

Balanced Scorecard, Modelo de Excelência EFQM e Common Assessment Framework, como instrumentos integrados de Gestão de Qualidade nos Serviços Públicos

Ana Isabel Carmona Pereira Louro

E-mail: annelouro@gmail.com

Universidade da Beira Interior | Departamento de Gestão e Economia

Doutoramento em Gestão - Junho de 2009

RESUMO

Vários autores têm-se debruçado sobre o conceito de qualidade nos serviços, como um instrumento que visa promulgar a eficácia e eficiência desses mesmos serviços. A aplicação de instrumentos de gestão privada no seio da Administração Pública preconiza a introdução de uma nova gestão pública, atenta à qualidade, à auto-avaliação e por conseguinte à promoção da mudança nos serviços. Neste âmbito, a aplicação coordenada do *Balanced Scorecard* (BSC), do modelo de Excelência da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e da *Common Assessment Framework* (CAF), que poderá ser uma estratégia a que os organismos públicos podem recorrer para promoverem a melhoria contínua.

Com base no enquadramento teórico elaborado na revisão de literatura, o objectivo deste estudo pressupõe a definição e análise de uma estrutura integrada, BSC-CAF, que permite efectuar uma aplicação conjunta destas ferramentas. Constatou-se que o emprego em simultâneo das ferramentas enunciadas, permite fomentar a criatividade e a gestão dos recursos de que as organizações dispõem, de modo a melhorar o seu desempenho organizacional.

Palavras-chave: Qualidade, *Balanced Scorecard*, modelo de Excelência EFQM e Moldura Comum de Avaliação.

ABSTRACT

Several authors have been working on the concept of quality in services as a tool that aims to bring the efficiency and effectiveness of those services. The application of management tools within the private government advocates the introduction of a new public management, given the quality, the self-assessment and therefore the promotion of change in those services. In this context, the coordinated implementation of the *Balanced Scorecard* (BSC), the *Excellence Model of the European Foundation for Quality Management* (EFQM) and the *Common Assessment Framework* (CAF), may be a strategy that the public can use continuous improvement.

Based on the theoretical framework developed in the literature review, this study requires the definition and analysis of an integrated structure, BSC-CAF, which allows a joint application of these tools. It was found that the use of the tools listed at the same time, allows foster creativity and management of resources that organizations have to improve organizational performance.

Key-Words: Quality, Balanced Scorecard, Excellence Model European Foundations for Quality Management and Common Assessement Framework

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem vindo a sofrer a influência de vários modelos de gestão, surgindo assim, no decorrer do tempo, os modelos de administração legal ou burocrática, administração profissional, administração política, o modelo gestor com a teoria da *public choise*, e a governação como nova abordagem (Ribeiro, 2000). Contudo, esta evolução dos modelos de gestão leva a uma perda de competitividade das instituições públicas face às privadas, facto que promove o aparecimento de um novo paradigma de gestão pública, o *new public management*, o qual pressupõe a aplicação de determinadas nuances da gestão empresarial às instituições públicas. (Rocha, 2006)

Deste modo, a modernização da Administração Pública tem vindo a empreender programas de reforma e modernização administrativa, como sejam a implementação de novos sistemas de gestão, que coadunem o controlo do cumprimento da legalidade, a avaliação do desempenho, a qualidade e a melhoria nos serviços públicos. Neste âmbito, surgem as ferramentas de gestão e auto-avaliação nas organizações, neste caso concreto, o BSC, o modelo EFQM e a CAF, as quais estão interligadas, uma vez que em determinado ponto da sua essência preconizam influência umas para as outras.

Este artigo pressupõe um estudo exploratório, que pretende investigar a utilização conjunta de duas ferramentas de gestão da qualidade: o BSC e a CAF, através do método de análise de conteúdo e proposta de uma estrutura que integre os elementos comuns e que relacione os demais, através da definição de um modelo de Equações Estruturais para justificar teoricamente as especificações dos relacionamentos causa-efeito que possam ser delineados. Segundo Weber (1990), a análise de conteúdo é um método de pesquisa, que utiliza uma determinada quantidade de procedimentos, de modo a tornar válidas as inferências de um determinado texto, onde o tratamento dos conteúdos assume especial importância (Bardin, 1985), neste caso concreto, a análise da envolvimento do BSC e da CAF. Por seu lado, a construção de um modelo passível de explicar as relações teoricamente estabelecidas entre as variáveis, através da mistura da análise factorial, regressão múltipla e análise de trajectórias (Ullman, 2007), permitindo estabelecer relações causais entre as variáveis em estudo (Shadish *et al.*, 2002), neste caso específico o BSC e a CAF.

