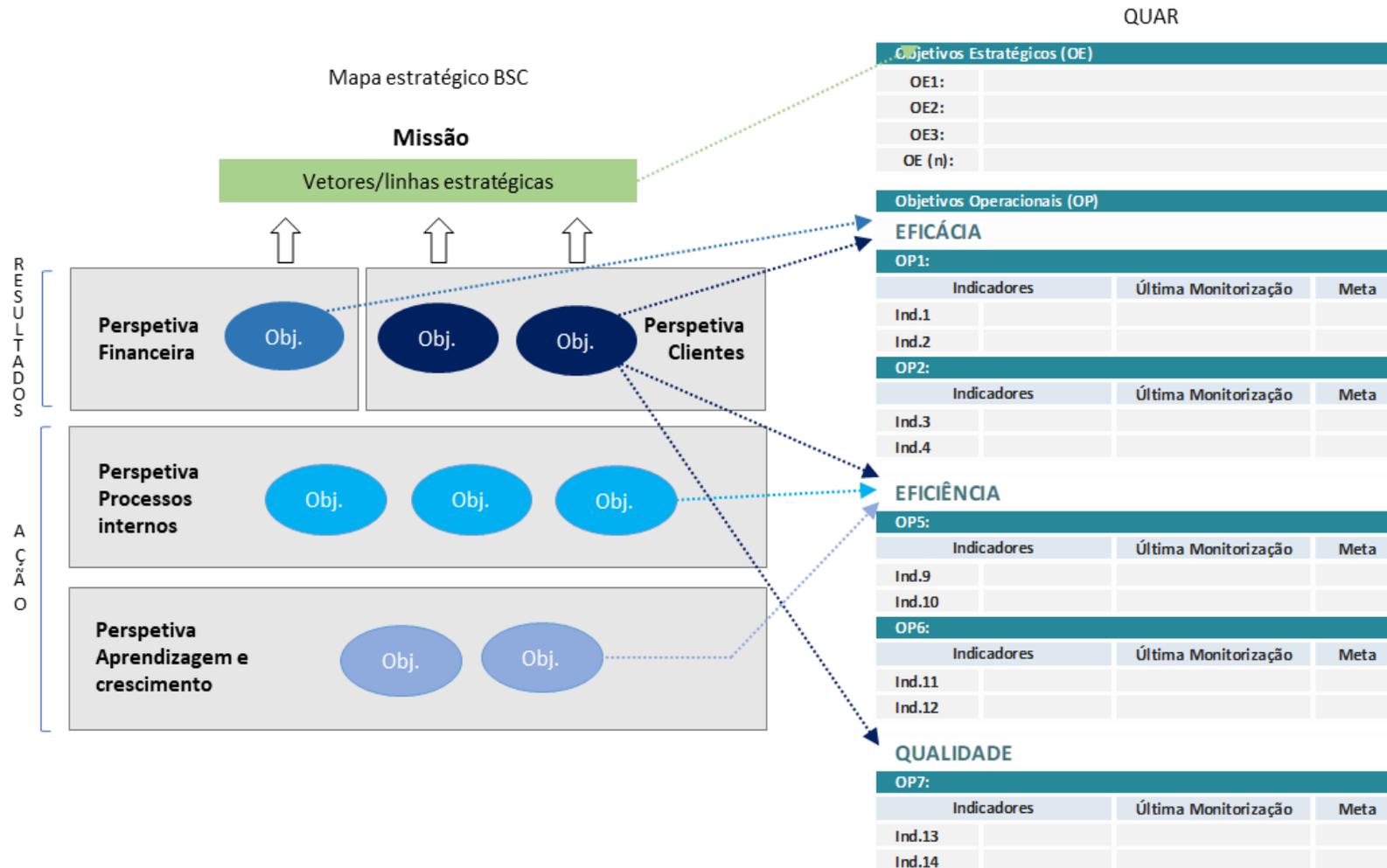
Fonte: elaboração própria

## Institutos Públicos

Os IP obedecem aos princípios de gestão definidos no artigo 5.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua atual redação, destacando-se: (i) gestão por objetivos, (ii) avaliação periódica dos resultados e (iii) administração eficiente e sem desperdícios dos recursos públicos. A autonomia administrativa e financeira constitui uma das principais diferenças face às entidades públicas da administração direta do Estado, na qual se incluem as secretarias-gerais (apenas com autonomia administrativa). Ao nível da autonomia financeira, os IP necessitam de manter os requisitos de que depende essa mesma autonomia, preconizados no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 3/2004, em articulação com o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, ou seja, a existência de receitas próprias que cubram, pelo menos, dois terços das despesas totais. Atentas a estas diferenças, definiu-se, para os IP, uma caracterização genérica do seu mapa estratégico com uma maior preponderância para a perspetiva financeira, dada a sua importância para a manutenção da sua razão de existência e para a sua sustentabilidade financeira. Assim, adotou-se o modelo de Kaplan e Norton (2001a, 2001b, 2004) para o posicionamento das perspetivas do BSC para o setor público, no qual as perspetivas clientes e financeira ficam em igualdade de posição no topo do mapa estratégico, tal como utilizado no IGFSS (2018) e no INEM (2017). Ao nível da comparação com as secretarias-gerais, os clientes dos IP adquirem um significado mais vasto, pois neste caso trata-se, sobretudo, da prestação de bens e serviços, sobretudo, aos cidadãos, na qual a perspetiva financeira adquire uma maior importância. Por um lado, trata-se da prestação de contas perante os cidadãos, por outro, é a componente financeira que permite o financiamento da produção dos bens e serviços à disponibilização dos cidadãos. Relativamente à seleção dos objetivos e indicadores do BSC para o QUAR, e para além do referenciado no início deste capítulo, para o caso dos IP introduzem-se algumas alterações perante o modelo anteriormente descrito para as secretarias-gerais. Para os objetivos de eficácia, propõe-se a sua seleção a partir das perspetivas de topo (clientes e financeira), sobretudo, através de objetivos cujos indicadores sejam relacionados com a atividade realizada, quer na prestação de serviços quer na produção de bens para o cidadão. Ao nível dos objetivos operacionais de eficiência, além dos objetivos oriundos das perspetivas processos internos e da aprendizagem e crescimento, propõe-se também a sua seleção a

partir da perspectiva clientes. Conforme referido para o caso das secretarias-gerais, os objetivos visam aferir a utilização dos recursos disponíveis e a produtividade e valorização dos recursos humanos como forma de desenvolver capacidades e crescimento à organização. Além disso, visam também pugnar por uma maior eficiência na produção de bens e/ou prestação de serviços, sendo essencial, numa perspectiva de prestação de contas aos cidadãos, demonstrar essa mesma eficiência, daí a relação com a perspectiva clientes. Ao nível dos objetivos de qualidade, e à semelhança do referido para as secretarias-gerais, a seleção dos objetivos reside na perspectiva clientes, mas numa perspectiva mais relacionada com a satisfação dos cidadãos, face à atividade desenvolvida pelos IP. O posicionamento das perspectivas, bem como a seleção de objetivos do BSC para o QUAR, encontra-se exemplificado na Figura 19.

Figura 19 - Proposta de seleção de objetivos do BSC para o QUAR nos Institutos Públicos



Fonte: elaboração própria

## 4. Conclusão

O objetivo geral deste trabalho de projeto foi analisar o BSC e o QUAR enquanto instrumentos de gestão e de avaliação de desempenho nas organizações públicas, apresentando uma proposta de articulação entre estes instrumentos, a ser utilizada nas entidades públicas. Para isso, foram delineados objetivos específicos, resultando na formulação das seguintes perguntas de investigação que traçaram o percurso da presente investigação:

- Como se caracterizam o BSC e QUAR?
- Como se caracteriza o BSC e QUAR nas entidades alvo do estudo de caso?
- Quais as vantagens na utilização destes instrumentos?
- Quais os pontos de estrangulamento na articulação destes instrumentos?
- Como podem o BSC e o QUAR ser articulados no desenvolvimento de um modelo de gestão de desempenho eficaz?

Para tal, a investigação começou na revisão da literatura incidindo, primeiramente, na análise do modelo de gestão pública do NPM, que influenciou a adoção da metodologia BSC enquanto instrumento de avaliação do desempenho na AP. Assim, e no âmbito do NPM, foram aprofundadas as raízes da adoção de mecanismos de controlo e avaliação do desempenho na AP, bem como a utilização de estilos de gestão empresarial no setor público (Hood, 1997). Como elementos principais do NPM para a presente investigação, destacou-se a avaliação do desempenho e o seu relacionamento com os critérios de eficiência, eficácia e qualidade (Rocha, 2014). O estudo prosseguiu com a evolução histórica do pensamento estratégico, culminando com uma análise à gestão estratégica no setor público e às origens da GPO de Drucker (1954). Esta última, baseada num processo participado entre colaboradores e gestores na identificação dos objetivos, interligados e coerentes entre si, essenciais na avaliação do desempenho organizacional, inspirando mais tarde, a criação do SIADAP.

Para a resposta à pergunta de investigação inicial procedeu-se ao aprofundamento do estudo acerca do BSC, considerando-se relevante analisar a literatura de base dos seus criadores (Kaplan & Norton), compreendendo o funcionamento desta metodologia e, sobretudo, a sua adaptação ao setor público através dos necessários ajustamentos ao modelo original do BSC. Na análise aos estudos efetuados à implementação do BSC em organismos públicos, mereceram destaque as diferentes adaptações ao modelo original do BSC por Caldeira (2009a), Kaplan e Norton (2001a, 2001b, 2004), Niven (2008) e Pinto (2004, 2005, 2007), no qual a missão da entidade se torna numa quinta perspetiva posicionada no topo do modelo do BSC e a perspetiva clientes ganha uma maior preponderância face à perspetiva financeira. Esta última deixa de ser um objetivo final e constitui um meio para atingir um fim (Pinto, 2007): a satisfação das necessidades dos cidadãos. De facto, a versatilidade e a adaptabilidade desta metodologia é um dos motivos do sucesso face a outras ferramentas de avaliação do desempenho. Sublinha-se, ainda, a importância do BSC na comunicação da estratégia de uma forma clara a toda a organização, além de permitir a prestação de contas a nível externo, por via da comunicação dos resultados do seu desempenho (Kaplan & Norton, 1996a).

No que se refere ao SIADAP, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual, o modelo de avaliação de desempenho assenta numa perspetiva *top-down* abrangendo a avaliação dos serviços públicos (SIADAP 1), dirigentes (SIADAP 2) e trabalhadores (SIADAP 3) com diferentes ciclos avaliativos. Analisado o enquadramento legal, ficou patente o funcionamento alinhado e integrado destes subsistemas, através do cumprimento de objetivos previamente fixados e interligados entre si, numa clara alusão aos princípios da GPO. No que se refere ao SIADAP 1, a autoavaliação anual dos serviços é efetuada com recurso ao QUAR, tratando-se, este, de um quadro referencial onde consta a missão da entidade, os objetivos estratégicos plurianuais, os seus propósitos de ação, através do estabelecimento de objetivos operacionais de eficácia, eficiência e de qualidade e os meios financeiros e de recursos humanos disponíveis para alcançar esses fins. Integra, ainda, as necessárias metas e indicadores de desempenho, definindo a métrica que permitirá apurar o cumprimento dos objetivos previamente definidos, além da análise aos eventuais desvios apurados no fim do ciclo gestor anual. O QUAR deve ser um

documento sintético, que permita um claro entendimento acerca do desempenho alcançado pelos serviços (Lira, 2014), integrando o ciclo anual de gestão dos organismos da AP.

Na componente empírica da investigação recorreu-se a uma abordagem metodológica qualitativa, através do estudo de caso e recorrendo à análise documental e entrevistas semiestruturadas para a recolha de informação. Tal abordagem foi preponderante para a resposta às restantes perguntas de investigação. A análise documental incidiu, primeiramente, na documentação técnica e manuais de apoio ao QUAR do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, culminando nos instrumentos de gestão das entidades alvo do estudo de caso: SGMF e IPQ. De modo a caracterizar-se a forma de utilização e articulação entre o BSC e o QUAR nestas entidades, foi fundamental a análise de conteúdo às entrevistas realizadas (Anexo 4).

Na definição da estratégia, verificou-se que as entidades têm visões diferentes no seu desenvolvimento: o IPQ, com uma visão mais formal e legalista, que recorre à sua lei orgânica como limitação à sua atuação; a SGMF que considera o Plano Estratégico como ponto de partida para a definição da sua estratégia plurianual, sendo esta, operacionalizada pelo BSC e, conseqüentemente, pelos restantes instrumentos de gestão obrigatórios.

No que se refere à utilização da metodologia BSC, verificam-se diferenças na sua utilização, numa clara alusão à sua versatilidade e adaptabilidade aos organismos. Ressalva-se, no caso da SGMF, a sua implementação *top-down* em que o mapa estratégico de topo apresenta uma articulação de base com o QUAR, bem como o desdobramento dos mapas estratégicos e dos *scorecards* a todas as unidades orgânicas, sendo perceptível o seu contributo para a prossecução dos objetivos da entidade. Na definição dos objetivos, metas e indicadores, regista-se o consenso dos entrevistados na participação dos colaboradores neste processo e na comunicação dos resultados, embora a diferentes níveis e recorrendo a diferentes meios de comunicação. Ao nível das vantagens na utilização do BSC nas entidades estudadas, sublinham-se os benefícios descritos na revisão da literatura e vinculados pelos entrevistados, sobretudo ao nível do alinhamento e na clarificação da estratégia a toda a organização, possibilitando uma incorporação com o subsistema SIADAP 3. No que respeita às desvantagens, estas provêm, sobretudo, da ação continuada do BSC, potenciando uma

cristalização da metodologia, caso a mesma não se reinvente e não imponha alguma dinamização na definição dos objetivos e indicadores.

Na articulação entre o BSC e o QUAR, o elemento fundamental reside na seleção dos objetivos e indicadores. Embora se tenham verificado respostas divergentes acerca da participação e nos critérios de seleção, o discurso aponta para uma seleção de objetivos associados ao essencial da missão da entidade e, cumulativamente, alinhados com o definido pelos objetivos estratégicos. Apesar disso, verifica-se uma dispersão nas respostas dos entrevistados acerca da participação dos dirigentes e colaboradores na seleção de objetivos e indicadores.

A relação entre a equidade e visibilidade das unidades orgânicas no QUAR consiste noutra fator importante desta articulação. Atendendo à natureza sintética do QUAR, o número de objetivos limita, à partida, a representatividade das unidades orgânicas, não sendo possível uma equidade na sua contribuição para a avaliação do desempenho da entidade, sendo isto mesmo refletido pelo discurso dos entrevistados. O estudo permite, ainda, constatar que esta limitação do QUAR pode ser complementada via BSC, dada a inexistência de restrições ao número de objetivos e indicadores. Desta forma, através do BSC, todas as unidades orgânicas podem obter a adequada visibilidade, conforme a sua atividade no seio da organização. Sublinha-se, ainda, que o desdobramento dos mapas estratégicos a todas as unidades orgânicas contribui para garantir a equidade e visibilidade na avaliação de desempenho da entidade.

A monitorização contínua do desempenho via BSC permite a adoção de medidas corretivas atempadas à execução da estratégia, nos casos em que se verifiquem desvios face ao programado, sendo essencial, em sede de QUAR, o seu apuramento em tempo útil. Tal como referido pelos entrevistados, sem a existência de um sistema que permita a monitorização da estratégia e do desempenho da entidade, o QUAR, por si só, não permite aferir a real *performance* organizativa de uma entidade. Apesar da existência de outras ferramentas de avaliação do desempenho, o BSC, enquanto sistema integrado de gestão estratégica, permite uma monitorização diferenciada das restantes, ao possibilitar uma clareza e consensualização da estratégia a todos os níveis da organização, permitindo que todos os

colaboradores compreendam qual o seu contributo para o sucesso da entidade e, assim, criando condições para uma possível mudança na cultura organizacional.

Respondidas as primeiras quatro questões de investigação, passou-se à fase seguinte da investigação, ou seja, à elaboração de uma proposta de articulação genérica entre o BSC e o QUAR. Para tal, foi fundamental a aferição das boas práticas ao nível da articulação nestes dois instrumentos de gestão nas entidades alvo do estudo de caso. A proposta assenta, primeiramente, numa reflexão acerca das boas práticas na articulação entre estes dois instrumentos de gestão, decorrente do estudo efetuado nas entidades alvo do estudo de caso, além da análise à literatura específica, culminando, posteriormente, numa proposta de seleção de tipologia de objetivos e indicadores do BSC para o QUAR, apostando numa diferenciação entre Secretarias-Gerais e IP. Assim, apresentam-se diferentes posicionamentos nas perspetivas clássicas do BSC para cada tipo de entidade, resultando numa diferente escolha dos objetivos e indicadores a selecionar para o QUAR. Ressalva-se, como crítica à proposta apresentada, a generalização do modelo de BSC a todos os IP, quer sejam mais ligados à prestação de serviços públicos e, assim, mais focados na satisfação do cidadão, ou mais relacionados com a gestão financeira dos recursos do Estado, na qual a perspetiva financeira encontra-se mais relacionada com a sustentabilidade dos recursos disponíveis.

Decorrente da situação de pandemia originada pelo vírus COVID-19, a investigação deparou-se com várias dificuldades e atrasos, destacando-se a realização das entrevistas com recurso à videoconferência como forma de ultrapassar as restrições causadas pela pandemia. Durante a investigação inquiriu-se a participação de mais entidades públicas que também utilizam o BSC, o que permitiria uma maior robustez na análise da sua articulação com o QUAR. No entanto, tal situação não se concretizou, face à ausência de respostas destas entidades. Esta limitação teve um impacto direto no número de entrevistados previstos durante o desenho da pesquisa, trazendo consequências à consolidação da proposta desta investigação. De facto, teria sido desejável ter um maior número de entidades e de respetivos entrevistados, de modo a verificar a aderência do modelo proposto. Ademais, considera-se que teria sido relevante obter o testemunho dos dirigentes superiores das

entidades alvo do estudo de caso, percecionando a sua visão acerca da utilização do BSC e a sua articulação com o QUAR e o modo como estes instrumentos são efetivamente utilizados pelos dirigentes superiores para a tomada de decisão.

Considera-se, também, importante refletir que, na presente data, e pouco mais de dez anos desde a entrada em vigor da segunda geração do SIADAP, encontra-se em estudo uma nova proposta de alteração do modelo de avaliação dos serviços públicos. De facto, considera-se relevante a execução de alguns ajustes ao modelo atual, nomeadamente, em relação à ausência de uma verdadeira comparabilidade entre resultados dos diferentes serviços (*benchmarking*) ou mesmo numa maior definição às alterações ao QUAR a meio do ciclo avaliativo e que possam desvirtuar o propósito do sistema. Contudo, uma alteração de paradigma ou uma alteração de fundo ao modelo, poder-se-á revelar contraproducente, já que não permite uma consolidação do atual modelo e a reflexão prática das suas vantagens.

Em futuras linhas de investigação poderá ser aprofundado o presente trabalho, utilizando uma metodologia mais robusta na proposta de articulação do BSC com o QUAR, recorrendo a um maior detalhe na tipologia de objetivos a selecionar. Fará igualmente sentido a apresentação de modelos base de articulação para outro tipo de entidades públicas, como por exemplo o setor empresarial na saúde (hospitais EPE), o ensino superior público ou o caso das inspeções-gerais. Ademais, será interessante alargar o leque de entidades estudadas que atualmente utilizam o BSC, abrangendo outros setores como, por exemplo, o setor da saúde e em que a relação entre a satisfação do cliente e a sustentabilidade financeira obtém contornos particulares e diferenciados em relação a outros setores do Estado.

Em suma, consideram-se que os objetivos a que este trabalho se propôs foram atingidos, apesar das limitações supramencionadas, podendo este trabalho desenvolver outras vertentes e aprimorar a sua análise.

## Referências Bibliográficas

- Aberbach, J. & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: A NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-246.
- Araújo, J. (2007). *Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática*. Comunicação apresentada na Conferência da UNED, La Coruña, Espanha.
- Araújo, J. (2013). Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes na administração pública. In C. Madureira e M. Ascensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 91-102). INA Editora.
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barlow, J., Farnham, D., Horton, S. & Ridley, F. (1996). Comparing public managers. In Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. & Hondelghem, A. (Eds.), *New public managers in Europe: Public servants in transition* (pp. 3-25). Palgrave Macmillan.
- Bilhim, J. (1995). Estrategas e planeadores na administração pública. In AAVV, *Estratégia e planeamento na gestão e administração pública* (pp. 197-212). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2005). *A avaliação de desempenho na administração pública*. Documento de trabalho CAPP n.º 1/05. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Bilhim, J. (2013). *Teoria organizacional: Estruturas e pessoas* (7.ª edição). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2014). *Ciência da administração* (3.ª edição). Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2016). *Gestão estratégica de recursos humanos* (5.ª edição). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bititci, U., Carrie, A. & McDevitt, L. (1997). Integrated performance measurement systems: A development guide. *International Journal of Operations & Production Management*, 17(6), 522-534.
- Bolívar, M., Hernández, A. & Rodríguez, D. (2010). Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 45, 116-139.
- Boyne, G. & Walker, R. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70, 185-192.

- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4<sup>th</sup> Edition). Oxford University Press.
- Bryson, J. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4<sup>th</sup> Edition). John Wiley & Sons.
- Caetano, A. (1997). *Avaliação do desempenho: Metáforas, conceitos e práticas*. Editora RH.
- Caldeira, J. (2009a). *Implementação do balanced scorecard no Estado*. Editora Almedina.
- Caldeira, J. (2009b). *Monitorização da performance organizacional*. Editora Almedina.
- Caldeira, J. (2015). *Guidelines para a elaboração do plano estratégico: Boas práticas no setor público*. Edição de autor.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública: Modernização, qualidade e inovação* (3<sup>a</sup> edição). Edições Sílabo.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da investigação: guia para a auto-aprendizagem* (2<sup>a</sup> edição). Universidade Aberta.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na administração pública: a procura de novos modelos de gestão*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de reforma administrativa em Portugal*. Documento de trabalho CAPP. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e reforma administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2007). *SIADAP 1: Construção do QUAR, linhas de orientação*. Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços.
- Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2010). *Avaliação dos serviços - Linhas de orientação gerais*. Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1-11.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 169-193.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing.

- Cordella, A. (2007). E-Government: Towards the e-bureaucratic form? *Journal of Information Technology*, 22, 265-274.
- Correia, P., Mendes, I., Silva, S. (2019). A percepção de justiça na avaliação do desempenho na Administração Pública e a produtividade. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 37, 31-50
- Cross, K. & Lynch, R. (1990). Managing the corporate warriors. *Quality Progress*, (23)4, 54-59.
- Daft, R. (2010). *Management*. South-Western Cengage Learning.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). The new public service: An approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2007). *The new public service: Serving, not steering* (expanded edition). M.E. Sharpe.
- Dess, G., Lumpkin, G. & Eisner, A. (2007). *Strategic Management: Creating competitive advantages*. McGraw-Hill/Irwin.
- Dinesh, D. & Palmer, E. (1998). Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? *Management Decision*, 36(6), 363-369.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage.
- Ellingson, A. & Wambsganss, J. (2001). Modifying the approach to planning and evaluation in governmental entities: 'A Balanced Scorecard Approach'. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 13(1), 103-120.
- Evangelista, J. (2012). *Using the Balanced Scorecard as an added value of the organizational management: a case study of Financial Management Institute of Portuguese Social Security*. Dissertação de Mestrado, Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.
- Ferraz, D., & Alexandre, H. (2008). *Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?* Comunicação apresentada no 6.º Congresso Nacional de Administração Pública, INA, Lisboa.
- Freire, A. (1997). *Estratégia: sucesso em Portugal*. Verbo.
- Giannopoulos, G., Holt, A., Khansalar, E. & Cleanthous, S. (2013). The use of the balanced scorecard in small companies. *International Journal of Business and Management*, 8, 1-22.

- Gomes, A., Carvalho, J., Ribeiro, N. & Nogueira, S. (2007). *O balanced scorecard aplicado à administração pública*. Publisher Team.
- Gomes, P., Mendes, S. & Carvalho, J. (2010). O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais - estudo de casos. *Economia Global e Gestão*, 15(2), 91-114.
- Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (2008). *Manuel SIADAP 1: Uma ajuda simplificada à gestão*. Ministério da Cultura, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.
- Greatbanks, R. & Tapp, D. (2007). The impact of balanced scorecards in a public sector environment: Empirical evidence from Dunedin City Council, New Zealand. *International Journal of Operations & Production Management*, 27(8), 846-873.
- Grote, R. (1996). *The complete guide to performance appraisal*. Amacon.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management*, 4, 1-25.
- Guerras-Martín, L., Madhok, A., & Montoro-Sánchez, A. (2014). The Evolution of Strategic Management Research: Recent Trends and Current Directions. *Business Research Quarterly*, 17, 69-76.
- Guimarães, B., Simões, P. & Marques, R. (2010). Does performance evaluation help public managers? A Balanced Scorecard approach in urban waste services. *Journal of environmental management*, 91, 2632-2638.
- Hall, D. & Gunter, H. (2015). A nova gestão pública na Inglaterra: A permanente instabilidade da reforma neoliberal. *Educação & Sociedade*, 36(132), 743-758.
- Hall, D. & Saias, M. (1980). Strategy Follows Structure! *Strategic Management Journal*, 1, 149-163.
- Hermann, P. (2005). Evolution of strategic management: The need for new dominant designs. *International Journal of Management Reviews*, 7(2), 111-130.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations, and society*, 20(2/3), 93-109.

- Instituto Português da Qualidade (2019). *Balanced Scorecard de 2019*. Instituto Português da Qualidade.
- Instituto Português da Qualidade (2020). *Plano de Atividades 2020*. Instituto Português da Qualidade.
- Kaplan, R. (1999). The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report*, Harvard Business School.
- Kaplan, R. (2010). Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. *Working paper 10-074*, Harvard Business School.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1992). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1993). Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review*, 71(5), 134-147.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1996a). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Harvard Business School Publishing.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1996b). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1), 75-85.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review* 78(5), 168-176.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2001a). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2001b). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I. *Accounting Horizons*, 15(2), 174-160.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2001c). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part II. *Accounting Horizons*, 15(1), 87-104.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Harvard Business School Publishing.
- Lebas, M. (1995). Performance measurement and performance management. *International Journal of Production Economics*, 41, 23-35.

- Lebas, M. & K. Euske (2002). A conceptual and operational delineation of performance. In A. Neely (Ed.), *Business Performance Measurement - Theory and Practice* (pp. 65-79). Cambridge University Press.
- Lira, M. (2014). *A influência dos modelos de administração pública na reforma administrativa portuguesa: O caso da avaliação do desempenho*. Conferência XVI Encontro AECA, Leiria.
- Lueg, R. & Silva, A. (2013). When one size does not fit all: a literature review on the modifications of the balanced scorecard. *Problems and Perspectives in Management*, 11, 86-94.
- Lynn, L. (2005). Public management a concise history of the field. In E. Ferlie, , L. Lynn, & C. Plynollitt (Eds.), *The oxford handbook of public management* (pp. 28-45). Oxford University Press.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2007). Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, 33, 27-43.
- Martinet, A. (2010). Strategic planning, strategic management, strategic foresight: The seminal work of H. Igor Ansoff. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1485-1487.
- Megginson, L., Mosley, D. & Pietri, P. (1998). *Administração: conceitos e aplicações* (4ª edição). Harbra.
- Mendes, P., Santos, A., Perna, F. & Teixeira, M. (2012). The balanced scorecard as an integrated model applied to the Portuguese public service: A case study in the waste sector. *Journal of Cleaner Production*, 24, 20-29.
- Mintzberg, H (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, 107-114.
- Neely, A. (1998), *Measuring Business Performance*. The Economist in Association with Profile Books.
- Neis, D. & Pereira, M. (2015). As origens do campo da estratégia: contribuições de Igor Ansoff e Henry Mintzberg. *Revista Eletrónica de Estratégia & Negócios*, 8(2), 207-239.

- Niven, P. (2006). *Balanced scorecard step-by-step: Maximizing performance and maintaining results* (2<sup>nd</sup> edition). John Wiley & Sons.
- Niven, P. (2008). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies* (2nd edition). John Wiley & Sons.
- Northcott, D. & Taulapapa, T. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25, 166-191.
- Odiorne (1965). *Management by objectives: a system of management leadership*. Pitman.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Papalazarou, I. & Tsoulfas, G. (2018). Principal management concepts in Greek public sector: Part II - Management by Objectives. *Holistica*, 9, 53-72.
- Parida, A. (2006). *Development of a multi-criteria hierarchical framework for maintenance performance measurement: Concepts, issues and challenges*, Tese de Doutoramento, Luleå University of Technology, Suécia.
- Pereira, M. & Melão, N. (2012). The implementation of the balanced scorecard in a school district: Lessons learned from an action research study. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61, 1-27.
- Pimenta, C. & Ribeiro, J. (2014). *Práticas de gestão de pessoas, sucesso e implementação do Balanced Scorecard*. Comunicação apresentada na Conferência - Investigação e Intervenção em Recursos Humanos.
- Pinto, F. (2004). *A avaliação da performance e o balanced scorecard no contexto da reforma da administração pública*. Comunicação apresentada no 2<sup>o</sup> Congresso Nacional da Administração Pública - INA, Lisboa.
- Pinto, F. (2005). *Adaptações do balanced scorecard ao sector público e às organizações sem fins lucrativos*. Comunicação apresentada no III Seminário Internacional "Gestão e Estratégia no Século XXI", Universidade do Algarve, Faro.
- Pinto, F. (2007). *Balanced scorecard - Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos*. Edições Sílabo.

- Pinto, F. (2010). *Gerir a performance na administração pública - Urgência e desafio*. Comunicação apresentada no Instituto Superior de Ciências da Educação, Lisboa.
- Plihon, D. (1996). Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira - A responsabilidade das políticas liberais: Um ponto de vista keynesiano. *Economia e Sociedade*, 7, 85-127.
- Poister, T. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations* (1<sup>st</sup> edition). Jossey-Bass.
- Poister, T., & Streib, G. (1995). MBO in municipal government: Variations on a traditional management tool. *Public Administration Review*, 55(1), 48-56.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990*. Blackwell.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis—new public management, governance, and the neo-weberian state* (3<sup>rd</sup> edition). Oxford University Press.
- Půček, M. & Spacek, D. (2014). Strategic public management - Selected experiences with BSC implementation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10, 146-169.
- Quesado, P., Guzmán, B., & Rodrigues, L. (2018). Advantages and contributions in the balanced scorecard implementation. *Intangible Capital*, 14(1), 186-201.
- Rajapakshe, W. (2002). Strategy and structure: Re-examined. *Vidyodaya - Journal of Management Science*, 1(1 &2), 142-167.
- Ramos-Rodriguez, A. & Ruiz-Navarro, J. (2004). Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the Strategic Management Journal, 1980- 2000. *Strategic Management Journal*, 25, 981-1004.
- Rego, P. (2017). *Modelo de contratualização interna para o Centro Hospitalar do Algarve, EPE*. Trabalho de projeto no Mestrado em Gestão de Unidades de Saúde, Universidade do Algarve.
- Rocha, J. (2011). *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Práticas*. Escolar Editora.
- Rocha, J. (2014). *Gestão pública e modernização administrativa*. INA Editora.
- Rodgers, R., & Hunter, J. (1992). A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, 52(1), 27-39.

