

Instituto Politécnico de Setúbal



IPS Instituto
Politécnico de Setúbal

Escola Superior de Ciências Empresariais

***A Articulação do QUAR com o BSC como
Forma de Optimizar o Desempenho***

Um Estudo de Caso no EPPC

Rodrigo Luís Parreira Mateus

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de
MESTRE EM CONTABILIDADE

Orientadora: Ana Bela de Sousa Delicado Teixeira

Setúbal, 2010



"Nenhuma cadeia é mais forte do que o seu elo mais fraco"

Doyle, in <http://www.citador.pt/citacoes.php>

Agradecimentos

A realização do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio, ajuda, orientação, compreensão, acompanhamento e incentivo de várias pessoas e instituições, a quem quero dirigir os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, expresso um sincero e profundo agradecimento à minha orientadora, a Professora Doutora Ana Bela Teixeira.

Agradeço pela disponibilidade demonstrada; pela orientação na escolha do tema, na definição dos objectivos de investigação e na elaboração da estrutura da dissertação; pelo apoio e acompanhamento permanente, pelos conhecimentos e experiências partilhadas e pelo sentido crítico na orientação. Agradeço ainda o facto de ter despertado em mim um interesse acrescido pela investigação, o que contribuiu para aumentar a minha motivação no alcance dos objectivos inicialmente definidos e na concretização deste trabalho.

A realização deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração do EPPC e da DGSP, (EPPC, nomeadamente a Senhora Directora Ana Paula Ramos; DGSP, nomeadamente o Senhor Subdirector Geral José Ricardo Nunes), a quem agradeço profundamente o interesse demonstrado pelo estudo em causa.

Foi importante na execução deste trabalho a colaboração da Direcção de Serviços de Segurança da DGSP, dos EPs Évora, Odemira, Olhão, PJ de Lisboa e Linhó, (EPs Évora e Odemira e DSS, nomeadamente o Senhor Director José Messias Pereira; EP Olhão, nomeadamente o Senhor Director Alexandre Amadeu Gonçalves e Senhor Adjunto Júlio César de Melo; EP da PJ de Lisboa, nomeadamente o Senhor Director Orlando Lopes; e EP Linhó, nomeadamente o Senhor Director João Paulo Gouveia) a quem agradeço profundamente os contributos prestados para o estudo em causa.

Um agradecimento especial à minha mãe Isalinda Mateus, que fez questão de me estimular e motivar para mais esta etapa académica.

Um agradecimento muito especial para a Armanda e Manuel, minha esposa e filho recém-nascido, por todo o tempo que não lhes pude dedicar, em prol da realização deste trabalho, pelo incentivo e, essencialmente, por me terem feito acreditar que era capaz.

Aos meus pais agradeço os valores e os objectivos de vida que me transmitiram e agradeço também pela criação de todas as condições para que eu pudesse estudar.

Quero expressar o meu sincero agradecimento ao meu colega e amigo José Barroso, com quem tenho partilhado experiências no ramo académico e também a nível pessoal.

Gostava também de agradecer o apoio logístico e disponibilidade fornecidos pelo Gabinete de Apoio Pedagógico de Pós-graduações e Mestrados da ESCE, nomeadamente, Eugénia Matos e Filipa Carvalho.

Finalmente, agradeço a toda à minha família e amigos e a todos os que me acompanharam ao longo deste tempo, a quem peço a compreensão pelos momentos de ausência.

A todos muito obrigado!

Resumo

O tema "*A Articulação do QUAR com o BSC como Forma de Optimizar o Desempenho – Um Estudo de Caso no EPPC*", foi escolhido para esta dissertação porque se trata de tema actual que ainda não foi devidamente explorado no âmbito dos SP.

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, introduziu alterações ao anterior SIADAP, tendo sido criado o QUAR dos SP como instrumento de ajuda à gestão, concebido para analisar o desempenho, evidenciar a estratégia do serviço, divulgar os níveis de desempenho, tornar visível a comparação entre meios e resultados e tornar mais viável o "*benchmarking*" entre serviços através de um *reporting* sintético e esclarecedor.

Apesar destas alterações, de acordo com as conclusões do projecto "Gerir para Inovar os SP" continua a existir um entendimento difuso da Visão, Missão, Estratégia e Objectivos, bem como a ausência de monitorização contínua dos indicadores de gestão dos SP. Este projecto inclui um subprojecto, que prevê o desenvolvimento de um sistema de monitorização da estratégia da DGSP e implementação de um *BSC* (in www.pgisp.info/content/view/35/50/).

Constatada a importância deste subprojecto, tendo em conta que o mesmo ainda não foi implementado, pretende-se que esta dissertação evidencie que a articulação do QUAR com o BSC permite optimizar o desempenho das organizações públicas.

É objecto deste estudo, efectuar uma abordagem do ponto de vista teórico à construção do QUAR, BSC, adaptação do BSC aos Serviços Públicos, Administração Prisional e EPPC. Isto através de informação resultante do CCAS, dos artigos e publicações de diversos autores e diversos documentos disponibilizados no âmbito das actividades da DGSP.

Para responder à pergunta "*Como é que se articula o QUAR com o BSC para optimizar o desempenho, particularmente, num estabelecimento prisional?*", procedeu-se à revisão de literatura, foram criadas hipóteses e elaborada a investigação.

Foi aferido se os requisitos legais da avaliação de desempenho dos serviços públicos estão a ser cumpridos pelos EPs, nomeadamente, a Lei n.º 66-B/2007, e orientações do CCAS.

Foi também verificado se existe interesse dos dirigentes da DGSP para introduzir um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC, através de entrevistas a sete cargos de direcção intermédia de alguns EPs e ao Ex.mo Sr. Subdirector Geral da DGSP do Centro de Competências para Implementação e Gestão de Programas.

Para além disso, foi analisado se a informação disponível nos EPs, era suficiente para criar objectivos operacionais e indicadores para articular as dimensões do QUAR às perspectivas do BSC adaptado ao sector público, permitindo optimizar a gestão do desempenho.

Por último foi efectuado um estudo de caso no EPPC que culmina com uma proposta de articulação do QUAR da DGSP de 2009 e o BSC adaptado aos Serviços Públicos, com a selecção de objectivos estratégicos do QUAR pelo grau de importância. Tendo estes objectivos sido complementados com a proposta de mais alguns objectivos operacionais e indicadores associados a esse objectivos estratégicos, de forma a estabelecer relações de causa e efeito para melhorar o desempenho.

Abstract

The theme *"The Relation of QUAR with the BSC as a Means of Optimizing Performance - A Case Study in the EPPC"* was chosen for this dissertation because it is topical issue that has not been well explored within the SP.

Law N. ° 66-B/2007 of December 28, made changes to the previous SIADAP, having been created QUAR of SP as a tool for management, designed to analyze the performance, highlighting the strategy of the service, disclose performance levels, to make visible the comparison between results and resources and become more viable benchmarking between services through a concise and informative reporting.

Despite these changes, according to the findings of the project "Managing Innovation for the SP" there remains a widespread understanding of the Vision, Mission, Strategy and Objectives, as well as the absence of continuous monitoring of indicators for the management of SP.

This project includes a sub-project, which envisages the development of a monitoring system DGSP strategy and implementing a scorecard (in www.pgisp.info/content/view/35/50/).

Given the importance of this subproject, considering that it has not yet been implemented, it is intended that this thesis is clear that the joint with the QUAR with the BSC optimizes the performance of public organizations.

It is the subject of this study, an approach of theoretical point of view the construction of QUAR, BSC, BSC adaptation of the Public Services, Prison Administration and EPPC. This information derived through the CCAS, articles and publications of various authors and various documents provided within the activities of DGSP.

To answer the question *"How do you articulate the QUAR with the BSC to optimize performance, particularly in a prison?"* proceeded to review the literature were created and developed the research hypotheses.

Was checked whether the legal requirements of the performance evaluation of public services are being met by EPs in particular in the Law N. ° 66-B/2007, and orientations of CCAS.

It was also checked if there is interest from the leaders of DGSP to introduce a system of performance evaluation based on BSC, through interviews to management positions intermediate of several EPs and the Deputy Director General Mr. Ex.mo DGSP Center of Competence Deployment and Management Program.

In addition, we analyzed whether the information available on EPs, was sufficient to establish operational objectives and indicators to articulate the dimensions of the BSC perspectives QUAR adapted to the public sector, allowing for optimal management.

Finally it was done a case study in the EPPC culminating with a proposed joint QUAR DGSP of 2009 and the BSC adapted to the Public Services, with the selection of strategic objectives of QUAR by the degree of importance. Taking these objectives have been complemented with the proposal to some more operational objectives and indicators associated with that strategic objectives in order to establish relations of cause and effect to improve performance.

Índice Geral

Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice Geral	v
Índice de Tabelas	vi
Índice de Figuras	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas	viii
Introdução	1
PARTE I - Revisão da Literatura	3
Capítulo I - Contexto Actual da Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos	3
1.1. Medir o Desempenho	3
1.2. Gestão do Desempenho	3
1.3. Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos.....	3
1.4. Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) ...	4
1.4.1. Sistema de Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1).6	
1.5. Construção do QUAR (enquadramento).....	7
1.5.1. Regras de elaboração / Características.....	7
1.5.2. Missão	8
1.5.3. Objectivos	8
1.5.4. Indicadores.....	11
1.5.5. Grau de Realização dos Resultados	14
1.5.6. Avaliação Final.....	14
Capítulo II - <i>Balanced Scorecard</i> (BSC)	15
2.1. Enquadramento	15
2.2. Justificação.....	15
2.3. Estrutura e funcionamento do BSC.....	16
2.3.1. Perspectiva Financeira.....	17
2.3.2. Perspectiva Clientes	18
2.3.3. Perspectiva Processos Internos	18
2.3.4. Perspectiva Aprendizagem e Crescimento.....	19
2.3.5. Relações Causa Efeito	20
2.4. Pilares do BSC	20
2.4.1. Missão	21
2.4.2. Valores	22
2.4.3. Visão	22
2.5. Estratégia (Centro do BSC)	23
2.5.1. Dificuldades na Definição e Implementação da Estratégia	24
2.6. Objectivos, Indicadores, Metas e Iniciativas	25
2.7. Mapas da Estratégia	26

2.8. BSC no Centro do Sistema de Gestão da <i>Performance</i>	27
2.9. Monitorização do desempenho no BSC	28
Capítulo III - BSC Adaptado aos Serviços Públicos	32
3.1. Enquadramento.....	32
3.2. Alterações ao Modelo Original na aplicação ao Sector Público	32
3.4. Vantagens e Limitações do <i>BSC</i> no Sector Público	37
3.4.1. Vantagens	37
3.4.2. Limitações	39
PARTE II – Estudo de Caso	40
Capítulo IV – Concepção e proposta de implementação no EPPC de um BSC articulado com o	
QUAR da DGSP para os EPs	40
4.1. Enquadramento.....	40
4.2. Direcção Geral dos Serviços Prisionais.....	40
4.2.1. Missão da DGSP.....	40
4.2.2. Organização da DGSP.....	41
4.3. Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz.....	42
4.4. Hipóteses de investigação	43
4.5. Metodologia.....	44
4.6. QUAR da DGSP (2009)	46
4.6.1. Missão	46
4.6.2. Hierarquização dos Objectivos Estratégicos	47
4.6.3. Objectivos Estratégicos / Operacionais e Indicadores seleccionados	48
4.7. Articulação do QUAR da DGSP com o BSC	49
4.7.1. Mapa da Estratégia.....	51
4.7.2. Medição dos Objectivos Operacionais / Indicadores.....	52
4.7.3. Iniciativas Estratégicas Propostas	52
4.7.4. Mapa consolidado	53
4.8. Sistema de acompanhamento estratégico.....	55
Conclusão	56
Linhas de Investigação Futura.....	59
Referências Bibliográficas	60
Anexos.....	65
Anexo 1: Fases do processo de avaliação dos serviços	66
Anexo 2: Organograma da DGSP.....	67
Anexo 3: Parecer da DGPJ à auto-avaliação do desempenho da DGSP 2008.....	68
Anexo 4: QUAR da DGSP de 2009	71
Anexo 5: Grelha do plano de actividades do EPPC de 2009 (Parte da Disciplina).....	72
Anexo 6: Fichas de indicadores da perspectiva aprendizagem e crescimento.....	75
Anexo 7: Fichas de iniciativas da perspectiva do BSC aprendizagem e crescimento	77

Índice de Tabelas

Tabela 1: As perspectivas do BSC.....	16
Tabela 2: O Gap Estratégia/ <i>Performance</i>	29
Tabela 3: Ordenação das perspectivas de desempenho no Sector Público e Privado.....	35
Tabela 4: As perspectivas do BSC: Sector Público vs Sector Privado.....	37
Tabela 5: Vantagens do BSC no Sector Público	38
Tabela 6: Hierarquização dos objectivos do QUAR da DGSP de 2009 para os dirigentes	47
Tabela 7: Objectivos Estratégicos do QUAR da DGSP/2009 seleccionados - Objectivos Operacionais e Indicadores associados.	48
Tabela 8: Articulação do QUAR da DGSP de 2009 ao BSC adaptado ao sector público.....	50
Tabela 9: Tabela de Medição dos Objectivos Operacionais / Indicadores.....	52
Tabela 10: Tabela de Iniciativas Estratégicas.....	53

Índice de Figuras

Figura 1: Cadeia lógica dos objectivos	9
Figura 2: Indicador de Eficiência.....	13
Figura 3: Estrutura do BSC de Kaplan e Norton	17
Figura 4: Relações causa-efeito.....	20
Figura 5: Pilares do BSC.....	21
Figura 6: Sequência do BSC.....	23
Figura 7: Obstáculos à implementação da estratégia.....	25
Figura 8: Iniciativas, Metas, Indicadores e Objectivos	26
Figura 9: Mapa da Estratégia.....	27
Figura 10: BSC no centro do sistema de gestão da performance	28
Figura 11: Gestão do desempenho.....	28
Figura 12: Sistema de acompanhamento estratégico – Mapa Estratégico	30
Figura 13: Sistema de acompanhamento estratégico – Indicadores.....	31
Figura 14: BSC adaptado aos serviços públicos	33
Figura 15: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 2.....	33
Figura 16: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 3.....	34
Figura 17: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 4.....	34
Figura 18: BSC adaptado aos serviços segundo Salas e López (2005)	35
Figura 19: BSC adaptado aos serviços segundo Kaplan (2001)	36
Figura 20: Mapa da Estratégia - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional	51
Figura 21: Mapa consolidado - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional	54
Figura 22: Simulação de um Sistema de Medição da Performance.....	55

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABM/ABC – Activity Based Costing/Activity Based Management
AP – Administração Pública
BSC – *Balanced Scorecard*
CAF – *Common Assessment Framework*
CAT – Centro de Apoio a Toxicodependentes
CCAS – Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços
CEFP – Centro de Estudos e Formação Penitenciária
CPJ – Centro Protocolar para o Sector da Justiça
CRM – *Customer Relationship Management*
DGAEP – Direcção Geral da Administração e do Emprego Público
DGPJ – Direcção Geral da Política de Justiça
DGSP – Direcção Geral dos Serviços Prisionais
DSS – Direcção de Serviços de Segurança
EFA B1 – Educação e Formação de Adultos Primeiro do Ensino Básico
EFQM - *European Foundation for Quality Management*
EP – Estabelecimento (s) Prisional (ais)
EPE – Entidades Públicas Empresariais
EPPC – Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz
ESCE – Escola Superior de Ciências Empresariais
EUA – Estados Unidos da América
FF – Fonte de Financiamento
FORGEP – Formação em Gestão Pública
GAP – Intervalo; lacuna; falha; deficiência
GDG – Gabinete do Director Geral
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
ISO – *International Organization of standardization*
MJ – Ministério da Justiça
OGE – Orçamento Geral do Estado
POC – Plano Oficial de Contas
POCP – Plano Oficial de Contas Público
PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Pública
QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização
RH – Recursos Humanos
SI – Sistema de Informação
SIADAP – Sistema Integrado da Avaliação de Gestão e Avaliação do Desempenho na AP
SIADAP 1 – Sistema da Avaliação de Desempenho dos Serviços na AP
SIADAP 2 – Sistema da Avaliação de Desempenho dos Dirigentes na AP
SIADAP 3 – Sistema da Avaliação de Desempenho dos Trabalhadores na AP

SIC – Sistema de Informação Contabilística
SIP – Sistema de informação Prisional
SH – Stakeholders
SP – Serviços Prisionais
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UO – Unidade Orgânica

Introdução

Esta dissertação está integrada no processo de avaliação do Mestrado de Contabilidade da Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE) em Setúbal com início no ano lectivo 2008/2009.

Este trabalho de investigação tem como objectivo final, articular o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) com o *Balanced Scorecard* (BSC), para otimizar o desempenho.

O QUAR é muito recente e específico constituindo uma ferramenta fundamental para efectuar a avaliação dos serviços públicos portugueses, no entanto, apesar da obrigatoriedade legal ainda não foi implementado na globalidade dos serviços públicos com a eficácia desejável.

A opção pelo BSC é fundamentada pelo problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos, uma vez que as políticas são redefinidas face à frequente alteração dos governos eleitos democraticamente.

O Sistema Integrado da Avaliação de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, pode constituir um instrumento fulcral na criação do modelo global de gestão da *performance* dos Serviços Públicos Portugueses. O BSC é um instrumento testado internacionalmente em sectores da Administração Pública (AP) de muitos países. No entanto, nesta dissertação a opção passa por não estabelecer comparações com o cenário internacional tendo em conta que o QUAR é um instrumento específico da avaliação dos serviços públicos portugueses e ainda não foi implementado com eficácia na generalidade dos serviços.

Segundo Pinto (2008: 50-51), a integração e articulação entre o BSC e o SIADAP, é vista como o “Modelo Global – conceptualizador e regulador da gestão da *performance* pública”, são factores cruciais que podem fazer a diferença no sucesso futuro da mudança.

O BSC, criado em 1992 por Robert Kaplan e David Norton, é actualmente um instrumento de alinhamento estratégico da *performance* no alinhamento organizacional.

A estratégia, no sector público, não visa a maximização do valor dos accionistas e do desempenho financeiro, como em organizações privadas, mas sim a maximização do valor dos cidadãos/clientes a quem prestam o serviço (Kaplan e Norton, 2001: 136). Neste sentido, a missão organizacional deve ser definida tendo como base os interesses e os objectivos dos clientes, sendo ela que conduz à elaboração e implementação da estratégia organizacional. Se a missão incorpora os interesses do cliente em primeiro lugar, a estratégia vai também seguir essa direcção.

Segundo as conclusões de um estudo elaborado por Kaplan e Norton (2001), sobre a utilização do BSC na AP em organizações sem fins lucrativos, trata-se de uma ferramenta útil porque permite ultrapassar a lacuna entre a missão, a estratégia e as medidas operacionais de curto prazo; facilita o processo através do qual as organizações atingem o foco estratégico; direcciona o foco organizacional para os resultados a alcançar e por último, permite o alinhamento das organizações em iniciativas e programas que conduzam a uma melhoria do seu nível de desempenho.

Como fundamento legal para a articulação do QUAR com o BSC, temos os n.º 2 e 3 do art.º 3º da Lei n.º 66-B/2007, que prevêem que podem ser aprovados sistemas alternativos ao SIADAP adaptados às especificidades de determinadas Unidade Orgânica (UO) da AP, podendo ser

realizadas adaptações ao regime previsto nesta lei em razão das atribuições e organização dos serviços, das carreiras do seu pessoal ou das necessidades da sua gestão.

Face aos objectivos propostos, esta dissertação está estruturada, com uma primeira parte iniciada com a lista de siglas do trabalho, seguindo-se o Capítulo I sobre o Contexto Actual da Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos, sendo detalhados conceitos associados à gestão do desempenho, ao QUAR, SIADAP e SIADAP dos Serviços da AP (SIADAP 1).

No Capítulo II serão enquadrados alguns pontos relacionados com o BSC, sendo abordada no Capítulo III a adaptação do BSC aos Serviços Públicos.

A Parte II da dissertação será composta pelo estudo de caso, com um enquadramento sobre a Administração Prisional em Portugal e o Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz (EPPC), seguidos da proposta de articulação do QUAR da DGSP de 2009 ao BSC aos Serviços Públicos.

Da análise ao QUAR da DGSP de 2009, serão seleccionados três objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009, através hierarquização dos mesmos com base nas respostas a uma entrevista dirigida a dirigentes da Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP).

A articulação do QUAR com o BSC será efectuada com base nos três objectivos estratégicos seleccionados de cada abordagem do QUAR (eficácia, eficiência e qualidade), que serão articulados com as perspectivas do BSC adaptado ao sector público (clientes, processos e aprendizagem, aprendizagem e crescimento, e financeira).

Depois será, «desenhado» um mapa de estratégia que vai incidir a sobre o objectivo estratégico com maior grau de importância, tendo neste caso que ser propostos mais alguns objectivos operacionais e indicadores associados, com base na parte da disciplina da grelha do relatório de actividades de 2009 do EPPC, para que seja possível estabelecer as relações de causa e efeito entre os impactos dos objectivos, metas e indicadores nas diferentes perspectivas deste modelo.

Será também proposta uma tabela de medição dos objectivos operacionais / indicadores e um mapa de iniciativas estratégicas que culminaram num mapa consolidado, sendo que esta proposta foi discutida e mereceu concordância por parte do Director da Direcção de Serviços de Segurança.

Por último, será efectuada a simulação de um sistema de acompanhamento estratégico, com a medição da *performance* da perspectiva aprendizagem e crescimento.

Com a conclusão destes passos passará a existir uma ferramenta que permite medir e avaliar o desempenho do EPPC articulando o QUAR com o BSC, permitindo melhorar o desempenho.

A articulação do QUAR com o BSC, face à sua pertinência, originalidade e actualidade, constitui um contributo científico precioso para todos os *stakeholders* relacionados com os Estabelecimentos Prisionais (EPs).

Importa referir que se trata de um estudo pertinente, na medida em que é relevante numa óptica da gestão pública e constantes reestruturações dos SP. Trata-se de uma tema adequado, original e actual, face às recentes alterações da lei em matéria de avaliação de desempenho e à necessidade de um sistema de gestão estratégica que permita medir e melhorar o desempenho organizacional de forma equilibrada sob as quatro perspectivas do BSC.

A opção por um estudo de caso no EPPC, está relacionado com a vantagem na obtenção de informação, disponibilidade e interesse evidenciados pela organização e pela tutela.

PARTE I - Revisão da Literatura

Capítulo I - Contexto Actual da Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos

1.1. Medir o Desempenho

O princípio base da medição do desempenho, na perspectiva organizacional, consiste na criação de processos que originem tomada de decisão baseada em factos.

Há mais de 120 anos, a propósito da importância da medição, o físico e matemático irlandês, Lord Kevin referia (Kevin, 1983 apud NIVEN, 2003: 4), «Quando se consegue medir e expressar em números aquilo que estamos a falar, sabemos alguma coisa acerca desse assunto; mas, quando não conseguimos medir nem traduzir em números, o nosso conhecimento é pobre e insatisfatório...».

1.2. Gestão do Desempenho

A gestão do desempenho não constitui um fim em si mesmo. As organizações pela exigência imposta pelas dinâmicas da sua envolvente estão obrigadas a gerir com o objectivo último de melhorar a sua *performance*.

Relativamente ao objectivo de melhorar a *performance*, Francisco Pinto (2007 p. 35), referiu: «Melhorar a *performance*, significa aumentar valor para os investidores (nas empresas) ou criar mais valor público para os cidadãos (nos serviços públicos). Para se atingir eficazmente esse objectivo, deverá ser percorrida uma sequência lógica: medir, reportar, gerir e, finalmente melhorar a *performance*.».

1.3. Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos

Stan Brignall e Sven Modell (2000) analisaram as implicações na teoria organizacional da introdução das medidas de desempenho na gestão do sector público. Todavia, a compreensão da medida do desempenho no sector público deve ser enquadrada no ambiente político e na diversidade de interesses existentes. Estando a actividade do sector público rodeada por um elevado número de stakeholders (profissionais, políticos, clientes e contribuintes), justifica-se o desenvolvimento de um modelo de avaliação de desempenho neste sector, adaptado às suas especificidades (Kloot e Martin 2000; Brignall e Modell 2000; Johnsen, 2005).

O desenvolvimento adequado de um sistema de avaliação do desempenho baseia-se num modelo que tenha em conta os stakeholders, internos e externos, com interesse na organização (Johnsen 2005), bem como o contexto de incerteza e ambiguidade que influencia a tomada de decisão (Carter, Klein e Day, 1993). A multiplicidade de objectivos do sector público e os conflitos entre

eles torna o processo de avaliação de desempenho mais complexo, devendo ser definidas medidas que considerem todos os interesses e interações (Ittner e Larcker 1998).

Gary Cokins (2004) apresenta o conceito de gestão de *performance* como um sistema integrado, composto por um conjunto de processos, metodologias e soluções. Estas soluções têm nos dias de hoje, cada vez mais uma forte componente tecnológica, na medida em que gerir a *performance* implica a recolha, tratamento, integração e análise de dados, muitas vezes oriundos de diferentes sistemas operacionais, tendo em vista a produção de informação e conhecimento, de forma a possibilitar a tomada de decisões capazes de melhorar a *performance*.

Francisco Pinto (2007: 69) refere como exemplos actuais de sistemas de gestão de *performance*, as seguintes ferramentas e metodologias apoiadas em soluções tecnológicas: Sistemas de medição e indicadores de natureza contabilística ou financeira; ABM / ABC (*Activity Based Costing / Activity Based Management*); Reengenharia de Processos; Sistemas de Gestão e Certificação da Qualidade, tais como: *European Foundation for Quality Management (EFQM) Excellence Model*, CAF (*Common Assessment Framework*), *International Organization of standardization (ISO) 9001*; BSC (*Balanced Scorecard*); *Six Sigma*; CRM (*Customer Relationship Management*); e Sistemas de Gestão estratégica do capital humano.

Estes sistemas são cada vez mais uma realidade na concretização do alinhamento das actividades operacionais com a estratégia das organizações, nomeadamente, as organizações do sector público.

1.4. Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)

O SIADAP apareceu com a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e após um ano a Ex.ma Sr.ª Directora Geral da Direcção Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP), veio através do Ofício Circular n.º 13/GDG/08, da DGAEP de 28 de Novembro de 2008, relembrar o âmbito de aplicação e clarificar as principais inovações introduzidas pelo SIADAP.

Relativamente ao seu âmbito de aplicação, temos:

- Aplica-se a todos os serviços da administração directa e indirecta do Estado e aos serviços da administração regional e da administração autárquica;
- É também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes (bem como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas);
- Aplica-se, assim, a todos os serviços públicos, designadamente aos serviços atípicos, ou temporários (como as estruturas de missão), ainda que, relativamente a estas, com as adaptações impostas pela respectiva natureza.

Não é, contudo, aplicável:

- Aos gabinetes de apoio dos órgãos acima referidos;

- Aos gabinetes de apoio dos membros do Governo;
- Às entidades públicas empresariais (EPE).