As características do estudo exploratório permitem ao investigador aumentar a própria experiência em torno de determinado problema, partindo da formulação de uma hipótese, que permite aprofundar o estudo nos limites de uma realidade específica, analisando os antecedentes e as características, de forma a consolidar os conhecimentos, com o intuito de promover uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental (Trivinös, 1987).

O presente estudo inicia com uma revisão da literatura, que expõe uma evolução da qualidade à qualidade nos serviços públicos, assim como as principais considerações acerca de cada uma das ferramentas em análise: BSC, EFQM e CAF. Com base na revisão literária, é possível abstrair considerações da importância da aplicação simultânea das várias ferramentas e por conseguinte elaborar uma estrutura que as permita utilizar de modo integrado. Teoricamente serão abordadas as três ferramentas, mas será somente feito o modelo de integração BSC-CAF, na medida em que a CAF é uma ferramenta de auto-avaliação desenvolvida expressamente para aplicação aos serviços públicos, a qual deriva do modelo de excelência EFQM, sendo no fundo, uma adaptação do mesmo, tendo em conta a realidade do sector público.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2. 1. Da Qualidade à Qualidade nos Serviços Públicos

O conceito de qualidade tem vindo a ser introduzido desde os anos cinquenta, mas somente na década de oitenta aplicado às Administrações Públicas, sendo a via para a orientação dos serviços para o cidadão. A qualidade é assim entendida como “uma das mais recentes preocupações éticas da Administração Pública. A gestão da qualidade surge como resposta à interrogação da Administração como instituição eficaz, como organização prestadores de serviços a cidadãos que esperam do conjunto das organizações públicas respostas para as suas necessidades” (Villoria, 1996: pp.98). Vários autores têm-se debruçado acerca da qualidade nos serviços públicos e dos vários instrumentos da qualidade, da relação entre os mesmos, assim como das possibilidades e dos constrangimentos inerentes à qualidade nos serviços (Domingues, 2004).

A investigação da gestão da qualidade nas organizações pressupõe em última instância, a análise dos efeitos directos e indirectos nos níveis de desempenho (Saraph, et. al., 1989; Choi, 1995; Goster e Squines, 2003), apresentando instrumentos capazes de medir o impacte das práticas, e no caso do presente estudo, iremos abordar a relação entre duas ferramentas de qualidade integradas.

O conceito de qualidade tem várias acepções, desde os primeiros “gurus”. Crosby (1979), estreita-a como a conformidade com os requisitos, Deming (1986), define-a qualidade como a melhoria contínua,

Juran (1988), afere-a como sendo algo inerente ao uso, mas todos eles se baseiam na premissa comum de que a qualidade é dominada pelo cliente.

A qualidade é o processo de comprovação e não comprovação de expectativas do cliente, levando a que os serviços tenham a necessidade de aprender com a experiência do cliente e que sejam capazes de garantir essa aprendizagem como propulsor da sua melhoria organizacional, constituindo um parâmetro definido pelo cliente que ultrapassa os parâmetros dos produtos, contemplando aspectos relacionados com o ambiente ou com as relações humanas. Deste modo, a função qualidade e o termo cliente devem ser entendidos de forma abrangente.(Gronroos, 1996)

Por sua vez, a qualidade dos serviços pode ser entendida pelos clientes através da sua tangibilidade, ou seja o serviço é aquilo que o cliente vê e sente, nomeadamente a aparência física do local de trabalho, assim como através da sua intangibilidade, como seja a amabilidade e cordialidade dos elementos que estão a efectuar o atendimento ao público (Ansu *et al.*, 2005), uma vez que os serviços preconizam determinadas especificidades, sejam eles de cariz público (a missão deste serviço é de interesse geral, seja à escala supra nacional, nacional ou regional, cujo intuito não é o lucro) ou privado (a missão é servir o público, embora o intuito seja em última instância, o lucro).

Assim, é necessário que exista uma percepção da necessidade de fornecer serviços com excelente qualidade, monitorizando continuamente as percepções dos clientes sobre a qualidade do serviço, de modo a identificar as causas de eventuais fossos que sejam encontrados, de modo a alcançar a melhoria contínua. (Zeithaml, *et al.*, 1990)

Com a evolução das expectativas do cliente em relação à qualidade, para além dos produtos, é importante que se tenha atenção à qualidade dos serviços, caracterizado por serviços de atendimento, transporte, turismo, de foro privado e público. Um serviço público é um serviço de interesse para toda a comunidade, na procura do “bem comum”. A qualidade pode assim ser entendida a vários níveis, nomeadamente ao nível dos sector dos serviços, e por conseguinte dos serviços públicos, pelo que importa reflectir um pouco sobre esta temática. A qualidade dos serviços públicos pode ser entendida como *“uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”* (Decreto-Lei nº 166/99, art. 2).