- Rosa, P. (1995). *Estratégia, planeamento, planeamento estratégico e eficácia*. In AAVV, *Estratégia e planeamento na gestão e administração pública*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Rumelt, R., Schendel, D. & Teece, D. (1994). *Fundamental issues in strategy: A research agenda*. Harvard Business School Press.
- Santos, A. (2008). *Gestão estratégica - Conceitos, modelos e instrumentos*. Escolar Editora.
- Saraiva, H. (2011). The balanced scorecard: The evolution of the concept and its effects on change in organizational management. *EBS Review*, 28, 53-66.
- Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (2016). *Plano Estratégico 2016-2020*. Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.
- Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (2018). *Plano de Atividades 2019*. Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
- Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (2021). *Mapa de pessoal 2021*. Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
- Silva, C (2014). *Indicadores de desempenho em sistemas de informação para a Administração Local*. Encontro Nacional de Arquivos Municipais. BAD.
- Silva, G. & Silva, J. (2020). *Estratégia: O poder da gestão estratégica para identificar, explorar e resolver problemas*. Actual Editora.
- Silvestre, C. (2010). *Gestão pública: Modelos de prestação no serviço público*. Escolar Editora.
- Silvestre, H. & Araújo, J. (2009). *A gestão por resultados no sector público: o caso dos Hospitais EPE*. Comunicação apresentada a conferência realizada pelo INA.
- Singh, B. (2010). *Performance management system: a holistic approach*. Excel Books.
- Sousa, A. (2006). Pensar e agir estrategicamente: traços para uma gestão mais competente. In M. Branco, L. Carvalho, & C. Rego (Coords.), *Economia com compromisso - Ensaios em memória de José Dias Sena* (pp. 227-244). Universidade de Évora.
- Steiger, C., Caldeira, J., Marques, R., Silva, C. & Melo, N. (2008). *BSC/SIADAP: Metodologia e prática na integração plena da gestão e avaliação de desempenho*.
- Thompson, K., Luthans, F., & Terpening, W. (1981). The effects of MBO on performance and satisfaction in a public sector organization. *Journal of Management*, 7(1), 53–68.

- Vaz, R. (2006). *Gestão por objetivos e avaliação de desempenho - A administração pública em mudança*. Universidade de Coimbra.
- Vinhas, T. (2010). *Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na administração pública portuguesa - Alguns casos*. Dissertação de Mestrado em Gestão - Setor Público Administrativo, Universidade de Évora.
- Wilson, J. (2004). New management of public services: The United Kingdom experience. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 7, 49-59.
- Zawawi, N. & Hoque, Z. (2020). The implementation and adaptation of the balanced scorecard in a government agency. *Australian Accounting Review*, 30(92), 65-79.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 66-B/2017, de 28 de dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.
- Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, na sua redação atual - Aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças.
- Decreto Regulamentar n.º 37/2012, de 10 de abril - Aprova a lei orgânica da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.

## OUTRAS FONTES

- Direção Geral da Saúde (2020). <https://www.dgs.pt/siadap/siadap-1-ministerio-da-saude/ciclos-de-gestao.aspx> Sítio da internet consultado em 09/07/2020.
- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (2021). <https://www.gpp.pt/index.php/orientacoes-tecnicas/siadap-1-subsistema-de-avaliacao-do-desempenho-dos-servicos> Sítio da internet consultado em 10/06/2021
- Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (2020). <http://www.sgmf.pt/organiza%C3%A7%C3%A3o/hist%C3%B3ria/> Sítio da internet consultado em 20/12/2020.

# Anexos

## **Anexo 1 - Guião das entrevistas**

## **Guião das entrevistas**

### **Introdução**

Explicação da natureza da pesquisa, consentimento para a gravação da entrevista e agradecimento pela disponibilidade demonstrada.

### **Parte I - Elementos de caracterização do entrevistado**

1. Há quanto tempo está no cargo e envolvido em atividades de planeamento (entidades da Administração Pública)?

### **Parte II - Estratégia**

2. Qual a metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?
3. A definição e/ou revisão dos objetivos estratégicos ocorre por via do plano estratégico (4 anos) ou pode ocorrer no âmbito do QUAR?

### **Parte II - A implementação e desenvolvimento do BSC**

4. Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido na SGMF/IPQ. Quando foi adotada a metodologia BSC e como surgiu a ideia de a implementar?
5. Como decorreu a criação e implementação do BSC?

#### Tópicos

- Quem esteve envolvido no processo de criação e implementação (consultores externos ou equipa interna)?
- Que dificuldades surgiram?
- Como reagiram os dirigentes e colaboradores à implementação do BSC?

6. Qual a metodologia seguida para o BSC?

Tópicos

- Na determinação dos mapas estratégicos: *top-down* (1º mapa de topo, seguido das unidades orgânicas) ou o inverso *bottom-up*?
- Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?
- Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?

7. Qual a finalidade da utilização do BSC?

Tópicos

- Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação, ou como um sistema integrado de gestão estratégica?
- Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC (resultados da avaliação e comunicação da estratégia através de reuniões ou simples divulgação interna)?
- A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia (aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional)?
- Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?

## Parte II - A articulação BSC com o QUAR

8. Como é feita a articulação do BSC com o QUAR?

Tópicos:

- Critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?
- Quem participa nesse processo?
- Estrangulamentos e dificuldades nesse processo:
  - i. Limitações do QUAR no n.º de objetivos operacionais aí espelhados, como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional?

- Considera que caso fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?
  - Vantagens na utilização destes dois instrumentos?
9. Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes 2 instrumentos (com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização).

### **Conclusão**

Agradecimento ao entrevistado pelo tempo e se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito do tema de entrevista e da pesquisa.

## Anexo 2 - Entrevistas

**Entrevista A1 realizada no dia 14/12/2020 com dirigente na área da gestão estratégica da SGMF**

**David Mendes (DM) - Esta entrevista é um contributo para a realização do trabalho final de Mestrado em Administração Pública, intitulado Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR. Gostaria de agradecer a disponibilidade para me conceder esta entrevista, desde já solicito a autorização para a gravação da mesma, garantindo o anonimato do entrevistado, apenas constando a indicação de se tratar de um quadro da SGMF.**

A1 - Tudo bem, não há problema.

**DM - Há quanto tempo está no cargo e envolvido em atividades de planeamento?**

A1 - Na área do planeamento à volta de 10 anos.

**DM - Estamos a falar desde o início da implementação do BSC na SGMF?**

A1 - Exatamente. Quando veio a necessidade de implementarmos o SIADAP 1, embora não consiga precisar exatamente o ano, foi quando iniciei funções aqui e começámos a metodologia BSC.

**DM - Qual a metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?**

A1 - Tanto da primeira vez com esta direção [SGMF] como agora, que acabou a comissão, nós começamos por definir o plano estratégico para definir esses instrumentos estratégicos, missão, visão, SWOT. Depois, com base nisso e paralelamente, definimos o BSC para criarmos o plano de atividades anual. Sempre com base nos objetivos plurianuais estratégicos que definimos.

**DM - A definição e a revisão dos objetivos estratégicos ocorrem sempre necessariamente por via do plano estratégico a 4 anos ou pode ocorrer no âmbito do QUAR?**

A1 - Pode decorrer por força de necessidade de revisão ou alterações legislativas ou por obrigadoriedades. Por norma, não mexemos nos objetivos estratégicos, tentamos sempre não mexer. Mexemos nos objetivos operacionais da SGMF, mas se houver necessidade, ou

se houver alguma alteração à lei orgânica ou às atribuições da SGMF, sim. O planeamento é isso mesmo.

**DM - Não há uma prisão ao plano estratégico?**

A1 - Não. O que é que nós tentamos fazer? Para depois monitorizar e não temos surpresa? É manter o alinhamento nessas alterações. O alinhamento entre todos os indicadores, porque depois não conseguimos monitorizar se for feito de forma aleatória ou à medida que é necessário. Não pode ser só pela necessidade, temos que sempre manter o alinhamento condutor da operação e a monitorização, para depois podermos medir.

**DM - Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido na SGMF. Como surgiu a ideia de a implementar?**

A1 - A utilização da metodologia BSC está mais ou menos implícita na legislação. Quando nós começámos, na altura eu tinha tido formação no INA com alguns formadores com experiência nesta metodologia e nesta matéria, acabou por ser baseado nisso que optámos por esta metodologia, apesar de estar implícito na legislação. Eu acho que no Estado não temos muitas alternativas.

**DM - Ao nível do QUAR e no diploma relativo ao SIADAP está a referência que devem ser utilizadas metodologias internacionalmente aceites...**

A1 - Não está indicado que deve ser utilizado o BSC, mas percebe-se perfeitamente que se refere ao BSC.

**DM - Como decorreu a criação e implementação do BSC? Ao nível da SGMF, quem esteve envolvido no processo de criação e implementação: consultores externos ou equipa interna?**

A1 - A primeira vez foi uma equipa interna, estudámos e fizemos como sabíamos. Mais tarde, como tivemos de criar mais indicadores, tivemos uma consultoria externa de algumas horas. A partir daí, nunca mais precisámos. Foi muito mais uma equipa interna.

**DM - Que dificuldades surgiram na implementação?**

A1 - No início sim. No início as dificuldades estavam relacionadas em como definir um objetivo, um indicador, como medir. Ninguém tinha muita experiência nesta matéria e

surgiram dificuldades. Depois, a partir do momento que se percebe como é que se deve fazer, não houve mais nenhuma dificuldade.

**DM - Como reagiram os dirigentes e colaboradores à implementação do BSC?**

A1 - Agora já reagem bem. Na altura tivemos que os ajudar um pouco. Nós estávamos mais sensibilizados para a área de planeamento e mais sensibilizados para a necessidade e tivemos que estudar mais e tivemos que os ajudar a definir os seus próprios objetivos e indicadores. A partir do segundo ano, interiorizam os conceitos e começaram a fazer sozinhos.

**DM - Qual a metodologia seguida para a elaboração dos mapas estratégicos na SGMF? Primeiramente o mapa de topo (corporativo), seguido das unidades orgânicas (*top-down*) ou o inverso (*bottom-up*)?**

A1 - Primeiro começamos pelos objetivos estratégicos e pelo mapa estratégico de topo. Depois é que vamos para as unidades orgânicas, pois têm que se saber como se alinhar. É impossível pedir às unidades orgânicas que definam os seus objetivos sem elas saberem o que tem que se alinhar. Os objetivos estratégicos são fundamentais. Mesmo nos objetivos operacionais da SGMF, anualmente, isso já no plano de atividades, é importante que eles os conheçam antes de começarem a definir os seus objetivos. Porque as atribuições não mudam muito.

**DM - Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?**

A1 - Sim. E para algumas equipas também. A Equipa de Saúde e Segurança no Trabalho que é fundamental para nós, tivemos que definir objetivos em QUAR e também um mapa estratégico para eles, tal como para a unidade ministerial de compras.

**DM - Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e os indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?**

A1 - Participam todas as unidades orgânicas. Existem fichas de recolha de dados que enviamos aquando da elaboração do plano de atividades. Muitas das vezes nós reunimos com eles quando há necessidade para tirar alguma dúvida ou para um indicador que vem menos bem definido. Por norma enviamos um pedido, é-nos devolvida a informação e depois promovemos uma reunião para tirar dúvidas, para melhorar ou alterar e só após isso é que enviamos para a direção.

**DM - Qual a finalidade da utilização do BSC na SGMF? Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação ou como um sistema integrado de gestão estratégica?**

A1 - Acho que é um sistema integrado. Começa por ser um sistema de monitorização do desempenho da SGMF e de cada unidade orgânica. Aliás, cada diretor de serviços ou chefe de divisão é avaliado pelos objetivos operacionais da sua unidade orgânica. Neste momento, os dirigentes não têm avaliação, são avaliados pela taxa de realização dos seus objetivos. E depois isso também os ajuda a definir objetivos para os seus trabalhadores no SIADAP 3. Tudo isto está muito ligado e também serve de comunicação. Como fazemos monitorizações ao longo do ano, pelo menos umas três ou quatro, as pessoas vão sempre tendo a noção e tendo a perceção do que é que está a correr melhor e pior. Ajuda-as, no fundo, a orientar o seu trabalho, embora a SGMF e cada unidade orgânica não funciona só com os objetivos, a maior parte das atribuições de cada unidade orgânica estão lá refletidas, porque as pessoas se fazem o trabalho é importante e querem ser sentidas por isso. Para nós é importante o BSC. Aliás, o BSC acaba por ser o nosso plano de atividade e nós medimos tudo.

**DM - Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC? Os resultados da avaliação e a comunicação da estratégia é por via de reuniões ou simples divulgação interna?**

A1 - Da equipa de planeamento com os diretores de serviço é através de reuniões. Temos muitas boas discussões para comunicar os resultados de cada monitorização. Com a direção é feita sempre que necessário. Imagine que há um objetivo que está menos bem e é muito importante? É preciso reforçar aquela unidade orgânica ou lembrá-la que tem que dedicar-se mais ou que é preciso dar mais recursos? Aí temos que pedir a ajuda da direção, pois muitas das coisas não dependem completamente dos diretores de serviço. Precisam de recursos humanos ou de algum desvio ou de orçamento. Normalmente é a direção que faz a comunicação com essa unidade orgânica.

**DM - A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia? Há uma aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional?**

A1 - Naturalmente. Principalmente aos indicadores. Nós já evoluímos bastante a esse nível. Antes, tínhamos indicadores cujas metas eram um valor, agora não. Somos muito mais definidos, as metas por norma já são intervalos, já são muito mais reais. Neste momento, todos os diretores de serviço já têm uma sensibilidade para os seus resultados que já lhes

permitem ser muito reais ao estipular as metas para os indicadores. Mas até chegar aqui foi um caminho longo. Fazíamos sempre ajustes, muitas das vezes antes dos seis meses do QUAR, porque nós só temos seis meses para alterar alguma meta. Internamente temos mais liberdade em tudo o que não é QUAR, podemos fazer ajustes, pois só depende da direção. Tudo o que é QUAR não temos tanta liberdade, pois tem de ir ao GPEARI e ao ministro e é mais complicado. Fazemos ajustes, tentamos que não sejam muitos e a partir dos seis meses já não fazemos e não permitimos. Se houver uma alteração política que implique uma alteração de um indicador, aí já estamos legitimados, pois essas já não controlamos. Tudo o que for dependente da SGMF ou de alguma unidade orgânica, não deixamos alterar, a não ser que seja prévio a metade do tempo, ou seja, seis meses.

#### **DM - Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?**

A1 - As vantagens é o alinhamento da estratégia com cada unidade orgânica, que de outra maneira seria impossível. É transformar em objetivos, as atribuições e a missão da SGMF, que fica muito mais claro para todos o que é que têm que fazer. São as monitorizações e o poder corrigir alguns desvios. São os trabalhadores saberem para o que é que estão a trabalhar e os próprios diretores também. Não conheço outras metodologias, mas só vejo vantagens e não vejo nenhuma desvantagem na utilização do BSC. Às vezes há dificuldades em definir objetivos em algumas matérias, mas nem tudo tem que ter um objetivo associado, à competências e atividade corrente e monitoriza-se de uma outra forma. Só vejo vantagens...

#### **DM - Como é feita a articulação do BSC com o QUAR?**

A1 - Começamos sempre por definir o BSC. Nós fazemos o BSC. Claro que os objetivos estratégicos são plurianuais, são definidos *a priori*, a não ser que haja uma alteração legislativa. Mas anualmente os objetivos operacionais da SGMF e são esses que vão para o QUAR, são selecionados conforme a importância de cada tarefa ou atividade ou projeto que tenhamos que fazer naquele ano. Porque cada ano, apesar das atribuições serem sempre as mesmas, temos estratégias e temos, principalmente, agora com a transição digital, com a conciliação [trabalho/família], com o teletrabalho, há uma série de coisas que cada ano têm mais importância que outros, e é isso que nós selecionamos. Portanto, este ano o que é que nós queremos dar enfoque? E aí metemos nos objetivos operacionais da SGMF e esses vão para o QUAR. Como é que são medidos? Muitas das vezes correspondem a objetivos operacionais de cada unidade orgânica. Há unidades orgânicas que são responsáveis por objetivos que estão no QUAR, mas muitas das vezes não, porque não é possível. Ou uma unidade orgânica que tem um objetivo medido por dois indicadores e nós só queremos um para QUAR. Portanto, nós fazemos esse ajuste. Nós tentamos que não vá tudo para QUAR,

seria impossível. Portanto no QUAR, somos avaliados por 11 indicadores por exemplo, mas no BSC temos 50. No entanto, como nós mandamos sempre o QUAR e o plano de atividades para o GPEARI, para eles verificarem a compatibilidade entre um e o outro, e a SGMF é avaliada pelo QUAR, mas também pelo grau de execução do seu plano de atividades e esse é um dos indicadores de avaliação, não há problema. Na verdade, nós tentamos que as coisas estejam alinhadas, só isso. É impossível não estarem, porque tudo pelo qual nós somos avaliados é feito dentro da SGMF.

**DM - Qual o critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?**

A1 - Tem a ver com aquilo que nesse ano é o mais importante para a SGMF e para a própria Administração Pública. Ou seja, aquilo em que nós achamos que vamos trabalhar mais e vale a pena ser avaliados por isso. Por exemplo, nós temos uma atribuição que é prestar serviços partilhados que é uma das grandes atribuições da SGMF. Não faz sentido que esses objetivos não estejam em QUAR, porque é o grosso do nosso trabalho. Portanto, tudo o que desvia mais recursos, tudo o que é mais importante para a SGMF também vai para o QUAR. É uma questão de importância para esse ano.

**DM - Quem participa nesse processo?**

A1 - Todos, inclusive a direção. Ou seja, a área do planeamento faz uma proposta, mas é a direção que decide sempre para o QUAR. É a direção que aceita ou não aceita e são efetuadas reuniões para essas decisões.

**DM - Nesse processo de seleção, identifica alguns estrangulamentos ou dificuldades?**

A1 - Não. Absolutamente.

**DM - Nem ao nível das limitações do QUAR no n.º de objetivos operacionais aí espelhados?**

A1 - Aí é preciso ter a consciência que não podemos colocar tudo no QUAR nem devemos ser avaliados por tudo. Essa seleção é unânime, todos concordam com o que nesse determinado ano é o mais importante, sendo isso que devemos ser avaliados. Também não podemos estar a pôr objetivos que... Ou seja, se temos um trabalho muito importante e não o colocamos no QUAR, o nosso GPEARI não ia aceitar. Eles (GPEARI) fazem um trabalho de colaboração connosco e como todas as entidades do ministério. Eles olham e sabem o que é que está a acontecer e o que vai para o nosso QUAR e para o plano de atividades e

conseguem dizer: então vocês têm isto muito importante e não o colocam no QUAR? Têm que colocar no QUAR. Mas isso nunca nos aconteceu, porque nós à partida selecionamos muito bem. Porque queremos ser avaliados sobre o trabalho que fazemos.

**DM - Como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional visível no QUAR?**

A1 - A participação é através de reuniões e da divulgação de resultados através de email, intranet e também no nosso website que é obrigatório, ou seja, através de comunicação. Claro que quando há desvios, a comunicação é através de alertas. Nesse âmbito, todas as pessoas já estão preparadas para as monitorizações. Algumas são obrigatórias e todas as pessoas já as conhecem. Depois há indicadores que nós monitorizamos mensalmente quando são muito importantes. Todas as pessoas já estão mais ou menos preparadas, não há nenhum problema. Nós não garantimos a visibilidade de todas as unidades orgânicas, apenas aquelas em que nesse ano têm mais visibilidade. A equidade é muito bonita e para isso colocávamos todas as unidades orgânicas no QUAR, mas isso não é possível. Temos aquelas que contribuem mais. Existem dois ou três objetivos que são transversais à SGMF, como por exemplo: garantir a satisfação dos clientes. Todas as unidades orgânicas estão refletidas no QUAR, mas há umas com mais peso que outras, dependendo do que têm que fazer nesse ano. As pessoas conseguem perceber porque é que estão no QUAR e qual o seu contributo, bem como a importância do seu trabalho para que estejam em QUAR. Nunca tivemos problemas.

**DM - Considera que caso fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?**

A1 - Não. O QUAR é aquilo pelo qual somos avaliados. Agora, para monitorizarmos a estratégia o que fazemos é o BSC. O QUAR é no fundo um extrato.

**DM - Quais as vantagens na utilização destes 2 instrumentos?**

A1 - As vantagens é não perder o foco na estratégia, naquilo que temos que fazer naquele ano. O facto de termos estes dois instrumentos, faz com que toda as pessoas se preocupem com os resultados. Esse foco nos resultados só é possível medindo com estes dois instrumentos, pois de outra forma não seria possível.

**DM - Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes dois instrumentos? Quer com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização?**

A1 - Claro que sim. Muitas coisas podem ser melhoradas. Uma delas tem a ver com o *software* de suporte a estas metodologias, pois são escassos e apenas existem dimensionados à medida. Fizemos um levantamento e é muito complicado que não seja um *software* desenvolvido à medida de uma entidade, não existindo *software* que seja transversal. Existe *software* relacionado com *analytics*, BI, mas não de BSC. E isso é fundamental, pois atualmente é tudo feito em *excel*. Outra questão é tentar encontrar algumas regras a nível de *benchmarking* que sejam iguais para todos. Neste ministério somos muito rígidos quando definimos um objetivo que está em QUAR e no BSC. Por norma, não o alteramos. Se não cumprimos, não o cumprimos e isso fica visível. Noutros sítios, não... Se o objetivo se desvia ou deixa de fazer sentido por alguma razão, simplesmente retiram-no. Neste âmbito, seria preciso definir algumas regras, para que estejamos todos a ser avaliados da mesma forma e com as mesmas regras. Não é cada serviço fazer o que está na real gana. Seriam necessárias algumas medidas a esse nível. Outras estão relacionadas com os GPEARI's. Seria definirem *rankings*, darem-nos *benchmarkings*, serem disponibilizados números para podermos comparar, mas isso sei que eles não têm capacidade para o fazer. Nós não sabemos se o nosso resultado é bom, apenas sabemos consoante a nossa meta, mas não sabemos se é bom no âmbito do Ministério das Finanças, não sabemos se é bom em relação a outras entidades fora do Ministério. Seria muito importante existir um *benchmarking* e indicadores que pudessem balizar os nossos resultados.

**DM - Quero agradecer a disponibilidade para esta entrevista e pergunto se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito desta entrevista e da pesquisa.**

A1 - Já referi que tem a ver com os suportes tecnológicos, pois acho que estamos há muito tempo a fazer manualmente e seria muito importante que existisse sensibilização para este tema.

**DM - Ao nível do QUAR e no carregamento dos dados no GEADAP, poderia existir mais algum desenvolvimento na plataforma existente?**

A1 - A plataforma do GEADAP [Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública] é mantida pela ESPAP [Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.], mas apenas serve como recolhedor de informação. Pois os

documentos têm que ser impressos para depois serem assinados e existem imensas fichas que têm de ser impressas. Mesmo no caso do SIADAP 1, o GPEARl não recebe essa informação, tendo que ser enviado em *excel*. Tem que haver uma definição clara do que é que vamos utilizar. Este processo precisa de ser desmaterializado, é necessário acabar com os ficheiros de *excel* e com o papel. Precisamos, inclusivamente, de saber como as restantes entidades estão a proceder. Ou seja, se os objetivos e indicadores são iguais e se posso comparar. Atualmente não temos comparação com ninguém. É muito difícil saber se uma entidade teve um bom desempenho se não existe comparação. Ou melhor, a entidade avaliadora tem, mas nós não somos informados sobre isso. Apenas temos a nossa avaliação e já devíamos ter ultrapassado essa fase, já devíamos estar a compararmo-nos, por exemplo, entre as secretarias-gerais. O *benchmarking* que temos é muito fraco.

**DM - Talvez uma maior transparência na comparação entre dados das diversas entidades?**

A1 - Não é ao nível da transparência, pois como é obrigatório publicar o plano de atividades e o QUAR nos *websites* das entidades, logo, a transparência existe. Mas para podermos comparar, é necessário recolher tudo e não está tudo ao mesmo tempo disponível. É depois necessário fazer tabelas e gráficos de comparação, não existindo um sistema que tenha toda essa comparação. E independentemente de quem eu seja, possa verificar se a entidade está bem ou mal. Por exemplo, ao nível dos objetivos relacionados com a satisfação dos clientes que todas as entidades têm. Não consigo perceber se a minha entidade está bem ou mal, pois as entidades nem sequer usam a mesma metodologia de questionários ou o mesmo tipo de meta e de escala. Esta área está ainda muito pobre. Tenho muitas dúvidas se queremos levar o planeamento a sério.

**DM - Mais uma vez agradeço a sua disponibilidade.**

## Entrevista A2 realizada no dia 09/02/2021 com um dirigente da SGMF

**DM - Esta entrevista é um contributo para a realização do trabalho final de Mestrado em Administração Pública, intitulado Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR. Gostaria de agradecer a disponibilidade para me conceder esta entrevista, desde já solicito a autorização para a gravação da mesma, garantindo o anonimato do entrevistado, apenas constando a indicação de se tratar de um quadro da SGMF.**

A2 - Sim, autorizo.

**DM - Há quanto tempo está no cargo de dirigente?**

A2 - Na SGMF vai fazer 10 anos como dirigente. Como dirigente na AP já faz 16 anos.

**DM - Acompanhou a introdução do BSC na SGMF?**

A2 - Eu comecei como dirigente em 2005 e nessa altura na AP o BSC ainda não existia nas organizações, ou seja, era uma coisa que estava a começar a ser falada e era mais ao nível das empresas. Depois, começámos a trazer para a AP. Embora, no princípio não foi muito fácil, pois o BSC estava muito ligado à parte do cliente, ao lucro e às empresas. Na AP, o nosso lucro é o serviço público, portanto, houve no início algumas dificuldades na implementação do BSC. Quando cheguei à SGMF estava perfeitamente implementado e já estava em velocidade de cruzeiro. Houve, obviamente, necessidade de aperfeiçoamento durante todo este tempo. Limitei-me a contribuir para o BSC durante todo este tempo. Ao nível das empresas a perspectiva de topo é sempre a financeira, na AP a nossa perspectiva é o cidadão ou cliente. Temos essa diferença.

**DM - Qual a metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?**

A2 - Os nossos valores e a nossa visão decorrem diretamente da nossa missão. Estão intrinsecamente ligados à missão. Obviamente que a visão e valores também estão alinhados ao plano estratégico definido de cinco em cinco anos. Ao longo deste período que estou na SGMF não houve grandes alterações ao nível da visão e dos valores. Tem-se mantido essa estratégia. O que é definido em sede de plano estratégico é depois transposto para o BSC.

**DM - A definição e a revisão dos objetivos estratégicos ocorrem sempre necessariamente por via do plano estratégico a 4 anos ou pode ocorrer no âmbito do QUAR?**

A2 - Sim, mas por regra temos mantido, ou seja, os nossos objetivos estratégicos estão agora alinhados com a carta de missão dos nossos dirigentes superiores. Portanto, há uma revisão de cinco em cinco anos, digamos assim. Ao nível dos objetivos estratégicos, por norma, não há alterações anuais, mantemos o alinhamento desses objetivos durante esse período. Ao nível dos objetivos operacionais, que vão contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos, aí poderá haver algumas alterações ao nível anual, principalmente ao nível dos indicadores.

**DM - Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido na SGMF. Como surgiu a ideia de a implementar?**

A2 - Não lhe consigo responder, pois quando cheguei à SGMF já o BSC estava implementado. No entanto, penso que derivou de uma vontade interna. Foi criado o BSC por orientações internas dos dirigentes superiores da SGMF, é essa a ideia que eu tenho. Neste momento a manutenção dos objetivos estratégicos é por vontade dos nossos dirigentes superiores. Mesmo em relação ao alinhamento do plano estratégico com a carta de missão, são sempre por orientação dos nossos dirigentes superiores.

**DM - Como tem decorrido a utilização do BSC? Mantém-se alguma consultoria externa ou existe uma equipa interna?**

A2 - Atualmente é tudo feito internamente. Tudo está alinhado, quer ao nível dos trabalhadores e dirigentes. Anualmente quando fazemos o plano de atividades, temos por base o nosso plano estratégico e o mapa estratégico. Isso é trabalhado com os nossos colaboradores da SGMF. Cada unidade orgânica trabalha com os seus colaboradores para a definição ou a manutenção dos indicadores e metas que anualmente são fixadas para cada um dos objetivos operacionais e que vão concorrer para os objetivos estratégicos. Mas tudo funciona a nível interno e está tudo alinhado.

**DM - Ao nível dos novos colaboradores e dirigentes que chegam à SGMF nota-se alguma dificuldade na adaptação à utilização do BSC?**

A2 - Tem também a ver com os conhecimentos que à partida já temos. Na minha experiência, quando cheguei à SGMF, apesar de nos serviços onde tinha passado não existia um mapa estratégico e um BSC alinhado com o QUAR de forma direta, eu já sabia o que é que era o BSC. Portanto, rapidamente compreendi a ligação com o QUAR. Nas organizações

em que eu tinha passado, o BSC não estava alinhado com o QUAR. Para mim foi simples e fácil de perceber. Ao nível dos indicadores, já tive alguma dificuldade, não foi tanto ao nível dos objetivos e dos alinhamentos e do que é que concorre para o quê. Foi mais ao nível dos indicadores que houve diferentes perspetivas, digamos assim. Entretanto, com o tempo se dissipou.

**DM - Qual a metodologia seguida para a elaboração dos mapas estratégicos na SGMF? Primeiramente o mapa de topo (corporativo), seguido das unidades orgânicas (*top-down*) ou o inverso (*bottom-up*)?**

A2 - É *top-down*.

**DM - Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?**

A2 - Sim, para cada unidade orgânica. Ou seja, *top-down*, objetivos estratégicos e depois os objetivos operacionais. Em cada unidade orgânica temos o nosso próprio mapa estratégico, digamos assim, que está a concorrer para os objetivos estratégicos. Trata-se de um BSC mais pequeno para cada unidade orgânica. Na minha direção de serviços temos a área da coordenação do programa orçamental e a área financeira da SGMF com os gabinetes, comissões e os serviços partilhados. Temos dois BSC nesta unidade orgânica, um para a área da coordenação do programa e outro para a área financeira, que depois concorrem para a direção de serviços e depois para o mapa de topo.

**DM - Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e os indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?**

A2 - Sim. Ou seja, quando estamos a trabalhar anualmente no plano de atividades e nessa altura é quando podemos fazer revisões ao nosso BSC. Os nossos colaboradores, pelo menos na minha unidade orgânica, são chamados a participar. Há uma reunião em que falamos sobre essas matérias e alteramos ou mantemos o que vem do passado. Fazemos ajustamentos ao nível das metas ou pequenos ajustamentos, tendo em conta a experiência passada. Mas é um trabalho de equipa em que os colaboradores participam.

**DM - Qual a finalidade da utilização do BSC na SGMF? Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação ou como um sistema integrado de gestão estratégica?**

A2 - Eu acho que é um sistema integrado, porque como já referi anteriormente é em *top-down*, temos a parte do QUAR e o SIADAP 3. É um instrumento integrado, não só de monitorização do desempenho da organização, mas também dos próprios trabalhadores e da própria unidade orgânica. Anualmente nós fazemos monitorizações trimestrais, portanto, serve não só para medir resultados, mas também para corrigir eventualmente alguma estratégia ou alinhamento que não esteja a correr bem, para se fazer as correções. Pois no final quem lucra com tudo isto são os nossos clientes e trabalhadores, pois ao nível dos processos temos objetivos e indicadores para essas áreas. Não é só resultados, mas também para a forma de organização da instituição.

**DM - Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC? Os resultados da avaliação e a comunicação da estratégia é por via de reuniões ou simples divulgação interna?**

A2 - Ao nível de organização não há essa informação, ou seja, trimestralmente não há essa informação. Ao nível de cada unidade orgânica, falo pela minha, são os próprios colaboradores que dão a informação relativamente à monitorização trimestral. São os colaboradores que estão envolvidos neste trabalho que é feito na organização. Ao nível da unidade orgânica os trabalhadores estão informados porque são eles próprios que fazem o controlo, digamos assim, do que é que está a acontecer. Do que está definido, se está ou não de acordo com aquilo que foi planeado.