Como principais inovações, temos:

- Criação de um regime de avaliação dos serviços (SIADAP 1);
- Três subsistemas de avaliação (SIADAP 1 – Serviços, SIADAP 2 – Dirigentes e SIADAP 3 – Trabalhadores);
- Avaliação dos dirigentes superiores;
- Introdução de percentagens para diferenciação do desempenho dos dirigentes intermédios (art.º 37.º, n.º 5);
- Avaliação dos dirigentes não releva, em regra, na carreira de origem (art.º 29.º, n.ºs 4 e 6);
- Avaliação autónoma dos dirigentes para efeitos de carreira (relevância de avaliação anterior ou avaliação por ponderação curricular - art.ºs 29.º, n.º 5, e 42.º, n.ºs 5 a 7);
- Avaliação dos dirigentes e trabalhadores passa a ser efectuada com base em apenas dois parâmetros – “Resultados” e “Competências” (art.ºs. 30.º, 35 e 45.º);
- A escolha das “Competências” dos dirigentes intermédios e dos trabalhadores é feita de entre as constantes das listas aprovadas pela Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro;
- Consagração legal da possibilidade de revisão dos objectivos e da monitorização do processo ao longo do ano;
- Alteração da designação das menções qualitativas da avaliação final e diminuição do seu número de 5 para 4 - “Desempenho Excelente”, “Desempenho Relevante”, “Desempenho Adequado” e “Desempenho Inadequado” (art.ºs 37.º, n.ºs 1 e 2, 50.º, n.º 4, e 51.º, n.º 1);
- As “Competências” passam a ser avaliadas apenas em três níveis (Competência demonstrada a um nível elevado - 5, Competência demonstrada - 3 e Competência não demonstrada ou inexistente - 1), enquanto no anterior SIADAP eram avaliadas numa escala de 1 a 5 (art.ºs 36.º, n.º8 e 49.º, n.º 1);
- Os “Resultados” e as “Competências” deixaram de poder ter ponderações diferenciadas, passando todos a ter igual peso no apuramento do resultado do respectivo parâmetro (art.ºs 36.º n.º4 e 9, 47.º, n.º 2, e 49.º, n.º 2);
- Aglutinação das percentagens de 20% e de 5% numa única percentagem de 25% (para a menção de “Desempenho Relevante”), com possibilidade de outra percentagem de 5% (para a menção de “Desempenho Excelente) (art.ºs 37.º, n.º 5 e 75.º, n.º 1);
- Estas percentagens são aumentadas para 35% e 10%, nos serviços que tenham avaliação de “Desempenho Excelente” (art.º 27.º -a)); Regime transitório de avaliação, por um período de 3 anos, para certos grupos de pessoal, apenas com avaliação de “Competências” (art.º 80.º);
- No SIADAP 3 passa a haver uma única ficha de avaliação, igual para todos os trabalhadores, independentemente das respectivas carreiras (só há ficha diferente para os trabalhadores avaliados no regime transitório);
- Deixa de haver “avaliação extraordinária”;
- Deixa de existir o “Suprimento da avaliação”;
- Foi instituída a Comissão Paritária (art.º 59.º):

- Funciona junto do dirigente máximo do serviço, com competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer aos avaliados antes da homologação;
- Composição: Quatro vogais, sendo dois representantes da Administração, designados pelo dirigente máximo do serviço e dois representantes dos trabalhadores por estes eleitos;
- Processo: em Dezembro deve decorrer o processo de eleição dos vogais representantes dos trabalhadores para a Comissão Paritária, sendo esse processo organizado nos termos de despacho prévio do dirigente máximo do serviço, o qual deve ser publicitado na página electrónica do serviço e deve conter os elementos referidos no n.º 6 do art.º 59.º. Deve igualmente o dirigente máximo, em tempo útil, designar os representantes da Administração.

1.4.1. Sistema de Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1)

Através do Ofício Circular n.º 13/GDG/08, da DGAEP de 28 de Novembro de 2008, verifica-se que o SIADAP 1, sendo uma das principais inovações trazidas pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, aplica-se a todos os serviços da administração directa e indirecta do Estado e aos serviços da administração regional e da administração autárquica.

É também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes (bem como dos Representantes da República nas Regiões Autónomas).

Este sistema de Avaliação permite avaliar Unidades Homogéneas¹ sobre as quais detenha o poder de direcção, competindo ao dirigente máximo:

- Assegurar a concepção e monitorização de um sistema de indicadores de desempenho que permita a comparabilidade dessas unidades homogéneas;
- Criar um sistema de indicadores para reflectir o conjunto das actividades prosseguidas e permitir a ordenação destas unidades numa óptica de eficiência relativa, para cada grupo homogéneo, em cada serviço;
- Atribuir uma avaliação final nos termos do art.º 18.º da lei² ou, em alternativa, elaborar lista hierarquizada das unidades homogéneas por ordem de avaliação;

O SIADAP 1 obriga a que exista uma percentagem máxima de mérito, relativamente ao universo dos serviços do ministério que elaboraram o respectivo QUAR.

Tendo em conta a importância das principais fases do processo de avaliação dos serviços, junta-se em anexo uma tabela (**anexo 1**) adaptada do Ofício Circular n.º 13/GDG/08 - Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), que demonstra quando se fazem os procedimentos, quais são os procedimentos e quais são os *stakeholders* que intervêm nos procedimentos de avaliação dos serviços.

¹ Por exemplo, Centros de Saúde e Estabelecimentos Prisionais.

² Avaliação final do desempenho expressa qualitativamente pelas menções de Desempenho Bom; Desempenho Satisfatório e Desempenho Insuficiente.

1.5. Construção do QUAR (enquadramento)

A construção do QUAR obedece a um conjunto de linhas de orientação emanadas por um documento produzido pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços que servirá de suporte para os pontos que se seguem.

O QUAR é um instrumento de ajuda à gestão, concebido para analisar o desempenho. É um quadro referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de acção (objectivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão.

O QUAR é um instrumento pedagógico, pois facilita a evidência para os vários níveis de decisão internos, das eventuais necessidades de reorientação de actuação, tornando legível o desempenho global do serviço. Sendo do ponto de vista externo, encarado para o decisor político e para o cidadão comum, como um *reporting* sintético e esclarecedor.

Nos programas e políticas transversais que abrangem uma diversidade de actores institucionais de vários ministérios, o conhecimento mútuo dos QUAR ajudará à articulação entre serviços de diferentes ministérios.

Como tal torna-se importante que exista um conhecimento profundo das linhas de orientação do QUAR por parte dos gestores de serviços públicos a quem o SIADAP 1 seja aplicável e, naturalmente, a todos os que trabalhem mais directamente na área do planeamento.

O modelo de gestão que este instrumento pressupõe, baseia-se numa gestão orientada para resultados e implica aos gestores interrogarem-se sobre um conjunto de variáveis que devem ser acauteladas no planeamento e na avaliação subsequente.

Uma boa organização do QUAR implica que os gestores conheçam as regras de elaboração, os sistemas de informação de desempenho e os elementos do QUAR.

1.5.1. Regras de elaboração / Características

De acordo com o documento produzido pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, na construção do QUAR devem ser observadas as seguintes regras e características:

- Ser sintético, ou seja, ter informação de qualidade, mas não muita informação (Não deve exceder duas folhas A4);
- Ser claro, apelando a gráficos quando possível, detalhando as fórmulas de cálculo e indicando as fontes dos indicadores no documento, não devendo pesar visualmente;
- Ser pertinente, explicitando os aspectos nucleares do serviço;
- Ser actualizado com regularidade, dependendo do sistema de informação. Sendo que em sistemas integrados com fiabilidade elevada, a actualização poderá ser mensal e em sistemas mais rudimentares bastará uma actualização no fim do 1º semestre;
- Ser evolutivo, permitindo a análise ao longo dos anos do desempenho obtido, sendo que o nível dos objectivos estratégicos deve ter estabilidade; e
- Ser público, devendo constar da página electrónica do serviço.

1.5.2. Missão

De acordo com o documento produzido pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, na construção do QUAR, a missão constitui o fundamento e razão de ser da existência do serviço, pelo que deve ser entendida como uma “chave mestra” na condução das organizações. Esta é a razão pela qual consta da lei orgânica de cada serviço.

É a partir da missão e também da visão partilhada que os gestores tenham da organização que se deverá definir um plano estratégico, ou pelo menos, um conjunto de objectivos estratégicos que concentrem a atenção nas questões críticas e fundamentais da organização.

Efectuado o diagnóstico do serviço e contextualizada a sua situação no conjunto das políticas definidas para o sector, constantes de diversos documentos - Programa do Governo, Grandes Opções do Plano, Orçamento do Estado e outros documentos estratégicos, como os planos sectoriais - cabe ao serviço a definição dos objectivos estratégicos.

1.5.3. Objectivos

O Conselho Coordenador de Avaliação de serviços (CCAS) considera que é unanimemente impossível gerir – e não apenas ir exercendo competências – sem fixação prévia de objectivos.

No entanto, não se deve escamotear a dificuldade que a definição de objectivos apresenta no sector público, contrariamente ao sector privado onde o lucro é um indicador claro e de utilização universal, para avaliar o desempenho.

Acresce ainda que a acção pública é cada vez mais complexa: são muitas as actividades que o Estado prossegue e são múltiplos os seus objectivos.

Mesmo ao nível da informação contabilística prestada para apoiar a gestão, face à especificidade dos utilizadores, nomeadamente, políticos, cidadãos, contribuintes, utentes e responsáveis dos serviços, as necessidades de informação são distintas em função das características destes.

Apesar das reconhecidas dificuldades, o caminho para uma gestão pública profissional e responsável tem que ser trilhado.

Existem muitos serviços que formulam objectivos de forma vaga, abstracta e sem hierarquização.

Ora, sem medidas concretas, nem prazos para atingir os objectivos delineados, sem indicação de prioridades ou meios financeiros a envolver, os objectivos estratégicos são cartas de intenções.

Os objectivos estratégicos devem traduzir as grandes linhas da acção do Estado e, em particular, as prioridades da acção dos ministérios estando alinhados com a política pública que prosseguem.

Relativamente ao número de objectivos, por lei o serviço é obrigado a apresentar um mínimo de três objectivos: um de eficácia, outro de eficiência e outro de qualidade. Não está definido um limite máximo, mas é consensual que não deve exceder os cinco. Os grandes serviços devem ajustar este critério.

No que se refere à amplitude dos objectivos, por se reconhecer que é na definição de objectivos e metas que os serviços públicos terão mais dificuldade em elaborar o QUAR, tem que se dar atenção aos exemplos de boas e más práticas para as várias áreas ministeriais e propostas pela CCAS.

Os objectivos não têm de abranger a totalidade das atribuições e actividades das organizações. Os objectivos seleccionados devem corresponder às acções com maior expressão financeira e/ou às que apresentem os desafios das opções de políticas públicas consideradas mais importantes. Os objectivos situam-se numa cadeia lógica: do mais geral, o das políticas – para o operacional, da responsabilidade dos serviços.

Figura 1: Cadeia lógica dos objectivos



Fonte: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2008: 13)

Esta hierarquia tem importância para entender as abordagens da eficácia, da eficiência e da qualidade que apresentadas de seguida.

1.5.3.1. Objectivos de Eficácia

Eficácia é definida segundo o glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo do Tribunal de Contas (1992: 13), como, o grau de alcance dos objectivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável.

De acordo com o CCAS os objectivos de eficácia podem ser aferidos na sua tripla vertente, nomeadamente:

- Eficácia aferida pelo impacto: Os objectivos gerais visam a modificação do ambiente económico, social, ecológico, sanitário, cultural, etc. e indicam o impacto da acção pública. O impacto também denominado por eficácia final, por se traduzir pelas consequências das políticas desenvolvidas, constitui a base de avaliação das políticas. A eficácia final é normalmente intangível e dificilmente quantificável, o que torna a sua mensuração difícil.

De sublinhar também a complexidade de estabelecer relações causais entre as realizações e os resultados com os impactos.

- Eficácia aferida pelo resultado: Os objectivos específicos exprimem-se em resultados ou efeitos imediatos para os beneficiários da actuação do serviço. Fornecem indicações sobre o comportamento ou a capacidade dos beneficiários, sendo mais fáceis de medir que os impactos mas mais difíceis que as realizações dos serviços.
- Eficácia aferida pelo realizado: Esta é a vertente em que os serviços públicos se situam. Os objectivos operacionais têm em vista a produção de bens ou serviços. Neste sentido, um serviço é eficaz se atingiu os objectivos que se tinha proposto. Esta eficácia é medida por unidades físicas (tempo, nº de ocorrências, etc.) ou monetárias.

1.5.3.2. Objectivos de Eficiência

Eficiência é definida segundo o glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo do Tribunal de Contas (1992: 13), como, a utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de modo a atingir a maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados.

De acordo com o CAAS, têm por finalidade otimizar a utilização dos fundos públicos que podem ser vistos por dois prismas:

1. Produção da mesma actividade com menos recursos; e
2. Os mesmos recursos produzirem mais actividade.

Os objectivos de eficiência traduzem a relação entre os bens e os serviços prestados (ou resultados e impactos) e os recursos utilizados para os produzir.

Nos serviços da AP é conhecida a invariabilidade dos custos pelo que a eficiência terá mais tendência a ser vista pelo lado da produtividade do que pela componente económica.

1.5.3.3. Objectivos de Qualidade

Qualidade é definida segundo o Decreto-Lei nº 140/2004 de 8 de Junho, *in* <http://www.portaldocidadao.pt/> como, o conjunto de atributos e características de uma entidade ou produto que determinam a sua aptidão para satisfazer necessidades e expectativas da sociedade.

O CCAS refere que se trata dos objectivos mais difíceis de medir no sector público e privado.

Desde logo, porque o conceito de qualidade não é inequívoco, sobretudo quando estamos perante serviços com características de heterogeneidade e intangibilidade muito significativas. Uma das formas de medir a qualidade é em função das percepções dos utilizadores, embora esta medição tenha que ser contextualizada e ponderada em função de factores psicológicos e sociológicos.

Nos utilizadores é de incluir tanto o utente externo (utilizador de um serviço público) como o utente interno (outros serviços públicos que beneficiem da actividade daquele serviço).

Há também o conceito de qualidade técnica ou objectiva.

1.5.3.4. Características dos objectivos

Segundo o CCAS os Objectivos devem ter as seguintes características:

- Clareza - Formulados utilizando uma linguagem clara e simples, para facilitar a sua leitura e compreensão por funcionários, utentes, contribuintes e outros *stakeholders*.
- Precisão - Conter um verbo de acção, para especificar a situação que pretende atingir ou modificar. Evitar que se confunda a missão com a enunciação de uma política pública.
- Pertinência - Estarem alinhados com as políticas públicas, a missão e a estratégia.
- Mensurabilidade - Definidos de tal forma que a sua realização possa ser medida através de mecanismos de monitorização e permita uma apreciação objectiva da sua realização.
- Viabilidade - Os objectivos devem ser realizáveis, caso contrários não constituem um elemento de referência para a gestão. No entanto, devem ser ambiciosos de forma a não ficarem aquém da capacidade disponível do serviço para não desperdiçar recursos.
- Comparabilidade - Sempre que diversos serviços concorram para um determinado objectivo de política/programa/projecto, os indicadores de resultado e de impacto devem viabilizar comparações nacionais e internacionais. É desejável que a comparabilidade, nacional e internacional, seja suportada por custos-padrão e referenciais internacionais.
- Referenciais - Os objectivos anuais devem sustentar-se sempre que possível em referenciais comumente aceites. Na maioria das situações sabemos que tal não será ainda viável, pelo que se sugere a utilização do histórico do serviço.

1.5.4. Indicadores

Os indicadores podem ser considerados como «...unidades de medida que permitem o seguimento e avaliação periódica das variáveis chave de uma organização, através da sua comparação com as correspondentes referências internas e externas.» (AECA; 1997: 31).

O CCAS define indicadores como a medida de um objectivo que se pretende alcançar ou atingir, de um recurso mobilizado, de um efeito obtido, de um elemento de qualidade, de uma variável de contexto, no entanto, são acima de tudo, instrumentos de informação com vista a apoiar os gestores a comunicar, a negociar ou a decidir.

Representam uma grandeza, um número, uma cifra, um cálculo (n.º, % ou taxa) que permite objectivar o acontecimento ou uma situação a ser interpretada.

Os indicadores inserem-se numa lógica de gestão do desempenho, visando orientar a acção dos gestores e criando meios de comparação dos desempenhos. Servem para:

- Fixar metas que traduzam os objectivos previamente definidos;
- Medir os resultados atingidos por comparação com as metas estabelecidas;
- Compreender e analisar os resultados atingidos;
- Orientar a decisão dos gestores com o objectivo de melhorar o desempenho;
- Fundamentar o diálogo entre a gestão e os níveis hierárquicos.

Ainda de acordo com o CCAS, em função do tratamento da informação, os indicadores podem ser:

- Elementares/Simples (n.º de escolas remodeladas);
- Derivados (taxa de crescimento média anual da população escolar);
- Compostos/Compósitos (taxa específica de escolarização da população de 15-17 anos, índice de qualidade da formação ministrada).

De acordo com Teixeira (2009: 153), na perspectiva do Plano Oficial de Contas Público (POCP) e dos seus planos sectoriais, a organização e tratamento da informação contabilística terá, que permitir para além da elaboração de indicadores de eficiência e de eficácia, indicadores que analisem a gestão da abordagem de economia³. Sendo que, a selecção dos indicadores depende, por um lado, do que se pretende medir e, por outro, da informação disponível.

É importante referir que esta dissertação em matéria de indicadores segue a orientação das abordagens do QUAR (eficácia, eficiência e qualidade), mas importa referir que os indicadores que fazem parte das demonstrações financeiras previstas no POCP e seus planos sectoriais (eficácia, eficiência e economia) não devem ser contrariados, pelos apresentados no QUAR.

1.5.4.1. Indicadores de Eficácia

Estes indicadores podem três tipologias distintas, nomeadamente:

- Realização - Estes indicadores descrevem a actividade desenvolvida em determinado ciclo de gestão e incluem uma descrição das suas características, são exemplos:
 - Percentagem de km de estrada construída face ao previsto;
 - Percentagem de formandos cuja qualidade foi certificada;
 - Número de projectos que receberam apoio financeiro para desenvolver ecoprodutos.
- Resultados - Os indicadores de resultados dizem respeito aos efeitos directos e imediatos sobre a população alvo das acções desenvolvidas pelos serviços, são exemplos:
 - Tempo poupado (tempo viagem x número de utentes);
 - Percentagem de formandos que concluíram com êxito o curso;
 - Percentagem de firmas elegíveis com certificação em ecoprodutos.
- Impactos - Os indicadores de impactos referem-se às consequências das acções desenvolvidas pelos serviços, relativamente a conjuntos de pessoas ou serviços que extravasam os beneficiários directos das acções realizadas, são exemplos:
 - Percentagem de empresas beneficiadas com colocação dos formandos;
 - N.º de novos ecoprodutos criados.

1.5.4.2. Indicadores de Eficiência

Relacionam os custos de produção com a produção obtida, sendo por isso, por vezes, designados de indicadores de produtividade.

³ Segundo Teixeira citando AECA (2000) a economia podia ser considerada como parte da eficiência, por dificilmente se poder ser eficiente se tiver uma actuação antieconómica, no entanto a vantagem de se considerar estes dois conceitos separadamente, é que permite analisar os factores antieconómicos de cada custo.

São expressos em rácios que conjugam indicadores de meios com indicadores de realização ou de resultados ou, mais raramente de impactos, tais como:

- Tx. de policias no activo afectos a funções de polícia e não funções administrativas;
- % do número de utentes atendidos num determinado período de tempo, pelo mesmo corpo clínico do Centro de Saúde;

Recomenda-se a utilização dos custos-padrão, como elementos de objectivação da medida.

Uma alternativa possível, dada a dificuldade de obtenção de custos-padrão em serviços públicos, é a utilização de séries cronológicas dos bens e serviços produzidos.

Repare-se, contudo, que estas séries cronológicas apenas nos dão a indicação da eficiência relativa ao longo dos anos, nada significando quanto à “bondade” do valor de referência.

Figura 2: Indicador de Eficiência

Indicador de eficiência	=	$\frac{\text{Produção (bens e/ou serviços) obtida}}{\text{Custos reais}}$	/	$\frac{\text{Produção (bens e/ou serviços) prevista}}{\text{Custos-padrão}}$
-------------------------	---	---	---	--

Fonte: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2008: 17)

Alguns exemplos de indicadores de eficiência:

- Custo por Km de estrada; custo de construção de habitações para fins sociais;
- Custos de emissão de certidões electrónicas, de vistos, passaporte electrónico;
- Custo de hora de formação ministrada, custos de materiais (inertes, máquinas, etc.).

1.5.4.3. Indicadores de Qualidade

A qualidade pode ser medida na perspectiva da satisfação expressa pelos utentes ou na óptica do respeito por procedimentos pré-definidos, daí os dois tipos de indicadores que lhes correspondem: os que medem a satisfação dos utentes e os que medem a qualidade dos processos.

Para a determinação destes indicadores devem-se ter em conta os seguintes factores: análise das necessidades que fundamentam a definição de critérios de qualidade, a fixação de padrões ou *standards* e o recurso a instrumentos de medida.

A qualidade técnica é considerada o conjunto de propriedades e características de um bem ou serviço, que lhe confere aptidão para satisfazer necessidades dos clientes.

São exemplos a taxa de erro, o nível de satisfação dos utentes e o tempo de espera.

1.5.4.4. Características dos Indicadores

O SIADAP 1 estabelece como princípios de construção dos indicadores:

- Pertinência face aos objectivos que se pretendem medir - Estar directamente alinhados com o resultado, permitindo a medição efectiva da sua realização.
- Credibilidade - Os cálculos e métricas estabelecidas devem ser precisos e de confiança.

- Facilidade de recolha – Ter um custo aceitável, ser fácil de calcular e interpretar.
- Clareza - Devem fornecer informação clara, facilmente comunicável e compreensível.
- Comparabilidade - Para apreciação dos resultados obtidos, no tempo (evolução do desempenho de um ano para o outro) e no espaço (comparação de territórios).
- Processo de criação participado - Deve ser assegurada a participação das várias UO.

Outros aspectos a observar, prendem-se com a necessidade dos indicadores serem:

- Adequados - Na medida em que os indicadores se devem adaptar à natureza e à estrutura do serviço cujo desempenho se visa avaliar e o elemento que se quer medir.
- Inequívocos - Não permitirem interpretações díspares.
- Orientados - Devem reportar-se a um aspecto substancial do resultado esperado e não marginal para obtenção de informação parcial sobre esse mesmo resultado.
- Relevantes - A informação obtida através deles deve ser essencial para a apreciação dos resultados obtidos e consequentemente para informar, controlar, avaliar e tomar decisões.
- Sensibilidade - Capacidade de um indicador para detectar as mudanças produzidas.

1.5.5. Grau de Realização dos Resultados

Para um serviço que tenha definido três objectivos, e apenas um indicador para cada um deles, o grau de realização aferido pelas metas é de leitura imediata. No caso de haver mais de um indicador para o mesmo objectivo, o grau de desvio deve ponderar todos os indicadores.

Em cada objectivo deve ser identificado o resultado obtido em função das ponderações propostas e aceites pelo decisor político nos parâmetros eficácia, eficiência e qualidade.

O QUAR deverá evidenciar a fórmula de ponderação e aplicação, podendo ter forma gráfica.

Este apuramento dá origem ao posicionamento segundo um dos três seguintes níveis de graduação: superou o objectivo; atingiu o objectivo; e não atingiu o objectivo.

1.5.6. Avaliação Final

A avaliação final do desempenho dos serviços é expressa qualitativamente pelas seguintes menções de desempenho Bom, se atingiu todos os objectivos, superando alguns; desempenho Satisfatório, se atingiu todos os objectivos ou os mais relevantes; e desempenho Insuficiente, se não atingiu os objectivos mais relevantes.

Em suma, o QUAR trata-se de um documento sintético que evidencia se os objectivos de eficácia, eficiência e qualidade foram ou não atingidos, através de uma série de indicadores seleccionados. Contudo, o QUAR não demonstra a forma como esse objectivos foram atingidos e quais foram as medidas tomadas ao nível das decisões entre períodos de análise, logo considera-se que essas decisões serão mais facilmente tomadas se existir informação que alerte para a necessidade de tomar medidas correctivas, sendo para isso fundamental, existir um documento que sintetize essa informação, considerando-se o BSC aquele que melhor responde a essa necessidade.

Capítulo II - *Balanced Scorecard* (BSC)

2.1. Enquadramento

O BSC é um documento recente que resulta de um sistema de gestão estratégica na medida em que interliga todas as perspectivas da organização que determinam o alcance da estratégia e dos objectivos definidos.

Este modelo possibilita uma clara comunicação da estratégia e das metas a atingir e a definição de um plano concreto de acções a desenvolver para concretizar os objectivos definidos.

Robert Kaplan e David Norton, desde a década de 80 do século passado, preocuparam-se com a falta de informação relevante e estratégica que os gestores têm disponível para decidir em contextos dinâmicos e competitivos, uma vez que os modelos de gestão existentes não articulavam as medidas de desempenho com a estratégia organizacional (Kaplan e Norton 1996a). Em consequência, os autores procuraram desenvolver um novo modelo que incorporasse o valor de activos intangíveis, como as relações com o exterior, a satisfação dos clientes, a capacidade de inovação, as capacidades dos trabalhadores e o desenvolvimento de processos mais flexíveis (Kaplan e Norton, 1992, 1993 e 1996a e 1996b).

Seguindo esta linha de pensamento, Kaplan e Norton (1992) desenvolveram, no início da década de 90 do século passado, o BSC com o objectivo de complementar a informação financeira para melhorar o processo de tomada de decisão das organizações. Desde o surgimento do modelo, foi exponencial o interesse pela sua investigação e pela análise das suas implicações, na gestão. O BSC propicia uma gestão com base em quatro perspectivas, sendo elas a perspectiva financeira, os clientes, os processos internos e a aprendizagem e crescimento (Kaplan e Norton 1992).

Deste modo, o BSC desenvolvido por Kaplan e Norton, é um modelo de gestão caracterizado por traduzir e comunicar a missão e a estratégia organizacional, através de um conjunto de medidas de desempenho, fundamental para o sistema de gestão estratégica (Johnsen 2001).

Apesar de Kaplan e Norton serem os fundadores do BSC, existe muita literatura sobre a aplicação, implementação e vantagens deste modelo.

2.2. Justificação

O aparecimento deste sistema de gestão foi motivado por uma série de razões que ajudam a compreender o seu forte crescimento nos últimos anos. Kaplan e Norton (2001) apontam duas razões para a criação deste modelo de avaliação de desempenho e de gestão estratégica.

Primeiro, a incorporação de um conjunto de medidas de desempenho interligadas entre si e articuladas com a estratégia organizacional. Os autores pretenderam complementar outros sistemas de desempenho já existentes que contemplavam também medidas não financeiras, mas sem prever a sua interligação.

Deste modo, a primeira razão para o desenvolvimento do BSC é a criação de um sistema que estabelece um conjunto de relações causa e efeito entre as medidas incorporadas no modelo e a

estratégia. Por exemplo, o investimento na formação dos trabalhadores irá conduzir a uma melhor qualidade dos produtos/serviços fornecidos, que por sua vez irá aumentar a satisfação dos clientes e conseqüentemente irá melhorar o desempenho financeiro. Esta interligação deve estar contemplada nas medidas de desempenho definidas e é neste sentido que o BSC é considerado como um sistema de gestão estratégica;

Em segundo lugar, está importância atribuída aos activos intangíveis e a difícil avaliação do valor criado por estes activos são essenciais à criação de vantagens competitivas para qualquer organização. As demonstrações financeiras tradicionais à data, não fornecem informação suficiente sobre a satisfação dos clientes, formação dos trabalhadores, sistemas de informação, estruturas organizativas e outros aspectos que acrescentam valor. O BSC na sua construção interliga os activos intangíveis com os activos tangíveis proporcionando o valor estratégico criado. Face às razões básicas apresentadas para o surgimento do BSC, Kaplan e Norton (1992 e 1996a) defendem que este estará bem desenvolvido se, através da sua análise, se compreender a visão e a estratégia da organização, ou seja, se qualquer pessoa estranha à organização conseguir perceber, através do BSC, o rumo estratégico a seguir e o que se pretende alcançar.

Quesado e Rodrigues (2007: 2) referem que o BSC foi inicialmente concebido como um sistema de avaliação de desempenho que rapidamente passou a ser considerado como uma importante ferramenta de Contabilidade de Gestão Estratégica, por reflectir os factores críticos de sucesso e um conjunto de medidas financeiras e não financeiras estruturadas em quatro perspectivas básicas. Razões que motivaram um forte reconhecimento no mundo académico e empresarial.