**DM - A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia? Há uma aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional?**

A2 - Anualmente sim. Como disse, fazemos monitorizações trimestrais e com essa monitorização se há algo que está a sair do que seria previsível, há um ajustamento de organização de cada unidade orgânica para que no final do ano essa estratégia que foi definida esteja perfeitamente alcançada e muita das vezes superada.

**DM - Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?**

A2 - As vantagens têm a ver com o próprio desempenho da organização. Se há um caminho definido, obviamente que esse caminho pode ser alcançado por diferentes caminhos. Se temos um objetivo geral temos uma meta e podemos seguir vários caminhos. Se ao definirmos esse caminho e se vemos que as coisas não estão a correr bem, temos sempre a possibilidade de fazer a correção. O BSC, nesse aspeto, tem essa vantagem. A principal desvantagem, e acho que é mais um constrangimento, é a tal necessidade de monitorização

constante. Para áreas em que o volume de trabalho é bastante grande, estes trabalhos adicionais, em termos de equipa, muitas das vezes provocam pequenos constrangimentos, pois em determinadas datas temos de reunir e há trabalhos pendentes que têm de ser acautelados. Trata-se de uma gestão de tempo. É mais um constrangimento do que desvantagem, que é perfeitamente ultrapassável. É mais a questão da necessidade de acompanhamento permanente que por vezes causa uma entropia. Nós, enquanto dirigentes, devíamos ter mais tempo para a gestão do que para a operação e esta consome mais tempo que a gestão. Sou 100% favorável à utilização do BSC, pois acho que é uma excelente ferramenta. Aquilo que não é medido, não sabemos que existe. O BSC é uma ótima ferramenta para mostrar o trabalho que é desenvolvido e as exigências que cada unidade tem para a concretização da sua missão. O BSC serve também para mostrar o nosso trabalho, pois há muito trabalho que não se vê. Somos formiguinhas a contribuir para muita coisa e há trabalho que não se vê e através do BSC o trabalho está lá e vê-se o trabalho de cada unidade e como as coisas correm.

**DM - Como é feita a articulação do BSC com o QUAR? Qual o critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?**

A2 - No caso da minha unidade orgânica, os objetivos que estão no QUAR são referentes a trabalhos ou funções que mais se destacam ou que mais recurso de tempo consome na unidade orgânica, na perspetiva também do cliente. No caso do planeamento, por exemplo, um objetivo do QUAR é o tempo que nós damos resposta às solicitações que são feitas. Normalmente são informações que necessitam de autorização do Ministério das Finanças e que exigem rapidez na análise que é feita para que o produto final, que é a obtenção de autorização seja o mais célere possível, pois é isso que o organismo que nos está a fazer aquele pedido espera. Não é só na perspetiva dos recursos internos que são consumidos, é também na perspetiva do produto final que será o resultado para o cliente. Ao nível da financeira é exatamente a mesma coisa. Temos um objetivo que está no QUAR que tem a ver com o tempo de resposta que nós consumimos a realizar uma determinada tarefa que é vital para que os processos das entidades a quem nós prestamos serviços tenham a sua continuidade.

**DM - Quem participa nesse processo?**

A2 - São os dirigentes intermédios e os colaboradores. Temos uma dificuldade que é ao nível do QUAR, pois nós estamos muito dependentes do histórico que existe no QUAR e pretende-se que haja uma continuidade. O GPEARI que é a entidade responsável pelo SIADAP na SGMF tem também aqui algumas orientações no sentido haver uma continuidade e histórico para que possa ser comparável. Se todos os anos alterarmos os objetivos do QUAR, não

temos histórico, não temos evolução e não há comparabilidade. Nesse aspeto, preservamos alguns objetivos que vêm ao longo do tempo, precisamente para termos histórico e poder haver comparabilidade.

**DM - Nesse processo de seleção, identifica alguns estrangulamentos ou dificuldades?**

A2 - O QUAR serve exatamente para mostrar o desempenho de toda a organização e estão vertidos em QUAR o desempenho de todas as unidades orgânicas. O exemplo da SGMF é que todas as unidades orgânicas estão representadas e todas contribuem. Pode haver umas que contribuem mais do que outras, mas tem a ver com a missão de cada uma dessas unidades orgânicas. Vejo que estão todas representadas. O QUAR representa a missão da SGMF e de cada unidade orgânica.

**DM - Como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional visível no QUAR?**

A2 - Sim. Umas contribuem mais do que outras. A minha unidade contribui para dois objetivos do QUAR, outras só contribuem com um objetivo. Outras contribuem com três ou quatro, depende da atribuição de cada unidade orgânica tem e o peso que isso tem ao nível da organização. Dou um exemplo, temos um gabinete jurídico que dá apoio não só aos membros do governo, que é a principal missão de uma secretaria-geral. Essa unidade orgânica, por si só tem uma responsabilidade acrescida porque representa o Estado em tribunal, representa o Ministério das Finanças, o trabalho deles tem de ficar mais visível. É uma unidade orgânica que contribui mais, em termos de peso, para QUAR do que outras.

**DM - Considera que caso fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?**

A2 - Não, porque no QUAR estão apenas aquelas atribuições mais importantes. Todas as atribuições são importantes, mas aquelas que na unidade orgânica mais se destacam estão no QUAR. Para além dessas, há muitas outras e essas são refletidas no BSC. É um complemento. Só o QUAR não é o espelho de uma organização.

**DM - Nesse caso, há vantagens na utilização destes 2 instrumentos?**

A2 - Claro que sim, complementam-se.

**DM - Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes dois instrumentos? Quer com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização?**

A2 - Eu já conhecia e tinha trabalhado com o BSC, além de também ter tido formação em BSC, mas nunca tido trabalhado com o QUAR e BSC em complementaridade um com o outro. Quando cheguei à SGMF foi uma surpresa bastante agradável, aquilo que acho que faz sentido é a complementaridade dos dois instrumentos. Melhorias na SGMF não vejo, vejo na AP que muito poucos organismos trabalham com o BSC. Todos trabalham com o QUAR porque são obrigados. Depois temos o contrário, temos setores da AP que não têm QUAR, não são obrigados, mas têm o seu BSC. O que eu via era que na AP, para poder haver comparabilidade entre organismos e ministérios... Ao nível de ministérios não há planos estratégicos e acho que isso era fundamental. Em toda a AP permitia haver essa comparabilidade. Não era para saber qual o melhor *ranking* ou o melhor organismo, não é nesse sentido. Mas sim, através desses instrumentos poderemos perceber melhor essas organizações. Se formos ao *website* de uma entidade pública e virmos esses dois instrumentos de gestão, conseguimos perceber e entender para que é que essa organização existe e para que é que serve. Ou seja, não é na sua lei orgânica que diz qual é a missão da organização, pois isso é sempre muito abrangente. Mas através destes instrumentos nós conseguimos perceber perfeitamente para o que é que aquela organização está a contribuir para o cidadão e o que é que o setor público pode dali esperar. A vantagem que eu vejo é que toda a AP utilizasse, não de forma obrigatória, pois acho que isso não faz sentido, o BSC e o QUAR. E também um BSC ao nível ministerial. Ao nível das secretarias-gerais existe um *benchmarking* feito anualmente, mas ainda é muito anos noventa, é mais ao nível de tarefas, mas isso também não é publicado... Eu não sei o que é que aconteceu na economia ou na segurança social. Não há um *benchmarking* na sua verdadeira assunção da palavra. Quando damos os resultados, não vimos o todo, não é publicado e não é dado a conhecer, não sei para o que é que serve. Todos os anos é reportado, mas depois não é divulgada a informação. É uma questão de transparência. No Ministério das Finanças, nós acompanhamos ao nível orçamental 43 entidades, mas só sete é que têm QUAR. Isso cria muitas dificuldades em ter informação de gestão desses organismos. Temos de ir à procura nos seus *websites* os planos de atividades e planos de gestão. Não têm a filosofia da AP, têm a filosofia do privado e é sempre muito difícil comparar e ter a tal transparência da organização e do qual é o seu contributo para os objetivos da Lei do Orçamento de Estado ou das Grandes Opções do Plano. Há sempre anualmente essa dificuldade em ter essa informação. Daí defender a existência destes dois instrumentos e estarem perfeitamente integrados e alinhados na AP e entre ministérios.

**DM - Quero agradecer a disponibilidade para esta entrevista e pergunto se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito desta entrevista e da pesquisa.**

A2 - Desejo-lhe muitas felicidades e que este trabalho venha ajudar a desbloquear algumas mentes. É preciso abrir este tipo de estudo para que as organizações despertem para estas realidades e na AP é uma realidade que ainda não está muito interiorizada. Todos sabem o que é um BSC, mas não está interiorizado. Espero que venha a ajudar na AP, como um todo, termos estes instrumentos e ferramentas que são tão úteis para que todos nós possamos trabalhar e haja a visibilidade desse trabalho. Na AP parece que somos os patinhos feios e o cidadão nos vê como aqueles funcionários das 9h às 17h... Desejo-lhe as maiores felicidades.

**DM - Mais uma vez agradeço a sua colaboração.**

**Entrevista B1 realizada no dia 14/12/2020 com um dirigente na área da gestão estratégica do IPQ**

**DM - Esta entrevista é um contributo para a realização do trabalho final de Mestrado em Administração Pública, intitulado Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR. Gostaria de agradecer a disponibilidade por me conceder esta entrevista, desde já solicito a autorização para a gravação da mesma, garantindo o anonimato do entrevistado, apenas constando a indicação de se tratar de um quadro do IPQ.**

B1 - Sim.

**DM - Há quanto tempo está no cargo e envolvido em atividades de planeamento?**

B1 - Com o BSC estou há cinco anos, mas com o QUAR e com o plano de atividades já estou há mais tempo. Porque eu estava num departamento que dava apoio à administração e nesse sentido já colaborava na elaboração do QUAR e do plano de atividades. Entretanto fui para a gestão da qualidade do IPQ e entenderam que todos estes instrumentos que fazem parte do sistema de gestão fazia sentido estarem numa só pessoa, portanto o BSC ficou comigo. Acaba por fazer sentido, porque se eu tenho todos os outros instrumentos faz sentido gerir também os indicadores e no fundo trabalhar com o BSC. Com isto tudo integrado, QUAR, plano de atividades, BSC, relatório de atividades e outros instrumentos, estou há cinco anos.

**DM - Qual a metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?**

B1 - A missão e a visão decorrem da lei orgânica, nesse aspeto não podemos fugir muito. A visão está naturalmente associada à missão. A estratégia tem a ver com as áreas *core* do IPQ. Tem a ver com a normalização, metrologia e a qualificação. Temos o sistema português da qualidade e os três subsistemas são precisamente a normalização, metrologia e a qualificação. Sendo que nos objetivos estratégicos, o segundo objetivo está relacionado com a normalização e o terceiro objetivo com a metrologia. O primeiro objetivo não está já diretamente relacionado com a qualificação. Porque com o passar dos anos o IPQ, no subsistema da qualificação, deixou de fazer acreditação e certificação. O que nós fazemos nesse âmbito é apenas divulgar o sistema e coordenar. O primeiro objetivo estratégico tem a ver com a divulgação da missão do IPQ e destes três subsistemas. O último objetivo estratégico é o mais recente na descrição que tem agora. O IPQ decidiu implementar um sistema de gestão da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal. Nesse aspeto

fez sentido estabelecer um objetivo estratégico precisamente para isso. Com o objetivo de consolidar a satisfação das partes interessadas como já tínhamos, mas em particular, dos trabalhadores e dos nossos clientes internos. Claro que não podemos discriminar todas as partes interessadas, mas quando falamos em trabalhadores, falamos naturalmente nas suas famílias. Tem tudo a ver com o sistema de gestão da conciliação. Os nossos objetivos estratégicos decorrem da nossa missão, visão e no atual momento, da nossa estratégia associada ao sistema de gestão da conciliação.

**DM - Existe margem de manobra para eventuais alterações a estes objetivos estratégicos?**

B1 - Não. A menos que haja alguma coisa. Nos últimos três anos temos adaptado o nosso QUAR, não em termos de objetivos estratégicos, mas em termos de objetivos operacionais, a obrigações que decorrem da lei do orçamento de estado. Só aí é que nós temos alguma margem de manobra. A missão do IPQ não tem variado, a última vez que mudou foi em 2014, quando foram extintas as direções regionais de economia e o IPQ absorveu algumas competências. Aí conseguimos colocar alguns objetivos operacionais que têm a ver com essas novas competências, de resto a nossa atividade não varia. Portanto, acaba por ser muito estanque ao longo dos anos. Nos últimos anos, temos inscrito nos objetivos operacionais alguns objetivos que decorrem da lei do orçamento de estado e que somos obrigados, nós e todos os serviços públicos que são obrigados a colocar. Por exemplo, este ano e o ano passado tinham a ver com objetivos relacionados com a higiene e segurança e com o trabalho. O ano passado tinha a ver com a progressão na carreira, enfim, situações muito típicas dos serviços públicos.

**DM - Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido no IPQ. Quando e como surgiu a ideia de implementar o BSC?**

B1 - Surgiu ao mesmo tempo com a ideia de certificar o IPQ. Até porque o IPQ é a casa da qualidade e não era certificada. Nós tínhamos manuais de qualidade e de procedimentos, mas nunca tínhamos partido para a certificação. Em 2009/2010 quando se começou a ter esta ideia de certificar, tiveram também a ideia de ter esta ferramenta [BSC], que nos ajuda a gerir os nossos objetivos e a monitorizar o desempenho. Também foi um trabalho feito com a empresa que trabalha connosco, a QUIDGEST. Temos também outras aplicações na área financeira e na área dos recursos humanos e a ideia surgiu um pouco por aí. Ou seja, a nossa ideia de implementar o sistema e isto é uma ferramenta que ajuda e também porque já usávamos outras aplicações que a QUIDGEST fornecia. Mas a principal razão foi a implementação do sistema de gestão da qualidade.

**DM - Quem esteve envolvido no processo de criação e implementação: consultores externos ou alguma equipa interna que também acompanhou?**

B1 - Sim, tal como temos hoje. Temos uma pessoa que gere o BSC, cria os mapas, coloca os indicadores e depois em cada departamento existe um colega que insere os dados nos seus mapas estratégicos. E foi essa equipa que na altura teve formação e aprendeu a mexer e a trabalhar com o BSC.

**DM - Que dificuldades surgiram na implementação?**

B1 - Lembro-me que na altura era mais a leitura em como a aplicação dava os resultados. Porque nem todos os objetivos trabalham para a melhoria, no sentido de aumentar. Noutros casos a melhoria pode ser diminuir, por exemplo, a redução da dívida. Nesse aspeto, os dados não vinham corretos. Foi mais nesse sentido. Trata-se de uma ferramenta informática que está à espera que nós coloquemos lá aquilo que pretendemos e se não fosse bem inserido os resultados não eram os reais. De resto, funcionou sempre bem. Lembro-me que no início tínhamos objetivos que depois só tínhamos o resultado no final do ano. Percebemos que isso não tinha interesse nenhum e só sobrecarregava o sistema ao estarmos a analisar dados mensais que não tinham acompanhamento ao longo do ano. Isso são também melhorias que temos vindo a fazer. Há muitos objetivos que tínhamos e que, entretanto, retirámos. Eram um peso enorme. Tínhamos dezenas de indicadores que agora já não temos. Porque há indicadores em que temos resultados semestrais ou anuais, portanto não vale a pena estar a acompanhar isso ao longo do ano. Mas não houve grandes dificuldades. A aplicação é também amigável.

**DM - Como reagiram os dirigentes e colaboradores à implementação do BSC? Existiram resistências?**

B1 - Não houve. Porque percebeu-se rapidamente, até porque da forma que apresentamos os resultados, que é muito útil. Usávamos muito folhas de *excel* e muitas atas de reuniões com texto escrito. Ao termos uma ferramenta que permite extrair relatórios, gráficos e *dashboards*, é muito mais intuitivo vermos logo os resultados e foi muito bem aceite.

**DM - Qual a metodologia seguida para a elaboração dos mapas estratégicos no IPQ? Primeiramente o mapa de topo (corporativo), seguido das unidades orgânicas (*top-down*) ou o inverso (*bottom-up*)?**

B1 - Nós temos o plano de atividades e a base é essa. O plano de atividades está organizado por objetivos estratégicos do QUAR e praticamente todos os objetivos que estão no plano de

atividades são vertidos no BSC por unidade orgânica. No plano de atividades não estão organizados por unidade orgânica, mas sim por objetivo estratégicos, mas depois no BSC são colocados por unidade orgânica. E para além desses objetivos, agora existem também objetivos que decorrem do sistema de gestão da qualidade e da conciliação. Normalmente, estes últimos são colocados no mapa da gestão de topo e alguns nos recursos humanos, mais aqueles relacionados com a conciliação. Parte-se do plano de atividades onde está organizado daquela maneira, para depois se subdividir por unidades orgânicas, que são no fundo aquelas que têm a responsabilidade de os concretizar.

**DM - Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?**

B1 - Sim. Todas têm.

**DM - Além do mapa estratégico do conselho diretivo e das unidades orgânicas, não existe um mapa estratégico corporativo?**

B1 - Não. Apenas estes, porque fazem a divisão dos indicadores por quem é responsável por eles. Cada objetivo do QUAR é gerido por x unidades orgânicas, portanto está subdividido... No início tivemos um mapa denominado IPQ, onde estavam os objetivos mais gerais, entretanto abandonamos essa ideia, porque não fazia sentido. Aqueles objetivos que não estão diretamente relacionados com uma unidade orgânica, acabam por estar neste que chamamos hoje de CD [conselho diretivo], mas que até há um ano atrás se chamava de IPQ. Por exemplo, onde estarão esses objetivos mais corporativos, nomeadamente os objetivos de gestão da dívida, reclamações, formação, SIADAP. Ou seja, não são geridos por nenhuma unidade orgânica específica, porque não é da responsabilidade dessa unidade, acaba por ser da responsabilidade de todos e por isso estão ali [mapa estratégico do CD].

**DM - Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e os indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?**

B1 - Participa o conselho diretivo e todas as unidades orgânicas. Como é que é feito? O plano de atividades tem que ser apresentado em agosto e tem que estar pronto até à proposta de orçamento de estado. O QUAR só é feito em novembro. Claro que em novembro são feitos ajustes. Como os nossos objetivos e indicadores não têm grande variação ao longo do tempo, são utilizados os que foram definidos no ano anterior e são acrescentados novos objetivos e indicadores que ao longo do ano foram sendo abordados em reuniões com a gestão. São efetuadas reunião trimestrais entre a gestão da qualidade e os diretores, bem como entre gestão da qualidade e o conselho diretivo. São colocadas novidades em algumas coisas apontadas em auditorias internas e externas e depois distribuo pelas unidades

orgânicas e conselho diretivo. Depois são efetuadas reuniões com os trabalhadores ou são enviados emails para os colegas a pedir contributos, partindo sempre da base do ano anterior, sempre no sentido de que temos de melhorar. Especialmente este ano que passou, vamos ter metas para 2021 que vão ser mais baixas que em 2020, mas isso não é o normal. O normal é de ano para ano estejamos sempre a melhorar as nossas metas e objetivos. Mas é assim que fazemos. No fundo, acabam por participar todos, dirigentes e trabalhadores. Participam todos na definição dos objetivos e indicadores.

**DM - Qual a finalidade da utilização do BSC no IPQ? Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação ou como um sistema integrado de gestão estratégica?**

B1 - No fundo é um sistema integrado. Nós usamos porque precisamos mesmo de medir o desempenho. Até porque não é só no final do ano que fazemos a avaliação dos nossos resultados. Fazemos trimestralmente para nós e temos uma obrigação legal de comunicar à tutela a meio do ano qual a execução do nosso QUAR e dos nossos objetivos e se queremos proceder a alguma alteração. E para isso o BSC é essencial. Este ano [2020] é o exemplo disso. O IPQ nunca tinha pedido alteração do QUAR e este ano tivemos que pedir. Com base nos resultados de junho vimos que tínhamos três objetivos operacionais no QUAR que jamais íamos atingir. O BSC serve mesmo como sistema de medição do desempenho e não só como analisar resultados e ter as coisas organizadas.

**DM - Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC? Os resultados da avaliação e a comunicação da estratégia é por via de reuniões ou simples divulgação interna?**

B1 - Todos os meses são divulgados os resultados. Na intranet são colocados todos os meses o relatório do BSC, os mapas estratégicos, os resultados e o relatório mensal. Além disso, é efetuada a divulgação através do envio de email com a divulgação dos resultados, acompanhados dos documentos de suporte. Externamente, divulgamos à tutela e ao Gabinete de Estudos e Estratégia, servindo também como base para a comunicação interna. E funciona, porque às vezes pensamos que os colegas não vão ver, mas vêm e chamam a atenção para algum erro ou porque apercebem-se que afinal não estavam tão bem quanto achavam. Os colegas vêm e funciona bem como forma de comunicação. Depois funciona como em cascata, pois a partir daí vêm os objetivos para o SIADAP 3 e as pessoas estão sempre atentas para o que está a acontecer. O que não acontecia antes de haver BSC, pois não havia uma forma de se acompanhar ao longo do ano os resultados. Ia-se acompanhando, mas mais ao nível da contabilidade e das vendas. Mas não conseguíamos

ter os resultados como temos hoje e a qualquer momento as pessoas irem ver como é que está e se têm que trabalhar mais e quanto é que falta, isso foi muito importante para as pessoas em relação ao SIADAP 3.

**DM - A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia? Há uma aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional?**

B1 - Sim. Nós fazemos obrigatoriamente, ao nível da norma ISO9001, a revisão da gestão anual. Mesmo que não tivéssemos que fazer, fazemos sempre, porque também temos que fazer a comunicação à tutela da monitorização dos resultados semestrais. Nós reunimos trimestralmente e mais uma reunião pela gestão anual. Nas reuniões trimestrais fazemos análise dos relatórios do BSC e como é que estamos e o grau de execução dos objetivos e fica tudo registado. Depois trabalhamos nisso. Aliás, é com base nesse trabalho com o BSC que conseguimos depois muito facilmente apresentar propostas de plano de atividades e de QUAR muito rapidamente. Este ano viu-se.

**DM - Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?**

B1 - Vantagens já referi algumas. Ao nível das limitações, e mais por falta de tempo, pelo que me apercebo e pela formação que tive no BSC, nós usamos pouco a ferramenta. Poderíamos usar muito mais e explorar muito mais também. Mas se calhar para o IPQ, sendo um organismo público, a nossa estratégia não varia muito, os nossos objetivos são praticamente os mesmos, está bom assim. Tem funcionado bem. Não é uma limitação da ferramenta, mas será uma limitação do utilizador. Eu considero que o BSC permite fazer mais do que nós estamos a utilizar. É difícil identificar limitações da ferramenta, porque ela dá exatamente aquilo que nós pedimos e tem corrido bem até hoje, sem problema nenhuma. E quando alguma coisa não está bem, por exemplo se coloco uma meta de cumprimento e no final do mês está amarelo e devia estar no verde ou azul, eu ajusto e é fácil e intuitivo. Até hoje não encontrei limitações nesta ferramenta para aquilo que nós precisamos no IPQ. O que não quer dizer que se fosse numa outra entidade com outros objetivos e outro tipo de indicadores que fosse necessário extrair, pudesse encontrar limitações. Até agora, para aquilo que precisamos enquanto entidade pública e de acordo com nossa missão, tem funcionado bem.

**DM - Trata-se de uma ferramenta feita à medida do IPQ?**

B1 - Sim.

**DM - Como é feita a articulação do BSC com o QUAR? Qual o critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?**

B1 - O critério tem a ver com o que nós necessitamos e com a informação que nós necessitamos de extrair ao longo do ano. Era o que dizia há pouco, só nos interessa ter no BSC os indicadores que necessitamos de acompanhar mensalmente ou trimestralmente. Se nós estivermos a falar de um indicador que só temos resultados no final do ano... Por exemplo, nós temos no nosso QUAR, neste momento, três objetivos operacionais com o grau de satisfação dos clientes externos e outro com os trabalhadores e clientes internos. Este indicador não está no BSC, porque só temos este resultado uma vez por ano. Não traz mais valia eu ter um indicador que só recolho dados uma vez por ano ter no BSC. Todos os outros estão, porque é mesmo necessário, e agora bem se vê, especialmente nos tempos que correm. Nós achámos, por exemplo, que na área da metrologia não íamos conseguir atingir a faturação este ano de 2020. Nos primeiros meses e até ao 1.º semestre, os resultados foram complicados e tivemos quase a pedir uma alteração ao QUAR. Para isso foi muito importante o BSC dar essa ajuda, pois de repente e numa reunião que fizemos em setembro, verificámos que não. Pois estava ótima a faturação, pois o BSC não engana e está tudo bem. A perspetiva é esta, só os objetivos que precisamos mesmo de acompanhar mensalmente ou trimestralmente é que estão no BSC, os outros não.

**DM - Mas são muito mais os objetivos que estão contemplados no BSC do que no QUAR. Qual o critério de seleção dos que estão no BSC para o QUAR?**

B1 - A perspetiva é mesmo essa. É o acompanhamento e a informação que queremos extrair do indicador. Se o que nos interessa para a estratégia e para aquilo que queremos alcançar são dados mensais ou trimestrais, é gerido no BSC. Se não, nós temos todos os objetivos e indicadores num mapa *excel* que temos no sistema de gestão da qualidade e vamos lá inscrevendo o resultado. Não tem grande interesse. Tirando o nível de satisfação que tem grande importância, mas só tenho resultados no final do ano, há outros indicadores que não precisam de estar no BSC.

**DM - Quem participa nesse processo?**

B1 - São todos os departamentos. Antes de serem carregados os dados no BSC, temos o mapa *excel* em que estão todos os objetivos do QUAR, plano de atividades e do sistema de gestão e é enviado para todos os departamentos. Aí eles identificam aqueles que consideram que devem constar no BSC, é claro que já vem *a priori* uma seleção nossa, porque consta uma coluna onde já estão identificados aqueles que deverão constar no BSC.

Depois acabam por concordar ou discordar. Também é a minha função, na área da gestão, de lhes explicar porque é que deve estar ou não deve estar.

**DM - Nesse processo de seleção, identifica alguns estrangulamentos ou dificuldades?**

B1 - Às vezes é mais na questão da existência de vários suportes para inscrever todas as informações. Pois estão num documento que é o plano de atividades e noutra que é o QUAR. Existe uma folha de *excel* onde estão aí todos identificados, depois aqueles que vão para o BSC têm uma matriz própria onde são identificados para os colegas do BSC saberem quais é que vão gerir naquele ano o BSC e depois são colocados no BSC. Há aqui muita burocracia que está associada a este procedimento, mas acaba por ter que ser. Porque as pessoas que apoiam o sistema de gestão de qualidade e tratam dos indicadores de cada departamento não são as mesmas que carregam os dados do BSC, são pessoas diferentes. E daí essa confusão, a existência de vários mapas que são aprovados pelos dirigentes das unidades orgânicas, depois temos um mapa de indicadores que é controlado no sistema de gestão da qualidade e depois temos outro mapa de indicadores que é controlado no BSC. Depois no fundo, conseguimos organizar isso tudo. Tudo isto resulta, pois temos várias equipas a trabalhar em vários indicadores. Mas o ideal seria que fosse a mesma equipa que trata os dados do BSC e que depois tratasse dos indicadores no sistema de gestão. Mas temos que dividir, pois não temos muitas pessoas e não as podemos sobrecarregar. Acaba por ser um pouco confuso a existência de vários mapas.

**DM - Atentas as limitações do QUAR no n.º de objetivos operacionais aí espelhados, como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional visível no QUAR?**

B1 - Há departamentos que naturalmente contribuem mais e isso é claro. Por exemplo, o departamento de administração geral não tem nada no QUAR, apenas tem uma parte que é o grau de satisfação dos trabalhadores, mas não é responsabilidade deles. Têm lá também os recursos humanos, mas não é responsabilidade deles, o grau de satisfação dos trabalhadores é de todos, é da gestão, é de todas unidades orgânicas. Existem três departamentos... mais o departamento de metrologia que tem um peso maior, até porque tem dois indicadores, sendo que um é a faturação e isso tem um peso enorme. Claramente tem uma importância maior em relação a outros departamentos. Não há confusão nem problema nenhum em relação a isso, sendo que isto é no QUAR. Depois em relação ao plano de atividades acabam por estar mais equilibrados. Pois os outros objetivos são coisas que não têm que estar no QUAR mas que fazem parte da gestão diária e do cumprimento das atividades e aí já há uma outra visibilidade. Claramente que existem duas ou três unidades orgânicas que estão mais representadas no QUAR.

**DM - Considera que caso fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?**

B1 - Quanto à questão colocada considero que se fosse apenas utilizado o QUAR tal não seria suficiente para assegurar o acompanhamento contínuo da organização. Caso não existisse o BSC teria de haver outro sistema de monitorização do desempenho. O QUAR refere os objetivos estratégicos, detalha os objetivos operacionais e contém informação sobre os recursos humanos e os recursos financeiros. Esta informação que está vertida no QUAR, se não tiver outros documentos e ferramentas de suporte que pressuponham uma monitorização contínua, é insuficiente. Por um lado, porque ao QUAR está associada uma monitorização semestral reportada a 30 de junho, um momento em que é possível solicitar alterações ao QUAR e a autoavaliação anual; e por outro porque há inúmeros objetivos enquadrados pelo QUAR, que não estão refletidos no documento do QUAR mas que contribuem para a sua execução. Em suma, se não existir um sistema de avaliação e monitorização contínua da informação que está contida no QUAR, nomeadamente dos Objetivos enquadrados pelo QUAR e que constam do Plano Anual de Atividades, bem como dos recursos humanos e financeiros, utilizar o QUAR por si só, cumprindo apenas os prazos definidos no ciclo de gestão, seria insuficiente. Poder-se-ia chegar a uma situação em que, desconhecendo-se a situação real do desempenho da organização, já não haveria tempo para empreender ações corretivas, efetuar alterações e cumprir os objetivos propostos.

**DM - Quais as vantagens na utilização destes 2 instrumentos?**

B1 - A grande vantagem é ter uma fotografia a todo o momento daquilo que se está a passar. Nós temos uma estratégia e temos objetivos delineados para alcançar essa estratégia e é fundamental termos o BSC que nos dá uma fotografia a todo o momento do que é que estamos a alcançar, do que devemos melhorar e o que devemos fazer caso não consigamos atingir o que está previsto. Este ano é o melhor exemplo para verificar isso. Se não fosse termos o BSC e podermos ver a qualquer momento como é que estamos, provavelmente não iríamos pedir uma alteração ao QUAR, porque tão rapidamente não tínhamos resultados e isso era trágico. Os nossos dados no QUAR refletem-se depois no SIADAP 3 e isso é sempre uma grande preocupação e é uma grande vantagem que eu vejo na utilização do BSC. Ou seja, é termos sempre em consideração permanente a avaliação do desempenho das pessoas e não só do instituto no SIADAP 1, mas também em termos sempre em consideração os objetivos individuais de cada um e as pessoas poderem acompanhá-los. Acho que a grande vantagem é essa, termos uma fotografia a todo o momento daquilo que está a acontecer e podermos mudar e melhorar, podermos sempre agir com base numa informação concreta, segura e fidedigna. Acho que isso é a principal vantagem de termos as duas coisas integradas [BSC e QUAR].