2.3. Estrutura e funcionamento do BSC

A estrutura do BSC enfatiza a visão global da estratégia das organizações apoiada em quatro perspectivas, nomeadamente, financeiros, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento; nas quais são estabelecidos objectivos e indicadores que têm que funcionar de forma integrada estabelecendo um conjunto de relações causa e efeito entre todas as perspectivas.

Após a identificação das quatro perspectivas do BSC, importa caracterizar o seu conteúdo para melhor compreender o seu funcionamento. Assim, para cada perspectiva, Kaplan e Norton apresentam uma questão de forma a identificar, o que se pretende medir (cf. tabela 1).

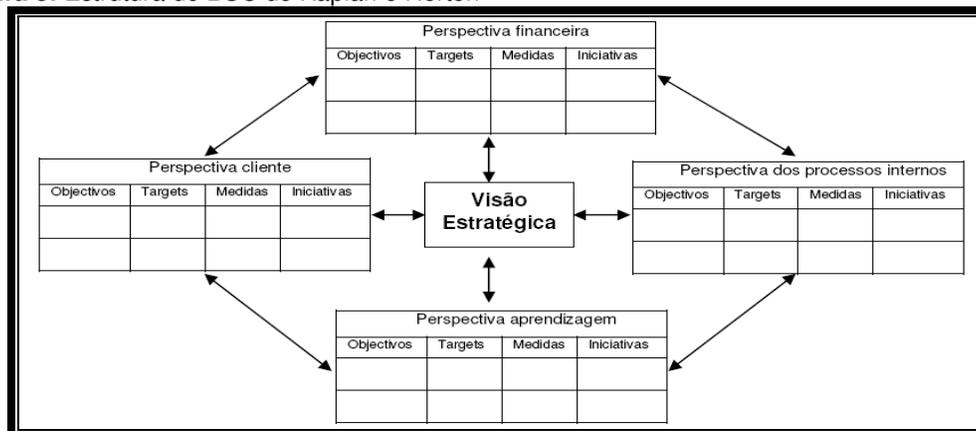
Tabela 1: As perspectivas do BSC

Perspectiva	Questão/Objectivo
Perspectiva Clientes	Como criar valor para a organização?
Perspectiva Financeira	Como vemos os nossos investidores/financiadores?
Perspectiva Processos	O que é que precisamos de melhorar?
Perspectiva Aprendizagem e Crescimento	Podemos continuar a melhorar e a criar valor?

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1992: 72).

Em função destas questões, é necessário definir, para cada perspectiva, os objectivos a atingir, os *targets* adequados⁴, as medidas ou indicadores de desempenho a utilizar para medir o alcance dos objectivos e as iniciativas a executar, tal como nos mostra a Figura 3. Este é o mapa estratégico contemplado pelo BSC, onde todas as perspectivas e os objectivos, dentro de cada uma delas, estão interligados com a estratégia e com a missão organizacional.

Figura 3: Estrutura do BSC de Kaplan e Norton



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1996a: 72).

Ainda relativamente ao funcionamento do BSC, Francisco Pinto (2007: 40), referiu: «Qualquer falha de funcionamento derivada a objectivos não atingidos numa das perspectivas, irá originar quebras de eficiência noutra ou noutras perspectivas, desequilibrando o BSC e provocando, conseqüentemente, desvios no percurso estratégico, no cumprimento da missão e da visão da organização. A perspectiva financeira centra-se nos indicadores financeiros, transmitindo uma visão do passado - «o que já aconteceu». As outras três perspectivas - clientes, processos e aprendizagem – contêm elementos que permitem à organização planear o seu horizonte de longo prazo - «o que queremos que aconteça». O modelo para além das relações causa-efeito entre os objectivos fixados nas quatro perspectivas, tem como pressuposto o equilíbrio entre as metas de curto prazo (operações) e a visão de longo prazo (estratégia).»

2.3.1. Perspectiva Financeira

A perspectiva financeira das organizações do sector privado engloba objectivos e indicadores, que permitem responder à pergunta: «Como devemos ser vistos pelos nossos investidores?».

Mas se estivermos a falar de uma organização do sector público ou privada sem fins lucrativos, a perspectiva financeira tem uma abordagem diferente, adaptada à missão dessas organizações⁵.

No sector privado os objectivos lucro, produtividade e rentabilidade são considerados na generalidade dos casos os mais importantes para o sucesso das organizações, razão pela qual a

⁴ Representam medidas padrão ou estandardizadas com as quais se devem comparar as medidas ou indicadores de desempenho e deste modo, permitir medir se os resultados foram alcançados.

⁵ Esta abordagem será desenvolvida no Capítulo IV – BSC adaptado ao Sector Público

perspectiva financeira é colocada no topo do BSC, traduzindo os resultados do comportamento e da *performance* integrada nas outras três perspectivas.

Para medir o alcance dos objectivos financeiros, devem utilizar-se indicadores financeiros, como a taxa de rendibilidade, a taxa de redução de custos, o crescimento do volume de vendas, a percentagem de investimento, o retorno do investimento, resultados líquidos, entre outros. Estas medidas devem ser diferenciadas em cada um dos três estágios da vida das organizações (crescimento, manutenção e maturidade) e em função dos objectivos financeiros pretendidos (como o crescimento da rendibilidade, a redução de custos e melhoria da produtividade, a utilização de activos e estratégia de investimento) (Kaplan e Norton 1996a).

Segundo Francisco Pinto (2007: 41), um erro frequente das organizações é a falta de articulação entre metas financeiras e outras variáveis não financeiras envolvidas na sua estratégia.

O BSC deve articular através de relações causa-efeito os objectivos e indicadores financeiros com outras metas assentes em valores intangíveis nas diferentes perspectivas. Esta é uma característica distinta deste modelo (Pinto 2006: 5).

2.3.2. Perspectiva Clientes

Na perspectiva clientes, a organização pretende identificar objectivos e metas que respondam à pergunta: «Como devemos ser vistos pelos nossos clientes?».

Os clientes de hoje poderão ser os clientes que a organização pretende ter no futuro. Por outro lado, as preferências dos clientes mudam, os produtos e os serviços que se adquirem hoje poderão não se justificar num futuro próximo (Pinto 2007: 41-42).

É esta dinâmica contínua que obriga a uma resposta à pergunta do primeiro parágrafo.

Nesta perspectiva do BSC, as empresas identificam os segmentos de clientes e mercado nos quais desejam competir. Esses segmentos produzem as fontes de receita que irão satisfazer os objectivos financeiros. A perspectiva clientes assenta no pressuposto de só se conseguirem alcançar bons resultados com clientes satisfeitos (António e Rodrigues 2006: 13).

A análise do impacto desta perspectiva é efectuada com medidas como o nível de satisfação, a imagem, a fidelização dos clientes, a evolução do mercado, entre outros (Kaplan e Norton 1996a).

2.3.3. Perspectiva Processos Internos

Os objectivos, metas e indicadores colocados nesta perspectiva deverão permitir que a organização responda à seguinte questão: «Em que processos temos que ser excelentes?».

O desempenho excelente do ponto de vista do cliente decorre de processos, decisões e acções em todo o âmbito da organização. Os gestores devem concentrar-se nessas operações internas críticas que os capacitam a satisfazer as necessidades dos clientes e a realizar os objectivos dos accionistas (António e Rodrigues 2006: 13).

O motivo pelo qual muitas organizações têm insucesso não se deve a uma estratégia errada. Este deriva frequentemente de falhas nos métodos e processos cruciais que rodeiam a estratégia. A perspectiva «processos internos» do BSC ajuda a resolver este problema (Pinto 2007: 42).

Esta perspectiva está relacionada com as duas perspectivas anteriores. Num ambiente em que os produtos e os serviços são facilmente copiados, para criar valor é necessário diferenciar (Porter, 1996); a competitividade das organizações assenta na melhoria contínua dos processos internos. Trata-se desde logo, de identificar e de seguir a eficácia dos processos críticos, em particular a inovação, a produção e os serviços após venda, através de uma visão transversal da organização. É nesta perspectiva que se identificavam os aspectos críticos das actividades da organização, os quais deviam ser controlados e avaliados, para satisfação dos clientes e accionistas. Por isso, os SI desempenhavam um papel importante (Kaplan e Norton, 1992).

Para definir os objectivos organizacionais e as expectativas dos clientes, as organizações devem identificar os processos críticos do negócio em que são excelentes, e especificar os respectivos indicadores, para garantirem que os processos são satisfatórios (António e Rodrigues 2006: 14).

Para responder à pergunta. «Onde teremos que ser excelentes para atingir estas metas com os clientes?», Pinto (2007: 40), referiu: «Por exemplo, se na perspectiva clientes a criação de valor se basear numa estratégia de liderança nos produtos e serviços fornecidos os indicadores na perspectiva processos deverão medir aspectos, tais como investigação e desenvolvimento, inovação ou parcerias»

2.3.4. Perspectiva Aprendizagem e Crescimento

Nesta perspectiva pretende responder-se à questão: «Como podemos desenvolver capacidades de mudança e desenvolvimento?».

Na perspectiva de aprendizagem e crescimento, definem-se objectivos e indicadores que permitem a aprendizagem, o crescimento e uma melhoria contínua da organização. O BSC, nesta perspectiva, revela a importância de investir, não apenas no desenvolvimento de novos produtos e serviços, mas também em infra-estruturas, como as pessoas, sistemas de gestão e de informação. Assim sendo, o foco é colocado nas capacidades dos trabalhadores, nomeadamente, formação, capacidades, motivação. Na capacidade dos sistemas de informação, com recurso à capacidade de fornecer informação em tempo útil. E nos procedimentos organizacionais, através da delegação de poderes, motivação, incentivo à coerência dos objectivos (Kaplan e Norton 1996a).

Esta perspectiva inclui um conjunto de valores intangíveis que são fortes indutores (*drivers*) das acções e dos resultados a obter através do BSC.

Para uma explicação dos erros habitualmente verificados nesta perspectiva cita-se Francisco Pinto (2007: 45), que refere que: «É habitual as organizações tomarem decisões erradas relativamente a valores que integram a perspectiva aprendizagem e crescimento. Particularmente, em momentos de crise, gerindo orçamentos limitados, os primeiros cortes são muitas vezes efectuados nas áreas de recursos humanos, formação investigação e outros intangíveis. É uma visão de curto prazo que sacrifica o desenvolvimento das competências da organização, cruciais para o sucesso a longo prazo. Habitualmente, falhas actuais na competitividade das organizações resultam de erros do passado, em especial a falta de reconhecer e explorar os valores que integram a perspectiva aprendizagem e crescimento».

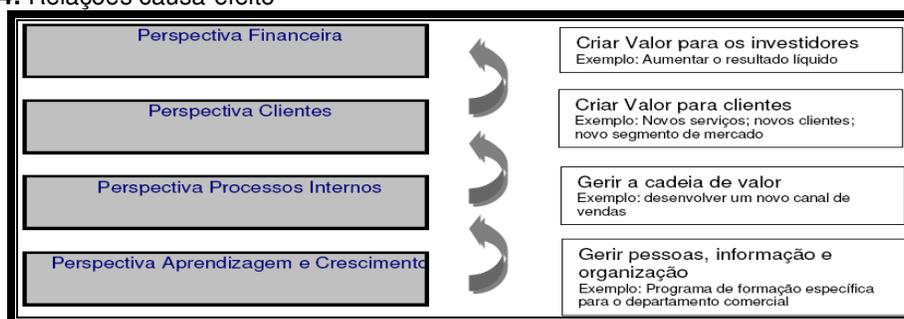
2.3.5. Relações Causa Efeito

Um dos princípios básicos do BSC para executar eficientemente, a estratégia, e alcançar os objectivos organizacionais, é um conjunto de relações de causa-efeito que permitem gerir e validar a estratégia organizacional. Nestas relações entram dois conceitos chave: as medidas de *outcome* e os indicadores de desempenho, devendo ser avaliadas as relações de causa-efeito entre eles.

Pinto (2007: 46) refere que as relações de causa efeito distinguem o BSC de qualquer outro sistema de avaliação da *performance*, independentemente de utilizarem apenas indicadores financeiros ou um *mix* de financeiros e intangíveis.

A figura 4 mostra um exemplo do funcionamento das relações causa efeito:

Figura 4: Relações causa-efeito



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 46)

As relações de causa e efeito funcionam como um teste para avaliar se o BSC reflecte a estratégia da organização, ou seja, se ligam uma cadeia de objectivos, aos diversos níveis, para se atingirem os objectivos da organização. Este método de cadeia de causa e efeito entre os objectivos obriga os gestores a fazerem escolhas cruciais para o sucesso do negócio, possibilitando a definição do foco e das prioridades da organização, pois, os objectivos que não contribuem para a realização da estratégia não são incorporados no BSC. Para que a estratégia seja comunicada de forma mais eficaz aos colaboradores da organização, deve-se elaborar quer o diagrama dos mapas estratégicos, quer um texto explicativo do significado dos objectivos seleccionados (António e Rodrigues 2006: 24).

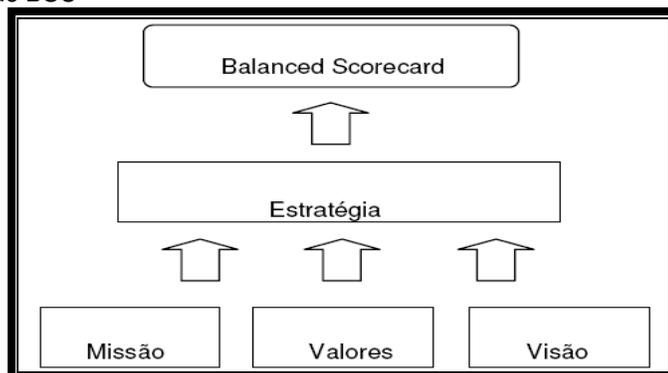
As relações de causa e efeito entre as medidas e as perspectivas que integram o BSC devem ter por base os objectivos centrais da organização que, sendo variáveis entre elas e podem implicar mudanças no modelo original, como por exemplo a adaptação do modelo original do BSC às organizações sem fins lucrativos e entidades públicas (Gomes, 2006: 69).

2.4. Pilares do BSC

O BSC é uma ferramenta prática, que para ser implementada tem que ser construída como a estrutura de qualquer edifício, ou seja, de forma sequencial com o ponto de partida nos alicerces e pilares, sendo estes a missão, os valores e a visão. Logo está implícito que seja efectuado um trabalho exaustivo de reflexão para a identificação destes três conceitos fundamentais.

Pinto (2007: 56), esquematizou a integração destes conceitos fundamentais no BSC:

Figura 5: Pilares do BSC



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 56)

Kaplan e Norton (1992) referem que estes pilares são a base para toda a estrutura subsequente do BSC, que tem como objectivos a definição, comunicação e execução da estratégia.

2.4.1. Missão

“A missão de uma organização corresponde ao que esta se propõe a fazer, e para quem. É o propósito de sua existência.” (in [pt.wikipedia.org/wiki/Missão_\(marketing\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Missão_(marketing))).

Pinto (2007: 57) refere que a missão é importante para o BSC, uma vez que orienta a organização e as pessoas. A missão tem que estar presente no BSC de qualquer organização.

Para Freire (2001: 171) a criação de uma missão visa, em primeira análise, difundir o espírito da empresa por todos os seus membros e congregar esforços para a prossecução dos objectivos gerais. Por essa razão, a missão deve acentuar o domínio das competências centrais mais relevantes para a satisfação dos factores críticos de sucesso do negócio.

Pode existir a necessidade de reformular da missão, segundo Kaplan e Norton (1992) caso a melhoria de desempenho não se manifeste nos resultados financeiros, os executivos devem reexaminar os pressupostos básicos da estratégia e da missão da empresa.

Drucker (1989), um adepto das organizações sem fins lucrativos, referia frequentemente que estas organizações têm práticas de gestão muito válidas, capazes de «dar lições» ao sector privado, nomeadamente em matéria de definição da missão: «A partir da missão pode ser a primeira lição que o sector privado pode aprender com o sector não lucrativo. A missão focaliza as organizações na acção. Define estratégias específicas, necessárias para atingir metas cruciais. Cria uma organização disciplinada. A missão pode prevenir a maior doença degenerativa das organizações, em especial as grandes: desperdiçar recursos em coisas «interessantes» ou que parecem «lucrativas», em vez de os canalizarem para um conjunto pequeno de esforços produtivos.»

2.4.2. Valores

Os valores podem ser sinónimo de princípios culturais, morais e de bem-estar. Os valores morais tendem a ser gerais ou universais. Os valores culturais podem variar de organização para organização e de país para país. Os princípios e crenças que orientam uma organização devem ser transmitidos, postos em prática e devem ainda estar directamente relacionados com a missão. De acordo com o Livro Verde (2001: 17) numa fase inicial, as empresas começam por adoptar uma declaração de missão, um código de conduta ou declaração de princípios, com o anúncio dos objectivos, valores fundamentais e responsabilidades para com as partes interessadas.

As empresas deverão aplicar os valores a toda a sua organização, desde as estratégias até às decisões correntes. Os valores têm que estar perfeitamente interligados com a missão, dando-lhe uma continuidade lógica, daí serem considerados o segundo pilar do BSC.

Pinto (2007: 58) refere que a organização deve colocar algumas questões que permitam verificar se existe uma ligação efectiva entre os valores proclamados e o BSC:

- Os objectivos colocados no BSC estão em sintonia com os valores?
- Há contradições entre os valores e o BSC? (por exemplo, os interesses e necessidades de alguns sobrepõem-se às necessidades de muitos?).
- Como é que a organização vê os seus valores? Estão escritos mas não esquecidos? Ou, na realidade mostra que são efectivamente praticados no dia-a-dia?
- A organização utiliza os seus valores para obter parcerias externas?

Um dos maiores cuidados deverá ser o alinhamento dos valores declarados com a prática organizacional. Este tipo de contradição na AP tende a ser agravada com as sucessivas reformas, que exigem uma mudança da cultura organizacional e rotinas instaladas, onde o impulso político e a participação do executivo assumem um papel preponderante (Fernández 2000).

Pinto (2007: 59) refere que se uma organização não pretende desenvolver determinados valores, ou não tem condições para os praticar, será melhor não os comunicar interna e externamente.

Segundo Patrick (2002), existe ainda o problema de grande parte das declarações de valores serem vazias, sem consistência, ou até mesmo desonestas. Na opinião dos gestores de topo, estas declarações podem ser altamente destrutivas. Declarações com valores vagos originam trabalhadores desmotivados, afastam clientes e corroem a credibilidade da gestão.

Para Edmondson e Cha (2002), este tipo de contradições podem ainda ter um maior efeito destrutivo, quando o incumprimento na prática dos valores tem origem na gestão de topo: «Quando os empregados consideram que as decisões do líder estão em desacordo com os valores da organização – mesmo que efectivamente não estejam – concluem rapidamente que os líderes assumem um fraco compromisso com esses valores e são vistos como hipócritas.»

2.4.3. Visão

A visão da empresa deve servir de inspiração para todos os seus membros. Freire (2001:170) refere que a visão de uma empresa traduz, de uma forma abrangente, um conjunto de intenções e aspirações para o futuro, sem especificar como devem ser atingidas. Desta maneira, a visão tem

um papel essencialmente motivador, procurando servir de inspiração para os membros da organização tirarem o máximo de partido das suas capacidades e alcançarem níveis mais elevados de excelência profissional.

A visão constitui o terceiro pilar da estrutura do BSC, devendo ser constituída após a definição da missão e a proclamação dos valores. A visão é um sonho que nunca pode abandonar os membros da organização: «um sonho ou imagem do futuro, que nos atrai (mas não arrasta) para esse futuro» (Nair, 2004: 73).

Para Pinto (2007: 60) a visão traduz-se numa imagem que a organização acredita poder representar no seu futuro, em termos de utilização de recursos, produtos e serviços. Tem que ser capaz de responder à pergunta «para onde queremos ir?» e reunir um conjunto de características:

- Motivadora, inspiradora e estimulante;
- Consistente com a missão e os valores;
- Tangível, realizável e verificável;
- Clara e convincente;
- Ponto de focagem para onde convergem os esforços;
- Instrumento de comunicação apelativo a todos os *stakeholders*.

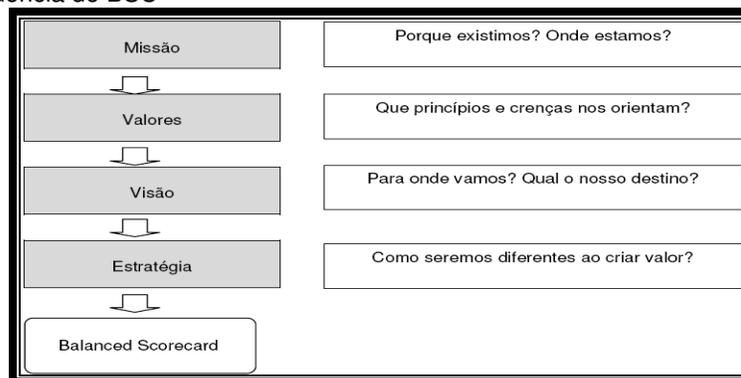
Segundo James Collins e Jerry Porras (1996), a visão deve criar uma imagem que as pessoas transportem nas suas cabeças, onde quer que estejam. Trata-se de uma imagem pintada através de palavras com a qual toda a organização se compromete: «A visão deve ser uma descrição viva – isto é, uma descrição vibrante e cativante da meta ou estado que se pretende atingir. Podemos compará-la a – traduzir palavras que as pessoas possam transportar nas suas cabeças para qualquer lado... capaz de provocar uma manifestação audível (*audible gulp*) quando essas pessoas percebem que a meta representada na visão foi atingida.»

2.5. Estratégia (Centro do BSC)

Na lógica da construção do BSC, após existir o conhecimento claro da missão, dos valores e da visão, importa definir a estratégia, que constitui a parte central do BSC dando sentido ao modelo.

Segundo Pinto (2007: 61), a sequência do BSC desde a missão até à estratégia é a seguinte:

Figura 6: Sequência do BSC



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 61)

O BSC evoluiu e transformou-se num sistema para gerir a estratégia. A gestão da estratégia envolve diferentes passos: formulação, comunicação, execução, monitorização e revisão da estratégia. O BSC, na sua filosofia actual, tem importantes intervenções em todos estes espaços. Todavia, o maior enfoque do modelo está nas fases que se seguem à formulação da estratégia: comunicação, execução, monitorização e revisão.

É geralmente aceite que a formulação da estratégia constitui responsabilidade da gestão de topo. A metodologia do BSC foi, de facto, desenvolvida mantendo essa abordagem. Todavia, as opiniões não são totalmente coincidentes: há defensores da abordagem «de cima para baixo» mas também da abordagem «de baixo para cima». Garry Hamel (1996) propõe uma terceira abordagem que consiste em fazer convergir o topo e a base das organizações, o objectivo de obter simultaneamente diversidade e unidade na formulação da estratégia: «Para se conseguir diversidade de perspectivas e unidade de propósito o processo de definição da estratégia deve envolver uma fatia diagonal da organização. Uma abordagem de cima para baixo cria unidade de propósito... uma abordagem de baixo para cima pode criar diversidade. Mas, unidade sem diversidade origina dogma, e diversidade sem unidade origina conflito de prioridades estratégicas e fragmentação dos recursos. Só um processo profundo e amplo de formulação da estratégia, juntando o topo e a base, permite obter diversidade e unidade.»

De facto, ao desenvolver a sequência lógica – missão, valores, visão e estratégia – o processo de formulação da estratégia fica integrado no BSC.

Para Kaplan e Norton a estratégia é um conjunto de hipóteses incertas que são testadas e revistas com recurso ao BSC.

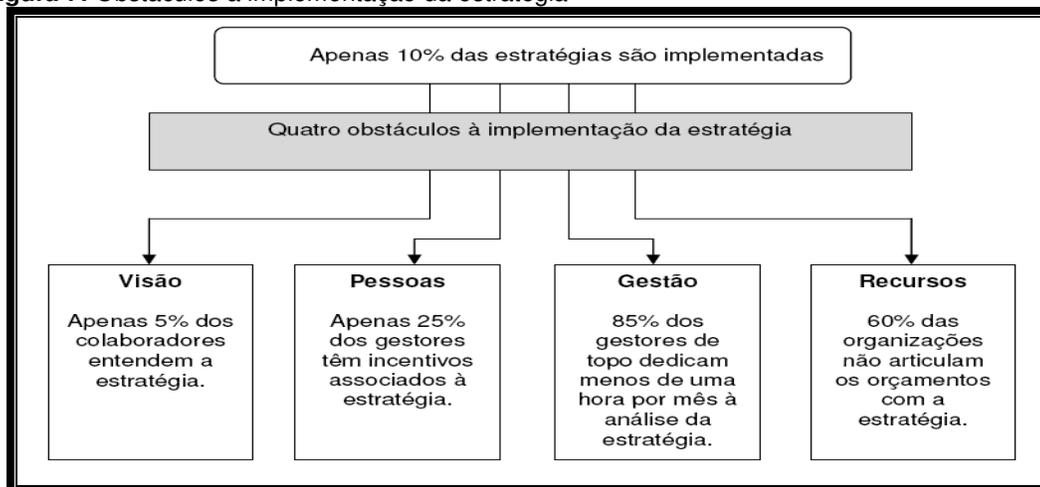
Pinto (2007: 65-66) refere que o BSC gera um processo de reflexão que desencadeia a partilha do conhecimento aos vários níveis da organização, provocando ajustamentos e melhorias nas prioridades estratégicas previamente formuladas.

2.5.1. Dificuldades na Definição e Implementação da Estratégia

Os trabalhos desenvolvidos Kaplan e Norton no contexto do BSC, junto de organizações a nível mundial, permitiram retirar importantes conclusões relacionadas com a formulação e execução da estratégia. Segundo os autores, o problema do insucesso da estratégia estava na falta de capacidade e de mecanismos para executar a estratégia. De facto, já em 1999 a revista *Fortune* (citada por Paul Niven, 2003: 11), sugeria que cerca de 70% do insucesso dos gestores de topo era originado pela fraca execução da estratégia e não pela qualidade da mesma.

Kaplan e Norton confirmaram aquilo que a revista *Fortune* já tinha adiantado: apenas 10% das estratégias eram implementadas com sucesso. Identificaram ainda quatro grandes barreiras que dificultavam a execução da estratégia.

Figura 7: Obstáculos à implementação da estratégia



Fonte: Adaptado dos trabalhos desenvolvidos por Kaplan e Norton

Mas o problema da implementação da estratégia parece ser ainda mais grave em organizações públicas e sem fins lucrativos, como defendem Kaplan (2001) e Kaplan e Norton (2001). Estas organizações tendem a preocupar-se mais com os programas e iniciativas a implementar e não com os *outputs* e *outcomes* que a organização deve atingir. Consequentemente, a avaliação de desempenho incide sobre as iniciativas e não sobre o alcance dos objectivos estratégicos. A estratégia é mais do que a organização pretende fazer, é também, o que ela decide não fazer, sendo esta uma mensagem relevante para organizações do sector público (Porter 1996). Com uma boa definição da estratégia, está o primeiro passo dado para o desenvolvimento do BSC, nomeadamente no sector público onde por vezes esta aparece mal definida. «O início de um sistema de desempenho tem de ser uma clara definição da estratégia» (Kaplan 2001: 360).

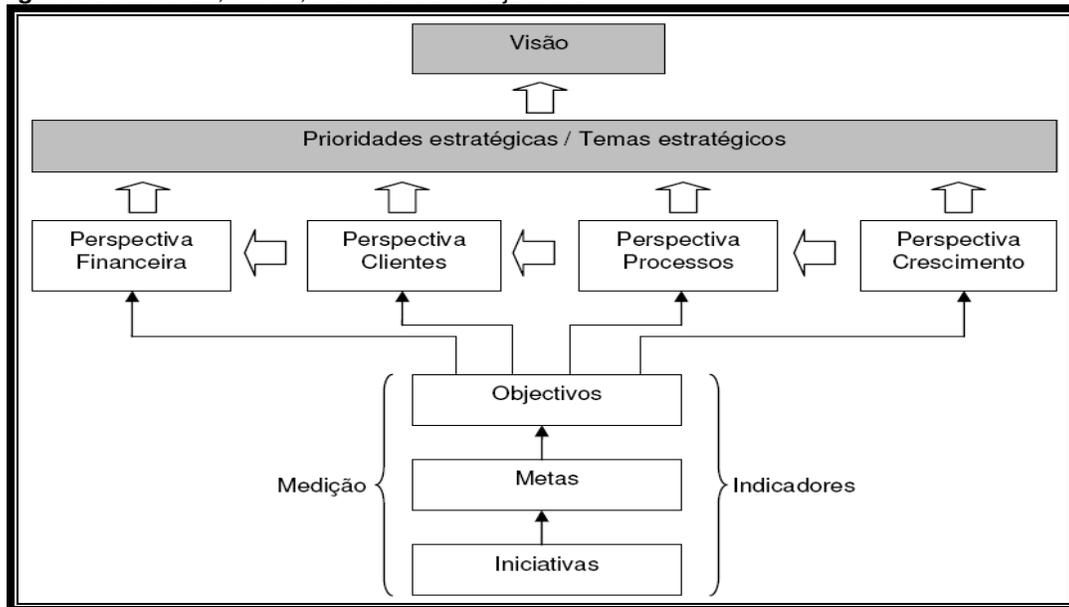
2.6. Objectivos, Indicadores, Metas e Iniciativas

Este capítulo, acrescenta uma das maiores preocupações dos gestores das organizações quando recorrem ao modelo BSC, deve ser a de identificarem os objectivos, distribuí-los de forma lógica pelas quatro perspectivas, definir indicadores (métricas) adequados para medir esses objectivos e analisar as relações causa-efeito entre as perspectivas, objectivos e indicadores.

Pinto (2007: 66) refere que um objectivo pode ser definido como: a descrição concisa sobre o que a organização tem que fazer bem, tendo em vista executar a estratégia. Uma meta pode definir-se como: um resultado de *performance* desejado. As metas atribuem um significado aos resultados lidos através dos indicadores de *performance*. Um indicador (ou métrica): é um *standart* utilizado para medir e comunicar a *performance*, tendo como referência metas fixadas. Os indicadores têm normalmente natureza quantitativa – números, valores monetários, tempos, percentagens, etc. O conceito de iniciativa pode ser definido como: as acções, actividades, programas ou projectos que as organizações têm que desenvolver para atingirem as metas de *performance*.

Existe uma sequência lógica que encadeia todos estes conceitos como demonstra a figura 8:

Figura 8: Iniciativas, Metas, Indicadores e Objectivos



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 67)

Pinto (2007: 69) refere que a necessidade de integrar todos estes conceitos na implementação do BSC obrigou as organizações a criarem um novo conceito: o mapa da estratégia, mapa estratégico ou de mapa de ligação estratégica (*strategy map*). Os «mapas da estratégia» descrevem a “história” da estratégia através das suas hipóteses de causa-efeito.

2.7. Mapas da Estratégia

Os mapas de ligação estratégica concretizam a interligação entre as quatro perspectivas do BSC e a estratégia organizacional. O mapa deve ser preenchido com base na definição das medidas estratégicas para cada perspectiva e, para cada medida, devem ser definidos os *outcomes*.

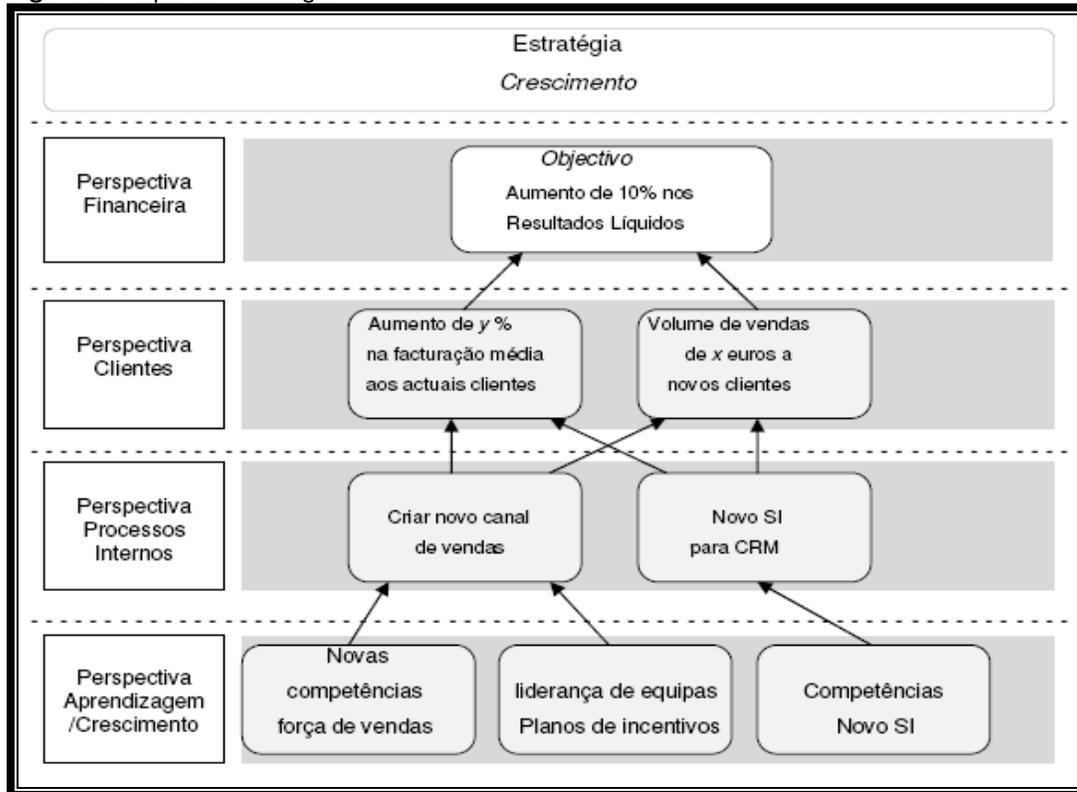
Estes mapas auxiliam todos os indivíduos da organização a entenderem a estratégia e a transformarem activos intangíveis em resultados tangíveis (Kaplan e Norton, 2000, 2004).

Para Pinto (2007: 76), os mapas da estratégia têm impactos em todo o processo de implementação do BSC mas servem fundamentalmente para comunicar a estratégia e traduzir a estratégia em termos operacionais (organização concentrada na estratégia).

Kaplan e Norton (2004) consideram os mapas da estratégia tão importantes com a criação do BSC e expandiram os pressupostos da medição da *performance* nestes termos: «Não se consegue gerir aquilo que não é possível medir; Não é possível medir aquilo que não é possível descrever.». O mapa da estratégia permite descrever a estratégia para que possa depois ser medida e gerida. Descreve o percurso da estratégia nas perspectivas do BSC, mostrando como podem ser testadas as hipóteses, através de relações de causa-efeito entre os objectivos.

Pinto (2007: 77), apresenta um exemplo de um mapa para a estratégia de «crescimento»:

Figura 9: Mapa da Estratégia



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 77)

2.8. BSC no Centro do Sistema de Gestão da Performance

A gestão do desempenho traduz-se como o «conjunto de processos para gerir a execução da estratégia de uma organização» ou a «forma como os planos são traduzidos em resultados» (Cokins, 2004: 1). Trata-se de um conceito abrangente, que integra diversas metodologias de melhoria desenvolvidas ao longo de muitos anos, habitualmente suportadas por soluções tecnológicas disponíveis no mercado, que são escolhidas e implementadas em função dos serviços e tipo de gestão que cada organização pretende ter para gerir a sua *performance*.

Pinto (2007: 83), apresenta como exemplos de algumas dessas ferramentas e metodologias, nomeadamente, a ABM/ABC (*Activity Based Costing/Activity Based Management*); Reengenharia de Processos; Gestão da Qualidade; CAF; BSC (*Balanced Scorecard*); *Six Sigma*; CRM (*Customer Relationship Management*); e Gestão Estratégica do Capital Humano.

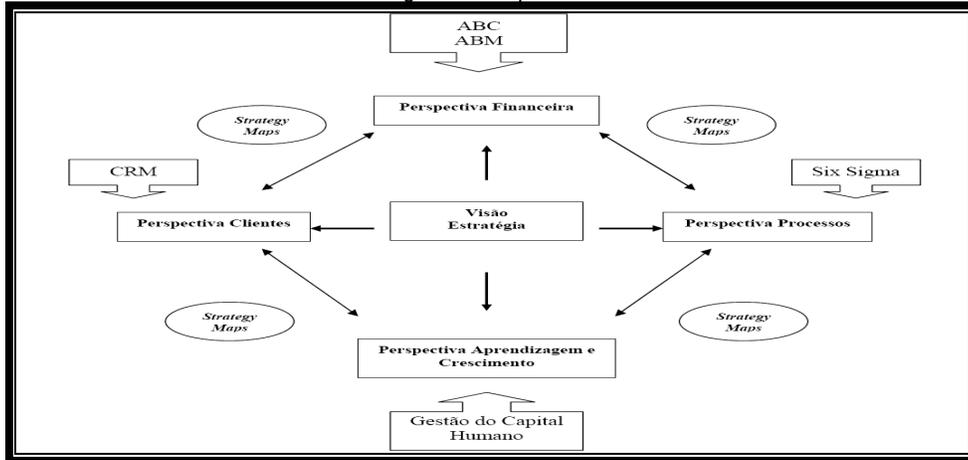
Com o desenvolvimento do BSC e Mapas da Estratégia o modelo posicionou-se como figura central dos sistemas integrados de gestão da *performance*, constituindo a sua espinha dorsal.

O BSC como o centro de um sistema de gestão da *performance* deve ser sustentado pela visão e estratégia como ponto de partida, devidamente articulados com as quatro perspectivas do BSC. Sendo que em redor do modelo devem surgir os Mapas da Estratégia, fundamentais para levarem

os objectivos definidos a todos os níveis funcionais e ajudar a comunicar a cada pessoa qual o seu contributo para o sucesso e competitividade da organização.

Apresenta-se seguidamente a figura 11 adaptada de Pinto (2007: 84) que mostra um exemplo de como cada solução ou metodologia tecnológica com características compatíveis permitem uma integração no sistema de gestão da *performance*:

Figura 10: BSC no centro do sistema de gestão da *performance*



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 84)

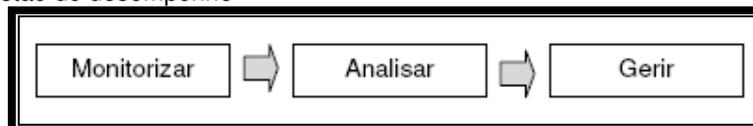
Pinto refere (2007: 85) que estas quatro ferramentas fazem parte de um conjunto mais amplo de soluções disponíveis, tendo as enunciadas uma importância crescente na gestão da *performance* podendo relacionar-se directamente com as perspectivas do BSC (espinha dorsal deste sistema).

2.9. Monitorização do desempenho no BSC

Ainda que o ponto central do BSC não seja o controlo, mas sim a visão e a missão da organização (Kaplan e Norton, 1992, 1993, 1996a, 1996b, 2001), a monitorização tem um papel fundamental na gestão do desempenho.

A gestão de desempenho segundo a perspectiva de sistema integrado, tendo o BSC como modelo central, requer um sistema de informação adequado que permita obter no timing certo, dados relevantes sobre o desempenho. Esta informação é habitualmente proveniente de diversos sistemas e áreas operacionais, que permitem actuar sobre o desempenho numa sequência (cf. figura 11).

Figura 11: Gestão do desempenho



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 90)

Segundo Pinto (2007: 90), monitorizar o desempenho, significa acompanhar e manter o controlo e as actividades sobre os processos críticos, através de indicadores, que alertam os responsáveis quando surgem determinados problemas.

Analisar o desempenho, traduz-se na identificação das causas dos problemas, explorando informação importante e atempada, com vários níveis de detalhe e sob diferentes perspectivas.

Assim, a análise do desempenho de uma organização deve estar associada a um sistema de avaliação que proporcione informação fidedigna relativamente ao grau de sucesso da estratégia.

(António e Rodrigues, 2006 apud DRUCKER, 1995: 5).

Gerir o desempenho é alinhar pessoas e os processos para melhorar decisões, otimizar o desempenho e orientar a organização no percurso certo.

Um conceito simples e prático para a gestão do desempenho, é a criação de estratégias com a finalidade de levar as organizações a concretizarem boas *performances*. Todavia, a experiência e os estudos comprovam que existe, na generalidade das organizações, um Gap entre a estratégia e a *performance* efectivamente realizada. Um estudo da *Marakon Associates & Economist Intelligence Unit*, (Mankins, 2005) revela que, em média, as organizações concretizam apenas 60% dos objectivos e expectativas de criação de valor planeados na sua estratégia. Cerca de 40% dos objectivos projectados não se concretizam perdendo-se, por diversas razões.

Importa assim saber no que consiste efectivamente o Gap e quais são as suas componentes internas, para que seja possível ter uma visão mais correcta do problema e, a partir daí, indicar pistas que contribuam para encontrar soluções, melhorando efectivamente o desempenho.

O estudo, desenvolvido pela *Marakon Associates & Economist Intelligence Unit*, teve como objectivo perceber as principais razões do Gap, tendo sido obtidos os seguintes resultados:

Tabela 2: O Gap Estratégia/Performance

Razões do Gap	Perdas de Performance
Não afectação dos <u>recursos</u> necessários	7.5%
Fraca <u>comunicação da estratégia</u>	5.2%
Definição pouco clara das <u>acções</u> necessárias à execução	4.5%
Fraca liderança e intervenção da <u>gestão de topo</u>	4.5%
Pouca clareza na definição dos <u>responsáveis</u> pela execução	4.1%
A <u>cultura</u> da organização (silos) dificulta a execução	3.7%
A <u>monitorização/medição</u> da performance é inadequada	3.0%
As consequências das falhas e os <u>prémios</u> pelo sucesso são inadequados	3.0%
Outros obstáculos	4.5%
	40.0%

Fonte: Marakon Associates & Economist Intelligence Unit, 2004

Pinto (2006: 2) reforça que o Gap entre a Estratégia e a *Performance* poderá ser reduzido/eliminado, se as organizações forem capazes de manter o controlo de todo o seu ciclo estratégico, com o apoio em sistemas integrados de gestão da *performance*.

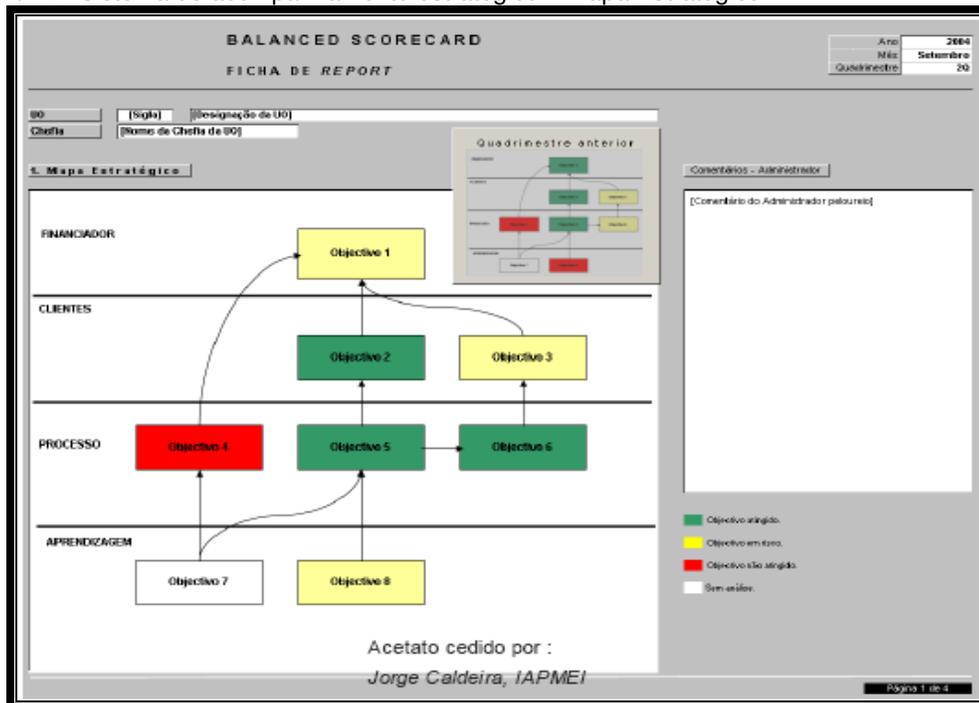
Este mesmo autor (Pinto, 2007: 90 – 91), refere que nos últimos anos têm surgido soluções específicas de sistemas de gestão integrados de gestão da *performance* com recurso exclusivo à utilização do BSC, para monitorizarem a sua *performance*, minimizando os erros, perdas de tempo, visões parciais da *performance*, pouca acessibilidade, falta de alinhamento e alguma confusão que era gerada pelo recurso a outros instrumentos mais simples como é o caso de alguns *softwares* de escritório (Excel, Powerpoint, Word, etc.).

Como exemplo de um software específico são apresentadas duas figuras de um sistema de acompanhamento estratégico do BSC, apresentado pela SAS no 3.º congresso internacional de tecnologias e SI e comunicação para a nova rede hospitalar em 2008, numa apresentação sobre “A Gestão de Desempenho e Avaliação de Serviços - BSC: Conceção e Implementação”.

Estas figuras correspondem a “fichas de report”, que noutras literaturas aparecem com designações variadas, como “*dashboard*”, ou “painel de instrumentos”.

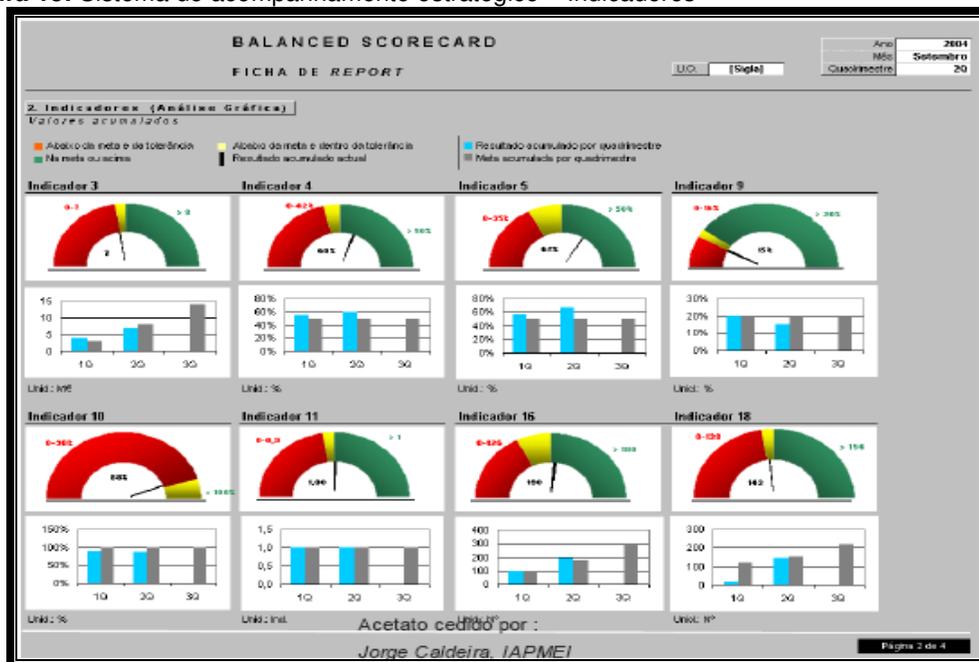
A figura 12 apresenta uma ficha de report de um mapa estratégico e a figura 13 os valores dos indicadores.

Figura 12: Sistema de acompanhamento estratégico – Mapa Estratégico



Fonte: Rodrigues, F. e Caldeira, J., 2008. Apresentação SAS. A Gestão de Desempenho e Avaliação de Serviços - BSC: Conceção e Implementação.

Figura 13: Sistema de acompanhamento estratégico – Indicadores



Fonte: Rodrigues, F. e Caldeira, J., 2008. Apresentação SAS. A Gestão de Desempenho e Avaliação de Serviços - BSC: Concepção e Implementação.

Existe um crescimento acentuado na quantidade de organizações que começaram a recorrer a estes sistemas integrados de controlo de gestão, tendo esta situação se tornado evidente em 2004, conforme indica um estudo desenvolvido pelo Data Warehousing Institute sobre a utilização destes sistemas: «Um estudo em 2004 elaborado pela Data Warehousing Institute revelou que a maior parte (cerca de 51 %) das organizações já utilizavam um painel de instrumentos (dashboard) ou um Scorecard, e outras (cerca de 17%) estavam a implementar sistemas deste tipo. O estudo revelou também que, perto de um terço das organizações que têm um dashboard ou Scorecard, utilizam-no como solução para analisar e reportar informação» (Eckerson, 2006:6). Pinto (2007: 93), refere que um sistema de informação correctamente implementado, segundo a filosofia do painel de instrumentos permite obter muitos dos benefícios descritos e pode representar um valioso contributo para o sucesso do projecto BSC, ou outra solução que qualquer organização pretenda implementar para gerir e melhorar a sua *performance*.

Em suma, foram analisados neste capítulo uma série de conceitos fundamentais para a implementação do BSC (Missão, Valores, Visão, Estratégia, Objectivos, Indicadores, Metas, Iniciativas e Monitorização).

Os mesmos constituem uma reflexão lógica e sequencial face ao objectivo desta dissertação, de implementação de um BSC no sector público articulado com o QUAR.

Importa agora, introduzir as especificidades do processo de adaptação do BSC aos serviços públicos, com um objectivo muito claro de apoiar a gestão e melhorar o desempenho.

Capítulo III - BSC Adaptado aos Serviços Públicos

3.1. Enquadramento

O BSC foi criado a pensar nas empresas do sector privado. A partir de determinado momento, o modelo começou a ser gradualmente adaptado e introduzido nos serviços públicos e organizações sem fins lucrativos. Em 2001, quando Kaplan e Norton publicaram o segundo livro – *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in The New Competitive Environment* – existiam já várias implementações nos serviços públicos, entre as quais alguns *case studies* apresentados pelos criadores do BSC nos seus livros, artigos e seminários.

A apresentação do BSC efectuada no capítulo anterior referiu-se a organizações numa perspectiva geral, sem analisar situações sectoriais específicas. Contudo este capítulo tem como papel principal incluir na dissertação uma abordagem própria dedicada aos serviços públicos, analisando a adaptação do BSC e o possível contributo do BSC a este sector, através da análise das vantagens e limitações.

Nem todos os conceitos do BSC, mesmo com linguagem adaptada, podem ser transpostos para os serviços públicos. Todavia verifica-se que o tema de maior enfoque – alinhamento – tem uma total aplicabilidade. Mais, no caso português, nomeadamente nos serviços prisionais, esta questão pode ser absolutamente crucial, devendo constituir um trampolim para a melhoria da *performance* como vai ser exemplificado através do estudo de caso da Parte II desta dissertação.

3.2. Alterações ao Modelo Original na aplicação ao Sector Público

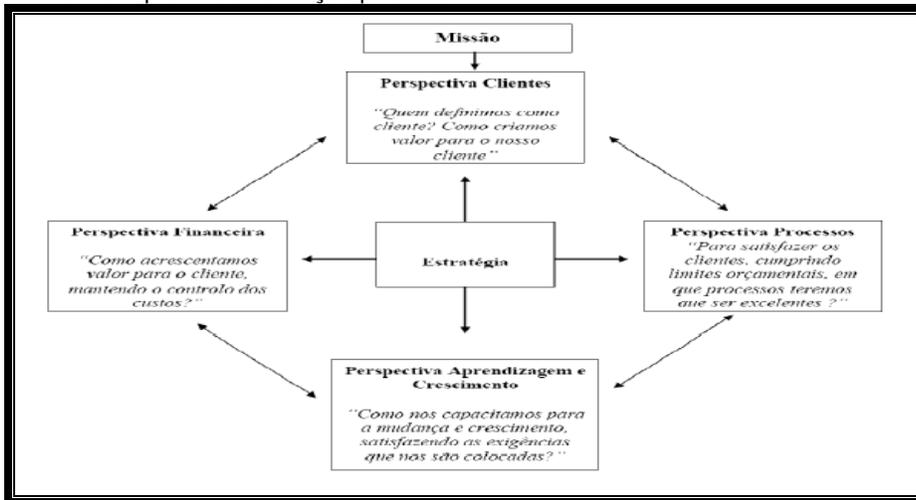
A adaptação do BSC aos serviços públicos obrigou a algumas alterações e à revisão dos conceitos do modelo original.

Pinto (2007: 153) refere três grandes alterações relativamente ao modelo original:

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

Verifica-se neste caso, que o modelo genérico adaptado requer uma nova «geografia», conforme demonstra Paul Niven (2003: 27) através da representação da figura 14, sobre a configuração do BSC adaptado aos serviços públicos:

Figura 14: BSC adaptado aos serviços públicos

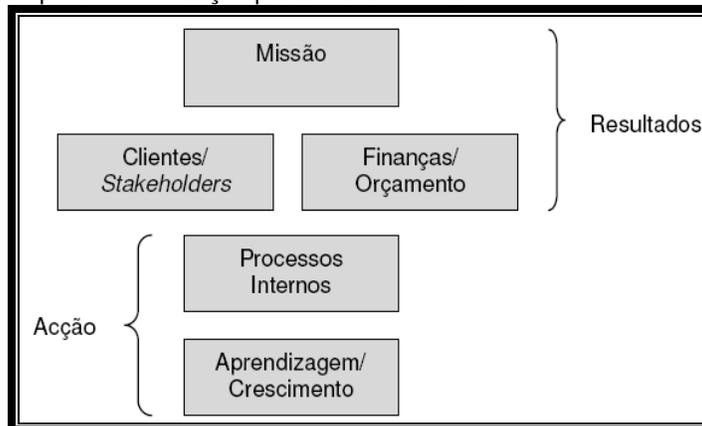


Fonte: Adaptado de Niven, 2003.

Como alternativa existem ainda outras versões do BSC adaptado aos serviços públicos, tendo em conta as iniciativas desenvolvidas em cada perspectiva do BSC.

As figuras 15 e 16 adaptadas do livro do Francisco Pinto (2007: 155), demonstram versões alternativas, que no primeiro caso a perspectiva Finanças e Orçamento é posicionada ao mesmo nível da perspectiva Cliente e Stakeholders. Sendo que esta alteração significa que as duas perspectivas colocadas na base (Aprendizagem e Crescimento; e Processos Internos) terão sempre que interagir, em termos de objectivos e relações de causa-efeito, visando não só a criação de valor para os clientes mas, simultaneamente, a melhoria da eficiência na utilização de recursos, economia e rigor orçamental, reflectidos na perspectiva Finanças/Orçamento.

Figura 15: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 2



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 155)

A figura 16 mostra uma configuração do BSC adaptado aos serviços públicos em que a perspectiva Finanças e Orçamento foi transportada para a base do BSC, onde actua como alavanca da perspectiva Aprendizagem e Crescimento. As duas perspectivas, em conjunto, vão constituir o suporte (*enablers*) das perspectivas Processos e Clientes, a partir das quais são produzidos resultados (*outcomes*) alinhados com a missão de cada serviço público.

Esta configuração foi utilizada, por exemplo, no BSC implementado no Texas State Auditor's Office (*Perform Magazine: Special Edition – Government*). Uma variante desta versão consiste em trocar a ordem das duas últimas perspectivas, isto é, colocar a perspectiva Aprendizagem e crescimento na base, seguida da Finanças/Orçamento. Esta variante foi utilizada no caso de sucesso, City of Charlotte, North Carolina (Paul Niven, 2003 apud PINTO, 2007: 156).