**DM - Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes dois instrumentos? Quer com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização?**

B1 - Nós, nas entidades públicas, temos a grande limitação de sermos entidades públicas e isso limita-nos logo. Temos sempre muitas ideias e podíamos até irmos variando os nossos objetivos estratégicos. Temos efetivamente uma estratégia que eu acho que na Administração Pública, pelo menos é a experiência que eu tenho no IPQ, acaba por ser uma estratégia que já está definida e que vai ficar sempre assim. Porque a nossa missão não há de variar muito, portanto, mesmo que queiramos fazer outras coisas, não podemos. É difícil obtermos a aprovação da tutela e de outras entidades. Por exemplo, no nosso caso, temos uma grande limitação pelo facto de nós termos autonomia administrativa e financeira, mas apenas no papel, porque depois não podemos fazer investimento com o dinheiro que temos e isso prejudica a nossa estratégia. A grande limitação parte da nossa natureza enquanto entidade pública, sujeita a regras orçamentais e legais que não nos permite fazer uma série de coisas para alterar a estratégia e a estratégia acaba por ser sempre a mesma. Ao nível do BSC, defendo completamente que deve ser utilizado para gerir, associado à principal vantagem que disse há pouco, porque nos dá a todo o momento uma fotografia daquilo que estamos a fazer e isso é muito importante. Para quem trabalha com isto, percebe que isso é importante para a organização em si, mas para as pessoas também. Eu acho que se tivéssemos tempo para explorar o BSC podíamos fazer outras coisas, mas será que seria importante? Não sei, porque visto que temos essa limitação associada à natureza enquanto entidade pública... Não sei até que ponto é que seria vantajoso poder explorar mais [o BSC] e tirar daí outros resultados. Em resumo, o BSC tem sido uma excelente ferramenta para nós. Lembro-me que ao início os auditores externos que vinham auditar o sistema de gestão da qualidade para a certificação, elogiavam-nos muito, porque não encontravam isto em lado nenhum. Passados estes anos todos, começámos com o BSC em 2009/2010 e já vamos com 10 anos disto, continuam a elogiar e a achar que tiramos bom partido da ferramenta. Será que somos poucos a utilizar o BSC? Se calhar devia ser mais divulgado. Falámos aqui muito do QUAR e do plano de atividades, mas o BSC não está apenas interligado com o QUAR e com o plano de atividades. Nós temos uma metodologia de avaliação do risco que implementámos por causa da certificação ISO 9001 e o BSC também está interligado com esta metodologia de avaliação do risco e acaba por ser muito útil. Ainda há pouco foi efetuada a atualização do nosso plano de prevenção da corrupção e um dos pontos que constam do mapa é a ligação daquele tipo de indicador que estamos a analisar no plano de prevenção da corrupção, se existe indicador no BSC ou não, e como é que está a ser tratado e a sua evolução. Ao nível do IPQ e do sistema de gestão, temos o BSC interligado com outras ferramentas, neste caso, com a ferramenta que utilizamos para a avaliação do risco e também com o plano de prevenção para a corrupção.

**DM - Mais uma vez agradeço a sua disponibilidade e colaboração para esta entrevista e pergunto se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito desta entrevista e da pesquisa.**

B1 - Não... Já acrescentei a parte relativa ao risco e do plano de prevenção da corrupção. Este ano tivemos um código de conduta ética, entretanto publicado em Diário da República e a nossa intenção, futuramente, é fazer a monitorização deste código com indicadores e cremos que poderá passar também pelo BSC.

**Entrevista B2 realizada no dia 05/01/2021 com um dirigente do IPQ**

**DM - Esta entrevista é um contributo para a realização do trabalho final de Mestrado em Administração Pública, intitulado Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR. Gostaria de agradecer a disponibilidade por me conceder esta entrevista, desde já solicito a autorização para a gravação da mesma, garantindo o anonimato do entrevistado, apenas constando a indicação de se tratar de um dirigente do IPQ.**

B2 - Sim, autorizo.

**DM - Há quanto tempo está no cargo de dirigente?**

B2 - Estou no IPQ há oito anos e há seis como dirigente.

**DM - Qual a perceção que tem acerca da metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?**

B2 - No IPQ há uma tentativa de partilha, não vou dizer que funciona bem, mas há uma filosofia. Temos o sistema de gestão da qualidade implementado e eu acho que isso faz a diferença, efetivamente, em relação a outros organismos, porque há já uma metodologia de definição de uma política da qualidade virada para o cliente. Há uma missão e uma visão da casa que é também pelas questões da qualidade. Obrigatoriamente tem de ser partilhada e no fundo tem que resultar do levantamento das necessidades e dos contributos dos trabalhadores e de todos os departamentos. Portanto, há essa filosofia de identificação da nossa missão, visão, política e qualidade. Está definida, está divulgada pelos departamentos e é nos pedido, anualmente, contributos para essa definição. No próprio conselho da qualidade, onde reúne os dirigentes da instituição, também há várias reuniões anuais, à uma reunião final, também anual, onde se definem as estratégias anuais, não só para o plano de atividades, mas também para o plano da qualidade e portanto, há efetivamente uma partilha. Poderia ser melhorado? Poderia e faz-se essas tentativas de anualmente também envolver, não só os dirigentes, mas também os próprios trabalhadores nessa definição. Portanto, eu diria que sim.

**DM - Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido no IPQ. Quando e como surgiu a ideia de implementar o BSC?**

B2 - Quando vim para o IPQ o BSC já estava implementado. Não estava lá na altura, mas julgo que veio muito de uma decisão da direção de topo, não só de implementar um

143

sistema... Nós eramos o IPQ e obviamente fazia sentido, pois se nós pregávamos a implementação da qualidade e do sistema de gestão da qualidade nos outros organismos e nas empresas, fôssemos um exemplo. E eu julgo que foi muito por aí, no fundo, de implementar a nossa visão da gestão para os outros e implementá-la internamente. Eu não tenho a certeza, mas julgo que o BSC veio como um instrumento para ajudar a medir e monitorizar os objetivos SIADAP, mas do plano de atividades, principalmente. Eu julgo que pela filosofia e pela linguagem que se utilizava quando cheguei, que o BSC estava muito ligado à monitorização dos objetivos do plano de atividades. Porque eu sei que no meu departamento de normalização, os objetivos SIADAP mediam-se à parte, ou seja, até havia pessoas diferentes. Uma pessoa reunia os indicadores para fornecer para o BSC, depois quando era preciso fazer as monitorizações para a gestão da qualidade, era outra pessoa que reunia esses dados. Por isso, eu julgo que o BSC veio para apoiar a execução do plano de atividades apenas, mas terá sido neste contexto de tornar a gestão da casa mais objetiva e não tão esotérica, não ter aqueles objetivos que só se olham no final do ano.

**DM - Quem esteve envolvido no processo de criação e implementação, consultores externos ou alguma equipa interna que também acompanhou e/ou acompanha?**

B2 - No início deve ter tido apoio externo. Mas atualmente e no nosso departamento, temos uma pessoa que reúne os dados mensalmente para entregar à gestora da qualidade, que é a pessoa no IPQ que também acumula a gestão do BSC. Cada departamento reúne a informação até dia 8 de cada mês e carrega num mapa a execução mensal dos indicadores. Depois de tudo trabalhado, a gestora da qualidade e do BSC divulga os resultados mensais a todos os trabalhadores do IPQ. No fundo, é uma equipa interna.

**DM - Que dificuldades surgiram na implementação do BSC? Verificam-se dificuldades na sua utilização atualmente?**

B2 - Inicialmente houve dificuldades no nosso departamento. A pessoa que carregava os dados informaticamente, tinha algumas carências ao nível da falta de competências informáticas. Mas ao nível de entendimento, a cultura está bem implementada. Atualmente quem está a reunir e a carregar os dados é uma pessoa que tem facilidade em fazer isso, não há problema. No nosso departamento, funciona muito bem. Para cada indicador, temos também de forma partilhada na nossa intranet outros mapas... Por exemplo, temos um objetivo que está relacionado com as visitas de acompanhamento às nossas entidades protocoladas e isso está a cargo de 10 técnicos. A nível interno temos uma ficha onde o técnico, a cada visita que faz, vai lá e preenche. Depois, a pessoa que faz a recolha de dados para o BSC, vai a esse mapa e nesse mês vê o que foi feito, portanto, é necessária uma cultura de haver registos. E desses registos, corresponder a evidências e de se saber onde as

vão buscar, para a coisa ser fluída. O que achei quando lá cheguei [IPQ], é que todos os meses estávamos a inventar a roda, a contar manualmente os dados, é uma metodologia... Pessoalmente, sou contra, mas há pessoas que não têm nada contra isso, mas é uma questão de metodologia. Tem que haver uma cultura da casa para que o BSC seja uma ferramenta para termos os dados trabalhados.

**DM - Como reagiram os dirigentes e colaboradores à implementação e ao uso do BSC? Existiram ou existem resistências?**

B2 - Reagem bem. Posso dizer que as pessoas que têm chegado depois de mim, porque quem lá estava, já estava habituado, as pessoas gostam [BSC]. Tenho tido reações, de que é a primeira vez que explicam que objetivos é que eu tenho, e quais são as metas trimestrais que eu tenho que atingir e para o que é que isso contribui para os objetivos gerais da organização. Tive reações desse género. Também sei que a cultura da casa é propensa a isto. O IPQ tem o papel facilitado, porque é a nossa dinâmica. O meu departamento é o da normalização, fazemos normas, portanto dizerem-nos que a partir de agora passam a fazer assim e de acordo com esta norma, para nós é o normal. Mas é necessário haver essa partilha e o entendimento das pessoas, para o que é que serve, pois facilita.

**DM - Qual a metodologia seguida para a elaboração dos mapas estratégicos no IPQ? Primeiramente o mapa de topo (corporativo), seguido das unidades orgânicas (*top-down*) ou o inverso (*bottom-up*)?**

B2 - A esse nível está muito estabilizado, mas não sei como é que partiu. Todos os anos se reflete sobre o mapa estratégico, mas há essa possibilidade de se tiver necessidade de se introduzir uma nova atividade que vá... Estou a lembrar que há uns anos introduzimos as visitas de acompanhamento ou as ações de capacitação das nossas comissões técnicas. Foi uma proposta que veio do nosso departamento que encaixou depois no mapa estratégico do IPQ geral [mapa do CD], mas tem é que fazer sentido, tem que ser uma atividade que faça sentido naqueles objetivos estratégicos da organização. Nesse sentido há sempre o encaixar nessa primeira visão do CD.

**DM - Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?**

B2 - Está a ser para todos os departamentos. Cada departamento do IPQ é um pouco diferente. No departamento de normalização há uma unidade orgânica de gestão operacional que está dentro da direção global, mas os objetivos, apesar de serem muitos distintos da unidade orgânica, são tratados a nível do departamento. Porque eu e a diretora do departamento fazemos um nível de gestão... nós combinamos que fazíamos uma equipa

de gestão do departamento. Eu caio na gestão operacional dos técnicos, mas tudo é decidido e tratado pela equipa. Os indicadores do BSC são tratados a nível do departamento, embora uns caiam nas pessoas ligadas à unidade ou ao departamento. Não sei se no departamento de metrologia, porque as direções de unidade são mais autónomas entre si, se há mais divisão, à de haver uns objetivos só para uma unidade, e outros para outra. Pode variar, mas o desdobramento vai ao nível da unidade de departamento.

**DM - Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e os indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?**

B2 - Todos têm oportunidade de propor novos objetivos e indicadores. É sempre a gestora da qualidade que faz a ligação entre os departamentos e o CD. Há aqui uma dinâmica, o primeiro pedido de contributos face ao que já existe, contributos para alteração que depois são discutidos em reunião com o CD para serem aprovados ou não. Isto quer ao nível de novos indicadores, novos objetivos e alterações das metas de cada indicador. É feito nesse sentido.

**DM - Qual a finalidade da utilização do BSC no IPQ? Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação ou como um sistema integrado de gestão estratégica?**

B2 - Acaba por ser mais um sistema de gestão estratégico. Há muita parte operacional da monitorização dos objetivos, fruto da cultura da gestão da qualidade da casa que nos obriga a monitorizar os objetivos a cada três meses e a cada mês fazer uma avaliação. Nós precisamos, para o estilo de gestão que fazemos, desses dados que o BSC vai reunindo para percebermos se é necessário alterar a meta ou se é necessário reforçar a equipa. Nesse aspeto, acaba por se tornar parte da gestão estratégica da casa. Porque nós podemos chegar a um ponto, em que há um objetivo com um resultado tão mau, que temos que alocar mais pessoas a esse objetivo, parar com outro que já estamos quase a superar e vamos dedicarmo-nos ao objetivo em atraso. Dá-nos uma perspetiva de gestão dos recursos, mas também, ao fim do ano e ao longo dos anos, uma perceção de que se aquele objetivo, a nível estratégico, continua a fazer sentido ou não. Nós tínhamos um objetivo que fazia sentido há uns anos atrás, que era a formação para as escolas e que agora deixou de fazer sentido. Começámos a perceber que as estratégias das escolas vão noutro sentido e o IPQ, na área das escolas secundárias, não acrescentava nada. Começámos a receber menos pedidos e os resultados das avaliações que fazíamos iam sendo reduzidos. Dá-nos uma perspetiva ao longo destes últimos anos e decidimos que no próximo ano não vamos incluir... E agora com o COVID, nem vamos às escolas. É um exemplo em que através do BSC,

que é a ferramenta que nos permite essa monitorização mensal, perceber que este objetivo, que até era um objetivo estratégico do IPQ e que apostava recursos, deixou de fazer sentido. Há depois aqui esta avaliação no final do ano, quando o CD reúne com o conselho da qualidade e que pega nestes dados do BSC para ver o que ainda faz sentido ou não.

**DM - Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC? Os resultados da avaliação e a comunicação da estratégia é por via de reuniões ou simples divulgação interna?**

B2 - Ao longo dos anos vai variando. O atual CD gosta de fazer reuniões trimestrais gerais com os trabalhadores. Também não somos muitos, somos cerca de 100 pessoas no mesmo edifício e facilmente se convocam os trabalhadores. Vai variando ao longo dos anos, mas também há comunicações por email para todas as pessoas. A gestora da qualidade, nesse sentido, faz esse papel. Todas as decisões do CD são comunicadas. Há poucos dias recebemos o email com os resultados do BSC e mensalmente todos os trabalhadores recebem o ponto de situação. Agora se as pessoas olham e vêm, isso já não sabemos. Uma coisa que se torna rotineira, já não surte o mesmo efeito. É sempre necessário algum reforço. Não sei como é que os meus colegas fazem nos outros departamentos, mas ao nível do departamento de normalização, fazemos uma reunião trimestral com o ponto de situação dos objetivos do BSC. Como temos realmente tudo fundido, nós colocámos tudo o que é objetivo do SIADAP das pessoas, também porque temos muitos objetivos partilhados entre as pessoas, objetivos do plano de atividades e do QUAR, temos isso tudo no nosso sistema gestão da qualidade, portanto aproveitamos as reuniões de monitorização do sistema da qualidade para fazer o ponto de situação dos objetivos com os trabalhadores. Eles vão estando sempre com o reforço para aquele que é o objetivo QUAR. E isso faz sentido, pois esse é que é o foco. As pessoas sabem que aquele é que é o foco da sua atividade e é esse que faz sentido dedicarem os seus esforços. A nível do IPQ essa é a filosofia, depois na prática se todos os departamentos têm a mesma dinâmica? Julgo que não, mas acho que isso depende da forma como cada um trabalha.

**DM - A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia? Há uma aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional?**

B2 - Sim, isso é feito. Até porque nós, na gestão da qualidade, somos obrigados a que quando há um objetivo sistematicamente com as metas abaixo do vermelho, temos que apresentar medidas de correção ou medidas preventivas. Se eu tenho um objetivo em que sei que nos meses de agosto e setembro o valor será zero, devido às férias, há sempre um reforço no trimestre anterior. O nosso trabalho depende de comissões técnicas que nos

enviam trabalho e há aqui um trabalho nosso de insistência e há estas ações que temos sempre que reforçar. Isto não está incorporado, as pessoas vão mudando e esquecendo, isto é um trabalho de gestão que facilmente com o BSC tem essa vantagem, dá-nos o gráfico com as evidências, em que devíamos estar com 20 normas editadas e ainda só temos 10. O que quer dizer que no próximo mês para além das 10 que tínhamos ainda são mais 10 normas. Temos que enviar emails, reforçar e fazer reuniões. Ao nível dos departamentos à aqui essa dinâmica. Ao nível estratégico também, pois nós temos o nosso plano de ações de melhoria por departamento, onde temos que inscrever precisamente isso: que ações é que implementámos quando cada um dos indicadores está no vermelho? O que fizemos para que o indicador saísse do vermelho?

#### **DM - Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?**

B2 - Não conheço outro mecanismo de recolha da informação. Mas eu diria que as vantagens são aquelas que eu já referi. Incorpora-se muito facilmente com o SIADAP. Julgo que a lógica do SIADAP é precisamente esta, é uma gestão estratégica que cai até ao nível do trabalhador. O BSC facilita essa gestão do SIADAP. Junta-se facilmente com uma gestão da qualidade, como nós temos no IPQ. Pode criar alguma cristalização, digamos assim. Seria aqui a desvantagem. Se realmente não tivermos uma dinâmica de repensar todos os anos, de implementar alguma dinâmica, pode cristalizar, porque fica ali aqueles objetivos marcados, aqueles indicadores. O plano já está montado, é só cumprir aquelas metas e isto depois deixa de funcionar... Mas isso não é um problema do BSC. O BSC é uma ferramenta que vai moldar-se às decisões estratégicas da organização. Agora, pode é a organização cair na tentação, em que como tem um esquema tão pré-definido e tão bem estruturado, que fica cristalizado e não se reinventa. Às tantas perguntamo-nos: porque é que estamos a fazer isto? Porque está no BSC... O BSC passa a ser a desculpa para o mau funcionamento da organização. É esse o cuidado que tem que se ter com o BSC. É ele não ser a causa, mas sim a ferramenta.

#### **DM - Como é feita a articulação do BSC com o QUAR? Qual o critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?**

B2 - Já tive uma evolução na perceção disso. Quando estamos ao meu nível [dirigente intermédio], estamos numa “sanduiche”, pois não temos acesso a tudo. Mas de alguma forma entendemos e temos acesso a alguma informação. Nós já passámos por uma perceção dessa cristalização, em que um objetivo QUAR não pode ser alterado e temos que aguentar com isso e ir melhorando de ano para ano... Isso não tem lógica. Lá está, é má comunicação. Nos últimos anos e fruto de muito diálogo com o CD, com a gestão da qualidade, com a pessoa responsável pelo BSC e com os dirigentes, começámos a perceber

que se pode alterar. E alterámos há três anos os nossos objetivos. O departamento de normalização tem só um objetivo que está no QUAR e esse objetivo já foi alterado. E agora vamos pedir para alterar novamente. Lá está, ao fim de três ou quatro anos, pode já não ser aquele objetivo que é efetivamente estratégico e que todos temos que trabalhar para ele. Já tivemos durante muitos anos o [objetivo] do número de normas publicadas em português. Só que depois o mundo mudou e há setores em que não querem traduzir normas, lidam muito bem com elas em inglês e não precisam. O facto de termos muitas normas traduzidas para português, chegámos a um número que não conseguimos fazer mais do que aquilo e é ridículo. Convém manter aquele número, mas não estar como um objetivo de melhoria e mantê-lo no QUAR. Então, mudámo-lo para conseguir capacitar as comissões técnicas com mais ferramentas [objetivo operacional n.º 1 no QUAR 2020 do IPQ], pois tudo se digitalizou e os procedimentos mudaram e foi estratégico nos últimos quatro anos. Agora que está estabilizado, estamos a pensar a nível do QUAR que poderá vir um outro objetivo que poderá ser o do IPQ garantir que a elaboração da norma não demore tanto tempo como demora atualmente. Aquelas que são efetivamente necessárias fazer, são bem feitas porque já têm formação e são feitas as que são necessárias, não são 500 ou 900, mas aquelas que são necessárias e sejam feitas e disponibilizadas rapidamente para o público. É essa evolução que a nível estratégico deve ser pensado e os objetivos do QUAR devem estar a servir a estratégia da organização. O BSC dá os dados para extrair. Continuam a ser monitorizados ao nível do plano estratégico, pois são indicadores importantes. A vantagem do BSC é essa. O indicador continua a estar lá, por exemplo, este que agora estamos a pensar para os próximos anos, que é um tempo médio de edição, vai cruzar as normas com o tempo de edição e, portanto, são dados que temos que ter em termos de recolha da informação. O fato de termos o BSC há muitos anos, faz com que nós possamos regredir dez anos e perceber que agora vou colocar um objetivo QUAR que vai buscar estes dados, mas que estão monitorizados há mais de dez anos. Até consigo perceber a flutuação e perceber porque é que está a evoluir neste sentido ou não. E isso é uma grande mais valia, nós olharmos para trás e vemos dez anos de registos do mesmo indicador, é uma grande vantagem.

#### **DM - Quem participa nesse processo?**

B2 - Baixa ao nível dos dirigentes sem qualquer dúvida. Depois, está um pouco à decisão dos dirigentes dos departamentos se fazem essa comunicação e consulta com os seus trabalhadores. Mas eu julgo que é feito. Nós, no IPQ como também fazemos os nossos questionários de satisfação do cliente interno e dos trabalhadores no âmbito da gestão da qualidade, uma das coisas que nos últimos anos tem aparecido nos resultados da satisfação dos trabalhadores, foi precisamente essa. O de quererem participar mais na decisão dos objetivos e que fossem mais envolvidos. Nós também temos esses dados e isso obriga, pela

força, a gestão de topo a tomar medidas. Como resultado dos questionários, isso vai obrigatoriamente para o plano de ações de melhoria e obrigatoriamente nós vamos ter que fazer ações no auditório, enviar emails, fazer uma consulta aos trabalhadores e depois mostrar evidências. Tem havido esta dinâmica, pode ser sempre melhorada.

**DM - Atentas as limitações do QUAR no n.º de objetivos operacionais aí espelhados, como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional visível no QUAR?**

B2 - Eu julgo que tem sido feito no nosso QUAR, pelo menos cada departamento tem de ter um objetivo seu e de sua responsabilidade própria no QUAR. Depois há objetivos partilhados. Eu julgo que temos atualmente no nosso QUAR um objetivo que se prende com a satisfação do cliente e é recolhido por consultores externos que aplicam o questionário de satisfação aos nossos clientes. Há aqui a participação de todos, pois são questionados os clientes do departamento de normalização, os clientes da metrologia, dos licenciamentos, biblioteca e os compradores de normas. Há aqui no QUAR essa preocupação em incluir todos os contributos dos serviços do IPQ. Realmente são poucos. Acredito que numa casa como a segurança social ou uma direção-geral de imposto, seja mais complicado refletir todos os departamentos. Mas aí terá que ser muito pela missão da organização. Se uma direção não contribui para a missão... há que pensar da necessidade desse departamento.

**DM - Considera que caso fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?**

B2 - O QUAR é só muito definir as linhas. Daquilo que conheço do QUAR, ou seja, o SIADAP 1 só define os critérios, os requisitos e a metodologia. Mas não dá propriamente como fazer isso? E como reunir? Julgo que o BSC vem nesse sentido. Dá a ferramenta e complementa o QUAR, pois o QUAR não tem o como. Se ligássemos apenas ao QUAR, o meu departamento apenas teria um único objetivo, mas não é o caso. Temos um plano de atividades para cumprir e umas atividades complementam e vão contribuir para que outras se realizem. É interessante, no meu ponto de vista operacional, vejo o BSC de apoio ao plano de atividades e não só ao QUAR.

**DM - Quais as vantagens na utilização destes 2 instrumentos?**

B2 - É a operacionalização, a objetividade e a recolha centralizada de dados. Num sítio, centralmente temos os objetivos. Uma monitorização mensal é a grande vantagem, por comparação com outros serviços. O que eu vejo nesta evolução nestes últimos anos, apesar de todas as críticas ao SIADAP, eu julgo que vem trazer uma gestão. Eu trabalhei em sítios na

AP com a gestão do tipo anos 80, sabe-se lá o que é que se anda aqui a fazer, não se sabe o que é que se fez, o que é que é para fazer, quantas coisas se fez... O SIADAP obrigou a isso. Portanto, a monitorização mensal e os departamentos e as pessoas conseguirem saber concretamente se estão a conseguir fazer ou não, é essa a grande vantagem.

**DM - Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes dois instrumentos? Quer com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização?**

B2 - Não consigo dar muitas sugestões. A minha utilização ao nível do BSC é ao nível da parte do fornecimento dos indicadores, saber que existe por trás um mapa estratégico que vai fundamentar estes objetivos e ser esta lógica do SIADAP. Acho que tem que evoluir nestas mudanças que o mundo vai atravessar necessariamente. Na minha unidade, até à dois ou três anos atrás, eu tinha dois grupos de pessoas. Nas reuniões eu tinha de transmitir a mesma mensagem de duas maneiras: uma para as pessoas com mais de 55 anos e outra para com as de idade inferior. Aquilo que eu dizia para umas, não fazia qualquer sentido para outras, não faziam a mínima ideia do que é que eu estava a dizer. Acho que o BSC e o QUAR e toda metodologia na gestão da AP vai necessariamente ser repensada nos novos estilos de gestão, como é que as pessoas trabalham. De alguma forma isso vai ter que se refletir. Como? Isso é que já não sei como vai ocorrer. Daquilo que é a minha perceção, enquanto gestora de pessoas, já está a acontecer uma rutura nas metodologias de trabalho. Alguns objetivos no QUAR ainda estão muito dimensionados à maneira antiga, na maneira de funcionar do antigamente. Há que repensar. Uma das coisas que noto muita diferença, é a questão do envio de emails fora de horas. Até uma determinada altura, enviava emails fora de horas, porque sabia que ninguém ia ver esse email até chegar ao dia seguinte ao trabalho. Até ao dia em que comecei a ter pessoas mais novas na equipa e essas pessoas respondiam a esses emails. Há aqui novas formas de trabalhar, novas disponibilidades das pessoas, novas motivações que têm de ser tidas em conta. O BSC é adaptável, mas provavelmente a forma e os objetivos que são estabelecidos, se calhar é que têm que ser pensados, têm que ser refletidos ou a forma que são medidos. Mas não é culpa do BSC. Realmente tem que se pensar nesta lógica da digitalização e dos modos de trabalhar. Das motivações que levam as pessoas a trabalhar e que são diferentes de há uns tempos atrás.

**DM - Mais uma vez agradeço a sua disponibilidade e colaboração para esta entrevista e pergunto se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito desta entrevista e da pesquisa.**

B2 - Nada a acrescentar. Desejo-lhe boa sorte e as maiores felicidades.



## Entrevista B3 realizada no dia 12/02/2021 com técnico superior do IPQ

**DM - Esta entrevista é um contributo para a realização do trabalho final de Mestrado em Administração Pública, intitulado Instrumentos de gestão estratégica e avaliação das organizações públicas: Proposta de articulação entre o *Balanced Scorecard* e o QUAR. Gostaria de agradecer a disponibilidade por me conceder esta entrevista, desde já solicito a autorização para a gravação da mesma, garantindo o anonimato do entrevistado, apenas constando a indicação de se tratar de um dirigente do IPQ.**

B3 - Sim, autorizo.

**DM - Na área de planeamento e mais em específico no BSC, qual a sua experiência?**

B3 - Em BSC apenas no IPQ. Ainda tentámos implementar na entidade onde estive anteriormente como vogal, mas não conseguimos. Implementámos a gestão da qualidade, o que não foi mau. Depois exige investimento e nem sempre os órgãos da AP estão disponíveis para investir naquilo que o *excel* mais ou menos amanhã consegue responder. Deixe-me dizer que a ferramenta é tão fácil de utilização... Eu acho que o que se passava quando cheguei ao IPQ era que ninguém estava a explicar às pessoas onde é que se tinha de inserir os dados e o que era importante. A sensação era que as pessoas olhavam para as várias *sheets* e ficavam sem saber onde mexer.

**DM - Gostaria que se reportasse ao momento em que o BSC foi introduzido no IPQ. Quando e como surgiu a ideia de implementar o BSC?**

B3 - Eu entrei no dia 1 de outubro de 2009 para o IPQ e foi logo no dia 7 de outubro que se iniciou o projeto com a primeira reunião com a Quidgest. O que sei é que desde o início de 2008 andava-se a tentar operacionalizar efetivamente o BSC. Sei que a iniciativa veio por parte da administração, o presidente da altura era uma pessoa excepcional, para quem não sabe era o braço direito do Belmiro de Azevedo.

**DM - Quem esteve envolvido no processo de criação e implementação, consultores externos ou alguma equipa interna que também acompanhou e/ou acompanha?**

B3 - O que foi feito foi um conjunto de reuniões com um ou dois colegas da Quidgest e os quatro dirigentes diretores de departamento do IPQ. Sei que no início um membro da administração esteve presente. Com alguma frequência estava alguém da administração que acompanhava de perto este novo projeto e mais os diretores dos quatro departamentos.

**DM - Que dificuldades surgiram na implementação do BSC? Verificam-se dificuldades na sua utilização, quer pelos dirigentes e pelos trabalhadores?**

B3 - Quando eu entrei estavam nesse impasse. Já tinham feito reuniões e visionamentos, mas as pessoas não estavam verdadeiramente comprometidas. Tive que dar o pontapé de saída. Houve dificuldades até eu chegar. A sete de outubro foi a primeira reunião e em dezembro já estava a apresentar resultados. Durante alguns anos estivemos a fazer indicadores de todos os departamentos, cerca de 100 indicadores. No início de cada mês a fazer o histórico do mês anterior e a fazer ajustes, porque quando se começou a definir era só a Quidgest e os diretores e as coisas estavam definidas de uma forma abstrata. Não havia uma consciencialização da importância e valia do BSC para o acompanhamento continuado do desempenho organizacional. Creio que o que se fez foi uma revisão. Vi o que estava mais ou menos planeado e depois reuni com cada diretor de departamento e comecei a definir. Este indicador é sobre vendas de normas, isto faz sentido ser acompanhado por semestre? Não? Isto é o *core* da atividade da normalização? Se é, então nós temos que acompanhar isto mensalmente. Quais são as metas mensais? E as metas intercalares. Temos outro objetivo que é a avaliação da satisfação do cliente. Se calhar este pode fazer-se de seis em seis meses ou anualmente. Não vamos incomodar constantemente o cliente, pois eles deixam de querer responder a inquéritos, pois é uma massada, pois ainda são uma dúzia de perguntas.

**DM - Como reagiram os dirigentes e colaboradores à implementação e ao uso do BSC? Existiram ou existem resistências?**

B3 - Houve porque todo o ser humano quando tem uma novidade tem aquela resistência natural à realização de uma nova atividade. O que facilitou o processo, foi que não se definiu ninguém em concreto. Eu fiquei com o ónus todo de definir e planear as metas anuais, semestrais, trimestrais ou que fosse. Como fiquei com essa responsabilidade e simultaneamente eu disse a cada diretor que me responsabilizava por inserir a informação, criei os tais mapas de *excel*. No fundo, eles perdiam uma meia hora a dar a informação. Eles sabiam os seus dados e preenchiam as tabelas e perdiam cerca de meia hora. Eu tinha essa informação compilada no *excel* e responsabilizava-me por introduzir, assim eles estavam descansados. Houve resistência, mas o trabalho adicional foi só preencher um quadrado de *excel* com os seus indicadores, talvez uns quinze indicadores que haveria no princípio por departamento e depois as transversais ao IPQ que envolviam a administração.

**DM - Qual a metodologia seguida para a elaboração dos mapas estratégicos no IPQ? Primeiramente o mapa de topo (corporativo), seguido das unidades orgânicas (*top-down*) ou o inverso (*bottom-up*)?**

B3 - Nós usamos o *bottom-up*. Quem não tenha estado desde o momento zero, talvez não tenha essa percepção. Continua a ser, a bem ou a mal, pois não temos evoluído muito. O que se fazia há doze anos é exatamente igual ao que se faz agora, exceto que já há muitos anos atrás se definiu um responsável por departamento ao nível do BSC. Não houve assim grande *upgrade* a nível da atuação. Por departamento, como são unidades técnicas com atividades praticamente dissociadas, muito circunscritas e muito técnicas, não se cruzam, o que quer dizer que não haja pontos de confluência, mas a atividade de cada departamento é muito específica e circunscrita. O que significa, que quando defino os objetivos do departamento de metrologia, não tem rigorosamente nada a haver com os objetivos do departamento de normalização. O que é que pode haver de comum? Se a realização de eventos para promover a qualidade e o sistema português da qualidade, que é a nossa missão principal enquanto IPQ, há aí de facto a satisfação do cliente que é geral, queremos saber por departamento, mas ao nível global, porque há uma entidade que pode ser um comprador de uma norma, e aí respeita ao departamento de normalização, mas pode ser uma entidade que tem um posto de combustível que quer fazer a verificação. Há objetivos gerais e há objetivos, que são a grande fatia do bolo, são por departamento. O que se sucede é que se define mais por departamento e depois o que fizer sentido coloca-se no mapa do CD.

**DM - Está a ser praticado o desdobramento do BSC por todas as unidades orgânicas?**

B3 - É o mapa do departamento em si. O que nos fazemos é que cada mapa tente tocar todas as áreas do departamento. Por exemplo, o departamento de normalização é a parte da produção das normas, o tempo médio de elaboração de uma norma, o número de documentos que é produzido por mês. Mas também tem a parte da venda das normas, das ações de sensibilização dentro ou fora da AP, da importância das normas que é outro indicador. O nosso mapa estratégico não é muito segmentado, não há uma fratura. Significa que todas as funções e tarefas importantes por departamento são traduzidas em indicadores precisos para o departamento. Mas não se define que é o grupo que se define mais à venda de publicações e normas, ou o grupo que se dedica à produção de normas, não existe isso. Para quê complicar e burocratizar ao criar mapas adicionais. Basta um que toque nas áreas todas do departamento, o que importa é medirmos o desempenho organizacional todo ele. O que interessa é que enquanto organização naquele departamento, o que é que está a correr melhor ou pior, não é preciso desdobramento noutros mapas.

**DM - Quem participa e como são definidos os objetivos operacionais e os indicadores? Participam todas as unidades orgânicas?**

B3 - Os objetivos acabam por ser definidos no plano de atividades em setembro e outubro, quando se começa a definir o plano do ano seguinte. No fundo, nunca foge muito do ano

anterior, a não ser que haja atividades nova ou outra que perde relevância. Temos um conjunto de objetivos que definimos no plano de atividades, dos quais um pequeno grupo que passam a ser objetivos QUAR. Nós temos oito objetivos QUAR. Na prática há uma definição de objetivos para o plano de atividades e é expurgada uma parte para QUAR. Os funcionários envolvem-se até um certo envolvimento. Mas não há uma mudança radical de objetivos, eles vão-se mantendo, pois, a organização e a sua missão é a mesma, podem adquirir novas competências, mas não há muita flutuação. Há um envolvimento para definirmos, quando se fazem reuniões de departamento, mas não é geral no IPQ. No meu departamento promovemos reuniões trimestrais, semestrais ou no início de cada ano. Por exemplo, temos um objetivo de vendas com um determinado valor ou temos um objetivo de produção de normas com metas anuais e semestrais, faz sentido mantermos isso? O COVID-19 permite-nos? Com estas imprevisibilidades do mercado ou do mundo atual, fazemos ajustes? Há aqui um envolvimento dos técnicos, mas não é propriamente na criação de objetivos. Pode ser também na revisão de métricas.

**DM - Qual a finalidade da utilização do BSC no IPQ? Meramente como um sistema de medição do desempenho organizacional, como um sistema de comunicação da estratégia, para comunicação dos resultados da avaliação ou como um sistema integrado de gestão estratégica?**

B3 - Eu tendia para dizer que se trata de um sistema de medição do desempenho organizacional. O que se pretende efetivamente é medir e aferir esta performance institucional. Percebermos que nós temos objetivos muito concretos que são medidos por nós e avaliados pela tutela. E queremos ter esta monitorização contínua e se nós tivermos indicadores com meta mensal, que são os ideais, permite-nos acompanhar de forma tão próxima a evolução da execução de cada indicador e conseguirmos fazer ajustes e ter medidas corretivas e atempadas para a tomada de decisão. Nós o que pretendemos efetivamente não é tanto mostrar a estratégia. É uma ferramenta que nos permite e define a estratégia institucional da organização, mas na verdade o grande propósito é mesmo nós conseguirmos acompanhar com muita frequência qual foi a evolução.

**DM - Como decorre a comunicação na organização no âmbito do BSC? Os resultados da avaliação e a comunicação da estratégia é por via de reuniões ou simples divulgação interna?**

B3 - Temos duas situações. Mensalmente o BSC é preenchido por cada departamento. Essa informação é disponibilizada não só na intranet pelo departamento, mas há uma área comum da intranet que diz mesmo BSC, na altura eu criei para que todos pudessem consultar a informação. Mensalmente informava todo o IPQ que já se encontrava disponível

o BSC relativo ao mês anterior. A comunicação é feita de forma muito aberta e com muita frequência. Ninguém pode dizer que não ouviu falar no BSC, se não ouviu falar é porque não lê os emails que seguem para toda a gente. Pelo menos há 12 emails por ano em que se refere o BSC. E é o BSC que tem salvo muitos aspetos em auditorias, porque os auditores ficam muito impressionados quando vêem uma ferramenta mais moderna que tem tolerâncias e que mede pequenos ajustes e que permite mudar a tolerância e ajusta logo as metas. Há ali facilidades que impressionam.

**DM - A partir do desempenho alcançado são efetuadas revisões periódicas à estratégia? Há uma aprendizagem através da correção de erros e melhoria da estratégia com vista a um melhor desempenho organizacional?**

B3 - Sim, mas é feito praticamente anualmente, não é tanto semestral. Como o QUAR tem de ser avaliado semestralmente, isso pode obrigar a alguns ajustes, mas em anos atípicos como foi em 2020. Mas dizer que com frequência é revista a estratégia e que estamos no bom caminho e vamos direcionar os reportes e recursos para outra área ou vamos atuar doutra forma... Não tenho essa perceção, porque acho que não acontece mesmo, porque acompanho o plano de atividades e o QUAR. Eventualmente no semestre porque temos de fazer a avaliação para a tutela e no final do ano.

**DM - Quais as vantagens e limitações na utilização do BSC?**

B3 - Não vejo desvantagens. Vejo só vantagens. É nós fazermos este acompanhamento muito próximo do desempenho, ou seja, não é eu definir no dia 1 de janeiro os meus objetivos e depois lá para junho é que vamos ver como é que vai o objetivo. Não. Eu estou mensalmente com o olho clínico em cima do indicador e eu consigo perceber qual é a tendência dele, se está a subir, a manter ou a descer, e aí eu atuo. Uma aplicação que nos permite todos os meses perceber se eu estou em melhoria ou se estou em crescendo ou em decrescendo e também me permite dizer que não estamos bem no departamento ou no IPQ e vamos introduzir alterações.... Acho que não há melhor para a estratégia e para um acompanhamento empresarial. No fundo, permite maximizar resultados, porque nós os acompanhamos sempre, pois todos os meses temos os resultados, eu acho que essa é a grande vantagem, quer na perspetiva dos *stakeholders*, na financeira, na inovação e na aprendizagem, e por aí fora. No fundo, há aqui uma tentativa, através deste acompanhamento continuado que é feito de forma mensal, de gerir o equilíbrio entre objetivos de curto prazo com os de médio e longo prazo, porque eles têm periodicidades diferentes. É termos objetivos de carácter financeiro e não financeiro. E também esta análise mais para dentro e mais para fora, relacionada como é que os outros nos vêm quando se fala da satisfação. Acho que a medição feita com esta frequência é a grande vantagem que o BSC

nos permite, porquê? Porque eu sei que sou alertada pelo *dashboard* [sistema de monitorização do BSC] e nós ficamos com a consciência mais efetiva do comportamento de cada objetivo e de cada indicador e essa é a grande vantagem. Desvantagens? Não vejo... É o trabalho de preencher cada indicador? Não consigo ver desvantagens, mas se calhar é porque sou uma acérrima defensora do BSC.

**DM - Qual a metodologia seguida para a definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos?**

B3 - É muito estanque e é quase genérica em toda a AP. Porquê? Porque nós temos um conjunto de competências que é definido pelas várias tutelas. Enquanto numa empresa tenho esta atividade e depois vou querer expandir ou vou querer abolir alguma ação, seja interna ou para o exterior. Ou se uma empresa quer externalizar ou quer começar a exportar. Por exemplo, no caso da COVID-19, as empresas tiveram que se ajustar e podem fazer isso de qualquer maneira. O IPQ não pode reinventar muito. Não podemos dizer que a partir de agora não fazemos verificações metrológicas, que é uma grande fonte de receita do IPQ, 60% e vamos agora produzir máscaras... O nosso contributo, por exemplo, foi a norma das máscaras feita em Portugal. As pessoas não sabem, mas a norma, em si, foi feita pelo IPQ. A lei orgânica é, no fundo, a baliza e não podemos inventar muito ao lado. Podemos fazer de outras maneiras para chegar ao mesmo objetivo, há vários trajetos para chegar a um destino, mas não saímos daquele destino. Por isso é que não se muda de forma fácil os objetivos estratégicos nem a missão nem a visão, porque o IPQ foi criado em 1986 com um determinado intuito. Mas às vezes há reestruturações ao nível dos ministérios e governos retiram serviços e competências aqui e acrescentam acolá. Mas só se for um caso desses, que é o caso mais vulgar.

**DM - Como é feita a articulação do BSC com o QUAR? Qual o critério de seleção dos objetivos operacionais e indicadores do BSC para o QUAR?**

B3 - Acho que o critério é o da visibilidade. O que é que revela e o que traduz fielmente a atividade do IPQ. Quando se olha para a lei orgânica e para os estatutos e nós percebemos que a missão do IPQ é fazer isto e aquilo, e então assim definem-se quais são os indicadores mais importantes para a inclusão no QUAR. E escolhe-se um ou dois do departamento de normalização, um ou dois mais emblemáticos do departamento de metrologia, um ou dois do departamento do sistema português da qualidade e assuntos europeus, da administração geral que são os de avaliação e satisfação do cliente e de redução das dívidas. No fundo é definir dentro de cada departamento o que é que dá mais visibilidade, que demonstra e evidencia o cumprimento da nossa lei orgânica, da nossa verdadeira missão.

**DM - Quem participa nesse processo de seleção?**

B3 - O conselho diretivo e os quatro diretores de departamento.

**DM - Atentas as limitações do QUAR no n.º de objetivos operacionais aí espelhados, como se garante a visibilidade e participação de todas as unidades orgânicas no desempenho organizacional visível no QUAR?**

B3 - No fundo, o QUAR afunila muito aquilo que é a missão, pois é muito mais ampla do que os objetivos que estão no QUAR. Podemos considerar um bloqueio ou estrangulamento. O QUAR é redutor e o BSC é muito mais amplo. Garantimos a visibilidade das unidades orgânicas, através de um ou dois objetivos. Por exemplo, temos dois do departamento de metrologia, um da normalização, três do departamento de assuntos europeus e um mais genérico. A medição é conforme, mas o QUAR não é igual todos os anos. Há objetivos que se vão mantendo já há décadas, mas não são sempre exatamente iguais, vai havendo um ajuste, como este ano houve. Há uma tentativa de equidade.

**DM - Considera que se fosse utilizado apenas o QUAR, seria suficiente para o acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização?**

B3 - Não, de todo. Creio que não. Por exemplo, a produção de documentos normativos suporta-se num conjunto de situações. Se eu não avaliar o tempo médio de edição de uma norma, porque tanto faz se os colegas demoram 20 dias ou demoram um ano inteiro, não é a mesma coisa, eu tenho que avaliar outras situações. E para o QUAR só vai a produção de documentos normativos que este ano nem é o número de documentos, mas sim o tempo médio de edição da produção de documentos. Mas costumava ser em anos anteriores, por exemplo 500 normas num ano. Mas eu não posso só medir isso. Eu tenho que perceber que cá em baixo houve mais tempo para fazer a norma? Porquê? Houve alteração nos recursos humanos? Saíram duas pessoas para a reforma e uma está doente, logo temos 3 baixas. Entretanto, vem alguém de fora e um novo não substitui três pessoas experientes. É preciso medir isso. É preciso perceber se não há outro tipo de situações. Ou casos de violência psicológica com os funcionários, isso também tem influência neste objetivo. Claro que não há um indicador que meça a violência psicológica. Há vários aspetos e vários indicadores que concorrem com o indicador que tem maior visibilidade e que vai para o QUAR. Mas eu não posso dizer que é medido e que se percebe como é que esta a funcionar o IPQ só pelo que está no QUAR. Não. É mentira, porque aí não percebemos as causas e não podemos atuar para melhorar. Era preciso fazer em 50 dias e demorámos 100 dias, porquê? Era para fazer 1000 documentos num ano e só fizemos 200? porquê? Há um conjunto de indicadores que

suportam este tipo de informação. O QUAR não é suficiente para demonstrar a ação, o trabalho diário e o desempenho de uma organização, na minha opinião.

**DM - Quais as vantagens na utilização destes 2 instrumentos?**

B3 - Eu acho que é nenhuma. O BSC dá toda a informação para o QUAR. Eu acho que o QUAR não faz falta. Não tenho nada contra com as ideias novas da tutela. Acho que o QUAR não revela por si só aquilo que é a capacidade de trabalho e a performance organizativa de uma instituição. Aquilo é redutor, são poucos os objetivos. A não ser que o QUAR tenha 50 objetivos, assim iria plasmar a realidade de uma organização. O OBSC ajuda, porque mede tudo. Imagine que o BSC mede 100 indicadores e no QUAR estão lá oito, esses também estão lá. O BSC fornece os dados para o QUAR.

**DM - Sugestões e propostas de melhoria na articulação destes dois instrumentos? Quer com base na utilização na sua organização, ou, se preferir, uma reflexão em geral e não consubstanciada na sua organização?**

B3 - Se o QUAR fosse um documento mais extenso, esta articulação era excelente. A articulação existe, mas qual é a utilidade de pensar numa melhor articulação se eu só tenho ali cinco objetivos? Então o IPQ tem mais de 100 objetivos e isso é que revela a nossa atividade. E depois tenho apenas cinco objetivos no QUAR... O que é eu posso dizer para uma melhor articulação? A articulação está bem feita. O QUAR é que tem poucos objetivos. A falha, para mim, está no QUAR. Mas a articulação existe. Isto é acompanhado no BSC e depois é só o traduzir para o preenchimento no QUAR. É transferir a informação de um lado para o outro, é transcrever a informação, mais nada. A fonte é o BSC, é muito linear.

**DM - Mais uma vez agradeço a sua disponibilidade e colaboração para esta entrevista e pergunto se quer acrescentar algum assunto que considere pertinente no âmbito desta entrevista e da pesquisa.**

B3 - Para mim, acho que uma das grandes vantagens que tem é de facto poder identificar e plasmar a estratégia organizacional. Nós percebermos o que é que é efetivamente relevante na atividade daquela instituição. Através do BSC vemos os vários mapas estratégicos. De resto, as vantagens competitivas do BSC em relação a outras ferramentas é esta possibilidade de com muita frequência eu ir acompanhando, medindo e melhorando. Eu poder atuar de forma atempada, acho que esta é a grande vantagem. Há uma grande mais valia de o facto de nós podermos ter várias representações gráficas da mesma informação. Claro que em *excel* também podemos fazer isso, mas termos as quatro hipóteses de apresentar resultados em quatro formatos... Para uns é muito interessante de uma maneira,

para outros de outra. É essa versatilidade de apresentação de resultados para a organização, porque não somos todos iguais. Para uma entidade pública pode dar mais jeito de uma determinada forma e para um privado e para uma grande empresa, terá mais interesse visualizar os resultados de outra forma. Talvez seja uma das vantagens do BSC.

## **Anexo 3 - Matriz de codificação da análise de conteúdo**

## Matriz de codificação: dimensões, categorias e subcategorias

Dimensão	Categoria	Subcategorias
Estratégia	Definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos	Plano estratégico
		Lei orgânica
	Alterações à estratégia	Partilhada com os elementos da organização
		Por via de alterações legislativas
	Iniciativa de implementação	Alinhada à carta de missão
		Administração/topo da entidade
	Metodologia para elaboração dos mapas estratégicos	Sistema de Gestão da Qualidade
		Decorre da lei
	Desdobramento dos mapas estratégicos	<i>Top-down</i>
		<i>Bottom-up</i>
BSC	Definição dos objetivos, indicadores e metas	Todas as unidades orgânicas
		Unidades orgânicas de 1.º nível
	Finalidade do BSC	Participação de todos os colaboradores
		Sistema de medição do desempenho organizacional
	Comunicação dos resultados	Sistema integrado de gestão estratégica
		Reuniões e email para todos os colaboradores
		Intranet e email
	Revisões periódicas à estratégia a partir do desempenho organizacional	Apenas reuniões com dirigentes
		Não há comunicação
	Vantagens	Revisões periódicas à estratégia a partir do desempenho organizacional
Desvantagem		Revisões com limites
		Alinhamento estratégico
		Clarificação da estratégia
		Monitorização da estratégia
Desvantagem	Demonstra o trabalho feito	
	Incorporação com o SIADAP 3	
	Monitorização constante	
Desvantagem	Potencia a cristalização	
	Não há desvantagens	

Dimensão	Categoria	Subcategorias
Articulação entre o BSC & QUAR	Critério de seleção dos objetivos operacionais	Importância
		O que representa a atividade da entidade
		Consome mais recursos
	Participação na seleção	De acordo com a metodologia de cálculo dos indicadores
		Área do planeamento
		Dirigentes intermédios e colaboradores
	Equidade e visibilidade das unidades orgânicas no QUAR	Direção de topo e diretores de departamento
		Todas participam sem garantias de equidade
	Estrangulamentos no processo	Não é garantida diretamente pelo QUAR
		Sem estrangulamentos
Vários suportes para inserção de dados		
Vantagens na utilização dos dois instrumentos	Caráter redutor do QUAR	
	Foco nos resultados	
		Complementaridade

## **Anexo 4 - Análise de conteúdo às entrevistas**

## Análise de conteúdo às entrevistas

### Dimensão - Estratégia

#### Categoria - Definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos

Subcategorias	Unidade de registo
Plano estratégico	"(...) começamos por definir o plano estratégico para definir esses instrumentos estratégicos, missão, visão, SWOT. Depois, com base nisso e paralelamente, definimos o BSC para criarmos o plano de atividades anual. Sempre com base nos objetivos plurianuais estratégicos que definimos." (A1)
	"Os nossos valores e a nossa visão decorrem diretamente da nossa missão. (...) a visão e valores também estão alinhados ao plano estratégico definido de cinco em cinco anos. (...) Tem-se mantido essa estratégia. O que é definido em sede de plano estratégico é depois transposto para o BSC." (A2)
Lei orgânica	"A missão e a visão decorrem da lei orgânica, nesse aspeto não podemos fugir muito. (...) Os nossos objetivos estratégicos decorrem da nossa missão, visão (...)." (B1)
	"(...) eu acho que na Administração Pública (...) acaba por ser uma estratégia que já está definida e que vai ficar sempre assim. Porque a nossa missão não há de variar muito, portanto, mesmo que queiramos fazer outras coisas, não podemos. É difícil obtermos a aprovação da tutela e de outras entidades. Por exemplo, no nosso caso, temos uma grande limitação pelo facto de nós termos autonomia administrativa e financeira, mas apenas no papel, porque depois não podemos fazer investimento com o dinheiro que temos e isso prejudica a nossa estratégia. A grande limitação parte da nossa natureza enquanto entidade pública, sujeita a regras orçamentais e legais (...)." (B1)
	"A lei orgânica é, no fundo, a baliza e não podemos inventar muito ao lado." (B3)
Partilhada com os elementos da organização	"No IPQ há uma tentativa de partilha (...)." (B2)
	Obrigatoriamente tem de ser partilhada (...) resultar do levantamento das necessidades e dos contributos dos trabalhadores e de todos os departamentos. (...)." (B2)
	No próprio conselho da qualidade, onde reúne os dirigentes da instituição (...) à uma reunião final (...) onde se definem as estratégias anuais (...)." (B2)

Dimensão - Estratégia

Categoria - Alterações à estratégia

Subcategorias	Unidade de registo
Por via de alterações legislativas	<p>“Pode decorrer por força de necessidade de revisão ou alterações legislativas ou por obrigatoriedades.” (A1)</p> <p>“(…) não mexemos nos objetivos estratégicos, (...). Mas se houver necessidade, ou se houver alguma alteração à lei orgânica ou às atribuições da SGMF, sim.” (A1)</p> <p>“(…) os objetivos estratégicos são plurianuais, são definidos <i>a priori</i>, a não ser que haja uma alteração legislativa.” (A1)</p> <p>“Nos últimos três anos temos adaptado o nosso QUAR (...) a obrigações que decorrem da lei do orçamento de estado. Só aí é que nós temos alguma margem de manobra.” (B1)</p> <p>“(…) não se muda de forma fácil os objetivos estratégicos nem a missão nem a visão (...) há reestruturações ao nível dos ministérios e governos retiram serviços e competências aqui e acrescentam acolá. Mas só se for um caso desses, que é o caso mais vulgar.” (B3)</p>
Alinhada à carta de missão	<p>“os nossos objetivos estratégicos estão agora alinhados com a carta de missão dos nossos dirigentes superiores. Portanto, há uma revisão de cinco em cinco anos, digamos assim. Ao nível dos objetivos estratégicos, por norma, não há alterações anuais, mantemos o alinhamento desses objetivos durante esse período.” (A2)</p>

## Dimensão - BSC

### Categoria - Iniciativa de implementação

Subcategorias	Unidade de registo
Administração/topo da entidade	“Foi criado o BSC por orientações internas dos dirigentes superiores da SGMF, é essa a ideia que eu tenho.” (A2)
	“Neste momento a manutenção dos objetivos estratégicos é por vontade dos nossos dirigentes superiores. Mesmo em relação ao alinhamento do plano estratégico com a carta de missão, são sempre por orientação dos nossos dirigentes superiores.” (A2)
	“(…) julgo que veio muito de uma decisão da direção de topo (…).” (B2)
	“Sei que a iniciativa veio por parte da administração (…).” (B3)
Sistema de Gestão da Qualidade	“Surgiu ao mesmo tempo com a ideia de certificar o IPQ. Até porque o IPQ é a casa da qualidade e não era certificada. (…).” (B1)
	“Mas a principal razão foi a implementação do sistema de gestão da qualidade.” (B1)
Decorre da lei	“A utilização da metodologia BSC está mais ou menos implícita na legislação.” (A1)
	“Quando nós começámos, na altura eu tinha tido formação no INA com alguns formadores com experiência nesta metodologia e nesta matéria, acabou por ser baseado nisso que optámos por esta metodologia, apesar de estar implícito na legislação.” (A1)
	“Não está indicado que deve ser utilizado o BSC [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro], mas percebe-se perfeitamente que se refere ao BSC.” (A1)

Dimensão - BSC

Categoria - Metodologia para elaboração dos mapas estratégicos

Subcategorias	Unidade de registo
<i>Top-down</i>	"Primeiro começamos pelos objetivos estratégicos e pelo mapa estratégico de topo. Depois é que vamos para as unidades orgânicas, pois têm que saber como se alinhar. (...) Os objetivos estratégicos são fundamentais. Mesmo nos objetivos operacionais da SGMF (...) é importante que eles os conheçam antes de começarem a definir os seus objetivos." (A1)
	"Ou seja, <i>top-down</i> , objetivos estratégicos e depois objetivos operacionais" (A2)
	"Nós temos o plano de atividades e a base é essa. O plano de atividades está organizado por objetivos estratégicos do QUAR e praticamente todos os objetivos que estão no plano de atividades são vertidos no BSC por unidade orgânica." (B1)
	"Parte-se do plano de atividades onde está organizado daquela maneira, para depois se subdividir por unidades orgânicas, que são no fundo aquelas que têm a responsabilidade de os concretizar." (B1)
	"Todos os anos se reflete sobre o mapa estratégico. (...) há uns anos (...) uma proposta que veio do nosso departamento que encaixou depois no mapa estratégico do IPQ geral (...) tem que ser uma atividade que faça sentido naqueles objetivos estratégicos da organização. Nesse sentido há sempre o encaixar nessa primeira visão do CD." (B2)
<i>Bottom-up</i>	"Nós usamos o <i>bottom-up</i> . Quem não tenha estado desde o momento zero, talvez não tenha essa percepção. (...) Há objetivos gerais e há objetivos, que são a grande fatia do bolo, são por departamento. O que se sucede é que se define mais por departamento e depois o que fizer sentido coloca-se no mapa do CD." (B3)

Dimensão - BSC

Categoria - Desdobramento dos mapas estratégicos

Subcategorias	Unidade de registo
Todas as unidades orgânicas	“Sim. E para algumas equipas também.” (A1)
	“Sim, para cada unidade orgânica.” (A2)
	“Em cada unidade orgânica temos o nosso próprio mapa estratégico, digamos assim, que está a concorrer para os objetivos estratégicos. Trata-se de um BSC mais pequeno para cada unidade orgânica.” (A2)
	“Na minha direção de serviços (...) Temos dois BSC nesta unidade orgânica, um para a área da coordenação do programa e outro para a área financeira, que depois concorrem para a direção de serviços e depois para o mapa de topo.” (A2)
Unidades orgânicas de 1.º nível	“Está a ser para todos os departamentos. (...) Os indicadores do BSC são tratados a nível do departamento, embora uns caiam nas pessoas ligadas à unidade ou ao departamento. (...) mas o desdobramento vai ao nível da unidade de departamento.” (B2)
	“É o mapa do departamento em si. O que nos fazemos é que cada mapa tente tocar todas as áreas do departamento. (...) O que interessa é que enquanto organização naquele departamento, o que é que está a correr melhor ou pior, não é preciso desdobramento noutros mapas.” (B3)

## Dimensão - BSC

### Categoria - Definição dos objetivos, indicadores e metas

Subcategorias	Unidade de registo
Participação de todos os colaboradores	"Participam todas as unidades orgânicas. Existem fichas de recolha de dados que enviamos aquando da elaboração do plano de atividades." (A1)
	"Os nossos colaboradores, pelo menos na minha unidade orgânica, são chamados a participar. Há uma reunião em que falamos sobre essas matérias (...). Fazemos ajustamentos ao nível das metas (...) tendo em conta a experiência passada. Mas é um trabalho de equipa em que os colaboradores participam." (A2)
	"Isso é trabalhado com os nossos colaboradores (...)." (A2)
	"Cada unidade orgânica trabalha com os seus colaboradores para a definição ou a manutenção dos indicadores e metas que anualmente são fixadas para cada um dos objetivos operacionais e que vão concorrer para os objetivos estratégicos." (A2)
	"São efetuadas reunião trimestrais entre a gestão da qualidade e os diretores, bem como entre gestão da qualidade e o conselho diretivo. Depois são efetuadas reuniões com os trabalhadores ou são enviados emails para os colegas a pedir contributos, partindo sempre da base do ano anterior, sempre no sentido de que temos de melhorar." (B1)
	"No fundo, acabam por participar todos, dirigentes e trabalhadores. (...) na definição dos objetivos e indicadores." (B1)
	"São todos os departamentos. Antes de serem carregados os dados no BSC (...) é enviado para todos os departamentos. Aí eles identificam aqueles que consideram que devem constar no BSC (...)." (B1)
	"Está definida, está divulgada pelos departamentos e é nos pedido, anualmente, contributos para essa definição." (B2)
"Todos têm oportunidade de propor novos objetivos e indicadores. É sempre a gestora da qualidade que faz a ligação entre os departamentos e o CD. Há aqui uma dinâmica, o primeiro pedido de contributos face ao que já existe, contributos para alteração que depois são discutidos em reunião com o CD para serem aprovados ou não. Isto quer ao nível de novos indicadores, novos objetivos e	

---

Subcategorias	Unidade de registo
	alterações das metas de cada indicador." (B2)
	"Os funcionários envolvem-se até um certo envolvimento. Mas não há uma mudança radical de objetivos, eles vão-se mantendo, pois, a organização e a sua missão é a mesma, podem adquirir novas competências, mas não há muita flutuação." (B3)
	Há aqui um envolvimento dos técnicos, mas não é propriamente na criação de objetivos. Pode ser também na revisão de métricas." (B3)

---

Dimensão - BSC

Categoria - Finalidade do BSC

Subcategorias	Unidade de registo
Sistema de medição do desempenho organizacional	"Nós usamos porque precisamos mesmo de medir o desempenho. Até porque não é só no final do ano que fazemos a avaliação dos nossos resultados. Fazemos trimestralmente para nós e temos uma obrigação legal de comunicar à tutela a meio do ano qual a execução do nosso QUAR e dos nossos objetivos e se queremos proceder a alguma alteração. E para isso o BSC é essencial." (B1)
	"O BSC serve mesmo como sistema de medição do desempenho e não só como analisar resultados e ter as coisas organizadas." (B1)
	"Eu tendia para dizer que se trata de um sistema de medição do desempenho organizacional. O que se pretende efetivamente é medir e aferir esta performance institucional." (B3)
	"Nós o que pretendemos efetivamente não é tanto mostrar a estratégia. É uma ferramenta que nos permite e define a estratégia institucional da organização, (...) o grande propósito é mesmo nós conseguirmos acompanhar com muita frequência qual foi a evolução." (B3)
Sistema integrado de gestão estratégica	"Acho que é um sistema integrado." (A1)
	"Começa por ser um sistema de monitorização do desempenho da SGMF e de cada unidade orgânica. (...) Tudo isto está muito ligado e também serve de comunicação. Como fazemos monitorizações ao longo do ano (...) as pessoas vão sempre tendo a noção e tendo a perceção do que é que está a correr melhor e pior." (A1)
	"Eu acho que é um sistema integrado (...) não só de monitorização do desempenho da organização, mas também dos próprios trabalhadores e da própria unidade orgânica. (A2)

Dimensão - BSC

Categoria - Comunicação dos resultados

Subcategorias	Unidade de registo
Reuniões e email com todos os colaboradores	<p>“O atual CD gosta de fazer reuniões trimestrais gerais com os trabalhadores. (...) mas também há comunicações por email para todas as pessoas. (...) Todas as decisões do CD são comunicadas.” (B2)</p> <p>“Há poucos dias recebemos o email com os resultados do BSC e mensalmente todos os trabalhadores recebem o ponto de situação. Agora se as pessoas olham e vêem, isso já não sabemos. Uma coisa que se torna rotineira, já não surte o mesmo efeito. (...) ao nível do departamento de normalização, fazemos uma reunião trimestral com o ponto de situação dos objetivos do BSC.” (B2)</p>
Intranet e email	<p>“Na intranet são colocados todos os meses o relatório do BSC, os mapas estratégicos, os resultados e o relatório mensal. Além disso, é efetuada a divulgação através do envio de email com a divulgação dos resultados, acompanhados dos documentos de suporte.” (B1)</p> <p>“Essa informação é disponibilizada não só na intranet pelo departamento, mas há uma área comum da intranet (...). A comunicação é feita de forma muito aberta e com muita frequência. Ninguém pode dizer que não ouviu falar no BSC (...). Pelo menos há 12 emails por ano em que se refere o BSC.” (B3)</p>
Apenas reuniões com dirigentes	<p>“Da equipa de planeamento com os diretores de serviço é através de reuniões. (...) Com a direção é feita sempre que necessário.” (A1)</p> <p>“Imagine que há um objetivo que está menos bem e é muito importante? (...) Aí temos que pedir a ajuda da direção, pois muitas das coisas não dependem completamente dos diretores de serviço. (...) Normalmente é a direção que faz a comunicação com essa unidade orgânica.” (A1)</p>
Não há comunicação	<p>“Ao nível de organização não há essa informação, ou seja, trimestralmente não há essa informação.” (A2)</p> <p>“Ao nível de cada unidade orgânica, falo pela minha, são os próprios colaboradores que dão a informação relativamente à monitorização trimestral. (...) Ao nível da unidade orgânica os trabalhadores estão informados porque são eles próprios que fazem o controlo (...).” (A2)</p>