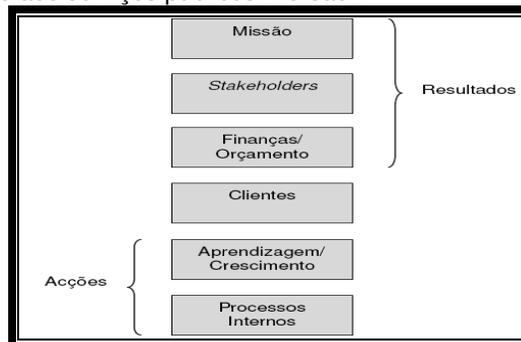
Figura 16: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 3



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 156)

A quarta versão, representada na figura 17 constitui uma variante da figura 15. A única diferença consiste na divisão da perspectiva Clientes e *Stakeholders* em duas perspectivas independentes. Pode ser vantajoso fazer este tipo de adaptação em determinados serviços públicos, quando existe um importante grupo de *stakeholders* bem definido, cuja satisfação tenha que ser assegurada, através de objectivos totalmente independentes daqueles que são fixados para os clientes, qualidade de utilizadores e consumidores directos dos serviços. Este tipo de configuração foi utilizado no BSC do Naval Undersea Warfare Center (NUWC), Division Newport (Paul Niven, 2003: 158 apud PINTO, 2007: 156).

Figura 17: BSC adaptado aos serviços públicos: Versão 4



Fonte: Adaptado de Pinto (2007: 156)

Existem ainda outros autores que defendem outras adaptações do modelo original do BSC ao sector público.

Já foram demonstradas algumas adaptações do modelo original do BSC para as organizações sem fins lucrativos e entidades públicas que constituíram casos de sucesso, mencionadas por Niven (2003) e citadas por Pinto (2007). No entanto, as diferenças na ordenação das perspectivas, entre o sector público e o sector privado, também foram analisadas por Wisniewski e Olafsson (2004). Sendo que, estas baseiam-se no facto das finanças constituírem o principal objectivo no sector privado e a satisfação dos clientes a principal motivação do sector público (cf. Tabela 4).

A informação sobre o cliente e a sua satisfação é mais relevante para o sector público onde este, na maior parte das vezes, não tem opção de escolha perante um regime de monopólio, daí esta perspectiva aparecer no topo da estrutura do BSC. A aprendizagem e crescimento, bem como o sucesso dos processos internos, são meios essenciais para o alcance dos objectivos, em qualquer um dos sectores (Niven 2003; Wisniewski e Olafsson 2004; Salas e López 2005).

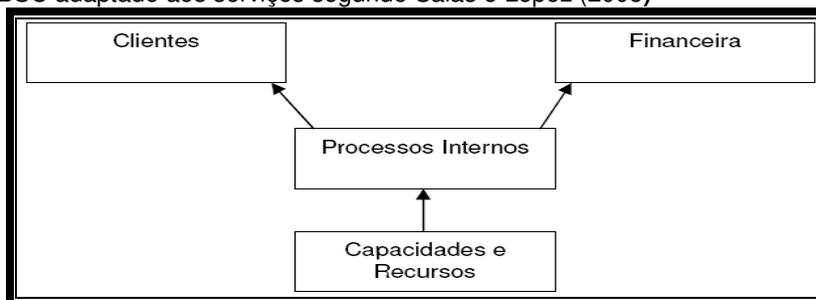
Tabela 3: Ordenação das perspectivas de desempenho no Sector Público e Privado

Sector Privado	Sector Público
Perspectiva Financeira	Perspectiva Clientes
Perspectiva Clientes	Perspectiva Processos
Perspectiva Processos	Perspectiva Aprendizagem e Crescimento
Perspectiva Aprendizagem e Crescimento	Perspectiva Financeira

Fonte: Adaptado de Wisniewski e Olafsson (2004: 606).

José Salas e Maria José López (2005), na proposta do BSC apresentada para os Departamentos Universitários (cf. Figura 18), também defendem uma alteração ao modelo inicial de Kaplan e Norton por considerarem que a perspectiva financeira não é a mais importante na organização pública em análise. A qualidade do serviço prestado e a sua percepção por parte dos clientes estará na base do sucesso de uma instituição com o cariz das universidades, sendo ainda importante incluir a perspectiva financeira, dos processos internos e de aprendizagem e crescimento.

Figura 18: BSC adaptado aos serviços segundo Salas e López (2005)

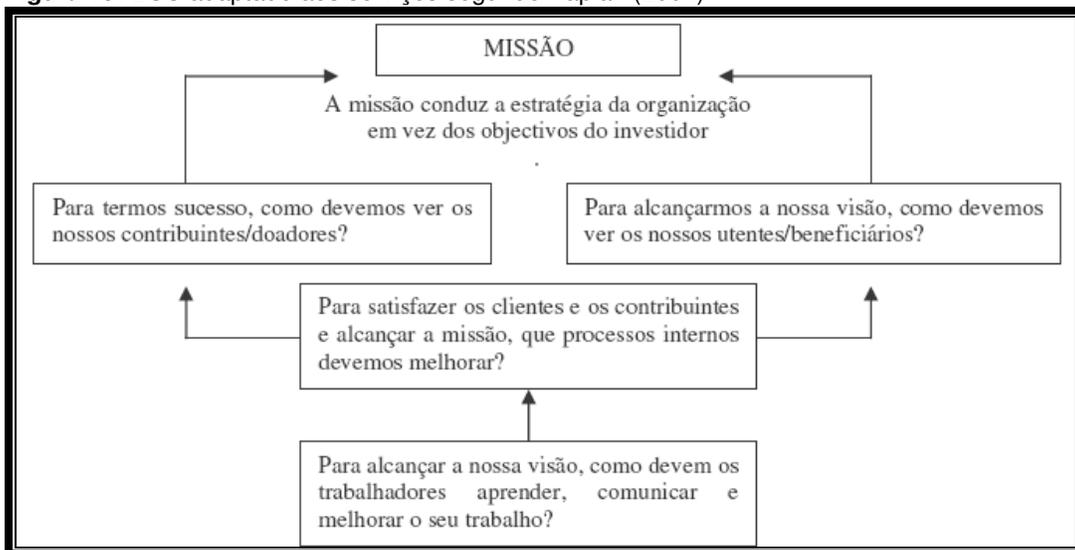


Fonte: Adaptado de Salas e López, (2005: 59).

Apesar de considerarem a perspectiva do cliente a mais importante, a perspectiva financeira aparece, no mapa estratégico proposto pelos autores, em paralelo com os clientes devido à importância que a gestão eficiente dos recursos financeiros assume para qualquer instituição pública e também devido à obrigatoriedade da prestação de contas à sociedade.

Kaplan (2001) fala da importância em elevar o papel do cliente na estrutura do BSC, apresentando como exemplo a alteração efectuada nas organizações sem fins lucrativos estudadas por ele. Assim, a missão deste tipo de organizações incorpora objectivos como “a redução do analfabetismo, da desnutrição, do abandono, da doença, da poluição ou da discriminação” (Kaplan 2001: 360). Deste modo, o cliente deve aparecer no topo do BSC, uma vez que é em prol das suas necessidades que estas instituições actuam. Kaplan (2001) e Kaplan e Norton (2001) falam-nos de dois grupos distintos de pessoas que se relacionam com a Administração Pública e que devem ser considerados na estratégia organizacional: o que paga o serviço (doadores/contribuintes) e o que beneficia do serviço (beneficiários/utentes). Os indivíduos que pagam o serviço público devem estar representados na perspectiva financeira e os que o utilizam estão representados na perspectiva dos clientes. Assim, a perspectiva do cliente e a perspectiva financeira aparecem em paralelo, representando os dois grupos de pessoas que se relacionam, de forma diferente, com o sector público, tal como mostra a Figura 19. A perspectiva dos processos internos e da aprendizagem e crescimento aparecem logo a seguir, estando directamente relacionados com o sucesso no alcance da missão e da estratégia, tal como se referiu anteriormente.

Figura 19: BSC adaptado aos serviços segundo Kaplan (2001)



Fonte: Adaptado de Kaplan (2001:361)

Analisadas as principais alterações ao modelo original do BSC, quando se pretende adaptá-lo às organizações públicas e sem fins lucrativos, sintetiza-se, na Tabela 5, os principais objectivos de cada perspectiva e a sua diferença entre os sectores público e privado.

Tabela 4: As perspectivas do BSC: Sector Público vs Sector Privado

Perspectiva	Sector Público	Sector Privado
<i>Clientes</i>	O cliente é um fim em si mesmo. Ocupa o topo da estrutura do BSC uma vez que é para os clientes e para a satisfação das suas necessidades que toda a Administração Pública está orientada;	Os clientes representam o principal meio para atingir o fim já que eles constituem a principal fonte de receita. Ocupam a segunda posição na estrutura do BSC;
<i>Financeira</i>	O desempenho financeiro constitui um meio para alcançar o fim. Representa as restrições em que a organização opera e, por outro lado, os recursos disponíveis para atingir os fins;	O desempenho financeiro constitui o fim em si mesmo. Visa a maximização do valor dos accionistas. Ocupa o topo da estrutura do BSC;
<i>Processos Internos</i>	Os processos internos estão orientados no sentido da criação de valor e da satisfação dos clientes. A eficiência operacional é determinada pelo alinhamento estratégico dos processos.	Os processos internos são também um meio para aumentar o valor dos clientes, mas com a finalidade última de melhorar o desempenho financeiro;
<i>Aprendizagem e Crescimento</i>	A aprendizagem e o crescimento determinam o aperfeiçoamento dos processos, a eficiência na utilização dos recursos financeiros e, consequentemente, o aumento da satisfação dos clientes.	A aprendizagem e o crescimento determinam o aperfeiçoamento dos processos, a criação de valor e a melhoria do desempenho financeiro.

Fonte: Elaboração Própria

Salienta-se a primeira posição ocupada pelos clientes, na estrutura do BSC para o sector público, estando as restantes perspectivas interligadas em prol da maximização da sua satisfação. No sector privado, a maximização dos resultados financeiros constitui o fim a atingir e as restantes perspectivas representam os meios que interligados, devem contribuir para alcançar o fim.

3.4. Vantagens e Limitações do BSC no Sector Público

O BSC é uma ferramenta em crescimento desde os finais do século passado, e é caracterizado como um importante sistema de gestão estratégica, no entanto a análise custo-benefício da sua implementação é um factor que se deve ponderar quando se decide pela sua adopção. Todavia, poucas organizações estão em condições de avaliar os benefícios da sua implementação devido ao curto período de tempo decorrido (Mooraj *et al*, 1999).

3.4.1. Vantagens

O BSC é uma ferramenta versátil para desenvolver, discutir e seleccionar os indicadores de desempenho mais relevantes para organizações complexas, como é o caso das organizações públicas (Johnsen 2001), com a importante característica de proporcionar a melhoria do desempenho e o aumento da responsabilidade e da transparência (Holmes, Piñeres e Kiel 2006). Propicia uma abordagem prática sobre a informação económica, uma vez que se foca apenas nos indicadores de desempenho chave de cada perspectiva, eliminando informação em excesso e inútil, tornando os benefícios, da sua implementação, superiores aos custos. O BSC funciona como um processo educacional do conjunto de *stakeholders*, permitindo uma melhor alocação e mobilização dos recursos de forma a alcançar os *outcomes* desejados (Kaplan, 2001; Chan 2004). Com base na análise da implementação do BSC em diversas agências governamentais de alguns países desenvolvidos, Jennifer Holmes, Sheila Piñeres e Douglas Kiel (2006), identificaram um conjunto de benefícios na utilização deste instrumento de gestão, como melhoria da comunicação

e aumento do consenso interno, interligação dos objectivos de longo prazo com os de curto prazo, consideração do factor tempo, melhoria do planeamento estratégico, incentivo à participação e inovação, sendo ainda um modelo adequado para organizações complexas.

Radnor e Bill, no estudo elaborado sobre a implementação do BSC nos serviços de saúde, referem as seguintes vantagens desta ferramenta (2003: 180):

- Clarifica e permite a obtenção de consenso sobre a estratégia organizacional;
- Comunica a estratégia em toda a organização;
- Alinha os objectivos departamentais e individuais com a estratégia;
- Interliga os objectivos estratégicos, actividades centrais de longo prazo e os orçamentos;
- Facilita as revisões periódicas e sistemáticas da estratégia;
- Permite o *feedback* contínuo, facilitando a aprendizagem e a melhoria da estratégia; e
- Traduz o melhor alinhamento estratégico em melhores resultados.

Facilmente se deduz que estas vantagens exigem uma adequada implementação do BSC, começando pela adequada definição da estratégica, e pela comunicação a todos *stakeholders*.

As vantagens da aplicação do BSC são caracterizadas, por Niven (2003), em seis aspectos essenciais: aumentar o sentido de responsabilização e demonstrar os resultados alcançados, atrair recursos escassos, criar o foco na estratégia, produzir informação e não dados, conduzir o processo de mudança e aumentar os índices de confiança (cf. Tabela 6).

Tabela 5: Vantagens do BSC no Sector Público

Vantagens	Justificação
<i>Aumentar o sentido de responsabilização e demonstrar os resultados alcançados</i>	Nos últimos anos assistiu-se a um aumento do número de instituições de caridade e sem fins lucrativos, sendo também crescentes os fundos monetários envolvidos. Face a uma comunidade cada vez mais informada sobre os seus direitos e mais exigente, o BSC permite medir o verdadeiro desempenho organizacional, aumentando assim o grau de responsabilidade e a transparência dos resultados alcançados;
<i>Atrair recursos escassos</i>	O BSC não faz uma organização rica ou milionária, mas ajuda a captar recursos escassos que são críticos para o desenvolvimento sustentável de qualquer organização;
<i>Criar o foco na estratégia</i>	Colocar a estratégia em acção é um dos propósitos do BSC. O grande benefício está na articulação de todas as medidas de desempenho com a estratégia e a missão organizacional. A falta desta articulação foi a principal falha de outras medidas de desempenho, no passado;
<i>Produzir informação e não dados</i>	A era da tecnologia provocou uma grande lacuna entre dados e informação, não se devendo confundir as duas coisas. Uma organização pode dispor de um bom conjunto de dados, mas não saber como tratá-los e interpretá-los. O BSC domina essencialmente na informação que produz para a gestão, assumindo assim um papel fundamental na sociedade da informação;
<i>Conduzir o processo de mudança</i>	O BSC pode ajudar a conduzir o processo de mudança necessário para alcançar os <i>outcomes</i> desejados;
<i>Aumentar os índices de confiança</i>	Se o BSC ajuda a revelar a responsabilidade e transparência e a atrair recursos escassos para a organização, ele tem também a vantagem de conseguir uma maior confiança da comunidade, trabalhadores e contribuintes. Aumentando os níveis de confiança na organização, consequentemente, irão aumentar as contribuições e os fundos transferidos para estas instituições.

Fonte: Adaptado de Niven (2003: 39-42).

O processo de melhoria contínua na prestação de bens e serviços, com melhores índices de eficiência, eficácia e responsabilidade e, consequentemente o aumento da satisfação dos clientes, constituem grandes vantagens do BSC quando aplicado ao sector público.

Por outro lado, a elevada flexibilidade do modelo permite adaptá-lo a qualquer organização, aumentando a sua utilidade e importância. Contudo, como qualquer outro sistema, o BSC também tem limitações, pondo em causa, muitas vezes, a sua implementação com sucesso.

3.4.2. Limitações

Apesar das vantagens do BSC aplicado ao sector público, nomeadamente a melhoria do desempenho e o aumento da responsabilização e da transparência, existem também limitações que afectam o sucesso na implementação desta ferramenta. A falta de recursos e de uma cultura estratégica, a politização da Administração Pública, a reduzida participação dos cidadãos, as barreiras culturais e a corrupção na aplicação dos fundos públicos constituem limitações importantes (Holmes, Piñeres e Kiel 2006).

No estudo elaborado por Chan (2004) sobre a aplicação do BSC nos municípios americanos e canadianos, apontaram-se as principais dificuldades no seu desenvolvimento e implementação. Destacam-se a necessidade de um sistema de informação altamente desenvolvido para suportar o BSC, a falta de apoio do executivo, a necessidade de se interligar o BSC com o sistema de recompensas dos trabalhadores, a elevada formação exigida e ainda a contínua mudança subjacente ao BSC. Para as organizações que ainda não implementaram o BSC, o tempo requerido para o seu desenvolvimento constitui o principal entrave ao início deste processo. Wisniewski e Dickson (2001) referem que o tempo e esforços dispendidos, a diferença entre a terminologia utilizada e a cultura de gestão da organização e a falta de competências específicas dificultam a implementação com sucesso do BSC. Por outro lado, em organizações com actividades e funções específicas, pode correr-se o risco de não se estar a medir o que realmente constitui a actividade da organização quando a missão não é claramente definida e os indicadores utilizados não abarcam todas as actividades desenvolvidas (Carmona e Grönlund 2003).

O elevado investimento, quer em tempo quer em dinheiro, na implementação do BSC e, por outro lado, os resultados incertos e muitas vezes inquantificáveis, constituem também limitações do BSC, desmotivando por vezes a decisão da sua adopção (Mooraj *et al* 1999). Apesar disso, os autores defendem que esta é uma ferramenta útil para qualquer organização nos dias que correm.

Em suma, verifica-se que o QUAR é genérico para um determinado sector da AP. Já o BSC é um documento que embora tenha uma estrutura genérica tanto pode ser aplicado no sector privado como na AP. Sendo esta última possível através da mudança do posicionamento das suas perspectivas e da definição de objectivos e indicadores de acordo com as características e necessidades da organização onde vão ser aplicados.

A proposta no estudo de caso que se segue passa por articular o QUAR ao BSC num sector específico da AP, nomeadamente, no EPPC da DGSP. Esta proposta é estimulante por se tratar de uma oportunidade para prestar este contributo académico na UO onde adquiri a maior parte das minhas competências profissionais, pela facilidade de acesso à informação e interesse demonstrado pela alta direcção da DGSP no desenvolvimento de um tema que é inovador nos serviços prisionais portugueses.

PARTE II – Estudo de Caso

Capítulo IV – Concepção e proposta de implementação no EPPC de um BSC articulado com o QUAR da DGSP para os EPs

4.1. Enquadramento

A diversidade de sectores onde a administração pública actua, a especificidade de cada um deles e a necessidade de se gerir os dinheiros públicos com critérios de eficiência e eficácia, fez com que ao nível da contabilidade no sector público surgissem vários planos sectoriais e ao nível da avaliação de desempenho das instituições (SIADAP 1) fosse previsto um quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) não genérico, mas que permite ao nível das diferentes organizações do sector público a avaliar a eficácia, eficiência e qualidade da gestão.

Por outro lado, face às características do BSC e à avaliação organizacional que permite efectuar o acompanhamento dos objectivos definidos, considera-se que a sua implementação nos serviços prisionais, mais propriamente num estabelecimento prisional como é o caso do EPPC, permite uma melhor gestão do desempenho, nomeadamente ao nível do acompanhamento dos objectivos, sendo que uma articulação dos objectivos estratégicos do QUAR com o BSC, permitirá apresentar um melhor desempenho do QUAR da organização.

Todavia fica claro que a avaliação dos objectivos de eficácia, eficiência e qualidade do QUAR, devem ser definidos com base em indicadores específicos que permitam medir o cumprimento da estratégia da organização de acordo com a sua missão, visão e valores.

Desta forma, considera-se que se justifica plenamente um estudo de caso que articule o QUAR com o BSC, como forma de otimizar o desempenho.

Neste caso concreto, importa efectuar uma breve apresentação da DGSP e EPPC para contextualizar alguns conceitos presentes na proposta que se segue.

4.2. Direcção Geral dos Serviços Prisionais

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) é um serviço da administração directa do Estado, integrado no Ministério da Justiça.

4.2.1. Missão da DGSP

A DGSP tem por missão assegurar a gestão do sistema prisional, executar as penas e medidas privativas de liberdade, garantindo a criação de condições para a reinserção social dos reclusos e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social. (*in* <http://www.dgsp.mj.pt/>)

4.2.2. Organização da DGSP

A origem da última reorganização funcional da DGSP tem como base o Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, que aprova a Orgânica do Ministério da Justiça, em que o Programa de Governo consagrou a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País. Com esse objectivo, no domínio da reorganização estrutural da Administração, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, abreviadamente designado por PRACE, tendo como objectivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.

As alterações introduzidas na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais foram efectuadas com base em estudos levados a cabo sobre o sistema prisional e de reinserção social e, mais latamente, sobre a justiça penal e de menores, que abriram caminho a profundas reformas nestes domínios, sobretudo na vertente de gestão e administração dos estabelecimentos de reclusão ou de acolhimento de menores e dos recursos que lhes estão afectos.

O Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril, veio introduzir a Orgânica da DGSP, de acordo com o quadro das orientações definidas pelo PRACE.

Em consonância com os princípios gerais e normas a que obedece a organização interna dos serviços da administração directa do Estado enunciados na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, o presente decreto-lei procede à reestruturação da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Assim, em cumprimento do referido quadro normativo e tendo em vista a simplificação das estruturas existentes e a agregação coerente de funções e competências de forma a obstar a uma dispersão por pequenas unidades orgânicas e ao concomitante aumento dos níveis de decisão hierárquica, o referido decreto-lei adoptou um modelo estrutural misto, de raiz hierarquizada e matricial, com ganhos de flexibilidade e eficiência no seu funcionamento e de economia de custos, sem prejuízo da adequação da estrutura interna da direcção-geral à sua missão e da justa proporção entre as estruturas operativas e de apoio.

Com efeito, foi efectuada a agregação de vários centros de competências, nos serviços centrais, tendo sido criadas estruturas matriciais em áreas operativas de importância estratégica na prossecução das atribuições da DGSP, conforme pode ser observado no organograma (**Anexo 2**).

Uma das estruturas matriciais a criar configurava o centro de competências para o desenvolvimento da exploração de actividades económicas dos estabelecimentos prisionais, a incrementar em articulação com outras entidades públicas e ou privadas, de acordo com o previsto na orgânica do Ministério, orientada para a formação profissional do recluso durante o cumprimento de pena, com o objectivo de promover a sua empregabilidade, a reintegração profissional após a libertação e a optimização da gestão económica do sistema prisional, designadamente através da criação de zonas económicas prisionais que enquadram a gestão integrada das potencialidades económicas de um ou mais estabelecimentos prisionais.

No âmbito das novas atribuições cometidas à DGSP, importa destacar o funcionamento e a permanente actualização de um SI que articula o sistema de segurança prisional com o sistema nacional de segurança interna, e ainda as atribuições em matéria de programas de tratamento penitenciário adequados ao perfil criminológico e psicológico dos reclusos.

Em decorrência do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, o presente decreto-lei consagra um serviço de auditoria e inspecção interna, sob a coordenação de magistrados, ouvidos os respectivos conselhos superiores, ao qual especialmente compete realizar auditorias, sindicâncias, inquéritos e inspecções e instruir processos disciplinares, como instrumentos essenciais à manutenção da ordem, disciplina e organização dos estabelecimentos prisionais.

Em razão das competências cometidas ao pessoal do corpo da guarda prisional e da qualidade de agentes de autoridade atribuída pelos respectivos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de Maio, alterado pelos Decretos-lei n.ºs 100/96, de 23 de Julho, 403/99, de 14 de Outubro, e 33/2001, de 8 de Fevereiro, o presente decreto-lei qualifica-o como força de segurança. No que concerne ao regime financeiro dos serviços externos da DGSP (EPs), o presente decreto-lei não atribuiu autonomia administrativa aos estabelecimentos prisionais, ampliando a delegação de competências e impondo a adequada reestruturação dos serviços face às novas atribuições cometidas aos serviços centrais.

No que se refere à organização refere-se ainda o novo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, que foi introduzido através da Lei n.º 115/2009 de 12 de Outubro.

4.3. Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz

O Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz tem como localização geográfica o Litoral Alentejano no conselho de Grândola (distrito de Setúbal), residindo num terreno rural de cerca de 1.600 hectares, que tem uma feição agrícola e dispõe de cerca de 3.500 km de faixa costeira.

O EPPC pertencente ao distrito Judicial de Évora e foi criado em 1951 com a designação de Colónia Penal de Pinheiro de Cruz, destinada a "Delinquentes de Díficil Correção". No Regime Fechado, o Estabelecimento dispõe de quatro pavilhões com celas individuais e duas camaratas, estando equipado com refeitório, consultório médico, enfermaria, salas de aula, espaços de formação profissional e zonas oficinais, equipamentos desportivos e sala de visitas.

No regime aberto existem, como espaços de alojamento de reclusos na herdade, quatro pavilhões, o "Bairro do Monte" e várias casas espalhadas, para os trabalhos ligados à agricultura e pecuária. Dispõe ainda, em Vila Nova de Santo André, de 80 habitações para funcionários.

Face à localização do estabelecimento existem instalações que permitem, a realização de colónias de férias para crianças filhas de reclusas e de funcionários dos Serviços Prisionais.

A População Prisional é constituída por reclusos maioritariamente do Sul e da "Grande Lisboa".

A unidade de saúde do EP está equipada com enfermaria e é constituída por 1 médico de clínica geral, 1 médico dentista, 2 psicólogos e 5 enfermeiros.

Os doentes têm consulta de clínica geral, psiquiatria, psicologia clínica e medicina dentária. O acompanhamento e tratamentos de toxicodependentes são efectuados em colaboração com o

Centro de Atendimento a Toxicodependentes (CAT) de Grândola, estando disponíveis, entre outros, programas de antagonistas e de substituição com metadona.

São realizados rastreios periódicos contra a tuberculose e vacinação contra a Hepatite B.

Relativamente à formação dos reclusos, existem as formações ministradas pelo Centro Protocolar para o Sector da Justiça (CPJ), de Pintura de Construção Civil, Pedreiro e Informática. E as formações de Carpintaria e Técnicas de Gestão, ministradas pelo Programa Vida Emprego/DGSP. Existem ainda as formações de Pintura da Construção Civil, ministrada pela Educação e Formação de Adultos Primeiro do Ensino Básico (EFA B1); Jardinagem e Espaços Verdes, ministrada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) / Centro de Formação de Santiago do Cacém; e Restauro de Móveis, ministrada pela Associação dos Artesãos do Alentejo.

4.4. Hipóteses de investigação

Sendo objectivo deste trabalho evidenciar e verificar que a articulação do QUAR com o BSC, cumprindo os requisitos legais, é um sistema de avaliação de desempenho que permite otimizar a gestão, particularmente, nos estabelecimentos prisionais, serão definidas hipóteses (H) de investigação, que suportarão o desenvolvimento do estudo.

Nesta perspectiva, na primeira hipótese de investigação, pretende-se verificar se a DGSP, nomeadamente, os EPs cumprem com os requisitos legais associados à avaliação de desempenho dos serviços públicos.

***H1** – Os requisitos legais da avaliação de desempenho dos serviços públicos, que passam pelo estatuído na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro (SIADAP 1) e orientações do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (QUAR), estão a ser cumpridos pelos EPs.*

Seguidamente, importa auscultar a disponibilidade da gestão de topo para introdução de um sistema de avaliação baseado no BSC, uma vez que estes devem ser os responsáveis pela estratégia da organização.

***H2** – Existe interesse por parte dos dirigentes máximos da DGSP para introduzir um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC.*

A última hipótese visa utilizando como referência o QUAR da DGSP de 2009 e a informação disponível nos EPs, a criação de objectivos operacionais e indicadores para articular às dimensões do QUAR (eficácia, eficiência e qualidade) às perspectivas do BSC adaptado ao sector público (clientes; processos internos; aprendizagem e crescimento; e financeira), permitindo otimizar a gestão.

***H3** – A informação disponível nos EPs, é suficiente para criar objectivos operacionais e indicadores para articular as dimensões do QUAR às perspectivas do BSC adaptado ao sector público, permitindo otimizar o desempenho.*

4.5. Metodologia

As hipóteses definidas visam orientar o trabalho na direcção da informação necessária para responder à questão de investigação formulada, nomeadamente:

“Como é que se articula o QUAR com o BSC para otimizar o desempenho, particularmente, num estabelecimento prisional?”.

A revisão bibliográfica permitiu a introdução dos conceitos associados à gestão do desempenho, QUAR, BSC, BSC adaptado aos serviços públicos.

Já foi também enquadrada a Administração Prisional e o EPPC.

Relativamente à **H1** – *Os requisitos legais da avaliação de desempenho dos serviços públicos, que passam pelo estatuído na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e orientações do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços estão a ser cumpridos pelos EPs.*”, a mesma é validada através do relatório da Direcção geral de Políticas da Justiça (DGPJ) (**Anexo 3**) com o parecer à auto-avaliação do desempenho da DGSP 2008, dos procedimentos, reuniões promovidos pela DGSP e despachos emanados pelo CCA da DGSP para todas as UO no âmbito do SIADAP 1 / QUAR da DGSP, tendo este dois últimos levado ao parecer da DGPJ.

Em relação à **H1**, verifica-se através do relatório da DGPJ com o parecer à auto-avaliação do desempenho da DGSP 2008, que foi efectuada a análise aos seguintes pontos:

1. Resultados alcançados e desvios verificados no QUAR da DGSP de 2008;
2. Informação relativa ao n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro;
3. Evolução do grau de cumprimento dos indicadores do serviço no ano de 2008;
4. Outras actividades desenvolvidas não previstas / outros aspectos da auto-avaliação; e
5. Apreciação sintética da proposta de menção apresentada pelo serviço.

Nesta última, verificou-se a concordância com a menção de desempenho de bom proposto na auto-avaliação da DGSP, nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, sendo assim validada a hipótese 1.

No que se refere á **H2** – *Existe interesse dos dirigentes da DGSP para introduzir um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC*”, a mesma é validada através da consulta de iniciativas da DGSP na *internet*. E através do interesse demonstrado nas entrevistas em Julho de 2009, o Ex.mo Sr. Subdirector Geral da DGSP do Centro de Competências para Implementação e Gestão de Programas e sete cargos de direcção intermédia de alguns EPs que já fizeram o curso de Formação em Gestão Pública (FORGEP), formação que implicou adquirirem conhecimentos em matéria de BSC.

A consulta na *internet* (*in www.pgisp.info/content/view/35/50/*) às iniciativas da DGSP em matéria de BSC, comprovam o interesse através da promoção do projecto “Gerir para Inovar os SP”, que inclui um subprojecto que prevê o desenvolvimento de um sistema de monitorização da estratégia da DGSP e implementação de um *scorecard* de gestão prisional.

Segundo Cervo e Bervian (1983: 158), recorre-se à entrevista quando não há fontes mais seguras para as informações desejadas ou quando se quiser completar dados extraídos de outras fontes. Neste caso os entrevistados são as fontes consideradas mais adequadas e seguras para

fundamentar a hipótese em estudo, uma vez que são os decisores em relação a uma eventual implementação do BSC nos serviços prisionais, já tiveram formação sobre o BSC no FORGEP e mais de 50 % dos entrevistados foram dirigentes do EPPC, situação que os faz conhecedores do funcionamento da instituição alvo do estudo de caso nesta dissertação.

A pergunta da entrevista efectuada em Julho de 2009, que interessa à validação da H2 foi a seguinte: “Considera que existe interesse na introdução de um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC na DGSP?”.

Verificou-se que todas as respostas foram positivas (sim).

Na entrevista ao Ex.mo Sr. Subdirector Geral da DGSP, responsável pelo Centro de Competências para Implementação e Gestão de Programas entre outros, o mesmo refere que esta iniciativa de criação de um *scorecard* de gestão prisional, nunca se chegou a concretizar pelo facto de não existirem Recursos Humanos nos quadros da DGSP com competências suficientes para dar cumprimento a este subprojecto, no entanto existe interesse nesta matéria, uma vez que estão a ser efectuados esforços para satisfação de necessidades de formação dos profissionais que ocupam os cargos de dirigente de EPs, direcções de serviços e de divisão da DGSP, através do encaminhamento dos mesmos para formações em gestão pública (FORGEP), nos termos da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, e da Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro, sendo esta formação obrigatória para o desempenho de cargos de direcção intermédia, nos serviços e organismos da Administração Pública Central.

Estas formações têm no seu plano curricular unidades para potenciar o nível de implementação com sucesso da metodologia de gestão estratégica BSC na Administração Pública.

Ao analisar ofício circular n.º 13/GDG/08 da DGAEP, verifica-se que no caso específico dos Estabelecimentos Prisionais enquanto unidades homogéneas, são perspectivadas algumas linhas de orientação relativamente ao SIADAP 1, competindo ao dirigente máximo:

“- Assegurar a concepção e monitorização de um sistema de indicadores de desempenho que permita a comparabilidade dessas unidades homogéneas;

- Este sistema de indicadores deve reflectir as actividades prosseguidas e permitir a ordenação destas unidades numa óptica de eficiência relativa, para cada grupo homogéneo, em cada serviço;

- Atribuir uma avaliação final de desempenho nos termos do art.º 18.º da lei ou, em alternativa, elaborar lista hierarquizada das unidades homogéneas por ordem de avaliação.”

Ainda relativamente à abertura e disponibilidade por parte dos dirigentes da DGSP para introduzir um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC, verifica-se através da entrevista, que os Srs. (a) Dirigentes(a) dos EPs de Évora e Odemira; Olhão; Linhó; PJ de Lisboa e Pinheiro da Cruz, com o FORGEP concluído, tendo se tornando conhecedores do BSC, responderam afirmativamente à questão, como tal, consideram importante a implementação da metodologia BSC nos EPs, sendo um bom exemplo, uma das conclusões do trabalho, “*Planeamento Estratégico – BSC do EPR Olhão*”, apresentado pelo Sr. Director de Olhão, Alexandre Amadeu Cardoso Martins Gonçalves, no âmbito do FORGEP (2279/74), em Julho de 2009, onde refere: “...o desenvolvimento do BSC constitui um ponto forte a relevar, tendo como consequência a aquisição de competências pessoais e organizacionais de natureza estratégica, factor que por

motivos de ordem cultural tem sido tradicionalmente arredado das actuações e desempenhos profissionais no nosso País em geral, e na Administração Pública em particular.”

Os dirigentes mencionados referem, que esta metodologia podia ser aplicada aos EP (s) desde que fosse implementada em termos estruturais de cima para baixo, ou seja com o envolvimento da DGSP. Logo pode-se considerar como validada a H2.

A “**H3** – A informação disponível nos EPs, é suficiente para criar objectivos operacionais e indicadores para articular as dimensões do QUAR às perspectivas do BSC adaptado ao sector público, permitindo otimizar o desempenho.”, é validada pela informação que tem que ser agrupada na grelha do relatório de actividades anual do EPPC para se tornar parte integrante do relatório de actividades da DGSP.

O primeiro procedimento passa por seleccionar três objectivos estratégicos que vão fazer parte da proposta de articulação com o BSC, através de uma entrevista a sete dirigentes da DGSP, em que é verificado o grau de importância de cada um.

Posteriormente, estes objectivos estratégicos são materializados em objectivos operacionais e indicadores que são satisfeitos com recurso à informação constante no QUAR mencionado e informação da grelha do relatório de actividades da DGSP para do EPPC.

Neste caso, vai ser utilizada como referência a missão dos Serviços Prisionais para proceder à articulação do QUAR com o BSC, com a utilização dos três objectivos estratégicos do QUAR.

Assim, será articulado um objectivo estratégico de cada abordagem do QUAR, nomeadamente, eficácia, eficiência e qualidade com as perspectivas do BSC adaptado ao sector público (Clientes, Processos e Aprendizagem, Crescimento e Financeira).

Através desta articulação será possível para além da apresentação de resultados do QUAR, gerar com o BSC a explicação do desempenho organizacional do EPPC, através do impacto dos objectivos, metas e indicadores em cada uma das perspectivas deste modelo.

Com a conclusão destes passos passa a existir um BSC articulado com o QUAR que permite medir e avaliar o serviço do EPPC, otimizando inclusivamente o seu desempenho.

4.6. QUAR da DGSP (2009)

O QUAR de 2009 da DGSP (**Anexo 4**) tem a composição genérica do QUAR de qualquer serviço público nos termos definidos pelo SIADAP 1, ou seja, corresponde ao período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de cada ano e é composto pela missão, objectivos estratégicos, dimensões de eficácia, eficiência e qualidade, objectivos operacionais, indicadores, metas, concretização (Resultado; e Classificação – Superou; Atingiu, Não Atingiu) e desvios.

Por último existem os resultados agregados que ponderam um determinado peso nos resultados operacionais apurados tendo em conta a sua dimensão (Eficácia, Eficiência e Qualidade), sendo o somatório das dimensões a avaliação final do serviço.

4.6.1. Missão

Na missão presente na Lei Orgânica e QUAR de 2009 da DGSP, cabe aos serviços prisionais:

“Gestão do sistema prisional, assegurando condições de vida compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e paz social, através da manutenção da segurança da comunidade e da criação de condições de reinserção social dos reclusos, permitindo-lhes conduzir a sua vida de forma socialmente responsável.”

De acordo com o documento produzido pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, na construção do QUAR, a missão constitui o fundamento e razão de ser da existência do serviço, pelo que deve ser entendida como uma “chave mestra” na condução das organizações. Esta é a razão pela qual consta da lei orgânica de cada serviço.

4.6.2. Hierarquização dos Objectivos Estratégicos

É a partir da missão e também da visão partilhada que os gestores tenham da organização que se deverá definir um plano estratégico, ou pelo menos, um conjunto de objectivos estratégicos que concentrem a atenção nas questões críticas e fundamentais da organização.

Neste estudo de caso através da questão “Qual é a ordem de importância dos objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009?” da entrevista efectuada aos sete dirigentes da DGSP foi possível perceber o grau de importância dos objectivos estratégicos, tendo sido seleccionados do total dos cinco, três objectivos, um de cada dimensão para ser articulado com o BSC, nomeadamente (cf. tabela7):

1. Eficácia – Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional;
2. Eficiência – Modernizar as infra-estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC;
3. Qualidade – Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos.

Tabela 6: Hierarquização dos objectivos do QUAR da DGSP de 2009 para os dirigentes

Nome do dirigente	Cargo/ Unidade Orgânica	Hierarquia de importância Objectivos Estratégicos do QUAR da DGSP de 2009																								
		1- Reorganizar o Sistema Prisional, diferenciando valências.					2 - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional					3 - Aumentar as oportunidades de reinserção social e a qualidade da prestação dos cuidados de saúde dos cidadãos em cumprimento de medidas penais privativas de liberdade.					4 - Modernizar as infra-estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC					5 - Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos				
		Eficiência					Eficácia					Eficiência / Qualidade					Eficiência					Qualidade				
Dr. João Paulo Gouveia	Director do EP Linhó	4.º					1.º					5.º					2.º					3.º				
Dr. Alexandre Amadeu Gonçalves	Director do EP OIHão	4.º					1.º					2.º					5.º					3.º				
Dr. José Messias Pereira	Director dos EPs Évora e Odemira	5.º					1.º					4.º					2.º					3.º				
Dr. Artur Ceia	Chefe de Divisão - Caracterização e individualização de regimes.	1.º					2.º					3.º					5.º					4.º				
Dr.ª Ana Paula Ramos	Directora do EP Pinheiro da Cruz	5.º					1.º					2.º					4.º					3.º				
Dr. Orlando Lopes	Director do EP da P.J.Lisboa	4.º					2.º					5.º					3.º					1.º				
Dr. Júlio Melo	Adjunto do EP OIHão	4.º					1.º					5.º					2.º					3.º				
Gradação		1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º
Frequência Absoluta		1	0	0	4	2	5	2	0	0	0	0	2	1	1	3	0	3	1	1	2	1	0	5	1	0
Média %		14%	0%	0%	57%	29%	71%	29%	0%	0%	0%	0%	29%	14%	14%	43%	0%	43%	14%	14%	29%	14%	0%	71%	14%	0%
Hierarquização		4.º					1.º					5.º					2.º					3.º				

Fonte: Elaboração Própria

4.6.3. Objectivos Estratégicos / Operacionais e Indicadores seleccionados

De seguida, importa assinalar as áreas chave de actuação e especificar os objectivos operacionais, ou seja, as acções de curto prazo que permitem, em conjunto, atingir os objectivos estratégicos seleccionados.

Nesta perspectiva importa também analisar os pesos dos objectivos estratégicos seleccionados do QUAR de 2009 da DGSP. E verifica-se que os dirigentes entrevistados consideraram como objectivo estratégico mais importante o que tem maior peso (20%) nos três seleccionados do QUAR (cf. Tabela 8):

Tabela 7: Objectivos Estratégicos do QUAR da DGSP/2009 seleccionados - Objectivos Operacionais e Indicadores associados.

Objectivos Estratégicos	Peso do objectivo estratégico no QUAR	Dimensão do QUAR	Peso da dimensão no QUAR	Peso do objectivo estratégico na dimensão do QUAR	Objectivos Operacionais	Peso dos objectivos operacionais na dimensão do QUAR	Indicadores	Peso dos indicadores nos objectivos operacionais
Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional.	20%	Eficácia	40%	50%	1. Concluir o processo de selecção e de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas;	25%	1. Desvio relativamente ao prazo fixado.	100%
					2. Implementar o Plano Integrado de Prevenção e Controlo da Entrada e Circulação de Estupefacientes e Outros Bens Ilícitos em Meio Prisional.	25%	1. 2 Sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano 2. 2 Relatórios semestrais sobre a execução do Plano	50% 50%
Modernizar as infra-estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC.	9%	Eficiência	30%	30%	1. Implementar o Programa de Modernização Tecnológica no Sistema Prisional.	30%	1. 2 Sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano;	50%
							2. 2 Relatórios semestrais sobre a execução do Plano.	50%
Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos.	12%	Qualidade	30%	40%	1. Melhorar a qualificação dos recursos humanos, aumentando em 35% o volume de formação interna.	40%	1. % De aumento do volume de formação interna.	100%

Fonte: Elaboração Própria

4.7. Articulação do QUAR da DGSP com o BSC

A articulação consiste na selecção de três objectivos estratégicos dos cinco definidos do QUAR da DGSP de 2009, com base numa entrevista a sete dirigentes da DGSP, tendo os objectivos seleccionados correspondido a cada dimensão do QUAR (eficácia, eficiência e qualidade).

Face aos resultados da hierarquização da importância dos objectivos estratégicos através da entrevista, foi possível verificar através da análise dos pesos dos objectivos estratégicos no QUAR, que o objectivo estratégico considerado mais importante para os dirigentes, é o que revela que o maior peso no QUAR entre os três seleccionados.

Esta constatação permite aferir que existiu concordância nas reuniões de avaliação e fixação de objectivos para 2009 entre os dirigentes da DGSP, relativamente à importância do objectivo estratégico “Garantir e melhorar a segurança no sistema prisional”.

A estrutura deste estudo de caso vai permitir demonstrar a articulação do QUAR ao BSC nos três objectivos considerados mais importantes através da entrevista (cf. tabela 8), mas o estudo de caso vai prosseguir utilizando como exemplo para o efeito da articulação, apenas o objectivo considerado mais importante pelos dirigentes, nomeadamente, “Garantir e melhorar a segurança no sistema prisional”.

Tendo em conta este objectivo estratégico, verifica-se que para proceder ao estabelecimento de relações de causa-efeito entre as diferentes perspectivas do BSC, se torna necessário propor mais alguns objectivos operacionais e indicadores associados para além da informação que o QUAR da DGSP de 2009 disponibiliza.

Nesta perspectiva os objectivos operacionais e indicadores propostos na tabela 8, foram reproduzidos com base na informação da grelha do relatório de actividades do EPPC de 2009, que é cedida anualmente pela Direcção de Serviços de Planeamento e Relações Externas da DGSP aos EPs para fornecerem a informação que vai ser agrupada ao relatório de actividades da DGSP. Como tal anexa-se a esta dissertação o capítulo da disciplina da grelha mencionada (**Anexo 5**), pelo facto de se tratar do capítulo de onde foram retirados mais indicadores para a presente proposta.

Por outro lado, face ao contexto do objectivo estratégico “Garantir e melhorar a segurança no sistema prisional”, torna-se importante operacionalizar esta informação nos mapas da estratégia, medição dos objectivos operacionais/indicadores e iniciativas estratégicas com base nos conhecimentos e experiência do Director da Direcção de Serviços de Segurança (DSS) da DGSP, uma vez que se trata do actual decisor em matéria de segurança prisional.

Neste termos pretende-se demonstrar a articulação para os três objectivos considerados mais importantes através da entrevista através da tabela que se segue e prosseguir o estudo de caso utilizando como exemplo para o efeito da articulação, apenas o objectivo considerado mais importante pelos dirigentes, nomeadamente, “Garantir e melhorar a segurança no sistema prisional”.

Tabela 8: Articulação do QUAR da DGSP de 2009 ao BSC adaptado ao sector público.

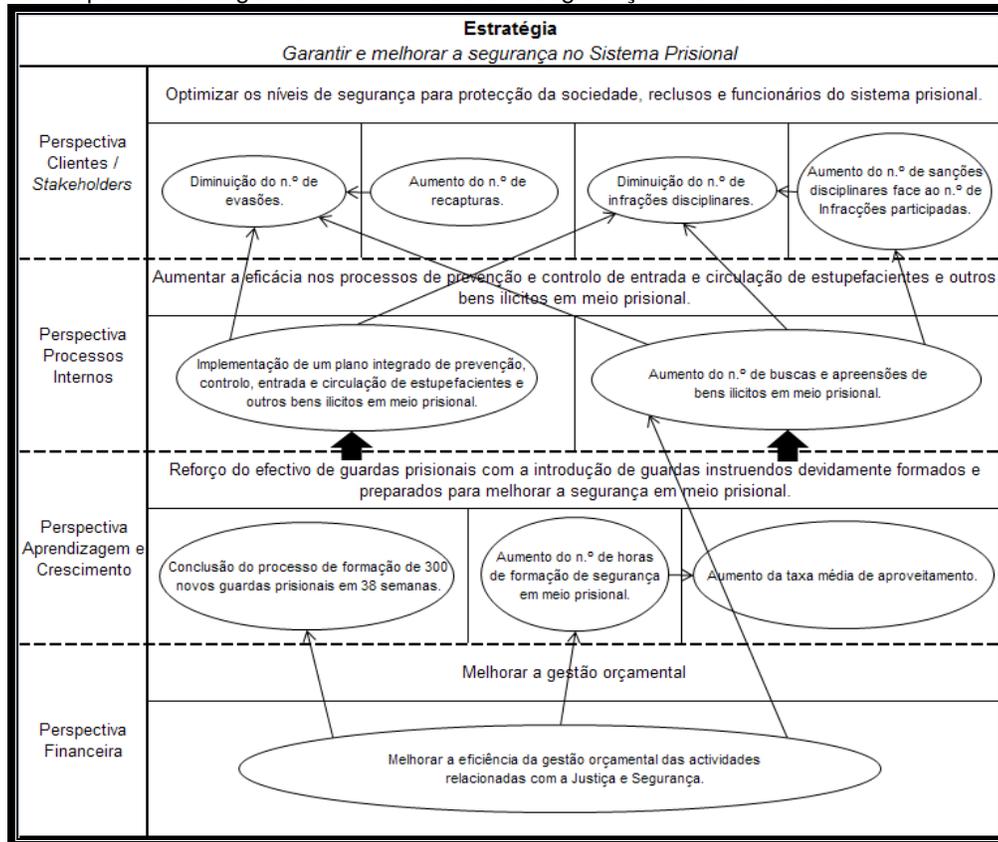
Missão						
"Gestão do sistema prisional, assegurando condições de vida compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e paz social, através da manutenção da segurança da comunidade e da criação de condições de reinserção social dos reclusos, permitindo-lhes conduzir a sua vida de forma socialmente responsável."						
Objectivos Estratégicos Seleccionados do QUAR da DGSP/2009						
Dimensões	Eficácia		Eficiência		Qualidade	
	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional		Modernizar as infra-estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC		Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos	
Perspectivas	Objectivos	Indicadores	Objectivos	Indicadores	Objectivos	Indicadores
Clientes/ Stakeholders	• Diminuição do n.º de evasões	• N.º de evasões	• Disponibilizar o acesso de informação da rede da DGSP aos cargos da direcção fora do local de trabalho	• N.º de resposta a solicitações dos Serviços Centrais fora do local de trabalho	• Aumento do grau de satisfação dos funcionários relativamente às necessidades de formação	• N.º de comentários escritos de necessidades de formação nas fichas anuais de auto-avaliação dos funcionários
	• Aumento do n.º de recapturas	• N.º de recapturas				
	• Diminuição do n.º de infracções disciplinares	• N.º de infracções disciplinares	• Aumento da satisfação dos funcionários relativamente à disponibilização de meios tecnológicos	• N.º de comentários escritos de necessidades tecnológicas nas fichas anuais de auto-avaliação dos funcionários	• Diminuição no tempo de atendimento a reclusos	• N.º de reclamações de reclusos relativamente ao tempo de atendimento.
	• Aumento do n.º de sanções disciplinares face ao n.º de infracções participadas	• N.º de sanções disciplinares / N.º de infracções participadas				
Processos Internos	• Implementar o Plano Integrado de Prevenção e Controlo da Entrada e Circulação de Estupefacientes e Outros Bens Ilícitos em Meio Prisional	• N.º de sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano • N.º de relatórios semestrais sobre a execução do Plano	• Criação de acessos informáticos remotos para os cargos de direcção	• N.º de acessos informáticos remotos criados	• Aumento do n.º de acções de formação (direcção, tratamento penitenciário, execução de penas e jurídicos, administração e apoio geral, vigilância)	• N.º de acções de formação por área (direcção, tratamento penitenciário, execução de penas e jurídicos, administração e apoio geral, vigilância)
	• Aumentar o n.º de buscas e apreensões de telemóveis, estupefacientes e dinheiro.	• N.º de buscas	• Disponibilidade da informação financeira/prisional.	• % de utilizadores com acesso ao SIC; • % de utilizadores com acesso ao SIP.	• Aumento do n.º de parcerias de formação estabelecidas com entidades externas	• N.º de parcerias de formação estabelecidas com entidades externas
		• N.º de apreensões de telemóveis			• Aumento do n.º de colóquios e debates realizados nos Eps	• N.º de colóquios e debates realizados nos Eps
		• N.º de apreensões de estupefacientes;			• Promoção do intercâmbio de funcionários entre Eps para partilha de conhecimentos e experiências profissionais	• N.º de intercâmbio de funcionários com o EPPC
		• N.º de apreensões de dinheiro;			• Aumento do n.º de horas de formação por área (direcção, tratamento penitenciário, execução de penas e jurídicos, administração e apoio geral, vigilância)	• N.º de horas de formação por área (direcção, tratamento penitenciário, execução de penas e jurídicos, administração e apoio geral, vigilância)
		• N.º de apreensões de telemóveis / total das buscas			• Aumento do n.º de formandos com aproveitamento	• N.º de formandos com aproveitamento por área
	• N.º de apreensões de estupefacientes / total das buscas					
Aprendizagem e Crescimento	• Concluir o processo de selecção e de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas	• N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado	• Utilização de forma eficiente das TIC	• % de funcionários com formação no SI Prisional; • % de utilizadores com acesso ao e-mail.	• Aumento do n.º de formandos com aproveitamento	• N.º de formandos com aproveitamento por área
	• Aumento do n.º de horas de formação de segurança em meio prisional. • Aumento da taxa média de aproveitamento	• N.º de horas de formação de segurança em meio prisional • Taxa média de aproveitamento;				
Financeira	• Melhorar a gestão orçamental das actividades Justiça e Segurança	• Melhorar o grau de execução orçamental das act. Justiça e Segurança	• Disponibilidade da informação financeira/prisional.	• % de utilizadores com acesso ao SIC; • % de utilizadores com acesso ao SIP.	• Promover a partilha de viaturas dos formandos nas deslocações	• N.º de deslocações em que os formandos partilham a mesma viatura

Fonte: Elaboração Própria

4.7.1. Mapa da Estratégia

A desagregação dos objectivos e indicadores em função das dimensões do QUAR (eficácia, eficiência e qualidade), conforme a tabela anterior obrigam á criação de um mapa de estratégia para cada objectivo estratégico. No entanto, da análise à hierarquia de importância dos objectivos estratégicos (cf. tabela 7) e verificação do peso dos objectivos estratégicos no QUAR (cf. tabela 8), vai se utilizar como exemplo objectivo estratégico que se segue:

Figura 20: Mapa da Estratégia - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional



Fonte: Elaboração Própria

Já foi mencionado que o mapa da estratégia permite descrever a estratégia e comunica-la à organização para que possa depois ser medida e gerida e descreve o percurso da estratégia nas perspectivas do BSC, mostrando como podem ser testadas as hipóteses, através de relações de causa-efeito entre os objectivos.

Como exemplo de relações causa-efeito neste caso concreto, o EPPC deve investir (financeira) em formação de segurança nos EPs, porque os guardas prisionais com um bom aproveitamento (aprendizagem) percebem com mais facilidade bens ilícitos durante as buscas efectuadas, o que permite um maior n.º de apreensões (processos), nas quais podem figurar armas de fogo, serras ou outros que facilitem evasões, provocando assim uma diminuição do n.º de evasões (clientes).

4.7.2. Medição dos Objectivos Operacionais / Indicadores

Da análise aos objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009 para os EPs, tendo em conta o resultado da entrevista aos sete dirigentes da DGSP e a verificação do peso dos objectivos estratégicos seleccionados do QUAR, constatou-se que o objectivo estratégico considerado mais importante é “Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional”. Nestes termos importa agora propor um mapa que sintetize a forma como deve ser efectuada a medição dos objectivos operacionais e indicadores que materializam o objectivo estratégico com o maior grau de importância.

Esta proposta foi discutida com o actual Director da DSS da DGSP, Sr. Dr. José Luís Messias Pereira, que assumiu esta direcção de serviços em Abril de 2010, e possui um vasto currículo na DGSP, que engloba cargos como Chefe da Guarda Prisional no EPPC, Jurista do EPPC, Chefe da Divisão de Vigilância Segurança e Logística da DGSP, Director dos EPs de Évora e Odemira, sendo na actual comissão de serviço o maior decisor em matéria de segurança prisional.

A discussão e concordância do Director da DSS da DGSP, relativamente à selecção de objectivos, indicadores, critérios de medição e iniciativas são materializadas através das tabelas que se seguem:

Tabela 9: Tabela de Medição dos Objectivos Operacionais / Indicadores.