## Dimensão - BSC

### Categoria - Revisões periódicas à estratégia a partir do desempenho organizacional

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>“Anualmente nós fazemos monitorizações trimestrais, portanto, serve não só para medir resultados, mas também para corrigir eventualmente alguma estratégia ou alinhamento que não esteja a correr bem, para se fazer as correções.” (A2)</p> <p>“Como disse, fazemos monitorizações trimestrais e com essa monitorização se há algo que está a sair do que seria previsível, há um ajustamento de organização de cada unidade orgânica para que no final do ano essa estratégia que foi definida esteja perfeitamente alcançada e muita das vezes superada.” (A2)</p> <p>“Sim. Nós fazemos obrigatoriamente, ao nível da norma ISO9001, a revisão da gestão anual. (...) porque também temos que fazer a comunicação à tutela da monitorização dos resultados semestrais.” (B1)</p> <p>“Nas reuniões trimestrais fazemos análise dos relatórios do BSC e como é que estamos e o grau de execução dos objetivos (...) Depois trabalhamos nisso. (...) é com base nesse trabalho com o BSC que conseguimos depois muito facilmente apresentar propostas de plano de atividades e de QUAR muito rapidamente.” (B1)</p>
Sim	<p>"Nós precisamos, para o estilo de gestão que fazemos, desses dados que o BSC vai reunindo para percebermos se é necessário alterar a meta ou se é necessário reforçar a equipa." (B2)</p> <p>"Sim, isso é feito. (...) na gestão da qualidade, somos obrigados a que quando há um objetivo sistematicamente com as metas abaixo do vermelho, temos que apresentar medidas de correção ou medidas preventivas." (B2)</p> <p>"Sim, mas é feito praticamente anualmente, não é tanto semestral." (B3)</p> <p>“Como o QUAR tem de ser avaliado semestralmente, isso pode obrigar a alguns ajustes, mas em anos atípicos como foi em 2020. Mas dizer que com frequência é revista a estratégia e que estamos no bom caminho e vamos direcionar os reportes e recursos para outra área ou vamos atuar doutra forma... Não tenho essa perceção, porque acho que não acontece mesmo (...).” (B3)</p> <p>Eventualmente no semestre porque temos de fazer a avaliação para a tutela e no final do ano." (B3)</p>

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>“Naturalmente. Principalmente aos indicadores. (...) Antes, tínhamos indicadores cujas metas eram um valor, agora não. (...) as metas por norma já são intervalos, já são muito mais reais. (...) Internamente temos mais liberdade em tudo o que não é QUAR, podemos fazer ajustes, pois só depende da direção.” (A1)</p>
Revisões com limites	<p>“Tudo o que é QUAR não temos tanta liberdade, pois tem de ir ao GPEARI e ao ministro e é mais complicado. Fazemos ajustes, tentamos que não sejam muitos e a partir dos seis meses já não fazemos e não permitimos.” (A1)</p> <p>“Neste ministério somos muitos rígidos quando definimos um objetivo que está em QUAR e no BSC. Por norma, não o alteramos. Se não cumprimos, não o cumprimos e isso fica visível.” (A1)</p>

Dimensão - BSC

Categoria - Vantagens

Subcategorias	Unidade de registo
Alinhamento estratégico	"As vantagens é o alinhamento da estratégia com cada unidade orgânica, que de outra maneira seria impossível." (A1)
	"É transformar em objetivos, as atribuições e a missão da SGMF, que fica muito mais claro para todos o que é que têm que fazer." (A1)
Clarificação da estratégia	"São os trabalhadores saberem para o que é que estão a trabalhar e os próprios diretores também." (A1)
	"(...) poder identificar e plasmar a estratégia organizacional. Nós percebermos o que é que é efetivamente relevante na atividade daquela instituição." (B3)
	"São as monitorizações e o poder corrigir alguns desvios." (A1)
	"Se temos um objetivo geral temos uma meta e podemos seguir vários caminhos. Se ao definirmos esse caminho e se vemos que as coisas não estão a correr bem, temos sempre a possibilidade de fazer a correção." (A2)
	"E quando alguma coisa não está bem, por exemplo se coloco uma meta de cumprimento e no final do mês está amarelo e devia estar no verde ou azul, eu ajusto e é fácil e intuitivo." (B1)
Monitorização da estratégia	"Nós temos uma estratégia e temos objetivos delineados para alcançar essa estratégia e é fundamental termos o BSC que nos dá uma fotografia a todo o momento do que é que estamos a alcançar, do que devemos melhorar e o que devemos fazer caso não consigamos atingir o que está previsto." (B1)
	"Eu estou mensalmente com o olho clínico em cima do indicador e eu consigo perceber qual é a tendência dele, se está a subir, a manter ou a descer, e aí eu atuo." (B3)
	"Uma aplicação que nos permite todos os meses perceber se eu estou em melhoria ou se estou em crescendo ou em decrescendo e também me permite dizer que não estamos bem no departamento ou no IPQ e vamos introduzir alterações." (B3)
	"Acho que a medição feita com esta frequência é a grande vantagem que o BSC nos permite, porquê? Porque eu sei que sou alertada pelo <i>dashboard</i> e nós ficamos com a consciência mais

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>efetiva do comportamento de cada objetivo e de cada indicador (...)." (B3)</p> <p>"(...) as vantagens competitivas do BSC em relação a outras ferramentas é esta possibilidade de com muita frequência eu ir acompanhando, medindo e melhorando. Eu poder atuar de forma atempada, acho que esta é a grande vantagem." (B3)</p>
Demonstra o trabalho feito	<p>"Aquilo que não é medido, não sabemos que existe. O BSC é uma ótima ferramenta para mostrar o trabalho que é desenvolvido e as exigências que cada unidade tem para a concretização da sua missão." (A2)</p> <p>"O BSC serve também para mostrar o nosso trabalho, pois há muito trabalho que não se vê." (A2)</p>
Incorporação com o SIADAP 3	<p>"Aliás, cada diretor de serviços ou chefe de divisão é avaliado pelos objetivos operacionais da sua unidade orgânica (...) são avaliados pela taxa de realização dos seus objetivos. E depois isso também os ajuda a definir objetivos para os seus trabalhadores no SIADAP 3." (A1)</p> <p>"Todos os meses são divulgados os resultados. (...) Os colegas vêm e funciona bem como forma de comunicação. Depois funciona como em cascata, pois a partir daí vêm os objetivos para o SIADAP 3 e as pessoas estão sempre atentas para o que está a acontecer. (...) isso foi muito importante para as pessoas em relação ao SIADAP 3." (B1)</p> <p>"Incorpora-se muito facilmente com o SIADAP. Julgo que a lógica do SIADAP é precisamente esta, é uma gestão estratégica que cai até ao nível do trabalhador. O BSC facilita essa gestão do SIADAP." (B2)</p>

Dimensão - BSC

Categoria - Desvantagem

Subcategorias	Unidade de registo
Monitorização constante	<p>"A principal desvantagem, e acho que é mais um constrangimento, é a tal necessidade de monitorização constante." (A2)</p> <p>"(...) estes trabalhos adicionais (...) provocam pequenos constrangimentos, pois em determinadas datas temos de reunir e há trabalhos pendentes que têm de ser acautelados. Trata-se de uma gestão de tempo." (A2)</p>
Potencia a cristalização	<p>"Pode criar alguma cristalização (...)." (B2)</p> <p>"Se realmente não tivermos uma dinâmica de repensar todos os anos, de implementar alguma dinâmica, pode cristalizar, porque fica ali aqueles objetivos marcados, aqueles indicadores." (B2)</p> <p>"Agora, pode é a organização cair na tentação, em que como tem um esquema tão pré-definido e tão bem estruturado, que fica cristalizado e não se reinventa." (B2)</p> <p>"Às tantas perguntamo-nos: porque é que estamos a fazer isto? Porque está no BSC... O BSC passa a ser a desculpa para o mau funcionamento da organização." (B2)</p>
Não há desvantagens	<p>"Não conheço outras metodologias, mas só vejo vantagens e não vejo nenhuma desvantagem na utilização do BSC." (A1)</p> <p>"Até hoje não encontrei limitações nesta ferramenta para aquilo que nós precisamos no IPQ. (...) Até agora, para aquilo que precisamos enquanto entidade pública e de acordo com nossa missão, tem funcionado bem." (B1)</p> <p>"Não vejo desvantagens. Vejo só vantagens. (...) É o trabalho de preencher cada indicador? Não consigo ver desvantagens, mas se calhar é porque sou uma acérrima defensora do BSC." (B3)</p>

Dimensão - Articulação entre o BSC & QUAR

Categoria - Critério de seleção dos objetivos operacionais

Subcategorias	Unidade de registo
Importância	“(…) são selecionados conforme a importância de cada tarefa ou atividade ou projeto que tenhamos que fazer naquele ano.” (A1)
	“(…) há uma série de coisas que cada ano têm mais importância que outros, e é isso que nós selecionamos. Portanto, este ano o que é que nós queremos dar enfoque? E aí metemos nos objetivos operacionais da SGMF e esses vão para o QUAR.” (A1)
	“Tem a ver com aquilo que nesse ano é o mais importante para a SGMF e para a própria Administração Pública. Ou seja, aquilo em que nós achamos que vamos trabalhar mais e vale a pena ser avaliados por isso. (...) É uma questão de importância para esse ano.” (A1)
	“(…) não podemos colocar tudo no QUAR nem devemos ser avaliados por tudo. Essa seleção é unânime, todos concordam com o que nesse determinado ano é o mais importante, sendo isso que devemos ser avaliados.” (A1)
	“(…) se temos um trabalho muito importante e não o colocamos no QUAR, o nosso GPEARI não ia aceitar. (...) Eles [GPEARI] olham (...) para o nosso QUAR e para o plano de atividades e conseguem dizer: então vocês têm isto muito importante e não o colocam no QUAR?” (A1)
	“No caso da minha unidade orgânica, os objetivos que estão no QUAR são referentes a trabalhos ou funções que mais se destacam (...)” (A2)
O que representa a atividade da entidade	“(…) no QUAR estão apenas aquelas atribuições mais importantes. Todas as atribuições são importantes, mas aquelas que na unidade orgânica mais se destacam estão no QUAR.” (A2)
	“Acho que o critério é o da visibilidade.” (B3)
	“O que é que revela e o que traduz fielmente a atividade do IPQ.” (B3)
	“Quando se olha para a lei orgânica e para os estatutos e nós percebemos que a missão do IPQ é fazer isto e aquilo, e então assim definem-se quais são os indicadores mais importantes para a inclusão no QUAR.” (B3)
	“No fundo é definir dentro de cada departamento o que é que dá mais visibilidade, que demonstra e evidencia o cumprimento da nossa lei orgânica, da nossa verdadeira missão.” (B3)

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>“Por exemplo, nós temos uma atribuição que é prestar serviços partilhados que é uma das grandes atribuições da SGMF. Não faz sentido que esses objetivos não estejam em QUAR, porque é o grosso do nosso trabalho.” (A1)</p>
Consome mais recursos	<p>“Portanto, tudo o que desvia mais recursos, tudo o que é mais importante para a SGMF também vai para o QUAR.” (A1)</p> <p>“No caso da minha unidade orgânica, os objetivos que estão no QUAR são referentes a trabalhos ou funções (...) que mais recurso de tempo consome (...) na perspetiva também do cliente.” (A2)</p>
	<p>“O critério tem a ver com o que nós necessitamos e com a informação que nós necessitamos de extrair ao longo do ano.” (B1)</p>
De acordo com a metodologia de cálculo dos indicadores	<p>“(...) só nos interessa ter no BSC os indicadores que necessitamos de acompanhar mensalmente ou trimestralmente. (...) Não traz mais valia eu ter um indicador que só recolho dados uma vez por ano ter no BSC.” (B1)</p> <p>“É o acompanhamento e a informação que queremos extrair do indicador.” (B1)</p> <p>“Se o que nos interessa para a estratégia e para aquilo que queremos alcançar são dados mensais ou trimestrais, é gerido no BSC. (...) Tirando o nível de satisfação que tem grande importância, mas só tenho resultados no final do ano, há outros indicadores que não precisam de estar no BSC.” (B1)</p>

Dimensão - Articulação entre o BSC & QUAR

Categoria - Participação na seleção

Subcategorias	Unidade de registo
Área do planeamento	"Todos, inclusive a direção. Ou seja, a área do planeamento faz uma proposta, mas é a direção que decide sempre para o QUAR. É a direção que aceita ou não aceita e são efetuadas reuniões para essas decisões." (A1)
Dirigentes intermédios e colaboradores	"São os dirigentes intermédios e os colaboradores." (A2)  "Baixa ao nível dos dirigentes sem qualquer dúvida. Depois, está um pouco à decisão dos dirigentes dos departamentos se fazem essa comunicação e consulta com os seus trabalhadores." (B2)  "(...) nos últimos anos tem aparecido nos resultados da satisfação dos trabalhadores (...) de quererem participar mais na decisão dos objetivos e que fossem mais envolvidos. (...) obrigatoriamente nós vamos ter que fazer ações no auditório, enviar emails, fazer uma consulta aos trabalhadores e depois mostrar evidências." (B2)
Direção de topo e diretores de departamento	"O conselho diretivo e os quatro diretores de departamento." (B3)

Dimensão - Articulação entre o BSC & QUAR

Categoria - Equidade e visibilidade das unidades orgânicas no QUAR

Subcategorias	Unidade de registo
Todas participam sem garantias de equidade	“O QUAR serve exatamente para mostrar o desempenho de toda a organização e estão vertidos em QUAR o desempenho de todas as unidades orgânicas.” (A2)
	“(…) todas as unidades orgânicas estão representadas e todas contribuem. Pode haver umas que contribuem mais do que outras, mas tem a ver com a missão de cada uma dessas unidades orgânicas.” (A2)
	“Umam contribuem mais do que outras. A minha unidade contribui para dois objetivos do QUAR, outras só contribuem com um objetivo. (…)” (A2)
	“(…) gabinete jurídico (…)
	por si só tem uma responsabilidade acrescida porque representa o Estado em tribunal (…)
	o trabalho deles tem de ficar mais visível. É uma unidade orgânica que contribui mais, em termos de peso, para QUAR do que outras.” (A2)
	“(…) pelo menos cada departamento tem de ter um objetivo seu e de sua responsabilidade própria no QUAR. Depois há objetivos partilhados. (…)
Há aqui no QUAR essa preocupação em incluir todos os contributos dos serviços (…)” (B2)	
“Acredito que numa casa como a segurança social ou uma direção-geral de impostos, seja mais complicado refletir todos os departamentos. Mas aí terá que ser muito pela missão da organização. Se uma direção não contribui para a missão... há que pensar da necessidade desse departamento.” (B2)	
“Garantimos a visibilidade das unidades orgânicas, através de um ou dois objetivos. Por exemplo, temos dois do departamento de metrologia, um da normalização, três do departamento de assuntos europeus e um mais genérico. (…)	
Há uma tentativa de equidade.” (B3)	

Subcategorias	Unidade de registo
	<p data-bbox="549 264 1355 371">“Há unidades orgânicas que são responsáveis por objetivos que estão no QUAR, mas muitas das vezes não, porque não é possível.” (A1)</p> <p data-bbox="549 427 1355 495">“Nós tentamos que não vá tudo para QUAR, seria impossível.” (A1)</p> <p data-bbox="549 551 1355 797">“Portanto no QUAR, somos avaliados por 11 indicadores por exemplo, mas no BSC temos 50. No entanto, como nós mandamos sempre o QUAR e o plano de atividades para o GPEARI, para eles verificarem a compatibilidade entre um e o outro, e a SGMF é avaliada pelo QUAR, mas também pelo grau de execução do seu plano de atividades e esse é um dos indicadores de avaliação, não há problema.” (A1)</p>
<p data-bbox="228 853 518 920">Não é garantida diretamente pelo QUAR</p>	<p data-bbox="549 853 1355 1025">“Nós não garantimos a visibilidade de todas as unidades orgânicas, apenas aquelas em que nesse ano têm mais visibilidade. A equidade é muito bonita e para isso colocávamos todas as unidades orgânicas no QUAR, mas isso não é possível.” (A1)</p> <p data-bbox="549 1081 1355 1182">“Todas as unidades orgânicas estão refletidas no QUAR, mas há umas com mais peso que outras, dependendo do que têm que fazer nesse ano.” (A1)</p> <p data-bbox="549 1238 1355 1485">“Há departamentos que naturalmente contribuem mais e isso é claro. (...) Não há confusão nem problema nenhum em relação a isso, sendo que isto é no QUAR. Depois em relação ao plano de atividades acabam por estar mais equilibrados. Pois os outros objetivos são coisas que não têm que estar no QUAR mas que fazem parte da gestão diária e do cumprimento das atividades e aí já há uma outra visibilidade.” (B1)</p>

Dimensão - Articulação entre o BSC & QUAR

Categoria - Estrangulamentos no processo

Subcategorias	Unidade de registo
Sem estrangulamentos	"Não. Absolutamente." (A1)
Vários suportes para inserção de dados	<p>"(...) existência de vários suportes para inscrever todas as informações. Depois no fundo, conseguimos organizar isso tudo." (B1)</p> <p>"Acaba por ser um pouco confuso a existência de vários mapas." (B1)</p>
	<p>"O QUAR é no fundo um extrato." (A1)</p> <p>"Temos uma dificuldade que é ao nível do QUAR, pois nós estamos muito dependentes do histórico (...) e pretende-se que haja uma continuidade. O GPEARI (...) tem também aqui algumas orientações no sentido haver uma continuidade e histórico para que possa ser comparável. (A2)</p> <p>"O QUAR refere os objetivos estratégicos, detalha os objetivos operacionais e contém informação sobre os recursos humanos e os recursos financeiros. Esta informação (...) se não tiver outros documentos e ferramentas de suporte que pressuponham uma monitorização contínua, é insuficiente. (B1)</p>
Caráter redutor do QUAR	<p>"Alguns objetivos no QUAR ainda estão muito dimensionados à maneira antiga, na maneira de funcionar do antigamente. Há que repensar." (B2)</p> <p>"Há vários aspetos e vários indicadores que concorrem com o indicador que tem maior visibilidade e que vai para o QUAR. Mas eu não posso dizer que é medido e que se percebe como é que esta a funcionar o IPQ só pelo que está no QUAR. Não. É mentira, porque aí não percebemos as causas e não podemos atuar para melhorar." (B3)</p> <p>"O QUAR não é suficiente para demonstrar a ação, o trabalho diário e o desempenho de uma organização, na minha opinião." (B3)</p> <p>"No fundo, o QUAR afunila muito aquilo que é a missão, pois é muito mais ampla do que os objetivos que estão no QUAR." (B3)</p> <p>"Podemos considerar um bloqueio ou estrangulamento. O QUAR é redutor e o BSC é muito mais amplo." (B3)</p>

Dimensão - Articulação entre o BSC & QUAR

Categoria - Vantagens na utilização dos dois instrumentos

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>“As vantagens é não perder o foco na estratégia, naquilo que temos que fazer naquele ano.” (A1)</p>
Foco nos resultados	<p>“O facto de termos estes dois instrumentos, faz com que toda as pessoas se preocupem com os resultados. Esse foco nos resultados só é possível medindo com estes dois instrumentos, pois de outra forma não seria possível.” (A1)</p>
	<p>“O QUAR é aquilo pelo qual somos avaliados. Agora, para monitorizarmos a estratégia o que fazemos é o BSC.” (A1)</p>
	<p>“Para além dessas [objetivos no QUAR], há muitas outras e essas são refletidas no BSC.” (A2)</p>
	<p>“[o QUAR] É um complemento. Só o QUAR não é o espelho de uma organização.” (A2)</p>
	<p>“(…) [BSC e QUAR] complementam-se.” (A2)</p>
	<p>“(…)aquilo que acho que faz sentido é a complementaridade dos dois instrumentos.” (A2)</p>
	<p>“(…) se não existir um sistema de avaliação e monitorização contínua da informação que está contida no QUAR (...) utilizar o QUAR por si só, cumprindo apenas os prazos definidos no ciclo de gestão, seria insuficiente.” (B1)</p>
Complementaridade	<p>“Poder-se-ia chegar a uma situação em que, desconhecendo-se a situação real do desempenho da organização, já não haveria tempo para empreender ações corretivas, efetuar alterações e cumprir os objetivos propostos.” (B1)</p>
	<p>“Se não fosse termos o BSC e podermos ver a qualquer momento como é que estamos, provavelmente não iríamos pedir uma alteração ao QUAR, porque tão rapidamente não tínhamos resultados e isso era trágico.” (B1)</p>
	<p>“Acho que a grande vantagem é essa, termos uma fotografia a todo o momento daquilo que está a acontecer e podermos mudar e melhorar, podermos sempre agir com base numa informação concreta, segura e fidedigna. (B1)</p>
	<p>“O QUAR (...) só define os critérios, os requisitos e a metodologia. Mas não dá propriamente como fazer isso? E como reunir? Julgo que o BSC vem nesse sentido. Dá a ferramenta e complementa o QUAR, pois o QUAR não tem o como.” (B2)</p>
	<p>“Se ligássemos apenas ao QUAR, o meu departamento apenas teria um único</p>

Subcategorias	Unidade de registo
	<p>objetivo, mas não é o caso. (...) É interessante, no meu ponto de vista operacional, vejo o BSC de apoio ao plano de atividades e não só ao QUAR.” (B2)</p>
	<p>“É a operacionalização, a objetividade e a recolha centralizada de dados. Num sítio, centralmente temos os objetivos. Uma monitorização mensal é a grande vantagem, por comparação com outros serviços. (...) Portanto, a monitorização mensal e os departamentos e as pessoas conseguirem saber concretamente se estão a conseguir fazer ou não, é essa a grande vantagem.” (B2)</p>
	<p>“O BSC dá toda a informação para o QUAR. Eu acho é que o QUAR não faz falta.” (B3)</p>
	<p>“Acho que o QUAR não revela por si só aquilo que é a capacidade de trabalho e a performance organizativa de uma instituição. (...) A não ser que o QUAR tenha 50 objetivos, assim iria plasmar a realidade de uma organização. O BSC ajuda, porque mede tudo. Imagine que o BSC mede 100 indicadores e no QUAR estão lá oito, esses também estão lá.” (B3)</p>
	<p>“O QUAR é que tem poucos objetivos. A falha, para mim, está no QUAR. (...) Isto é acompanhado no BSC e depois é só o traduzir para o preenchimento no QUAR.” (B3)</p>
	<p>“É transferir a informação de um lado para o outro [BSC para o QUAR], é transcrever a informação, mais nada. A fonte é o BSC, é muito linear.” (B3)</p>

## Anexo 5 - Modelo de QUAR

# Modelo de QUAR exemplificado pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura e do Ministério do Mar



AGRICULTURA  
MAR



AGRICULTURA



MAR

"Logotipo do  
Serviço"

Data:

Versão: V1

<b>Ciclo de Gestão</b>
2020
<b>Designação do Serviço Organismo:</b>
Instituto, Direção-Geral, Gabinete, Estrutura de Missão...
<b>Missão:</b>

Objetivos Estratégicos (OE)	Meta	Grau de concretização
OE1:		
OE2:		
OE3:		
OE (n):		

<b>Objetivos Operacionais (OP)</b>
------------------------------------

**EFICÁCIA** PESO: 40%

OP1:													Peso:	30%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.1				0.21	0.02	0.16	100%			0.07	170%	Superou	70%	
Ind.2														
Taxa de Realização do OP1												170%		

OP2:													Peso:	20%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.3											125%	Superou	25%	
Ind.4											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP2												0%		

OP3:													Peso:	30%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.5											125%	Superou	25%	
Ind.6											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP3												0%		

OP4:													Peso:	20%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.7											125%	Superou	25%	
Ind.8											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP4												0%		

**EFICIÊNCIA** PESO: 30%

OP5:													Peso:	60%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.9											125%	Superou	25%	
Ind.10											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP5												0%		

OP6:													Peso:	40%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.11											125%	Superou	25%	
Ind.12											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP6												0%		

QUALIDADE

Peso: 30%

OP7:													Peso:	60%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.13											125%	Superou	25%	
Ind.14											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP7														0%

OP8:													Peso:	40%
Indicadores	Realizado 2017	Realizado 2018	Última Monitorização 2019	Meta 2020	Tolerância	Valor Crítico	Peso	UO	Fórmula de Cálculo	Resultado	Taxa de Realização	Classificação	Desvio	
Ind.15											125%	Superou	25%	
Ind.16											125%	Superou	25%	
Taxa de Realização do OP8														0%

Objectivos Estratégicos vs Operacionais   matriz de enquadramento	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	OP6	OP7	OP8	OP n...	OP n...	OP n...	OP n...
Objetivo Estratégico 1	√			√				√				
Objetivo Estratégico 2												
Objetivo Estratégico 3												
Objetivo Estratégico (n)												

OBJECTIVOS RELEVANTES   nº 1 do art.18º da Lei 66-B/2007, de 28.12	Peso dos parâmetros na avaliação final	Peso dos objetivos no respetivo parâmetro	Peso de cada objetivo na avaliação final	Objetivos Relevantes
<b>Eficácia</b>				
OP1	35%	30%	11%	
OP2		20%	7%	
OP3		30%	11%	
OP4		20%	7%	
<b>Eficiência</b>				
OP5	35%	60%	21%	
OP6		40%	14%	
<b>Qualidade</b>				
OP6	30%	60%	18%	
OP7		40%	12%	
Total	100%	Soma dos pesos dos objetivos operacionais mais relevantes		

RECURSOS HUMANOS										Dias úteis 2020 *
DESIGNAÇÃO	Pontuação (Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços) <sup>1</sup>	Pontuação efetivos Planeados para 2020			Pontuação efetivos Executados para 2020			Desvio (em n.º)	Pontuação Executada / Pontuação Planeada	UERHP / UERHP
		N.º de efetivos planeados (Mapa de Pessoal)	UERHP	Pontuação Planeada	N.º de efetivos a 31.12.2020 (Balanço Social)	UERHE	Pontuação Executada			
Dirigentes - Direção Superior	20									
Dirigentes - Direção Intermédia e Chefes de equipa	16									
Técnico Superior	12									
Especialistas de Informática	12									
Coordenador Técnico	9									
Técnicos de Informática	8									
Assistente Técnico	8									
Assistente Operacional	5									
		0	0	0	0	0	0	0		

RECURSOS FINANCEIROS											
DESIGNAÇÃO	Planeado	Corrigido	Disponível	Execução (.....)	Execução (31.12.2020)	Desvio Executado / Disponível (31.12.2020)	Taxa de Execução (face ao planeado)	Taxa de Execução (face ao corrigido)	Taxa de Execução (face ao disponível)		
Orçamento de Funcionamento (OF)	- €	- €	- €	- €	- €	- €					
Despesas c/Pessoal											
Aquisições de Bens e Serviços											
Outras despesas correntes											
Despesas de Capital											
Orçamento de Investimento (OI)	- €	- €	- €	- €	- €	- €					
Despesas c/Pessoal											
Aquisições de Bens e Serviços											
Outras despesas correntes											
Despesas de Capital											
Outros valores	0.00 €	0.00 €	0.00 €	0.00 €	0.00 €	0.00 €					
Total (OF+OI+OV)	- €	- €	- €	- €	- €	- €					

AVALIAÇÃO FINAL DO QUAR 2019			
Avaliação de acordo com os requisitos constantes no artigo 18.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro	Âmbito	Eficácia Ponderação: 40%	Eficiência Ponderação: 30%
	Quantitativa		
	Qualitativa		
Ref.:	Descritivo	Fonte de Verificação	Justificação do Valor Crítico
Ind1			
Ind2			
Ind n...			

NOTAS EXPLICATIVAS	
#1	
#2	
# n...	

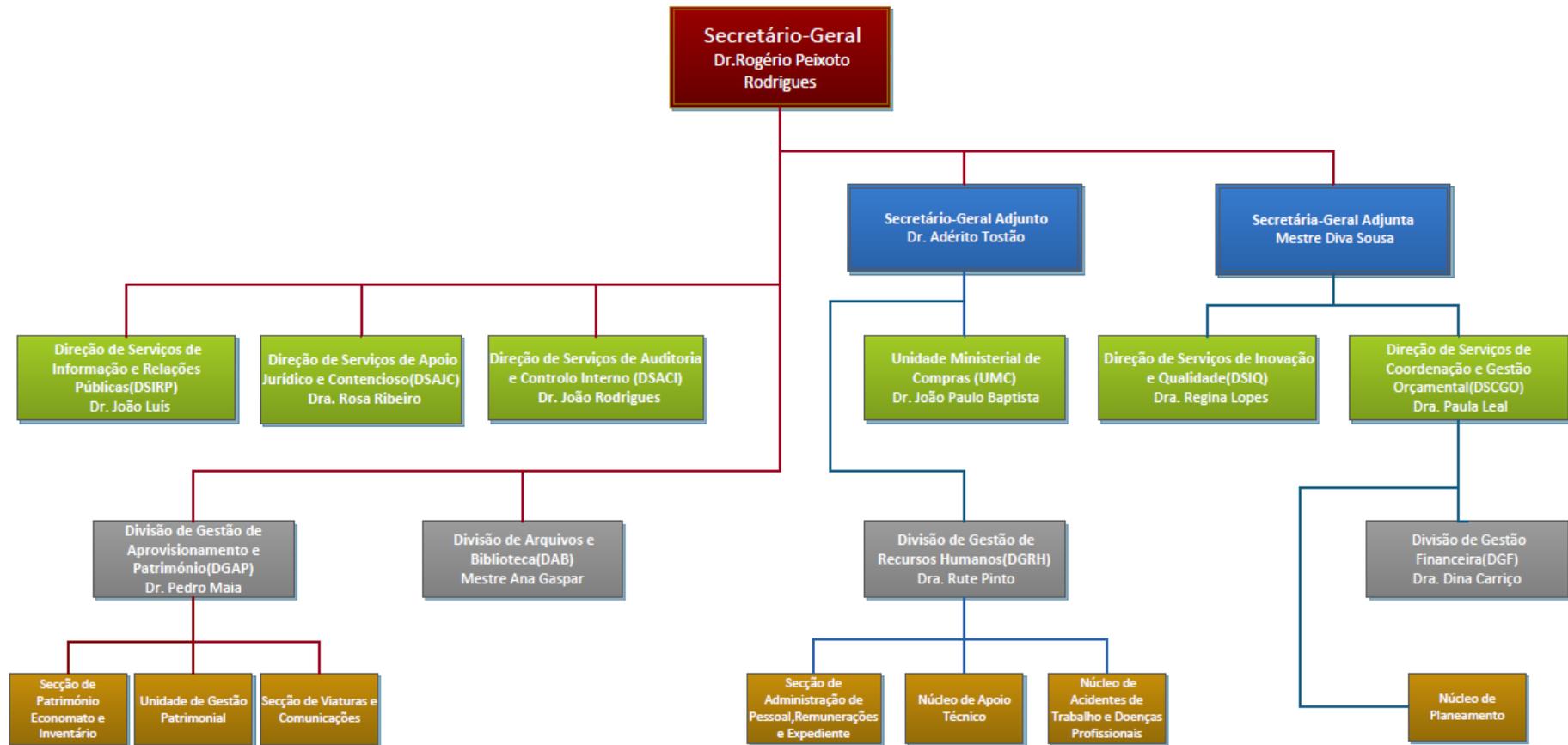
## Memória descritiva - QUAR 2020

Objetivo operacional (OP_1)	(expressa os resultados pretendidos): descrever
Dimensão/perspectiva	(Eficácia, Eficiência, Qualidade): descrever
Indicador 1 (Ind_1)	(métrica associada ao objetivo): descrever
Descrição:	Este indicador visa medir se os procedimentos internos garantem o cumprimento do “Programa Pagar a tempo e horas” e a redução do número médio de dias de pagamento.
Fórmula de Cálculo:	O método de cálculo deste indicador baseia-se na fórmula contida no ponto 4 do Despacho nº 9870/2009 de 6 de Abril de 2009, i.e., descrever a fórmula de cálculo...
Meta global   por UO:	(resultado numérico pretendido para o objetivo)
Tolerância:	(valor que somado ou subtraído à meta formará um intervalo que deverá ser diferente do VC); qualquer resultado situado entre aquele intervalo tem associado o mesmo grau de esforço e a taxa de realização associada é 100%, significando que o objetivo foi atingido.
Valor crítico:	O VC deverá corresponder a um resultado almejado pelo serviço e que normalmente está associado a um benchmark (referencial de excelência, em termos nacionais e/ou internacionais, na área/sector de actuação do serviço para o qual se pretende convergir ou até mesmo superar). Se este valor crítico for alcançado ou mesmo ultrapassado, na conjuntura perspectivada e com os meios planeados, significa que o serviço alcançou um resultado considerado excelente. Caso seja difícil encontrar um benchmark, este valor deverá corresponder ao melhor desempenho que se aspira alcançar, tendo em conta o comportamento histórico do indicador.
Métrica:	(%, data, n.º; em que se expressa o indicador): descrever
Polaridade:	(incremento negativo/incremento positivo): descrever
Período de monitorização:	(de forma a saber quando o indicador será monitorizável): descrever
Iniciativas/ações:	(contribuição direta para a concretização do OP; fatores críticos): descrever
Referência para o valor crítico:	descrever (o melhor resultado de ciclos de gestão anteriores benchmark nacional/internacional; resultado ideal com todos os recursos disponíveis).
Fonte de verificação:	Sistema de Informação xxx, processo n.º xxx, acta n.º, etc..