Perspectivas do BSC	Objectivo com o maior grau de importância / peso do QUAR da DGSP/2009										
	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional										Excelência às metas
	Objectivos	Peso do Objectivo	Indicadores	Frequência de controlo	Unidade	Peso do indicado	Metas			Tolerância às metas	
						2009	2010	2011			
Clientes/ Stakeholders	1. Diminuição do n.º de evasões	25%	1.1. N.º de evasões	Semestral	N.º	25%	2	1	0	2	1
	2. Aumento do n.º de recapturas	25%	2.1. N.º de recapturas	Semestral	N.º	25%	2	3	4	1	2
	3. Diminuição do n.º de infracções disciplinares	25%	3.1. N.º de infracções disciplinares	Quadrimestral	N.º	25%	319	300	250	15	10
	4. Aumento do n.º de sanções disciplinares face ao n.º de infracções participadas	25%	4.1. N.º de sanções disciplinares / N.º de infracções participadas	Quadrimestral	%	25%	70%	80%	90%	10	15
Processos Internos	5. Implementar o Plano Integrado de Prevenção e Controlo da Entrada e Circulação de Estupefacientes e Outros Bens ilícitos em Meio Prisional	60%	5.1. N.º de sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano;	Semestral	N.º	50%	100	110	120	10	20
			5.2. N.º de relatórios semestrais sobre a execução do Plano.	Semestral	N.º	50%	2	3	4	1	2
	6. Aumentar o n.º de buscas e apreensões de telemóveis, estupefacientes e dinheiro.	40%	6.1. N.º de buscas	Quadrimestral	N.º	10%	200	220	250	10%	20%
			6.2. N.º de apreensões de telemóveis	Quadrimestral	N.º	10%	40	40	40	2%	2%
			6.3. N.º de apreensões de estupefacientes	Quadrimestral	N.º	10%	30	30	30	2%	2%
			6.4. N.º de apreensões de dinheiro	Quadrimestral	N.º	10%	20	20	20	2%	2%
			6.5. N.º de apreensões de telemóveis / total das buscas	Quadrimestral	%	20%	20%	18%	16%	4%	2%
6.6. N.º de apreensões de estupefacientes / total das buscas	Quadrimestral	%	20%	15%	14%	12%	2%	1%			
6.7. N.º de apreensões de dinheiro / total das buscas	Quadrimestral	%	20%	10%	9%	8%	1%	2%			
Aprendizagem e Crescimento	7. Concluir o processo de selecção e de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas	50%	7.1. N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado	Anual	N.º	100%	27	24	20	4	2
	8. Aumento do n.º de horas de formação	25%	8.1. N.º de horas de formação	Anual	N.º	100%	500	550	600	30	60
	9. Aumento da taxa média de aproveitamento	25%	9.1. Taxa média de aproveitamento	Anual	%	100%	85%	90%	95%	5%	10%
Financeira	10. Melhorar a gestão orçamental	100%	10.1. Grau de execução orçamental da fonte de financiamento 111	Mensal	%	100%	120%	110%	100%	10%	20%

Fonte: Elaboração Própria

4.7.3. Iniciativas Estratégicas Propostas

O mapa que se segue mostra o conjunto de iniciativas propostas que visam contribuir para a concretização dos objectivos, ou seja, aquelas que constituem o mote central da conjugação de esforços para a optimização de resultados no EPPC.

Refira-se que, serão juntadas em anexo as fichas de indicadores (**anexo 6**) e as fichas de iniciativas (**anexo 7**) associadas aos objectivos operacionais da perspectiva aprendizagem e crescimento:

1. Concluir o processo de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas;
2. Aumento do n.º de horas de formação;
3. Aumento da taxa média de aproveitamento.

Tabela 10: Tabela de Iniciativas Estratégicas.

Iniciativas	Orçamento €	Objectivos Operacionais													
		Diminuição do n.º de evasões	Aumento do n.º de recapturas	Diminuição do n.º de infrações disciplinares	Aumento do n.º de sanções disciplinares face ao n.º de infrações participadas	Implementar o Plano Integrado de Prevenção e Controlo da Entrada e Circulação de Estupefacientes e Outros Bens Ilícitos em Meio Prisional	Aumentar o n.º de buscas e apreensões de telemóveis, estupefacientes e dinheiro	Concluir o processo de seleção e de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas	Aumento do n.º de horas de formação	Aumento da taxa média de aproveitamento	Melhorar a gestão orçamental				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
Projectar as obras na infraestrutura prisional privilegiando a segurança	1	50.000	✓				✓								
Promover palestras aos reclusos sobre o comportamento prisional	2	2.000	✓		✓	✓	✓								
Criação e afixação de um regulamento interno para a população reclusa sobre o funcionamento prisional	3	1.000			✓	✓	✓								
Organizar eventos desportivos, laborais, educacionais e culturais para os reclusos	4	10.000	✓		✓	✓									
Programa de combate ao consumo de droga	5	10.000			✓	✓	✓	✓							
Promoção bi-anual de reciclagens para os guardas em matéria de segurança em meio prisional	6	5.000	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			
Celebração de protocolos com unidades ciotécnicas da GNR e PSP para melhorar a segurança	7	5.000	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Contratação de formadores de forças especiais da GNR e PSP para partilha de experiências na formação dos guardas	8	5.000	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			
Promoção de um período do serviço para actividades desportivas para melhorar a condição física dos guardas	9	3.000	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Condensação do curso de guardas através do aumento de horas diárias de formação	10	4.000							✓	✓	✓				
Dotar os guardas com equipamentos de segurança actuais	11	10.000	✓	✓	✓	✓	✓	✓							
Implementar sistemas de controlo de custos	12	3.000													✓
Estudar a viabilidade económica para uso de energias alternativas	13	4.000													✓

Fonte: Elaboração Própria

4.7.4. Mapa consolidado

O mapa consolidado que se segue visa proporcionar informação agrupada relativamente à última figura e às duas tabelas anteriores e aos pilares do BSC (missão, visão e valores), que neste caso foram verificados através do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril, que aprovou a última estrutura orgânica da DGSP.

Este agrupamento de informação, com o mapa da estratégia no centro, facilita o estabelecimento de relações de causa e efeito entre os objectivos e indicadores das diferentes perspectivas do BSC, sendo possível ao mesmo tempo analisar o orçamento correspondente a cada das iniciativas.

Figura 21: Mapa consolidado - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional

Estratégia		Indicadores	Metas 2010	Iniciativas	Orçamento €	
Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional						
Perspectiva Clientes / Stakeholders	Optimizar os níveis de segurança para protecção da sociedade, reclusos e funcionários do sistema prisional.		1.1. N.º de evasões 2.1. N.º de recapturas 3.1. N.º de infrações disciplinares 4.1. N.º de sanções disciplinares / N.º de infrações participadas	1 3 300 80%	1. Projectar as obras na infraestrutura prisional privilegiando a segurança 2. Promover palestras aos reclusos sobre o comportamento prisional	50.000 2.000
	Aumentar a eficácia nos processos de prevenção e controlo de entrada e circulação de estupefacientes e outros bens ilícitos em meio prisional.			5.1. N.º de sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano; 5.2. N.º de relatórios semestrais sobre a execução do Plano. 6.1. N.º de buscas 6.2. N.º de apreensões de telemóveis 6.3. N.º de apreensões de estupefacientes; 6.4. N.º de apreensões de dinheiro; 6.5. N.º de apreensões de telemóveis / total das buscas 6.6. N.º de apreensões de estupefacientes / total das buscas 6.7. N.º de apreensões de dinheiro / total das buscas	110 3 220 40 30 20 18% 14% 9%	3. Criação e fixação de um regulamento interno para a população reclusa sobre o funcionamento prisional 4. Organizar eventos desportivos, laborais, educacionais e culturais para os reclusos 5. Programa de combate ao consumo de droga 6. Celebração de protocolos com unidades cinotécnicas da GNR e PSP para melhorar a segurança 7. Promoção de um período do serviço para actividades desportivas para melhorar a condição física dos guardas
Perspectiva Processos Internos	Reforço do efectivo de guardas prisionais com a introdução de guardas instruídos devidamente formados e preparados para melhorar a segurança em meio prisional.		7.1. N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado 8.1. N.º de horas de formação 9.1. Taxa média de aproveitamento;	24 550 90%	8. Promoção bi-anual de reciclagens para os guardas em matéria de segurança em meio prisional 9. Contratação de formadores de forças especiais da GNR e PSP para partilha de experiências na formação dos guardas 10. Condensação do curso de guardas através do aumento de horas diárias de formação	5.000 5.000 4.000
	Melhorar a gestão orçamental			10.1. Grau de execução orçamental da fonte de financiamento III	110%	11. Dotar os guardas com equipamentos de segurança actuais 12. Implementar sistemas de controlo de custos 13. Estudar a viabilidade económica para uso de energias alternativas

Fonte: Elaboração Própria

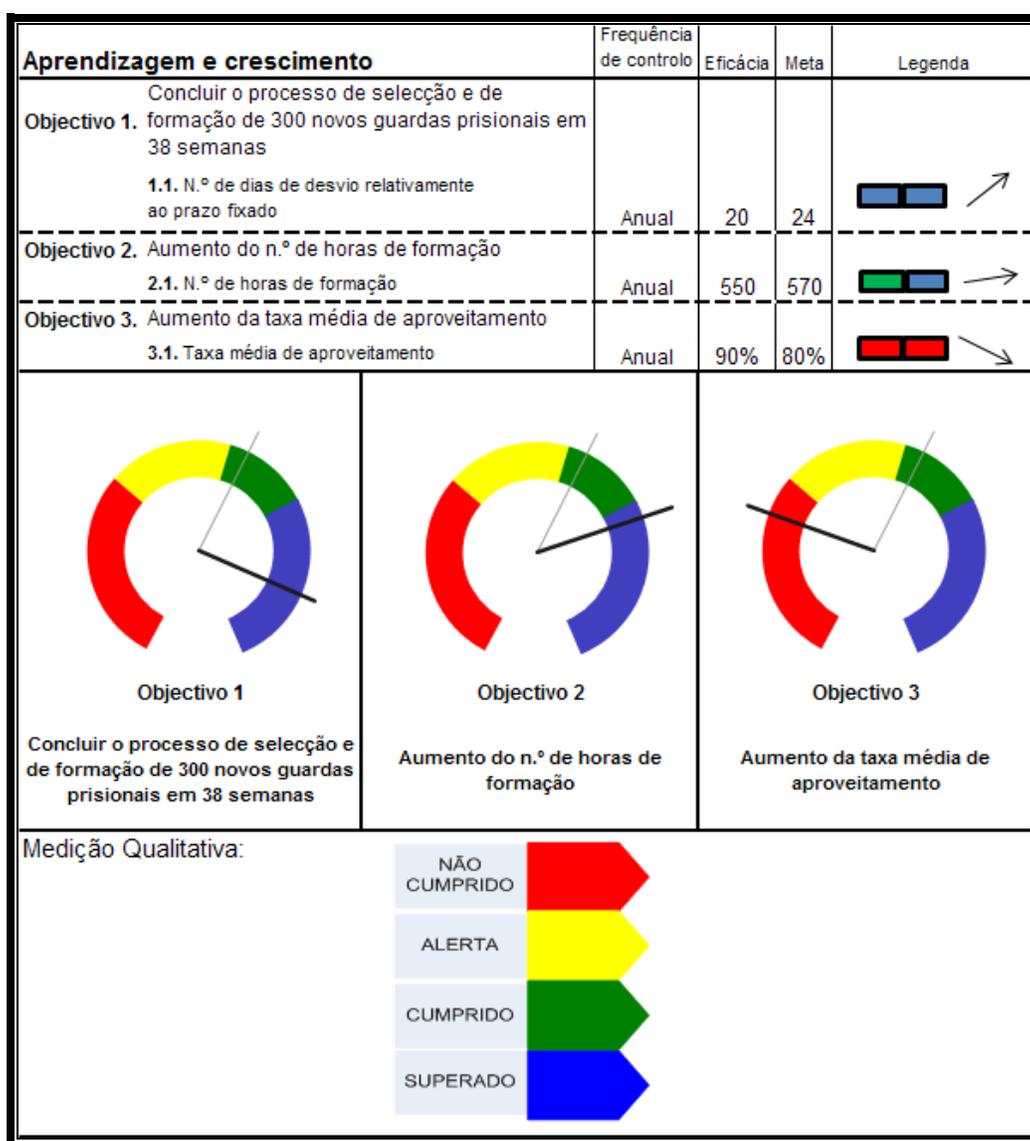
4.8. Sistema de acompanhamento estratégico

Nas figuras 12 e 13, já foram exemplificados sistemas de acompanhamento estratégico adoptados na utilização do modelo BSC.

Este estudo de caso termina com um exemplo de uma simulação de medição da *performance* à perspectiva aprendizagem e crescimento do BSC, sistema que por norma é apoiado em *softwares* construídos especificamente para este efeito.

O exemplo escolhido vai incidir sobre a perspectiva aprendizagem e crescimento, sendo juntadas em anexo as fichas de indicadores ([anexo 6](#)) e as fichas de iniciativas ([anexo 7](#)) desta perspectiva.

Figura 22: Simulação de um Sistema de Medição da *Performance*.



Fonte: Elaboração Própria

Conclusão

Da revisão de literatura que foi efectuada, constatou-se que as organizações pela exigência imposta pelas dinâmicas da sua envolvente estão obrigadas a gerir o desempenho com o objectivo último de melhorar a sua *performance*.

Conclui-se também que a gestão do desempenho para ser eficaz deve ser apoiada em soluções tecnológicas, sendo que os sistemas de acompanhamento estratégico são cada vez mais uma realidade na concretização do alinhamento das actividades operacionais com a estratégia das organizações, nomeadamente, nas organizações do sector público.

A evolução da gestão do desempenho no sector público em Portugal levou ao aperfeiçoamento das técnicas orçamentais e contabilísticas, à introdução de modelos de autoavaliação evidenciando a necessidade de ferramentas informativas.

O SIADAP 1 permite proceder à avaliação de serviços (unidades homogéneas) competindo ao dirigente máximo, assegurar a concepção e monitorização de um sistema de indicadores que permitam a comparabilidade. Prevê ainda a elaboração e divulgação do QUAR, onde os parâmetros de avaliação são a eficiência, a eficácia e a qualidade.

A construção do QUAR de acordo com as orientações do CCAS tem que obedecer a um conjunto rígido de regras de elaboração e o documento tem que ter características específicas.

Salienta-se a necessidade e obrigatoriedade legal de haver concordância entre o QUAR e a informação divulgada nos documentos de prestação de contas.

Relativamente ao BSC, a revisão da literatura permitiu aferir que é uma metodologia recente que deve ser definida como um sistema de gestão estratégica na medida em que interliga todas as perspectivas da organização (financeira, os clientes, os processos internos e a aprendizagem e crescimento) que determinam o alcance da estratégia e dos objectivos definidos.

A primeira razão para o desenvolvimento do BSC é a criação de um sistema que estabelece um conjunto de relações causa e efeito entre as medidas incorporadas no modelo e a estratégia.

Em segundo lugar, o BSC surge como uma nova estrutura que interliga os activos intangíveis com os activos tangíveis de forma a proporcionar o valor estratégico criado.

Conclui-se assim, que o BSC é um modelo de gestão caracterizado por traduzir e comunicar a missão e a estratégia organizacional, através de um conjunto de medidas de desempenho, fundamental para o sistema de gestão estratégica.

Apesar de Kaplan e Norton serem os fundadores do BSC, existe muita literatura sobre a aplicação, implementação e vantagens deste modelo.

Sobre a adaptação do BSC aos serviços públicos, apesar de este modelo ter sido criado a pensar nas empresas do sector privado, a partir de determinado momento, começou a ser gradualmente adaptado e introduzido nos serviços públicos e nas organizações sem fins lucrativos.

A adaptação do BSC aos serviços públicos obrigou a algumas alterações e à revisão dos conceitos do modelo original, sendo referidas três grandes alterações relativamente ao modelo original, nomeadamente, a *Missão*, que surge no topo do BSC, a *Perspectiva Clientes e Stakeholders*, que

assume o papel principal, logo a seguir à missão e a *Perspectiva Finanças e Orçamento*, que constituía a figura de topo no modelo das empresas e no BSC adaptado é posicionada depois dos clientes, funcionando como um recurso (*enabler*) e, simultaneamente, como um constrangimento associado aos limites e regras orçamentais.

Através da revisão bibliográfica conclui-se que existe uma ordenação genérica das perspectivas do BSC adaptado ao sector público, nomeadamente, 1.º - Clientes, 2.º - Processos Internos, 3.º - Aprendizagem e Crescimento e 4.º - Financeira.

Como alternativa existem ainda outras versões do BSC adaptado aos serviços públicos, com ordenação diferente das perspectivas, tendo em conta as iniciativas desenvolvidas dentro destas.

Em relação às vantagens e limitações do BSC no Sector Público, a revisão da literatura permitiu aferir relativamente às vantagens uma série de aspectos positivos como é referido em estudos sobre a implementação do BSC, que referem como vantagens a clarificação e obtenção de consenso sobre a estratégia organizacional, comunicação da estratégia em toda a organização, alinhamento dos objectivos departamentais e individuais com a estratégia, entre outros.

Existem ainda outras vantagens, nomeadamente, o aumento do sentido de responsabilização e demonstração dos resultados alcançados, atracção de recursos escassos, criação do foco na estratégia, produção de informação e não dados, condução do processo de mudança e aumento dos índices de confiança.

Mas a vantagem que está directamente relacionada com o objectivo da dissertação é o facto da melhoria do desempenho proporcionada com a utilização do BSC.

No que se refere às limitações, são apontadas a falta de recursos e de uma cultura estratégica, a politização da Administração Pública, a reduzida participação dos cidadãos, as barreiras culturais e a corrupção na aplicação dos fundos públicos. Também o elevado investimento, quer em tempo quer em dinheiro, na implementação do BSC e, por outro lado, os resultados incertos e muitas vezes inquantificáveis, constituem também limitações do BSC, desmotivando por vezes a decisão da sua adopção.

Relativamente à componente empírica desenvolvida e da revisão de literatura efectuada a propósito da proposta de articulação do QUAR ao BSC foi efectuado um enquadramento sobre a Administração Prisional Portuguesa e EPPC, tendo sido apresentadas a missão, organização da DGSP e características do EPPC, de forma a facilitar a compreensão do QUAR da DGSP para os EPs em 2009. Após este enquadramento foi definida uma metodologia com três hipóteses de investigação, que permitiram em primeiro lugar, verificar que os requisitos legais da avaliação de desempenho dos serviços públicos, que passam pelo estatuído na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e orientações do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços estão a ser cumpridos pelos EPs, tendo sido analisado o relatório da DGPJ com o parecer à auto-avaliação do desempenho da DGSP 2008, que concluía que existe concordância com a menção de desempenho de bom proposto na auto-avaliação da DGSP, nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

Em segundo lugar, procurou-se verificar que existe interesse dos dirigentes da DGSP para introduzir um sistema de avaliação de desempenho baseado no BSC.

Nesta perspectiva, foi efectuada uma entrevista a alguns dirigentes da DGSP, entre Março e Dezembro de 2009, que permitiu perceber o interesse na implementação do modelo BSC nos EPs e permitiu definir a hierarquia de importância dos objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009.

Esta entrevista, permitiu constatar o interesse nesta metodologia por parte dos dirigentes para aplicação nos EPs e verificou-se que são conhecedores das características do BSC pelo facto de terem frequentado o FORGEP.

A terceira e última hipótese de investigação, visou verificar se a informação disponível nos EPs, é suficiente para criar objectivos operacionais e indicadores para articular as dimensões do QUAR às perspectivas do BSC adaptado ao sector público, permitindo otimizar a gestão.

Após terem sido seleccionados três objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009, através da entrevista a sete dirigentes da DGSP, através da hierarquização dos cinco objectivos estratégicos do QUAR da DGSP de 2009, procedeu-se à ligação das dimensões do QUAR às perspectivas do BSC através da inclusão dos objectivos operacionais e indicadores associados a estes três objectivos estratégicos seleccionados. No entanto, para proceder às relações de causa e efeito entre as perspectivas do BSC, verificou-se a necessidade de propor mais objectivos e indicadores para completar as perspectivas. Como tal procedeu-se à análise da grelha do plano de actividades do EPPC para 2009, tendo sido extraída informação que permitiu propor os objectivos e indicadores para operacionalizar a proposta de articulação do QUAR ao BSC, permitindo assim melhorar a gestão do desempenho.

Com a validação das três hipóteses de investigação foi apresentada a missão da DGSP e procedeu-se à hierarquização do grau de importância dos objectivos estratégicos definidos no âmbito do QUAR da DGSP de 2009, através da entrevista aos sete dirigentes da DGSP, tendo sido seleccionados do total dos cinco, três objectivos, um de cada dimensão para ser articulado com o BSC, nomeadamente:

1. Eficácia – Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional;
2. Eficiência – Modernizar as infra-estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC;
3. Qualidade – Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos.

Verificou-se também que dos três objectivos estratégicos seleccionados através da entrevista aquele que era mais importante para os dirigentes, correspondia ao que tinha mais peso no QUAR (20%), nomeadamente, “Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional”, como tal o estudo de caso foi direccionado para este objectivo, tendo sido proposto um mapa da estratégia, onde foi dado um exemplo das relações de causa e efeito existentes entre os objectivos operacionais de cada perspectiva do BSC, foi proposta também uma tabela de medição dos objectivos operacionais / indicadores e um mapa de iniciativas estratégicas que culminaram num mapa consolidado.

As propostas do mapa da estratégia, mapa de medição dos objectivos operacionais / indicadores e mapa de iniciativas estratégicas, baseados no Objectivo estratégico “Garantir e melhorar a segurança do Sistema Prisional”, foram discutidos e mereceram a concordância do actual director da DSS da DGSP. Situação justificada por se tratar do actual decisor em matéria de segurança na DGSP.

Foi também efectuada a simulação de um sistema de acompanhamento estratégico, com a medição da *performance* da perspectiva aprendizagem e crescimento.

Por último, torna-se possível constatar que com base na proposta apresentada passa a ser possível otimizar o desempenho, nomeadamente, ao nível da estratégia mais importante para a organização.

Linhas de Investigação Futura

Como sugestões para futuras investigações seria interessante acompanhar a efectiva implementação do QUAR no EPPC e a sua articulação com o BSC relativamente aos objectivos, indicadores e iniciativas propostos.

No que se refere aos objectivos estratégicos, seria também interessante aplicar a articulação do QUAR ao BSC no caso dos objectivos que não foram alvo deste estudo.

Após implementar a articulação proposta, efectuar uma análise comparativa do desempenho do EPPC através do QUAR com outros EPs para perceber se existe diferenciação no desempenho.

Tendo em conta que esta dissertação não esgota a investigação sobre o tema da contabilidade de gestão e da avaliação de desempenho no sector público, especificamente nos serviços prisionais, seria interessante analisar em investigação futura, se as outras unidades orgânicas dos serviços prisionais implementaram o BSC e se a sua implementação teve impacto positivo no desempenho organizacional.

Referências Bibliográficas

AECA, 1997. *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Documento n.º 16 de Principios de Contabilidad de Gestión, (Propuesta de Documento). Publicaciones de la Asociación Española de Contabilidad y Administración; Madrid.

António, N. S. e Rodrigues, J. J. M., 2006. *Balanced Scorecard e Mapas Estratégicos*. Grupo Estratégia Organizacional/ISCTE. Working Paper n.º 1/06.

Brignall, S. e Modell. S. 2000. *An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector*. Management Accounting Research 11.

Carmona, S. e Grönlund. A. 2003. *Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement*. International Journal of Operations & Production Management 23 (12).

Carter, N., Klein R. e Day P. 1993. *How Organisations measure success: The use of performance indicators in government*. London: Routledge.

Cervo, A. L. e Bervian, P.A., 1983. *Metodologia Científica*. 3ª Edição. McGraw-Hill. São Paulo. Brasil.

Chan, L. 2004. *Performance measurement and adoption of the balanced scorecards: a survey of municipal governments in the USA and Canada*. The International Journal of Public Sector Management 17 (2/3).

Collins, J., Porras, J. 1996, *Building Your Company's Vision*. Harvard Business Review. Setembro - Outubro.

Cokins, G., 2004. *Performance Management. Finding the missing pieces (to close the intelligence gap)*, John Wiley and Sons, New Jersey.

Comissão das Comunidades Europeias, 2001. *Livro Verde – Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, Bruxelas.

Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2008. *Construção do QUAR Linhas de Orientação*.

Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro. *Diário da República n.º 208/06 - I Série*.

Decreto-Lei n.º 142/2007, de 27 de Abril. *Diário da República n.º 82/07- I Série*.

Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril. *Diário da República n.º 82/07 - I Série*.

Despacho n.º 22058/2008, de 26 de Agosto de 2008. *Diário da República n.º 164/08 - II Série*.

Drucker, P., 1964. *What business can learn from Nonprofits*. Harvard Business Review. Julho - Agosto, 1989.

Eckerson, W. 2006, *When Performance Dashboards – Measuring, Monitoring and Managing Your Business*. John Wiley & Sons. New Jersey.

Edmondson, A., Cha, S. 2002, *When Company Values Backfire*. Harvard Business Review. Novembro-Dezembro.

Fernández, R. E. 2000. *La nueva gestión pública: New Public Management*. Partida Doble Maio (111).

Freire, A. 2001. *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Editorial Verbo. 7ª Edição. Lisboa.

Tribunal de Contas, 1992. *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*. Manual de auditoria e de procedimentos.

Gomes, A. P. S., 2006. *O papel do Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do Sistema Policial Português*. Tese de Mestrado. Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão.

Gonçalves, A. A. C. M., 2009. *Planeamento Estratégico – BSC do EPR Olhão*. Relatório do trabalho do FORGEP (2279/74), Portimão, 29 de Julho.

Holmes, J., Piñeres S. G. e Kiel. D. 2006. “*Reforming Government Agencies Internationally: Is There a Role for the Balanced Scorecard?*” International Journal of Public Administration 29 (12).

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Miss_Áo_\(marketing\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Miss_Áo_(marketing))

<http://www.citador.pt/citacoes.php>

<http://www.dgsp.mj.pt/>

<http://www.pgisp.info/content/view/35/50/>

<http://www.portaldocidadao.pt/>

Ittner, C. e Larcker, D. 1998. *Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction.* Journal of Accounting Research 36 (3).

Johnsen, Á. 2005. *What does 25 years of Experience tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management* 25 (1).

Johnsen, Á. 2001. *Balanced Scorecard: theoretical perspectives and public management implications.* Managerial Auditing Journal 16 (6).

Kaplan, R. e Norton, D. 1992. *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance.* Harvard Business Review Jan– Feb.

Kaplan, R. e Norton, D. 1993. *Putting the Balanced Scorecard to Work.* Harvard Business Review, Setembro-Dezembro.

Kaplan, R. e Norton, D. 1996a. *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action.* Boston: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. e Norton, D. 1996b. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.* Harvard Business Review. Jan – Feb.

Kaplan, R. e Norton, D. 2000. *Having trouble with your strategy? Then map it.* Harvard Business Review, 78 (5).

Kaplan, R. e Norton, D. 2001. *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I.* Accounting Horizons 15 (1).

Kaplan, R. e Norton, D. 2001. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment.* Harvard Business School Publishing Corporation, USA.

Kaplan, R. 2001. *Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations.* Non-profit Management and Leadership 11 (3).

Kaplan, R. e Norton, D. 2004. *Strategy Maps.* Harvard Business School Publishing Corporation, USA.

Kaplan, R. e Norton, D. 2004. *Strategy Maps: converting tangible assets into tangible outcomes* Harvard Business School Press, Boston.

Kloot, L. e John M. 2000. *Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government.* Management Accounting Research 11.

Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto. *Diário da República n.º 166/05 – I Série A*.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. *Diário da República n.º 250/07 – I Série*.

Mankins, M. e **Steele**, R. 2005. *Turning Great Strategy into Great Performance*, Harvard Business Review. Jul - Aug.

Mooraj, S., **Oyon D.** e **Hostettler**, D. 1999. *The Balanced Scorecard: a Necessary Good or an Unnecessary Evil?*. European Management Journal 17 (5).

Nair, M. 2004. *Essentials of Balanced Scorecard*. John Wiley & Sons. New Jersey.

Niven, P. R., 2003. *Balanced Scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey. John Wiley & Sons, Inc.

Ofício Circular n.º 13/GDG/08 da DGAEP;

Patrick, M. L., 2002. *Make Your Values Mean Something*, Harvard Business Review, Julho - Agosto.

Pinto, F., 2006. *A Avaliação da Performance e o Balanced Scorecard no Contexto da Reforma da Administração Pública*, Centro Distrital da Segurança Social de Faro.

Pinto, F., 2007. *Balanced Scorecard - Alinhar Mudanças, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*. Edições Sílabo.

Pinto, F., 2008. *Balanced Scorecard e SIADAP – Articulação, Integração e Desenvolvimento*. Interface Administração Pública, Algebrica. Edição 41. Março/2008.

Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro;

Porter, M. E., 1996. *What Is Strategy?*. Harvard Business Review, 74 (6).