Fonte: GPP (2020)

## **Anexo 6 - Organograma da Secretaria - Geral do Ministério das Finanças**

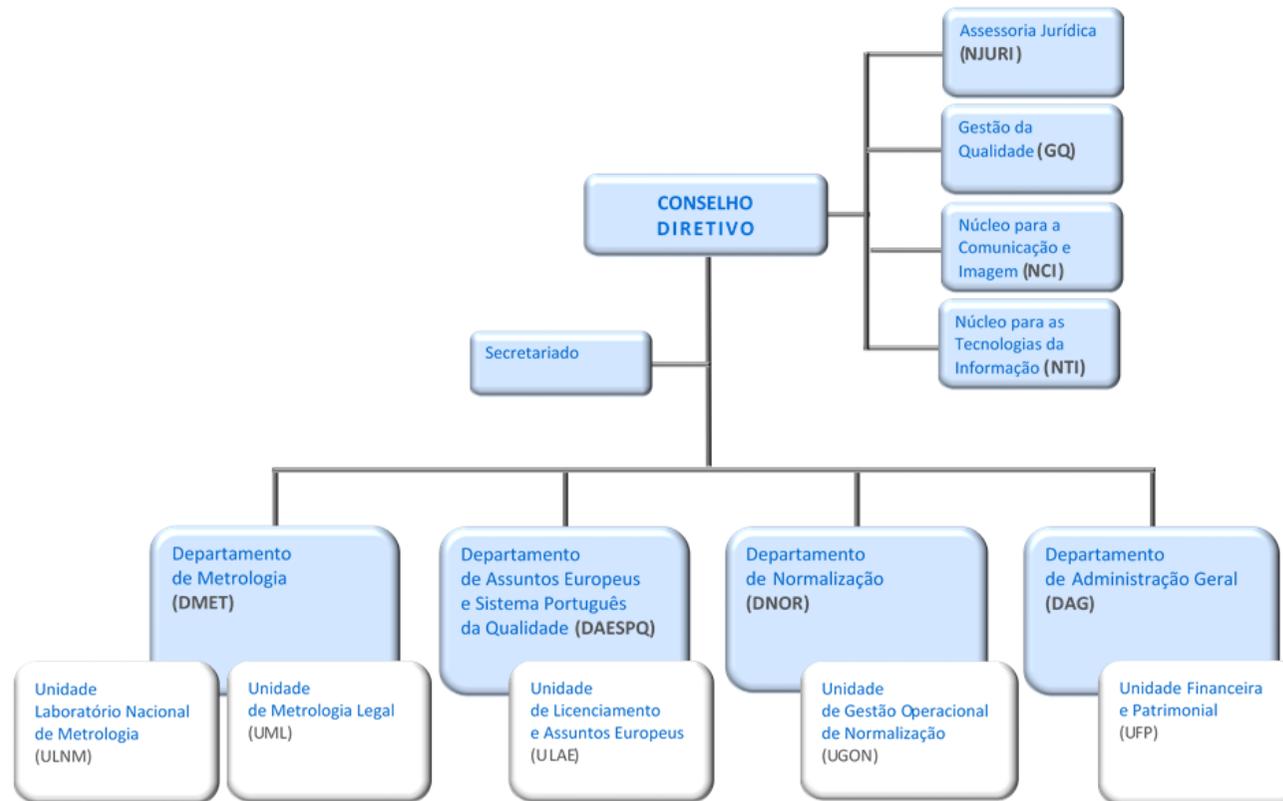
## Organograma completo da SGMF



Fonte: SGMF (2020)

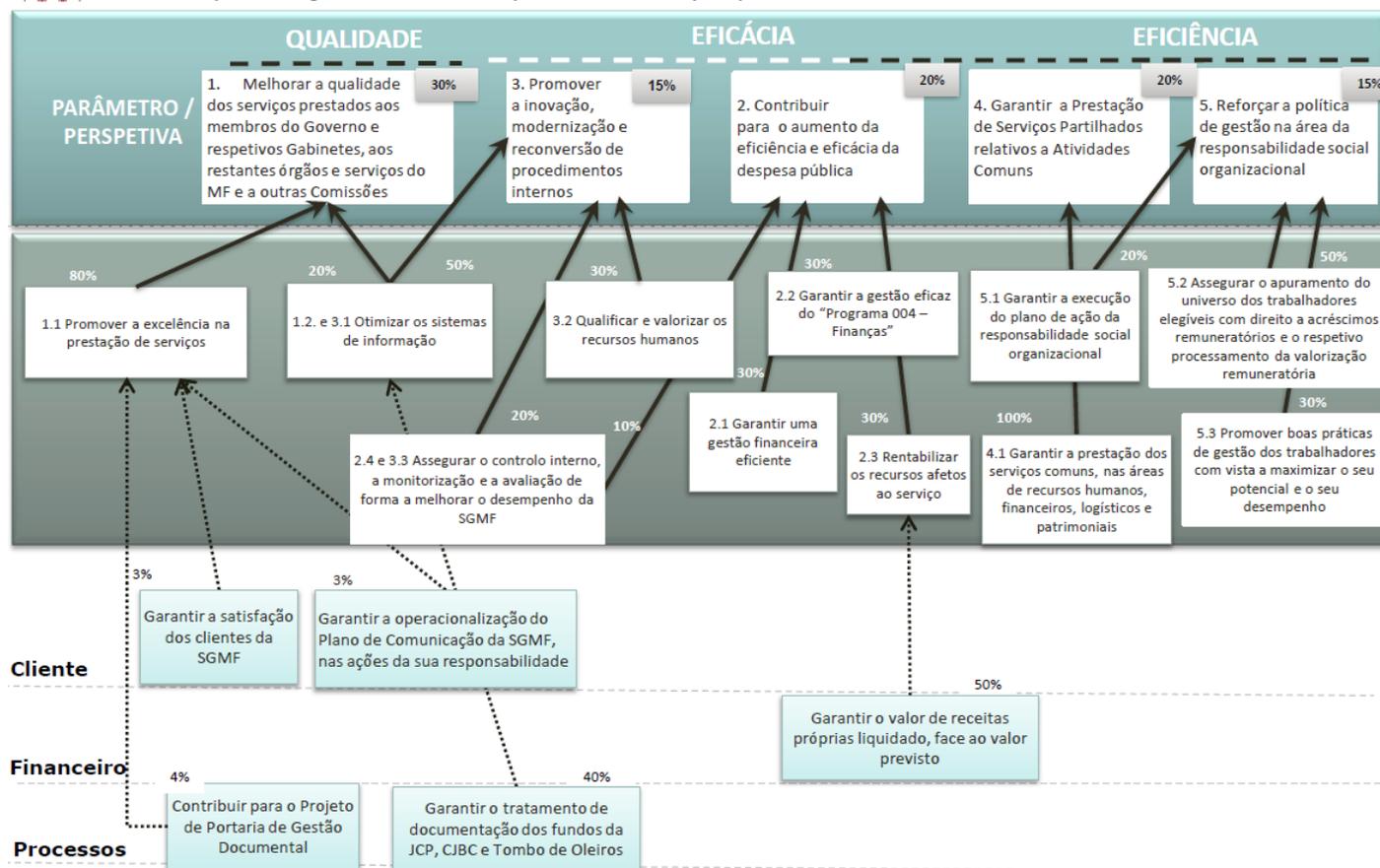
## **Anexo 7 - Organograma do Instituto Português da Qualidade, I.P.**

## Organograma completo do IPQ



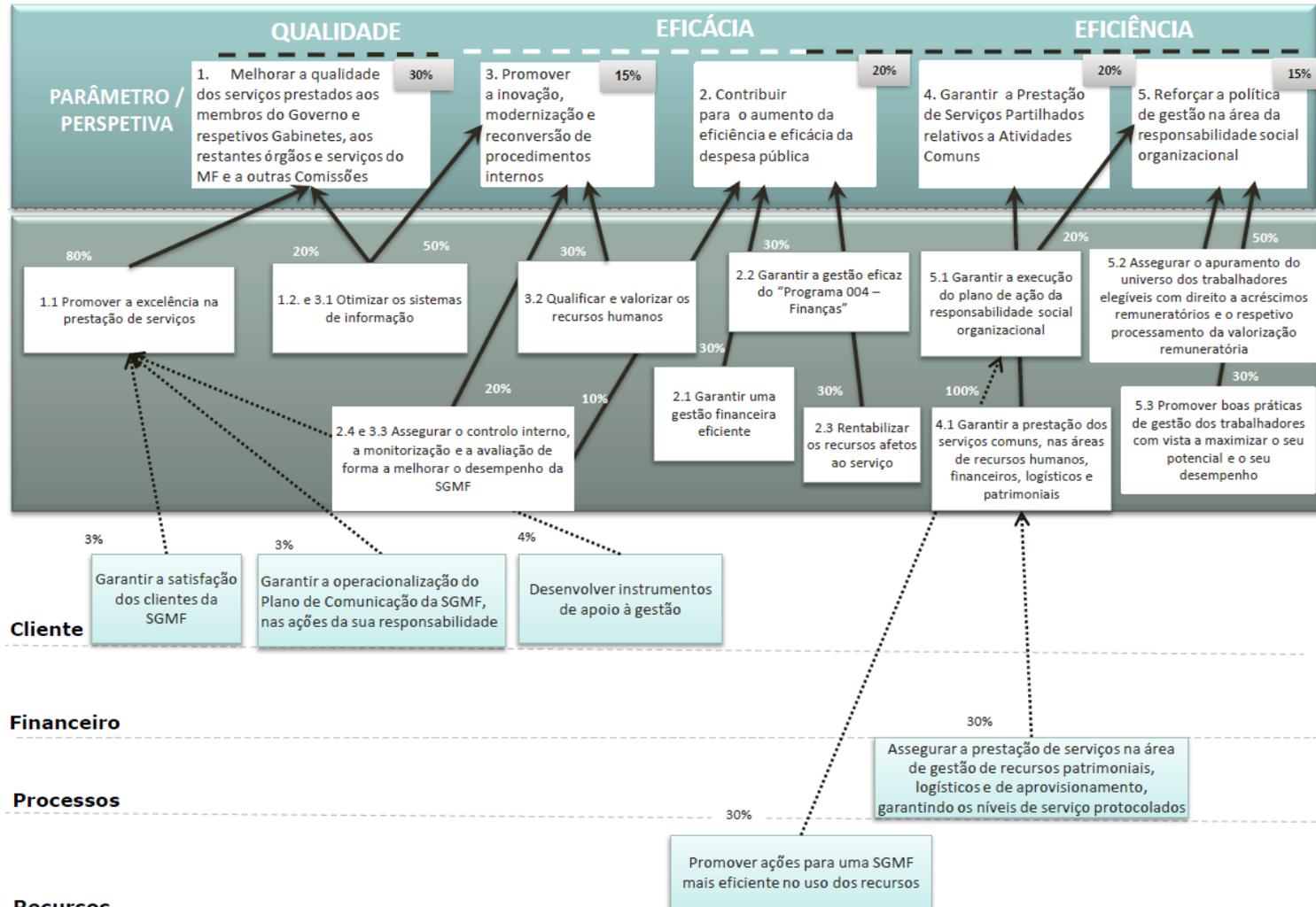
Fonte: IPQ (2020)

## **Anexo 8 - Mapas Estratégicos das unidades orgânicas da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças**

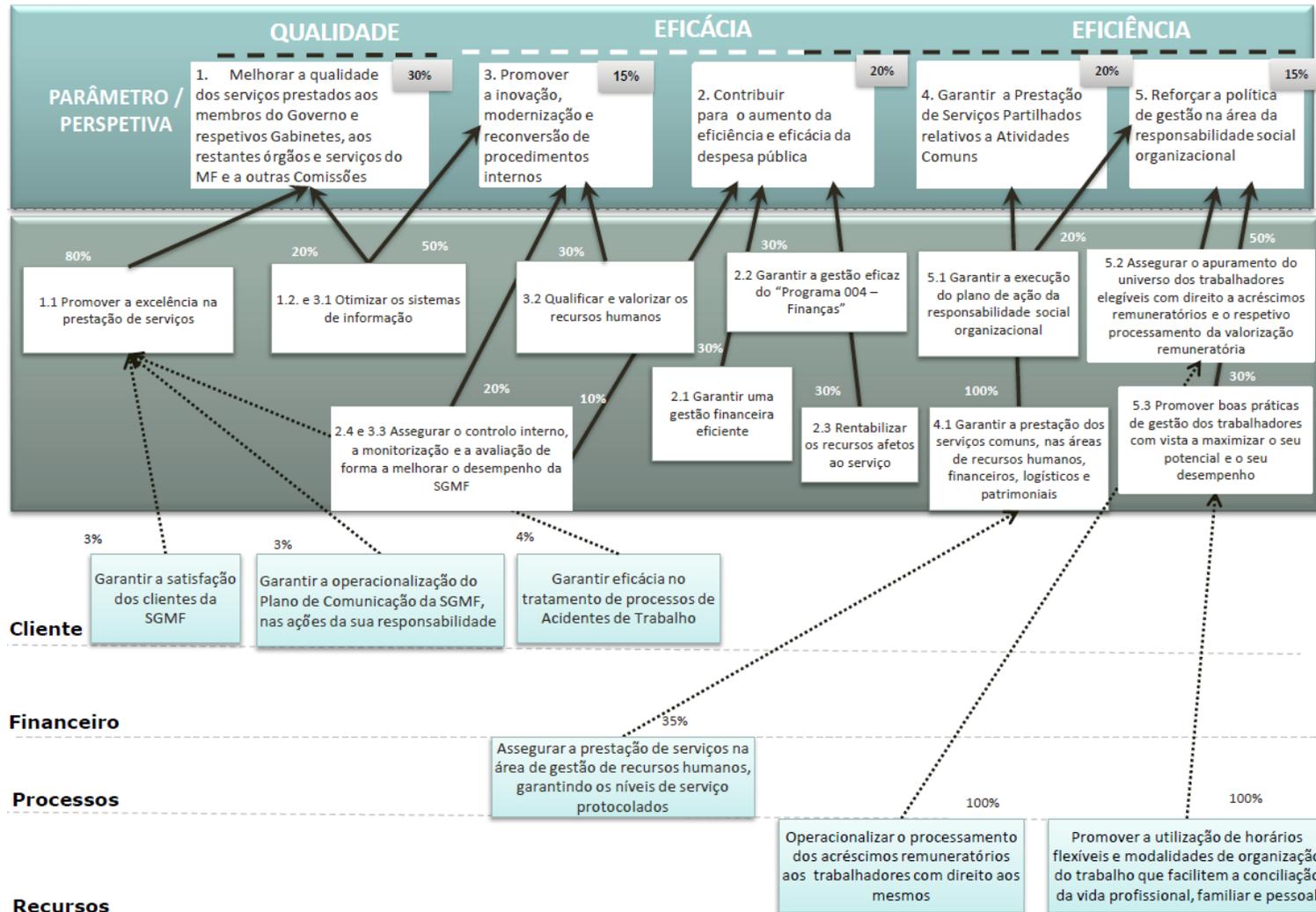


**Recursos**

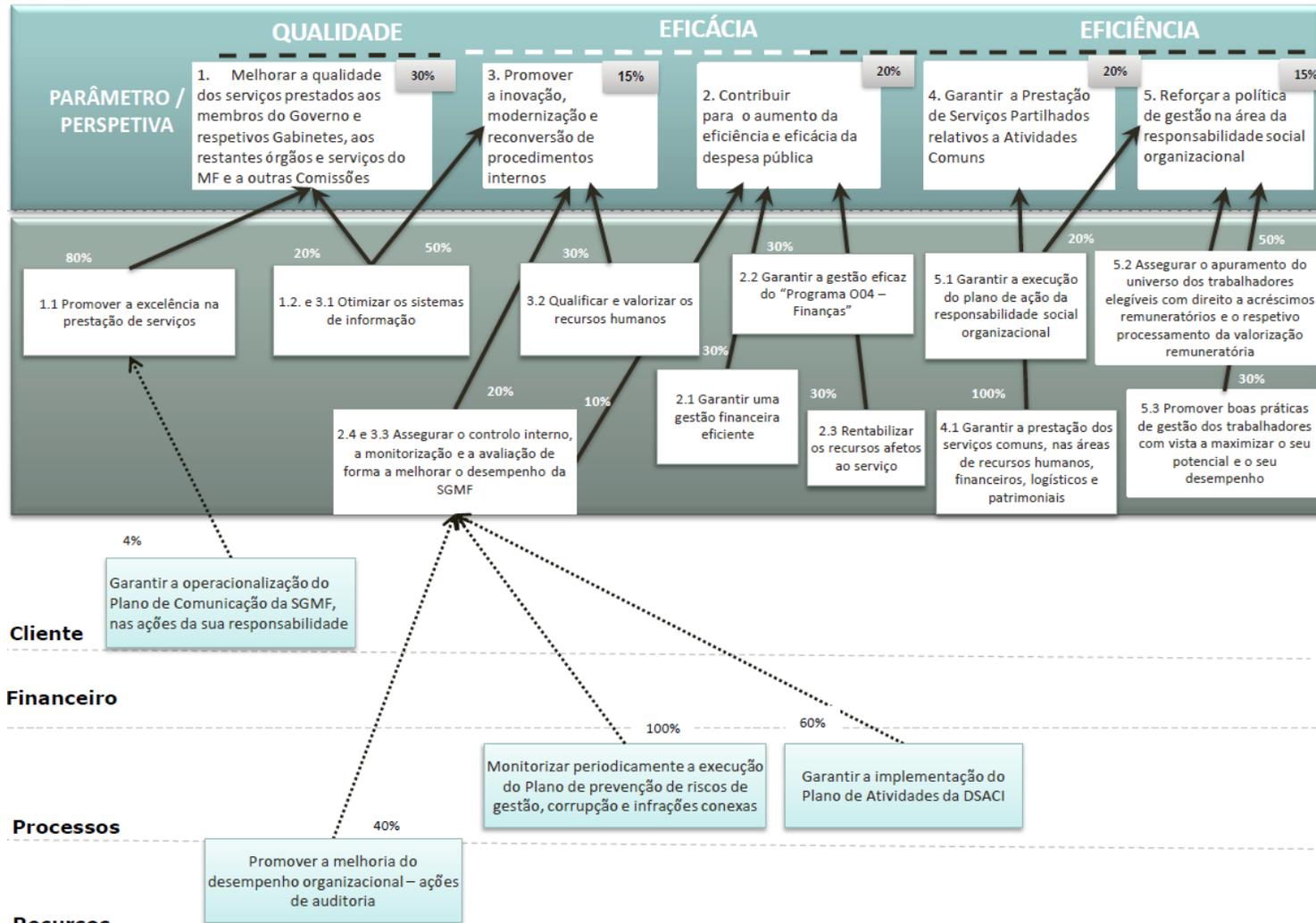
Fonte: SGMF (2018)



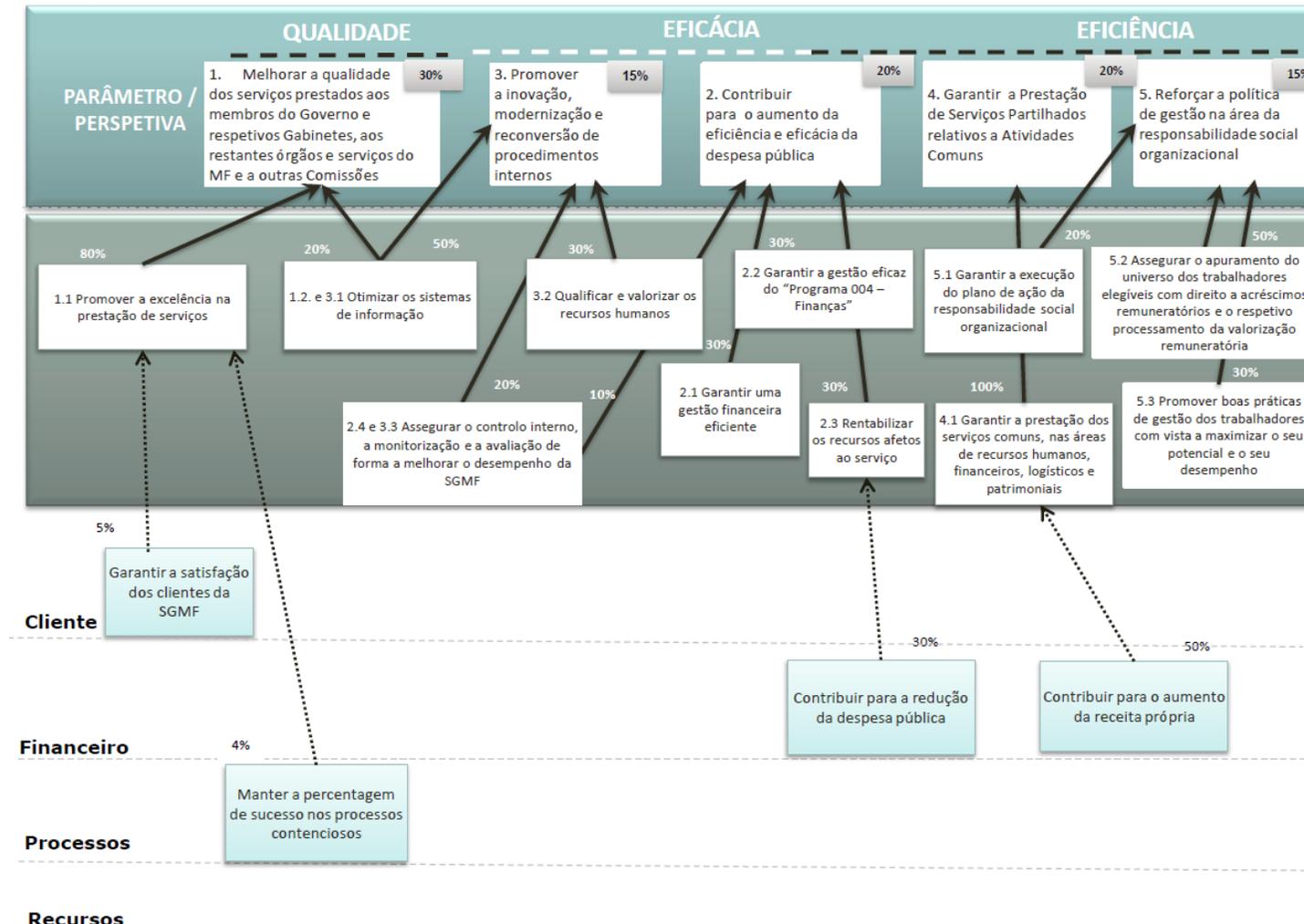
Fonte: SGMF (2018)



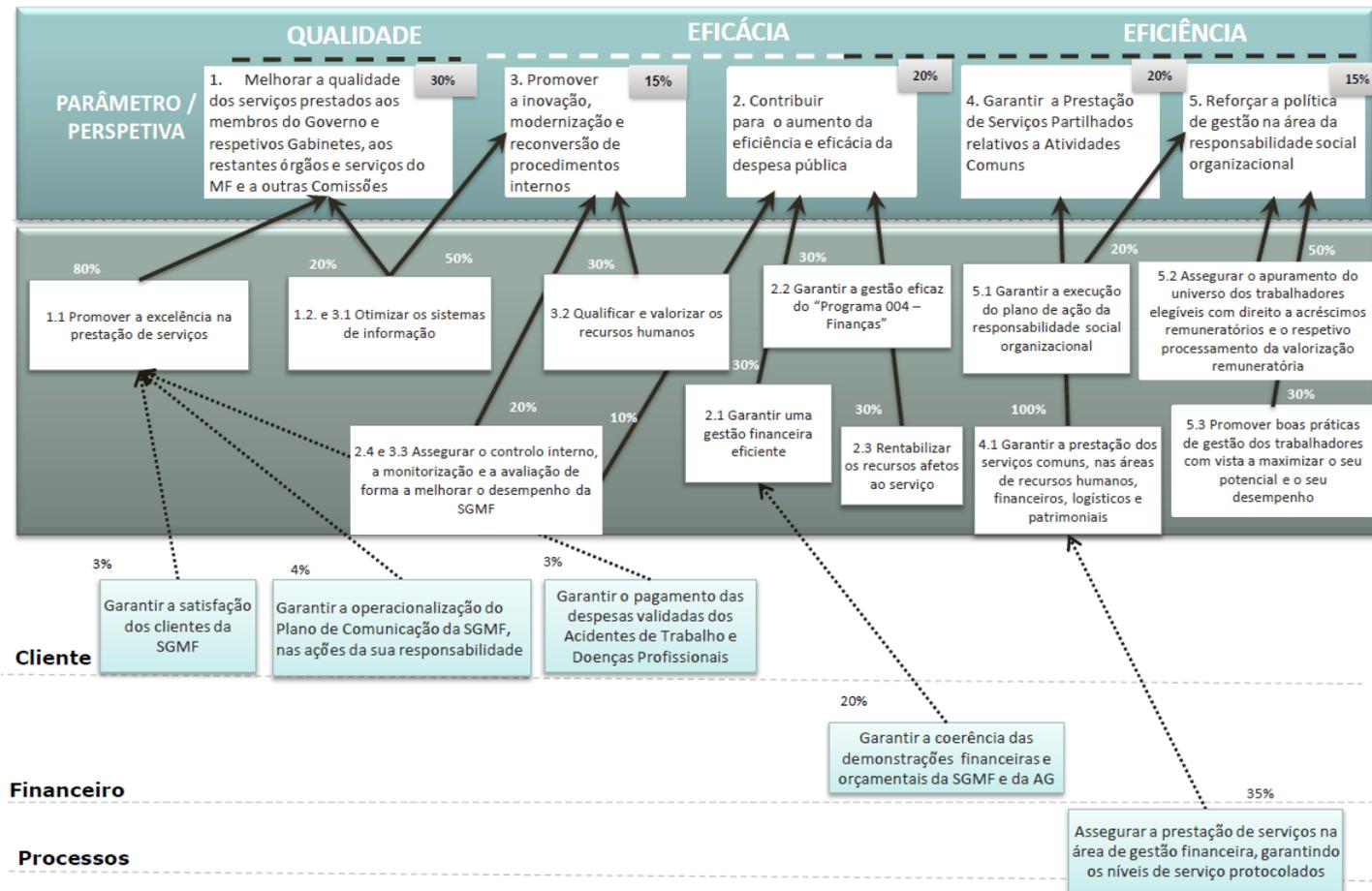
Fonte: SGMF (2018)



Fonte: SGMF (2018)

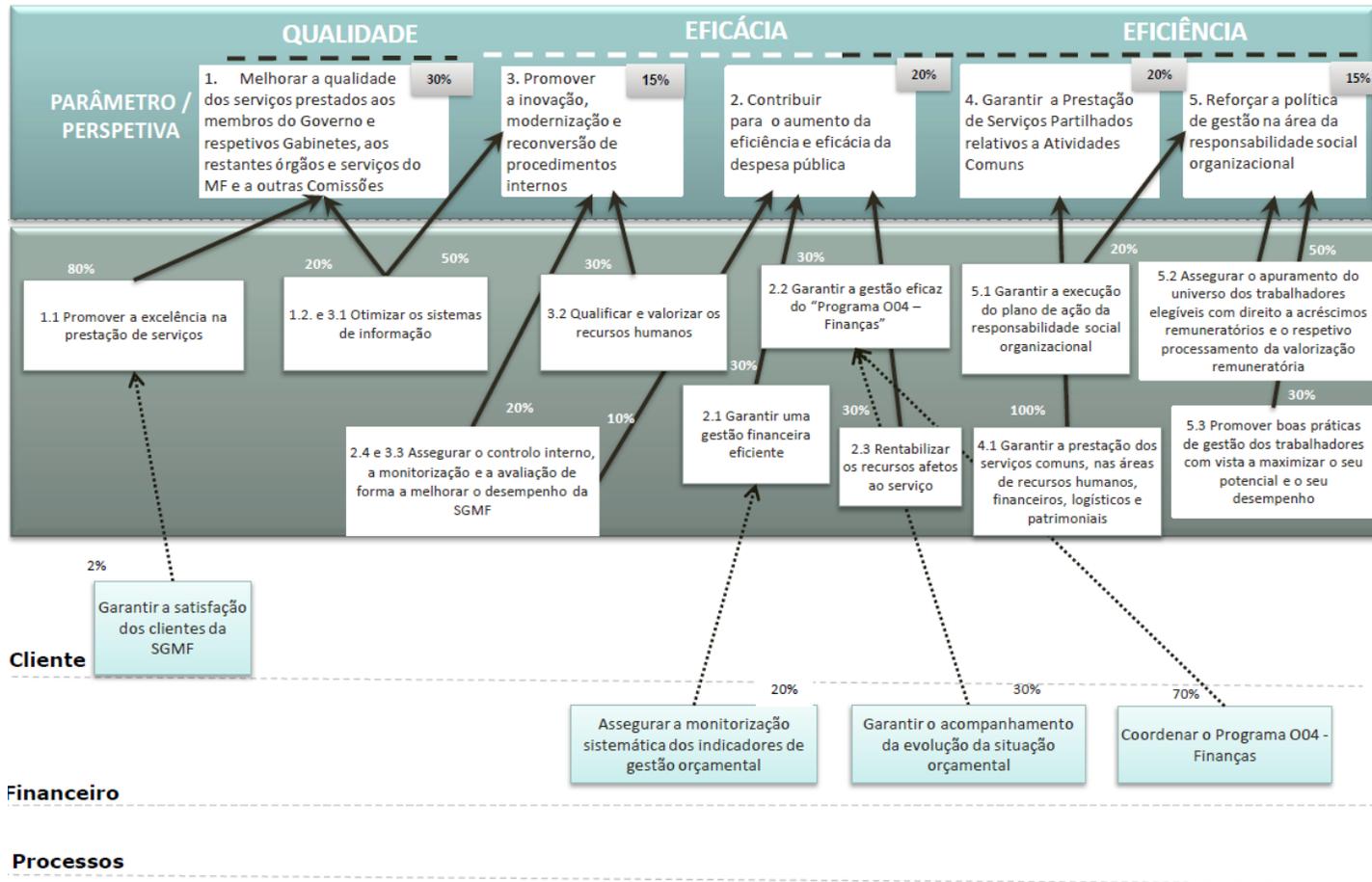


Fonte: SGMF (2018)



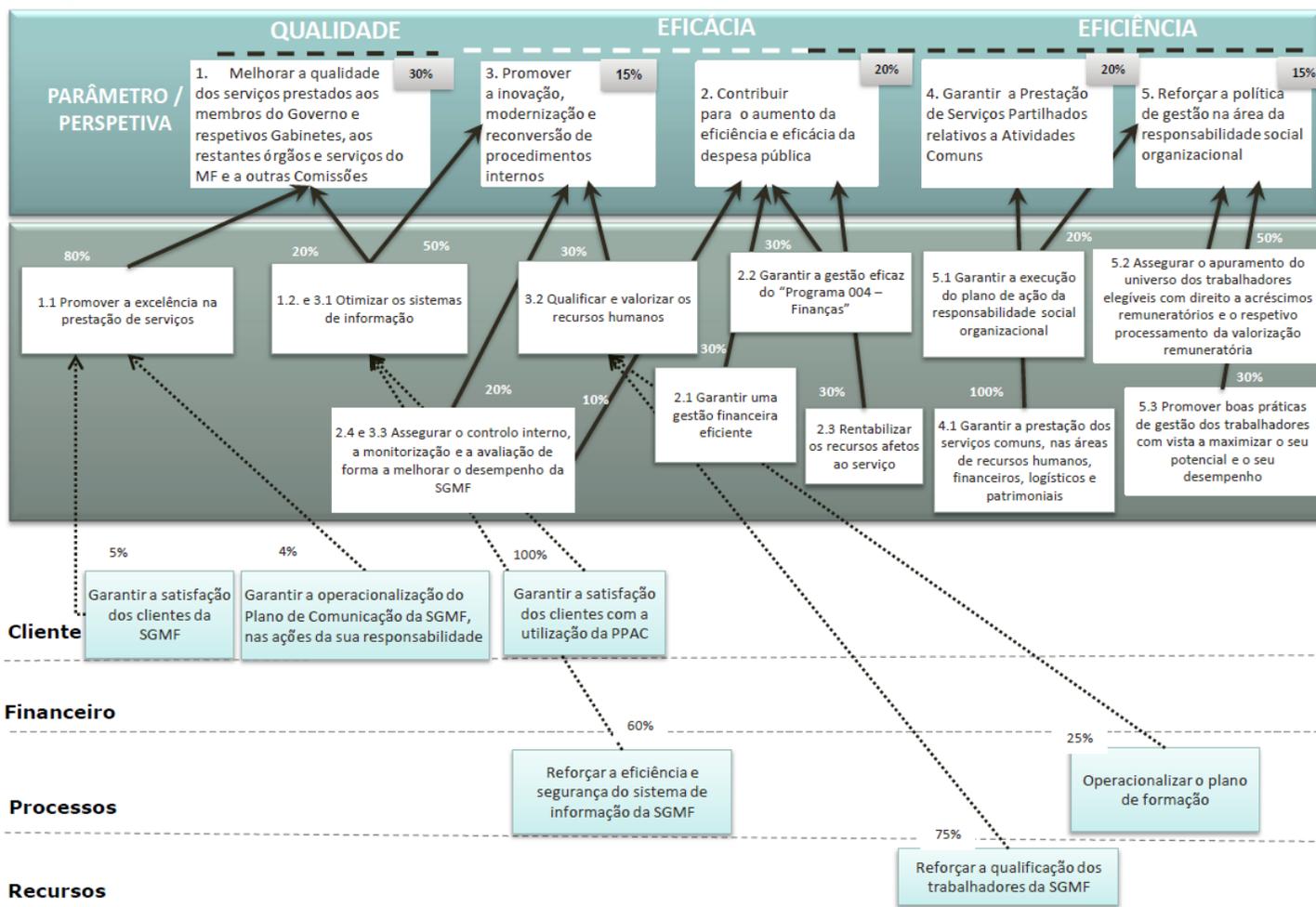
**Recursos**

Fonte: SGMF (2018)

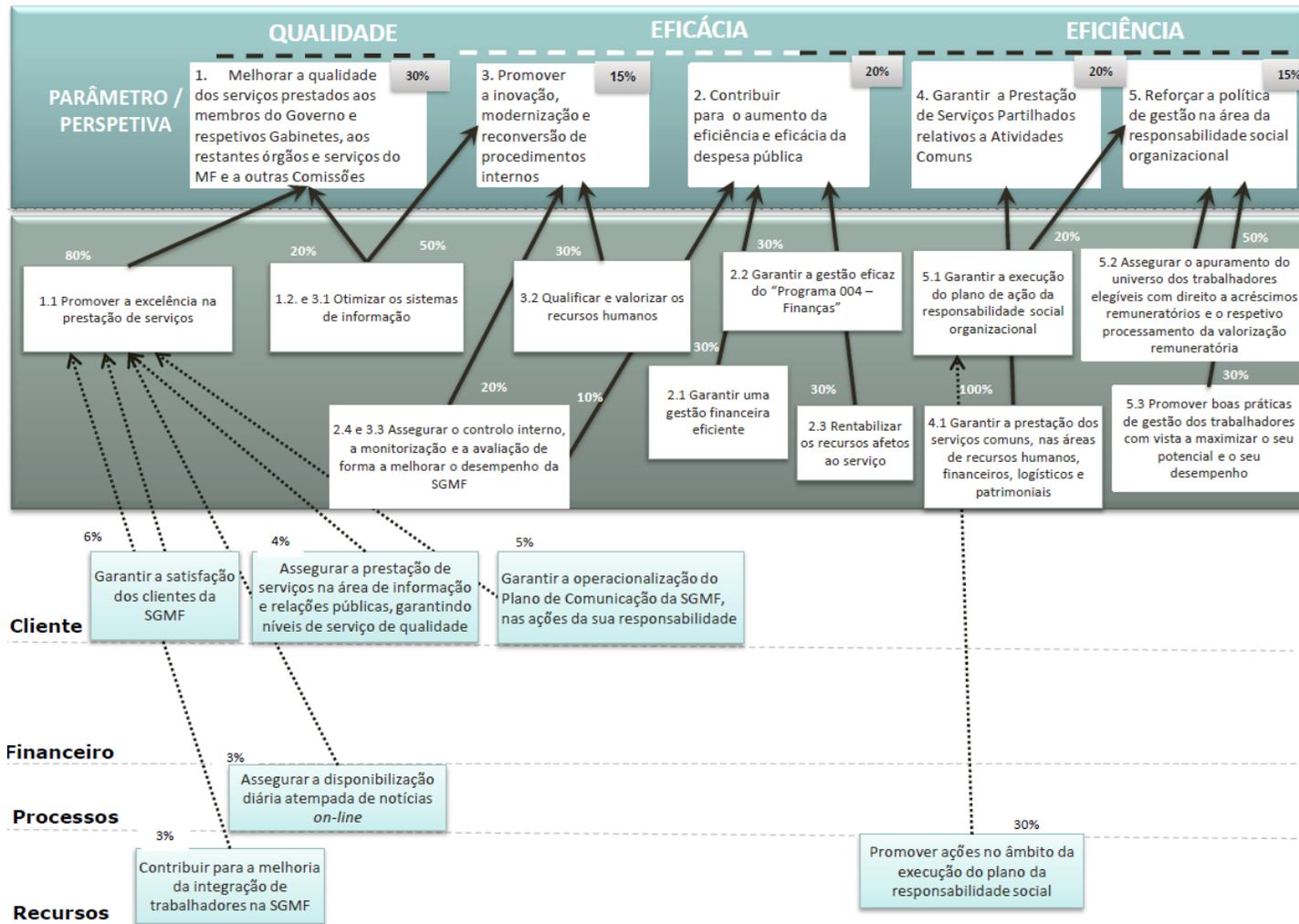


**Recursos**  
 Fonte: SGMF (2018)

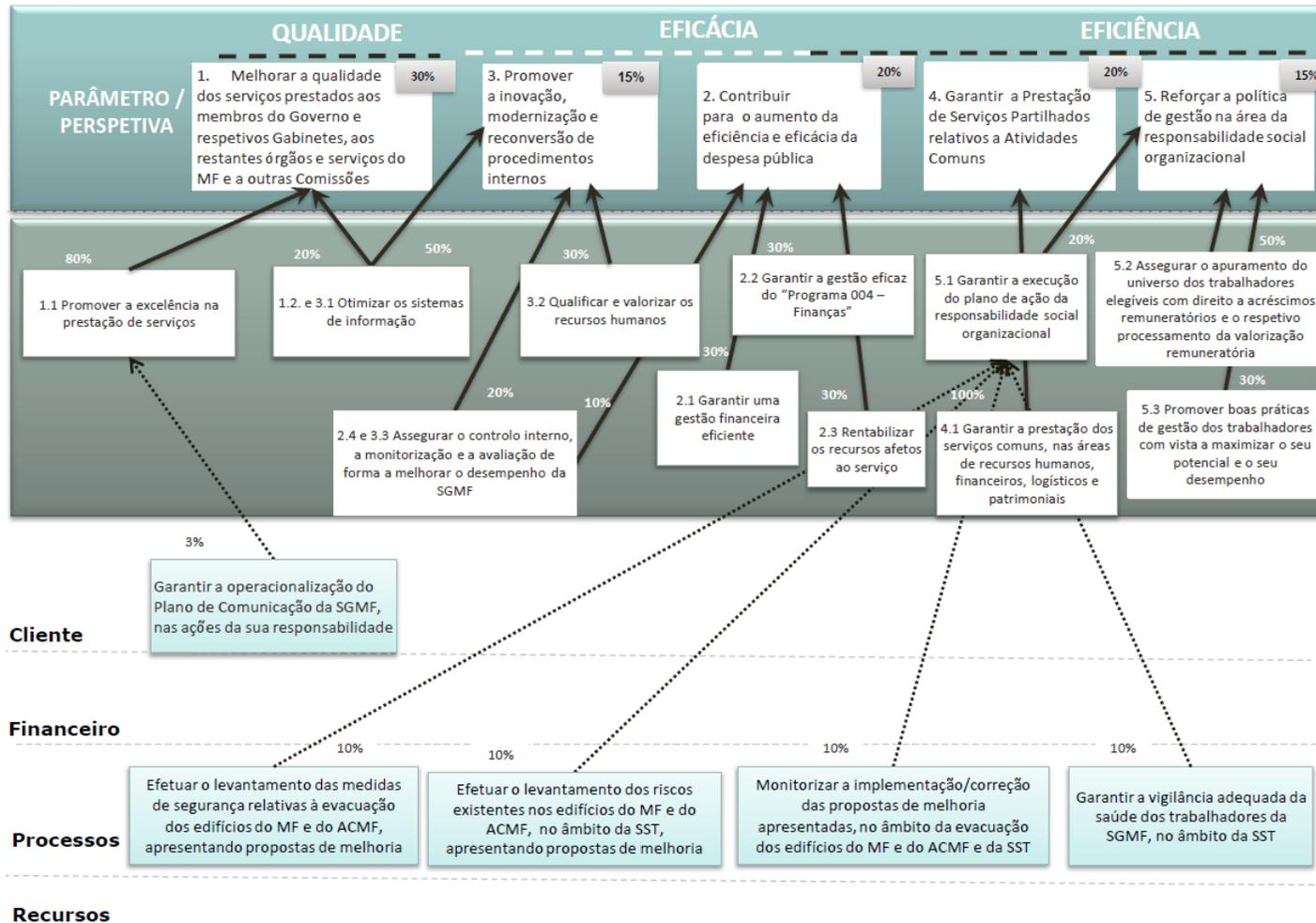
### Mapa Estratégico da Direção de Serviços de Inovação e Qualidade (DSIQ)



Fonte: SGMF (2018)

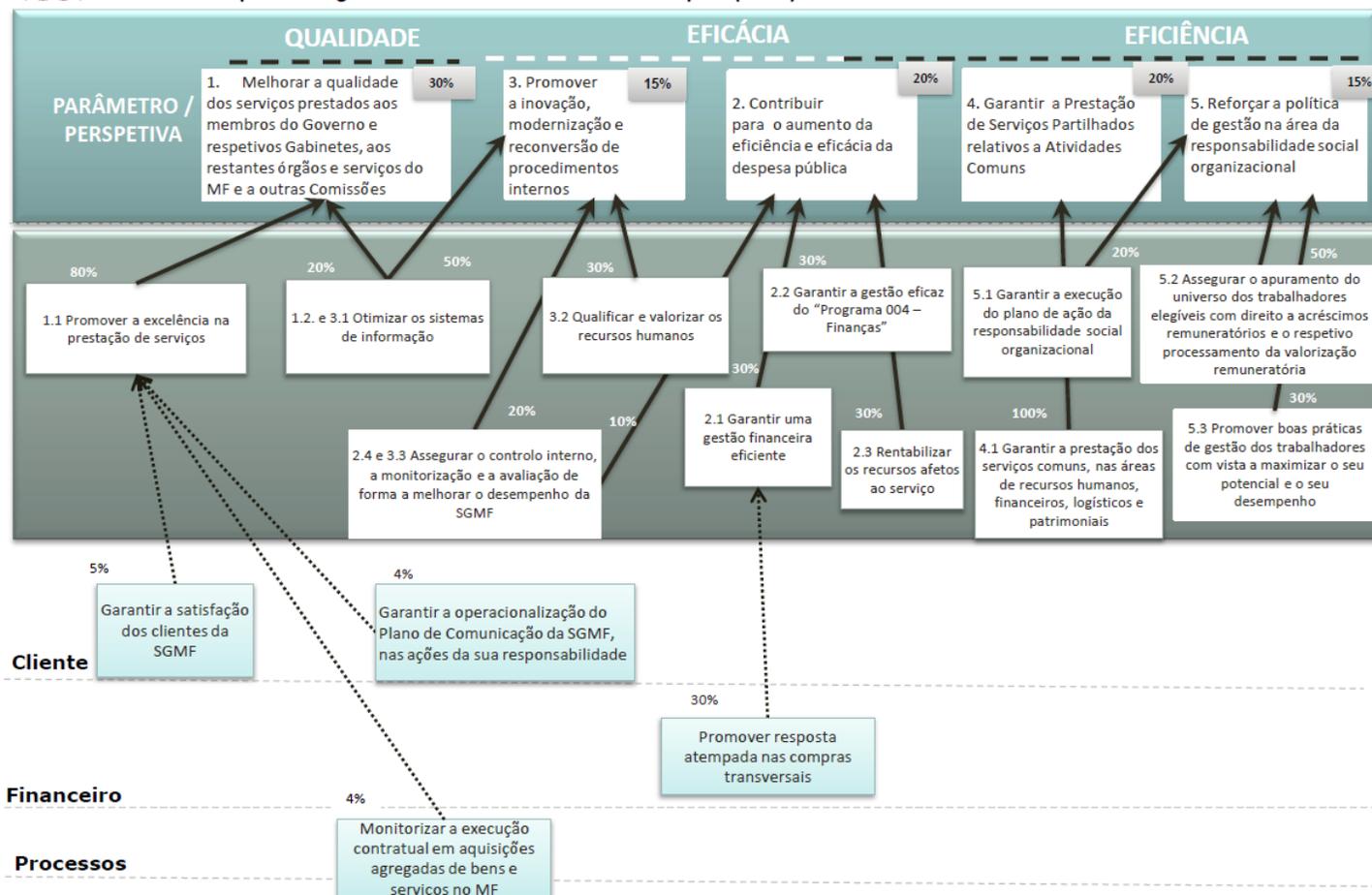


Fonte: SGMF (2018)



Fonte: SGMF (2018)

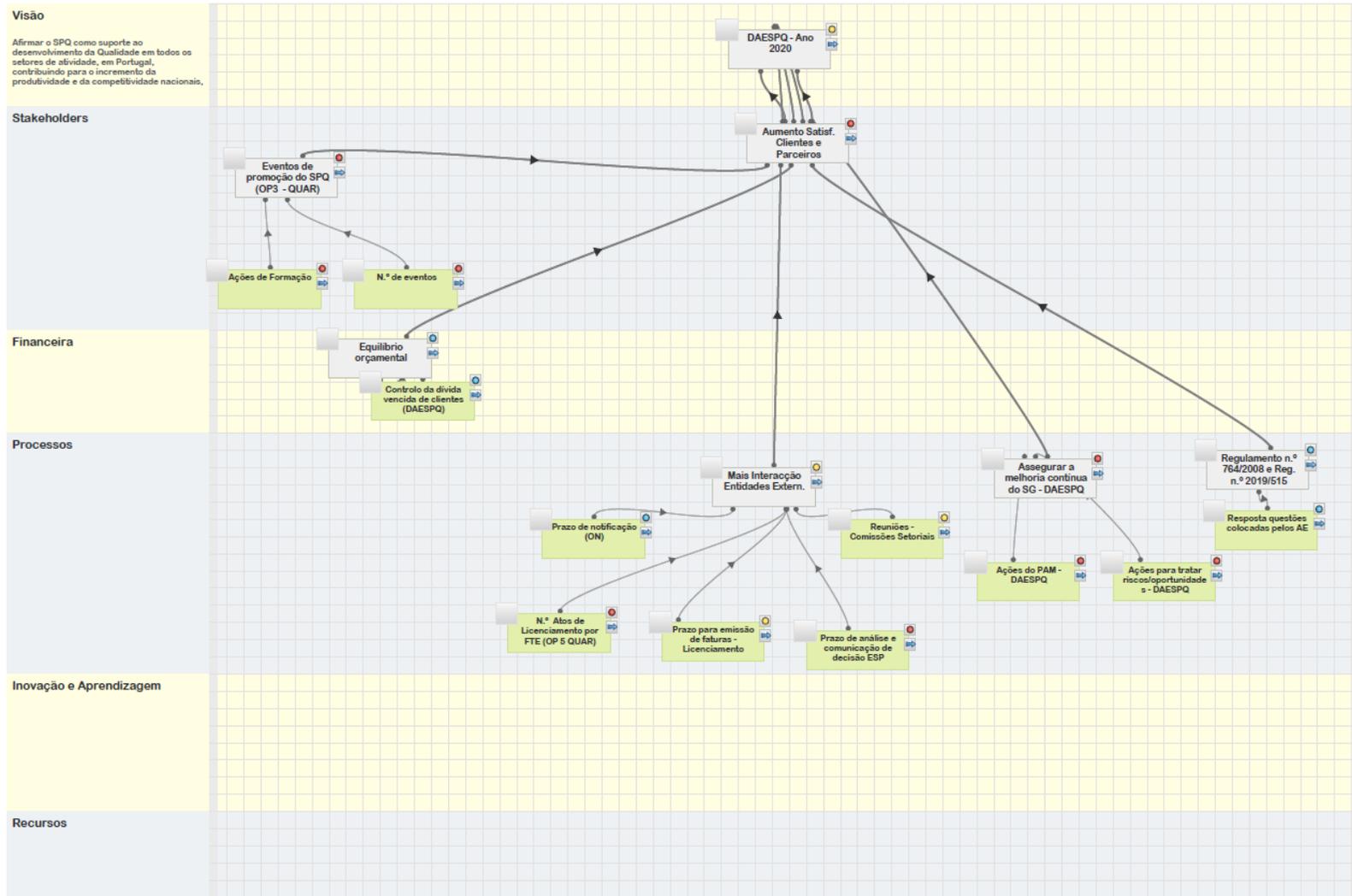
### Mapa Estratégico da Unidade Ministerial de Compras (UMC)



**Recursos**  
Fonte: SGMF (2018)

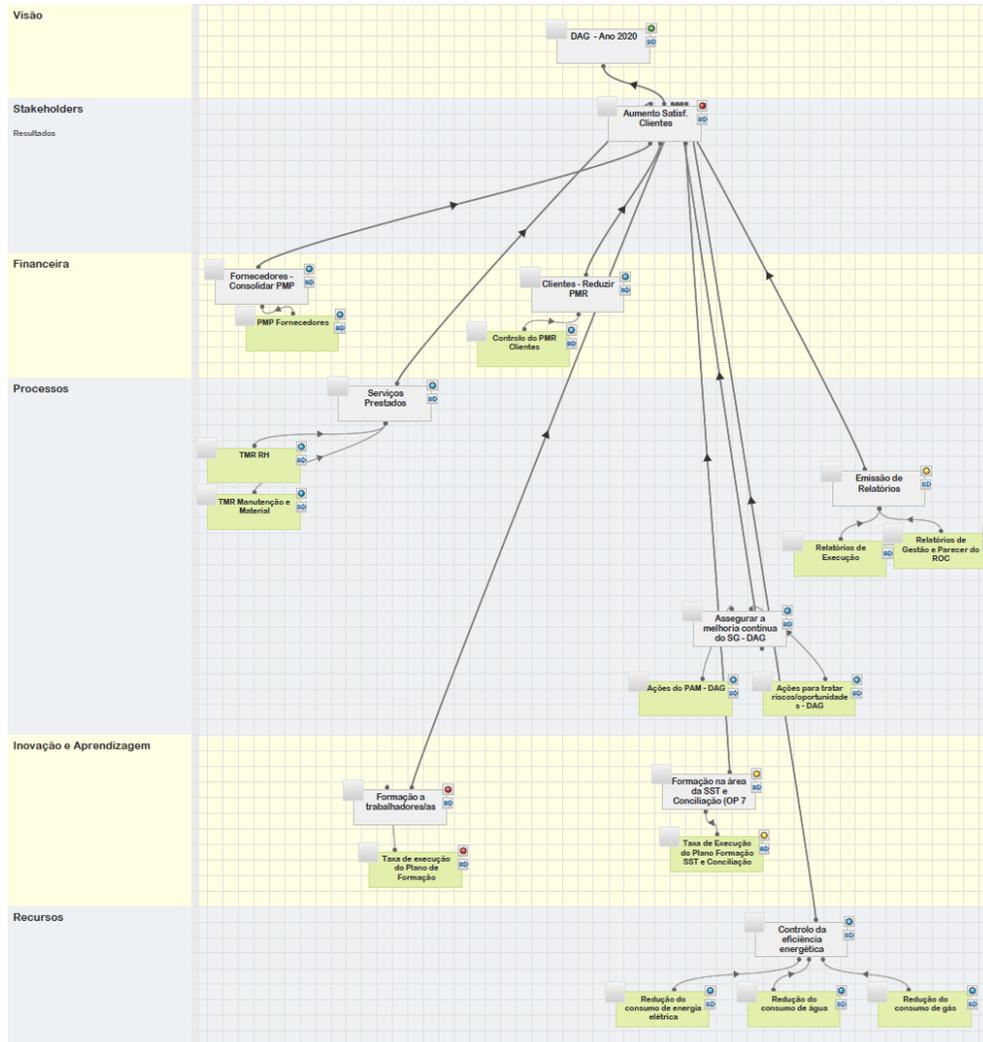
## **Anexo 9 - Mapas Estratégicos dos departamentos do Instituto Português da Qualidade, I.P.**

## Mapa Estratégico do Departamento de Assuntos Europeus e Sistema Português da Qualidade do IPQ



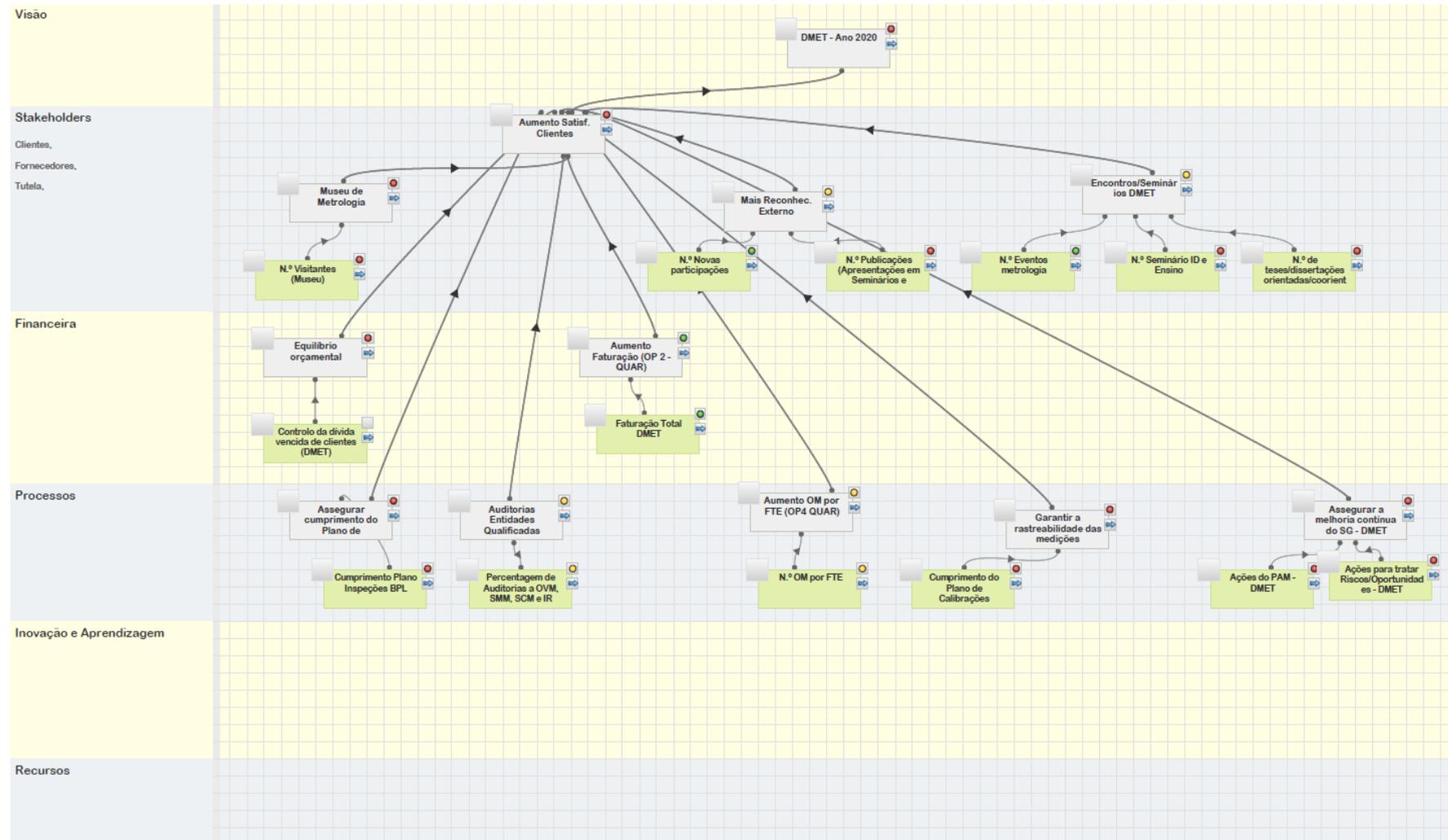
Fonte: IPQ (2019)

## Mapa Estratégico do Departamento de Administração Geral do IPQ



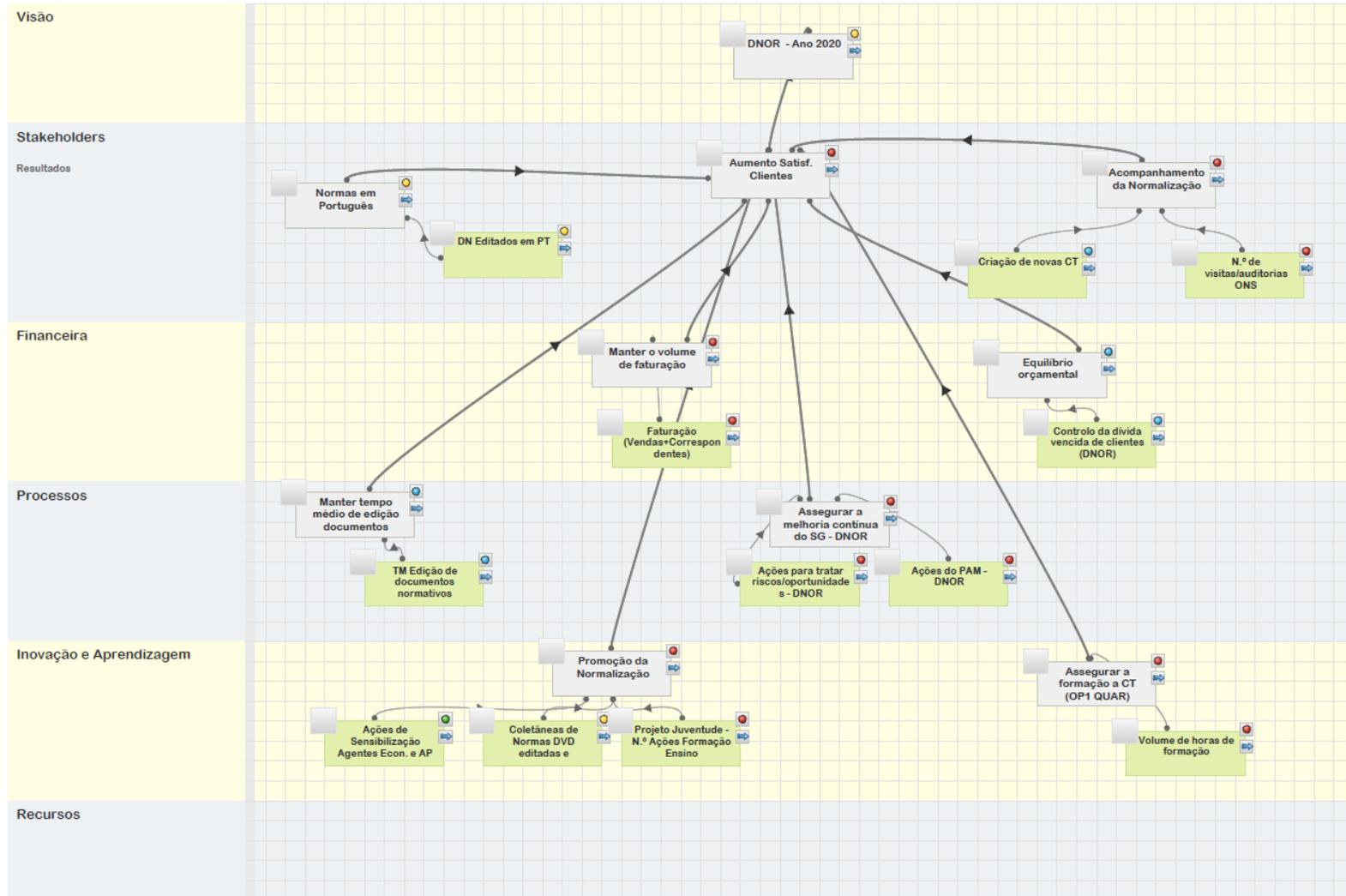
Fonte: IPQ (2019)

# Mapa Estratégico do Departamento de Metrologia do IPQ



Fonte: IPQ (2019)

## Mapa Estratégico do Departamento de Normalização do IPQ



Fonte: IPQ (2019)