Quesado, P. R. e **Rodrigues**, L. L., 2007. *A Influência da Dimensão Organizacional e da Internacionalização na Implementação do Balanced Scorecard em Portugal*. Comunicação apresentada no II Congreso Catalán de Contabilidad y Dirección, realizado nos dias 24 e 25 de Maio, Barcelona (Espanha).

Radnor, Z. e **Bill L.**, 2003. *Defining, justifying and implementing the Balanced Scorecard in the National Health Service*. International Journal of Medical Marketing 3 (3).

Rodrigues, F. e Caldeira, J., 2008. *Apresentação SAS - A Gestão de Desempenho e Avaliação de Serviços - BSC: Conceção e Implementação*. 5 de Março. Linda-a-Velha.

Salas, J. e López, M. J. 2005. *Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: propuesta de un cuadro de mando integral*. Auditoría Pública (35).

Teixeira, A. B. D., 2009. *A contabilidade como sistema de informação nas instituições do ensino superior público em Portugal – O caso da Escola Superior de Ciências Empresariais*. Tese de Doutoramento. Universidade Aberta.

Wisniewski, M. e Dickson, A. 2001. *Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard*. *Journal of Operational Research Society* 52.

Wisniewski, M. e Olafsson, S. 2004. *Developing Balanced Scorecard in local authorities: a comparison of experience*. *International Journal of Productivity and Performance Management* 53 (7).

Anexos

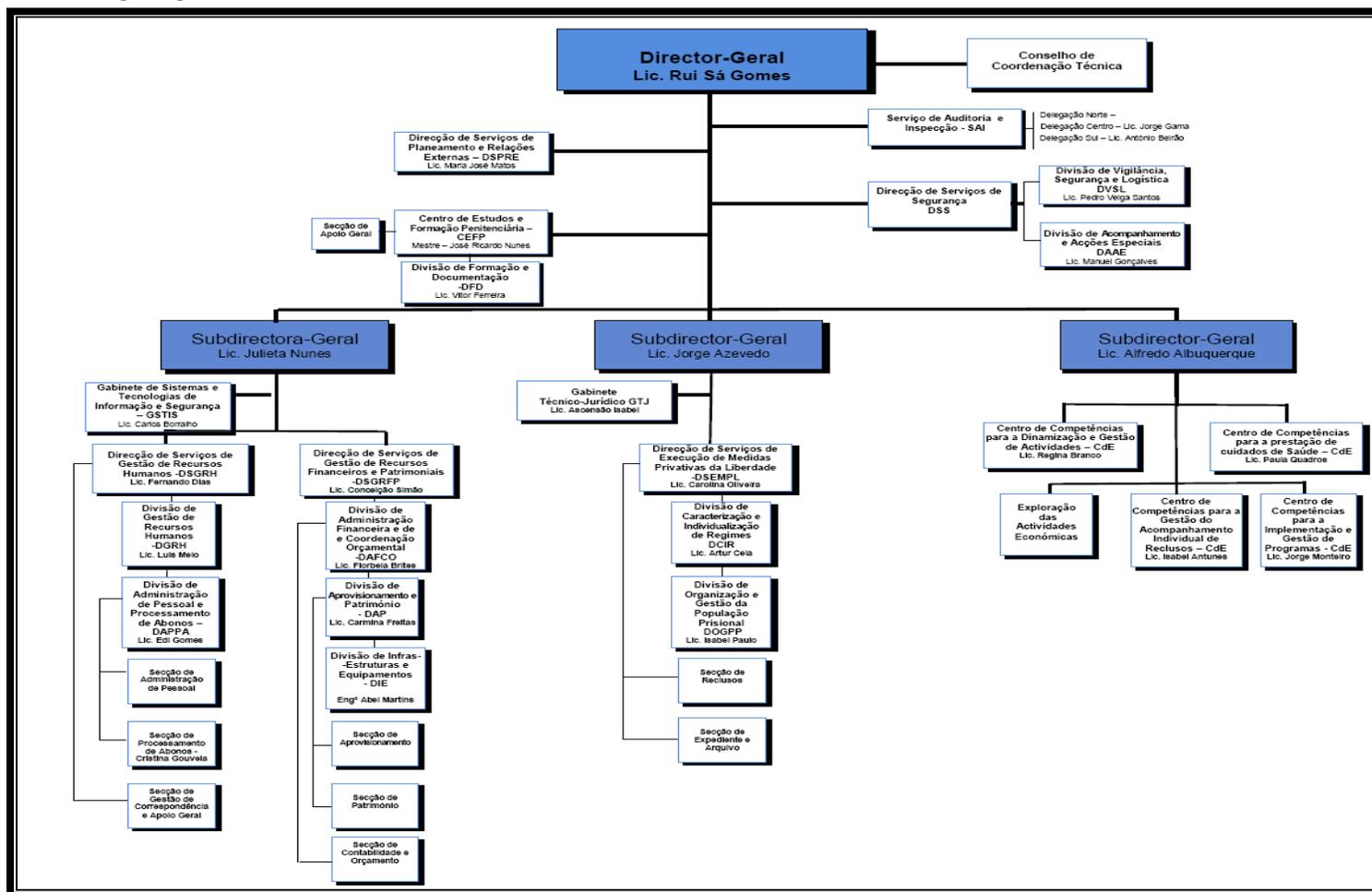
Anexo 1: Fases do processo de avaliação dos serviços

Quando?	O que se faz?	Quem intervêm?
Aquando da preparação da proposta do OE, não devendo ultrapassar a data de 30 de Novembro	<ul style="list-style-type: none"> _ Aprovação dos objectivos do serviço para o ano seguinte; _ QUAR para o ano seguinte; _ Elaboração do QUAR; _ Envio para validação pelos serviços competentes em matéria de planeamento, estratégia e avaliação. 	Dirigente máximo do serviço Membro do Governo Dirigente máximo do serviço Dirigentes GPEARI ou serviço com idênticas atribuições
Até 15 de Abril	<ul style="list-style-type: none"> _ Elaboração de auto-avaliação, que fará parte integrante do Relatório de Actividades⁶; _ Proposta de menção qualitativa resultante da auto-avaliação; _ Envio ao GPEARI. 	Dirigente máximo do serviço
Desejavelmente até 30 de Maio	_ Emissão de parecer com análise crítica da auto-avaliação e comunicação desse parecer a cada serviço e respectivo membro do Governo.	Serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério.
	_ Divulgação, na página electrónica, da auto-avaliação, com indicação dos respectivos parâmetros, e de parecer discordante do GPEARI.	Serviço
	Homologação ou alteração da proposta de menção qualitativa feita pelo serviço.	Membro do Governo
	<ul style="list-style-type: none"> _ Elaboração de análise comparada e proposta ao Ministro de lista de serviços merecedores de distinção de mérito (Desempenho Excelente); _ Identificação dos serviços que devam ser objecto de hetero-avaliação e disso dar conhecimento ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI). 	Serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério.
	Seleccionar os serviços merecedores de distinção de mérito, com base na proposta do GPEARI, e atribuí-la.	Ministro
Desejavelmente até 30 de Setembro	Divulgação, na página electrónica, dos serviços aos quais foi atribuída uma distinção de mérito, especificando os principais fundamentos.	Ministério

Fonte: Adaptado de Ofício Circular n.º 13/GDG/08 - Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)

⁶ Nos termos do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, o relatório anual de actividades é submetido a aprovação do ministro competente até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeita.

Anexo 2: Organograma da DGSP



Fonte: http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/Documentos/DocumentosSite/OrganogramaServCent_30-12-09.pdf

Anexo 3: Parecer da DGPJ à auto-avaliação do desempenho da DGSP 2008

DGPJ

Direcção-Geral da Política de Justiça

Parecer sobre a Auto-Avaliação

Parecer sobre a auto-avaliação da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

Ministério	Ministério da Justiça		
Entidade avaliadora	Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)		
Entidade avaliada	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP)		
Ano de avaliação	2008	Relatório de Actividades entregue em:	03/07/09; 17/07/09 (versão final)
Menção proposta pelo dirigente máximo na auto-avaliação	Desempenho Bom		
Parecer da DGPJ/Proposta de Menção	Ao abrigo do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, é parecer desta Direcção-Geral concordar com a menção de desempenho Bom, proposta pela DGSP.		

1. Análise dos resultados alcançados e desvios verificados no QUAR 2008 da DGSP

A DGSP apresentou na auto-avaliação um **grau de concretização dos objectivos** constantes do seu **Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)** que corresponde, em termos quantitativos, a um resultado final de 113,8%. Os oito objectivos operacionais previstos, foram cumpridos, tendo cinco destes objectivos sido superados (objectivos 2, 4, 5, 6 e 7). Em termos técnicos, o QUAR foi bem preenchido e as percentagens de concretização foram correctamente calculadas, tendo sido seguidas as recomendações do documento do CCAS “Construção do QUAR - Linhas de Orientação”. Contudo, nos objectivos em que se verificou uma superação das metas inicialmente definidas, deverá de futuro ser melhorada a justificação dos desvios positivos ocorridos, nomeadamente através da indicação das necessidades adicionais que conduziram à superação do inicialmente planeado, bem como das adaptações em termos de recursos que permitiram a superação da meta.

Quanto ao **Quadro dos Meios Disponíveis do QUAR da DGSP**, não foram apresentados dados quanto aos recursos humanos, particularmente no que se refere ao número de dias úteis planeados e executados. Relativamente aos recursos financeiros, com uma dotação orçamental disponível de 195.923.271 euros¹, verificou-se uma despesa total de 210.160.901 euros, o que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 107,3% (saldo deficitário de 14.237.630 euros).

¹ Dotação inicial prevista no QUAR. O orçamento corrigido, pelos efeitos decorrentes das cativações e subsequente reforço orçamental, pode ser consultado no relatório de auto-avaliação da DGSP.

2. Análise da informação relativa ao n.º 2 do artigo 15º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

2.1 Apreciação, por parte dos utilizadores, dos serviços prestados pela DGSP

No relatório de auto-avaliação, a DGSP refere que enviou um questionário a 38 entidades com as quais se relaciona com maior frequência, nomeadamente Tribunais de Execução de Penas, Autarquias, entidades formadoras, IPSS e empregadores privados. Contudo, apenas 4 respostas foram recepcionadas, pelo que não foi possível fazer-se uma análise conclusiva sobre o grau de satisfação dos utilizadores quanto aos serviços prestados pela DGSP. No entanto, das respostas recebidas foi possível concluir que, numa escala de 1 a 5, verificou-se um índice global de satisfação de 4 e apenas a questão relativa à autonomia dos funcionários e colaboradores para resolverem questões teve uma avaliação de 3.

O quadro seguinte sintetiza a informação metodológica relativa aos inquéritos realizados:

Informação metodológica:	✓ - Existência de informação ✗ - Ausência de informação	Comentários:
Metodologia utilizada	✗	Não foi mencionado
Período de realização	✗	Realização pontual
Universo de inquirição	✓	Tribunais de Execução de Penas, Autarquias, entidades formadoras, IPSS e empregadores privados
Dimensão da amostra	✗	Não faz referência
Grau de satisfação apurado	✓	Foi detalhado

2.2 Avaliação do Sistema de Controlo Interno

A DGSP não fez referência na sua auto-avaliação à avaliação do Sistema de Controlo Interno.

2.3 Análise das causas de incumprimento de actividades ou projectos não executados ou com resultados insuficientes

A DGSP não fez referência a actividades ou projectos nestas circunstâncias.

2.4 Desenvolvimento de medidas tomadas para o reforço positivo do seu desempenho

A DGSP não fez referência na sua auto-avaliação ao desenvolvimento de medidas que tenham sido tomadas para o reforço positivo do seu desempenho.

2.5 Comparação com o desempenho de serviços idênticos

A DGSP não fez referência na sua auto-avaliação à comparação com o desempenho de serviços idênticos.

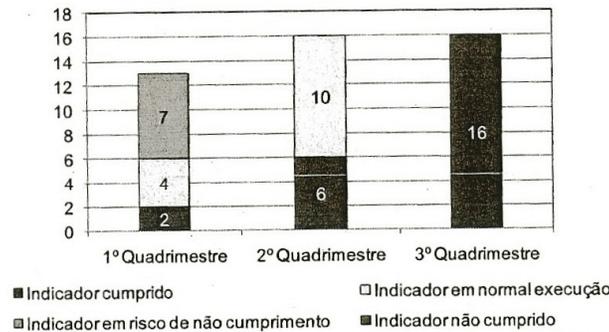
2.6 Audição de dirigentes intermédios e demais trabalhadores na auto-avaliação do serviço

A DGSP não faz referência na sua auto-avaliação quanto à audição dos dirigentes intermédios e demais trabalhadores na auto-avaliação do serviço. Contudo, o processo de implementação do SIADAP envolveu toda a organização, nomeadamente através da realização de reuniões com todos

os dirigentes, para alinhamento de metas das várias unidades orgânicas com os objectivos da DGSP, bem como para acompanhamento da sua execução.

3. Evolução do grau de cumprimento dos indicadores do serviço no ano de 2008

Figura 1 – Evolução do estado de cumprimento dos indicadores em 2008²



4. Outras actividades desenvolvidas não previstas no QUAR / outros aspectos relevantes da auto-avaliação

A DGSP fez referência a alguns investimentos efectuados em áreas críticas, de modo a minimizar constrangimentos já identificados, como sejam a aquisição de materiais e equipamentos necessários ao bom funcionamento dos serviços (ex: sistemas de CCTV, Pórticos, máquinas de Raio X, equipamentos de comunicação, viaturas celulares, etc.).

5. Apreciação sintética da proposta de menção apresentada pelo serviço

O grau de concretização do QUAR da DGSP no ano de 2008, em termos quantitativos, foi de 113,8%, tendo sido dado cumprimento aos 8 objectivos constantes do QUAR, com a superação de 5 destes.

Em relação à informação que deve acompanhar a auto-avaliação do serviço, prevista no art.º 15.º n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, constatou-se que foi fornecida informação relativa à apreciação por parte dos utilizadores dos serviços prestados pela DGSP, assim como ao envolvimento de toda a organização na implementação do SIADAP, não tendo sido fornecida a restante informação elencada nesse dispositivo legal.

Ao abrigo do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, é parecer desta Direcção-Geral concordar com a menção de desempenho Bom, proposta pela DGSP.

² Entre o 1º e o 2º quadrimestres de 2008 ocorreu uma remodelação do QUAR da DGSP que teve como consequência uma alteração do número de indicadores de 13 para 16.

Anexo 4: QUAR da DGSP de 2009

Direcção Geral dos Serviços Prisionais									
SIADAP 1		Sistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública				Dados de: 1.01.2009			
Quadro de Avaliação e Responsabilização - 2009									
- Ministério da Justiça -									
<p>Missão: Gestão do sistema prisional, assegurando condições de vida compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e paz social, através da manutenção da segurança da comunidade e da criação de condições de reinserção social dos reclusos, permitindo-lhes conduzir a sua vida de forma socialmente responsável</p> <p>Objectivos Estratégicos:</p> <p>1 - Reorganizar o Sistema Prisional, diferenciando valências, individualizando a intervenção técnica e optimizando recursos</p> <p>2 - Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional</p> <p>3 - Aumentar as oportunidades de reinserção social e a qualidade da prestação dos cuidados de saúde dos cidadãos em cumprimento de medidas penais privativas de liberdade.</p> <p>4 - Modernizar as infra - estruturas tecnológicas e incrementar o uso das TIC</p> <p>5 - Aumentar as oportunidades de qualificação dos Recursos Humanos</p>									
Objectivos Operacionais	Indicadores	Meta Ano n-1	Meta Ano n	Resultado	Concretização			Desvios	
					Superou	Atingiu	Não atingiu		
EFICÁCIA									
OB 1. Concluir o processo de selecção e de formação de 300 novos guardas prisionais em 38 semanas									
	Peso da Dimensão	40%							
	Peso do Objectivo	25%							
	Peso do Indicador	100%							
	Ind 1	Desvio relativamente ao prazo fixado	0	38 semanas					
OB 2. Preparar, propor e implementar o Projecto Global de Reorganização do Sistema Prisional, diferenciando valências, individualizando a intervenção técnica e optimizando recursos									
	Peso do Objectivo	25%							
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 2	1 Projecto aprovado em 10 semanas	0	10 semanas					
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 3	Projecto implementado em todo o Sistema na 53ª semana	0	53 semanas					
OB 3. Implementar o Plano Integrado de Prevenção e Controlo da Entrada e Circulação de Estupefacientes e Outros Bens Ilícitos em Meio Prisional									
	Peso do Objectivo	25%							
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 4	2 sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a implementação do Plano	0	100 sessões					
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 5	2 relatórios semestrais sobre a execução do Plano	0	2 relatórios					
OB 4. Concluir os Projectos de requalificação dos EPs de S. José do Campo e de Izeda na 27ª semana									
	Peso do Objectivo	25%							
	Peso do Indicador	100%							
	Ind 6	Desvio relativamente ao prazo fixado	0	27 semanas					
EFICIÊNCIA									
OB 5. Aprovar e implementar o Manual de Procedimentos de Prestação de Cuidados de Saúde em Meio Prisional									
	Peso da Dimensão	30%							
	Peso do Objectivo	40%							
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 7	1 Manual aprovado na 18ª semana	0	18 semanas					
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 8	2 sessões de trabalho realizadas em cada EP sobre a aplicação do Manual	0	100 sessões					
OB 6. Implementar o Programa de Modernização Tecnológica no Sistema Prisional									
	Peso do Objectivo	50%							
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 9	Nº de equipamentos substituídos na 53ª semana	0	700 equipamentos					
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 10	Porcentagem de aumento de utilizadores com correio electrónico	419	40%					
OB 7. Implementar em cada Unidade Orgânica do Sistema Prisional um Plano de Melhoria do Ambiente e de Redução de Custos com Consumos Correntes									
	Peso do Objectivo	50%							
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 11	1 Plano elaborado por UO na 14ª semana	0	14 semanas					
	Peso do Indicador	50%							
	Ind 12	1 relatório demonstrativo de resultados a apresentar por UO na 4ª semana	0	71 relatórios					
QUALIDADE									
OB 8 - Aumentar, em 5%, a taxa de aplicação do Plano Individual de Readaptação a reclusos condenados.									
	Peso do Objectivo	25%							
	Peso do Indicador	100%							
	Ind 13	% de aumento do nº de reclusos condenados em 31.12.2009, com PIR aprovado, face a idêntico universo em 31.12.2008	1591	5%					
OB 9 - Desenvolver o Programa de Voluntariado em Meio Prisional, aumentando em 25% o nº de Projectos existentes									
	Peso do Objectivo	35%							
	Peso do Indicador	100%							
	Ind 14	% de aumento do nº de Projectos de Voluntariado implementados nos EPs	170	25%					
OB 10 - Melhorar a qualificação dos recursos humanos, aumentando em 35% o volume de formação interna									
	Peso do Objectivo	40%							
	Peso do Indicador	100%							
	Ind 15	% de aumento do volume de formação interna	27.521 horas	35%					
Resultados Agregados									
				Contribuição da Dimensão	Avaliação Final do Serviço				
Eficiência	Peso:	40%		0,0%	➔				
	Resultados dos Objectivos:	0,0%							
Eficiência	Peso:	30%		0,0%					
	Resultados dos Objectivos:	0,0%							
Qualidade	Peso:	30%		0,0%					0,0%
	Resultados dos Objectivos:	0,0%							

*** A apresentar apenas se existirem dados fidedignos relativamente ao ano anterior

Fonte: In <http://www.dgsp.mj.pt/>

Anexo 5: Grelha do plano de actividades do EPPC de 2009 (Parte da Disciplina)

<u>DISCIPLINA</u>			
1 - Quadro Geral da Disciplina			
Indicadores	2007 - Variação %	2008 - Variação %	2009 - Variação %
Nº de Infracções			
Nº de Sanções Disciplinares Aplicadas			
Nº Total Médio de Reclusos Existentes			
Nº de Reclusos Objecto de Sanção Disciplinar			
Nº de Reclusos Internados em Cella de Habitação			
Nº de Dias de Internamento em Cella de Habitação			
Média (dias/recluso) de Internamento em Cella de Habitação			
Nº de Reclusos Internados em Cella Disciplinar			
Nº de dias de Internamento em Cella Disciplinar			
Média (dias/recluso) de internamento em Cella Disciplinar			

2 – Infrações Disciplinares Cometidas pelos Reclusos e Respectivas Sanções Disciplinares

Sanção Disciplinar	Repreensão (al. a)	Perda de Concessões (al. b)	Privação de Recreio e de Espectáculos (al. c)	Proibição de Bebidas Alcoólicas (al. d)	Proibição de Dispor de Fundo (al. e)	Mostração de Fundo (al. f)	Perda de Coisas e de Dinheiro (al. g)	Internamento em Cela de Habitação (al. h)	Internamento em Cela Disciplinar (al. i)	Outros	TOTAL
Infração Disciplinar											
Abandono de Lugar (al. b)											
Actos Obscenos (al. j)											
Apropriação e Danos (al. l)											
Atitude Nociva (al. d)											
Atitude Ofensiva (al. m)											
Comunicação Fraudulenta (al. i)											
Contactos Não Autorizados (al. p)											
Evasão (al. q)											
Factos Crime (al. r)											
Incumprimento Obrigações (al. c)											
Inobservância de Ordens (al. n)											
Instigação de Desordens (al. o)											
Intimidação e Abuso (al. k)											
Jogos Não Autorizados (al. f)											
Linguagem Injuriosa (al. e)											
Negligência (al. a)											
Tráfico de Dinheiro (al. h)											
Simulação de Doença (al. g)											
Outros											
Total											

3 – Recursos

	Sanção Mantida	Sanção Reduzida	Sanção Anulada	Sanção Alterada Pelo Director
Número de Recursos				

4 – Evasões

	Do Regime Fechado	Do Regime Aberto	TOTAL
Tentativa de Evasão			
Evasão			
TOTAL			

Recapturas

	Pela Guarda Prisional	Por Forças de Segurança	Apresentação Voluntária	TOTAL
Total de Recapturas				

5 – Tráfico Estupefacientes

Tipo de Estupefaciente	Data de Apreensão	Quantidade Apreendida	Detentor			
			Recluso	Visitante	Funcionário	Indeterminado
Cannabis						
Aguarda Resultado						
Cocaína						
Aguarda Resultado						
Heroína						
Aguarda Resultado						
Haxixe						
Aguarda Resultado						
TOTAL						

Fonte: Grelha do relatório de actividades de 2009 dos EPs

Anexo 6: Fichas de indicadores da perspectiva aprendizagem e crescimento

Indicador 7.1. – N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz					
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional						
Designação	N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado						
Perspectiva	3	Aprendizagem e Crescimento					
	N.º	Peso					
Objectivo Operacional	7.	50%	Concluir o processo de selecção e de formação de 300 novos guardas prisionais				
Indicador	7.1.	100%	N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado				
Formula de Cálculo	N.º de dias de desvio relativamente ao prazo fixado			2009	2010	2011	
Unidade	N.º	Polaridade	-	Meta	27	24	20
Origem dos Dados	DSS	Periodicidade	Anual	Tolerância	4		
Notas				Excelência	2		
				Quem mede	Chefe de Guardas		

Fonte: Elaboração Própria

Indicador 8.1. – N.º de horas de formação

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz					
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional						
Designação	N.º de horas de formação						
Perspectiva	3	Aprendizagem e Crescimento					
	N.º	Peso					
Objectivo Operacional	8.	25%	Aumento do n.º de horas de formação				
Indicador	8.1.	100%	N.º de horas de formação				
Formula de Cálculo	N.º de horas de formação			2009	2010	2011	
Unidade	N.º	Polaridade	+	Meta	500	550	600
Origem dos Dados	CEFP	Periodicidade	Anual	Tolerância	30		
Notas				Excelência	60		
				Quem mede	Chefe de Guardas		

Fonte: Elaboração Própria

Indicador 9.1. – Taxa média de aproveitamento

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz					
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional						
Designação	Taxa média de aproveitamento						
Perspectiva	3	Aprendizagem e Crescimento					
	N.º	Peso					
Objectivo Operacional	9.	25%	Aumento da taxa média de aproveitamento				
Indicador	9.1.	100%	Taxa média de aproveitamento				
Formula de Cálculo	Taxa = (n.º de guardas com aproveitamento / n.º de guardas em formação) x 100				2009	2010	2011
Unidade	N.º	Polaridade	+	Meta	85%	90%	95%
Origem dos Dados	CEFP	Periodicidade	Anual	Tolerância	5%		
Notas				Excelência	10%		
				Quem mede	Chefe de Guardas		

Fonte: Elaboração Própria

Anexo 7: Fichas de iniciativas da perspectiva do BSC aprendizagem e crescimento

Iniciativa 6. – Promoção bi-anual de reciclagens para os guardas em matéria de segurança em meio prisional.

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz										
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional											
Iniciativa	6	Promoção bi-anual de reciclagens para os guardas em matéria de segurança em meio prisional.										
Montante de Investimento	5.000	€	Fonte de Financiamento	111 do OGE								
Descrição da Iniciativa	Formação de segurança para melhorar competências dos guardas no activo.											
Acções da Iniciativa	1. Levantamento das necessidades de formação; 2. Elaborar plano de formação; 3. Promoção da formação; 4. Elaboração do relatório de resultados da formação.											
Objectivos Operacionais com maior impacto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Intervenientes Internos	Guardas Prisionais; Formadores da DGSP; Direcção do CEFP.											
Parceiros Externos	Formadores da GNR e PSP.											
Calendarização por Acção	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
	1	1	2	2	3	3	3	3	3	4	4	4
Notas adicionais												

Fonte: Elaboração Própria

Iniciativa 8. – Contratação de formadores de forças especiais da GNR e PSP para partilha de experiências na formação dos guardas.

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz										
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional											
Iniciativa	8	Contratação de formadores de forças especiais da GNR e PSP para partilha de experiências na formação dos guardas.										
Montante de Investimento	5.000	€	Fonte de Financiamento	111 do OGE								
Descrição da Iniciativa	Recrutar formadores das forças especiais GNR e PSP para melhorarem as competências dos guardas prisionais no activo.											
Acções da Iniciativa	1. Aguardar o levantamento das necessidades de formação; 2. Estabelecer contactos com a direcção da GNR e PSP a solicitar formadores; 4. Assinar contratos da prestação de serviços de formação.											
Objectivos Operacionais com maior impacto	1	2	3	4	8	6	7	8	9	10		
	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Intervenientes Internos	Direcção do CEFP; e Alta Direcção da DGSP.											
Parceiros Externos	Direcção da GNR e PSP; e Formadores da GNR e PSP.											
Calendarização por Acção	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
	1	1	2	3								
Notas adicionais												

Fonte: Elaboração Própria

Iniciativa 10. – Condensação do curso de guardas através do aumento de horas diárias de formação.

Unidade Orgânica	EPPC	Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz										
Objectivo Estratégico	Garantir e melhorar a segurança no Sistema Prisional											
Iniciativa	10	Condensação do curso de guardas através do aumento de horas diárias de formação.										
Montante de Investimento	4.000	€	Fonte de Financiamento	111 do OGE								
Descrição da Iniciativa	Aumentar as horas extraordinárias dos formadores, para satisfazer um aumento de horas diárias no curso de guardas, para diminuir o n.º de semanas do curso.											
Ações da Iniciativa	1. Planear a reestruturação do curso de guardas; 2. Estabelecer contactos com os formadores para aferir a disponibilidade para a execução de horas extraordinárias; 4. Assinar novos contratos de prestação de serviços de formação.											
Objectivos Operacionais com maior impacto	1	2	3	4	8	6	7	8	9	10		
Intervenientes Internos	Formadores da DGSP; Guardas instruendos; Direcção do CEFP; e Alta Direcção da DGSP.											
Parceiros Externos	Formadores de entidades externas.											
Calendarização por Acção	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
	1	2	3									
Notas adicionais												

Fonte: Elaboração Própria