Esta satisfação das necessidades implícitas e explícitas dos cidadãos só é possível se existirem mecanismos que possibilitem às organizações efectuar uma gestão rigorosa dos seus recursos, mediante a definição da sua missão, visão, valores, no sentido de atingir os objectivos delineados no sentido da estratégia definida. Nesse sentido é importante que as organizações apliquem instrumentos de gestão que

lhes permita aferir isso, mas também possibilitar uma auto-avaliação, no sentido de fomentar os pontos fortes e melhorar as situações menos desejáveis.

Em suma, a procura pela excelência nos serviços e a mensuração da qualidade dos mesmos, tem sido uma estratégia utilizada de modo a obter uma “vantagem competitiva”, neste contexto, e ao longo dos anos, diversos modelos foram desenvolvidos com o intuito de avaliar a qualidade dos serviços, de entre os quais se destacam o modelo dos 5 Gaps (Parasuraman *et al.*, 1985), o modelo Servqual (Parasuraman *et al.*, 1988) e o modelo Servperf (Cronin e Taylor, 1992), assim como a utilização do BSC e do modelo EFQM, e mais recentemente aplicado ao sector público, a CAF.

2.2. O Balanced Scorecard

O BSC é uma metodologia que se apoia em conceitos da gestão da qualidade total, como por exemplo, a orientação para os clientes, a gestão por processos, a melhoria continua ou a gestão de desempenho, tendo tido um desenvolvimento ao longo dos anos, aplicado numa primeira vertente ao sector privado, e posteriormente adaptado ao sector público. Apresentado como um modelo de avaliação e performance empresarial, desenvolvido pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, em 1992, de forma a reflectir o equilíbrio entre os objectivos de curto e longo prazo, e entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências e, ainda, entre as perspectivas interna e externa de desempenho, permitindo que as organizações acompanhem o desempenho financeiro, monitorizando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos activos intangíveis necessários para o crescimento futuro. No entanto, a sua aplicação prática propiciou o seu desenvolvimento, passando de uma metodologia de avaliação da performance organizacional, para uma metodologia de gestão estratégica.

Esta metodologia pressupõe a definição da missão, visão¹, valores e estratégia da organização, através da definição de indicadores do desempenho (financeiros e não financeiros), de forma a possibilitar a execução da estratégia, com o intuito último de gerir a organização de forma eficiente e eficaz, mediante a elaboração de mapas estratégicos. (Kaplan e Norton, 2001; Young e O’Byrne, 2001).

Do mesmo modo, Olve *et al.* (2000), inferem que o BSC constitui um método que permite à organização definir o caminho a seguir, de forma concertada. Como referem Negre e Vivas Urieta (2003), Protti (2002), Rocha e Selig (2001), Camaleño Simón (2000), Aparisi Caudeli e Ripoll Feliu (2000), Kaplan e Norton (1997), o BSC reflecte o equilíbrio entre objectivos de curto e longo prazo,

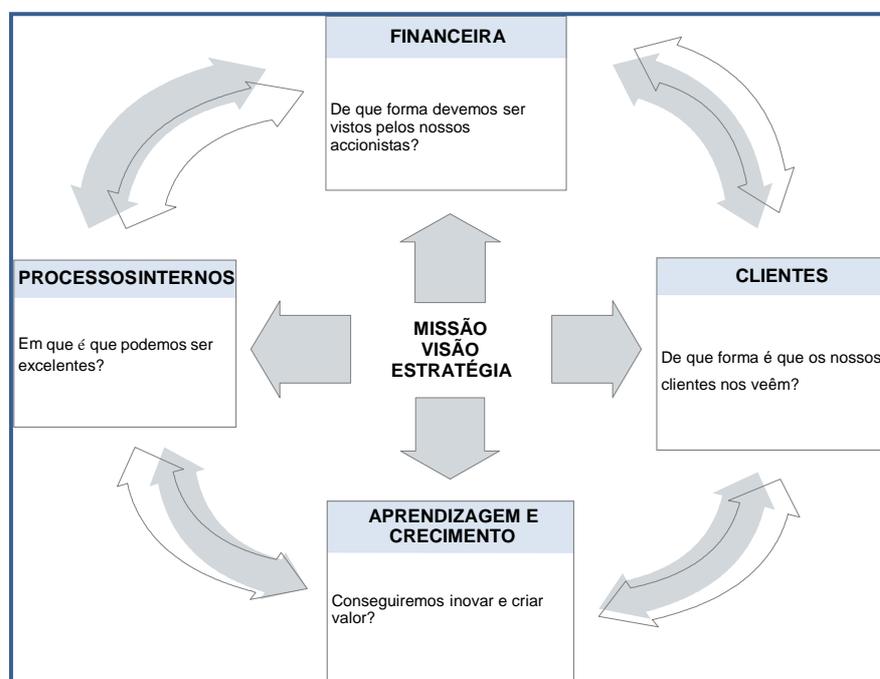
¹ A visão deve ser entendida como a situação futura desejada, de modo a orientar, controlar e estimular a organização no alcance desse fim, atendendo a quatro perspectivas distintas: financeira, dos clientes, dos processos internos e da aprendizagem e crescimento (Olve *et al.*, 2000).

medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores históricos e previsionais e entre perspectivas de actuação externas e internas.

No BCS, existe uma componente deveras importante, as relações causa-efeito que advêm da estratégia da organização. Neste sentido, “o sistema de medição deve estabelecer de forma explícita as relações (hipóteses), entre os objectivos (e medidas) nas diversas perspectivas, com o intuito de poderem ser geridas e validadas.” (Kaplan e Norton, 1997: 44).

Em suma, o BSC é um modelo integrado de quantificação do desempenho organizacional, cujo principal objectivo é proporcionar aos gestores uma visão global e integrada do desempenho organizacional, através de indicadores do desempenho adstrito a um conjunto de perspectivas (Tangen, 2004), que os auxiliem essa mesma gestão a alcançar os objectivos organizacionais.

Figura 1 – Perspectivas do *Balanced Scorecard*



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton, 1996

É considerado de entre todos os modelos, o mais adequado, uma vez que possibilita transformar a estratégia da organização num conjunto de medidas que permitem à gestão a avaliação do sistema. Vários são os autores que suportam esta afirmação, indicando por isso mesmo um conjunto de vantagens de aplicação do modelo: é uma ferramenta que permite rapidamente o atingir da excelência (Olive et al., 2000) transforma a visão e a estratégia em acções (Banker et al., 2001) permite o alinhamento dos colaboradores com a visão (Bourne, 2000).

Em suma, o BSC preconiza um instrumento de gestão que permite a construção de um conjunto de indicadores quantitativos, de forma a avaliar a capacidade da organização, no sentido do cumprimento da sua missão e dos objectivos estratégicos a alcançar, permitindo de certo modo obter respostas para o presente e para as necessidades futuras através da utilização das vantagens do potencial humano (Tejedor *et al.*, 2008), tendo em linha de conta determinadas componentes:

- Análise Estratégica
 - Análise *Stakeholders*
 - Análise *Swot*
- Formulação Estratégica
 - Missão
 - Visão
 - Valores
 - Vectores
- Perspectivas e Objectivos Estratégicos
- Indicadores, Iniciativas e Metas
- Mapa Estratégico (envolve os objectivos distribuídos pelas perspectivas, atendendo aos vectores estratégicos)

2.4. O modelo de Excelência EFQM

O Modelo de Excelência da EFQM² é uma ferramenta de gestão que permite estimular as organizações a desenvolverem-se, recorrendo à auto-avaliação como um processo de aprendizagem, de modo a levar a cabo a implementação das opções estratégicas. Este modelo assenta em vários pressupostos entre os quais a necessidade de ter em conta as diferentes partes interessadas na organização: clientes, colaboradores, fornecedores, accionistas e a própria sociedade; a necessidade de ter em conta a rede de processos da organização: processos de liderança, de estratégia e planeamento, de gestão das pessoas, de gestão dos recursos, de produção e prestação de serviços, de melhoria; a necessidade de ter em conta que a gestão dos processos deve estar orientada para os resultados; a necessidade de ter em conta que a inovação e a aprendizagem são as molas do progresso da organização, devendo por isso ser continuamente alimentadas.

O Modelo encontra-se dividido em nove critérios, classificados em duas vertentes distintas: "Meios", que tem em linha de conta a forma como os resultados são alcançados, e "Resultados", que tem a ver

² EFQM, é a Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade, sendo uma organização sem fins lucrativos.

com o que a organização alcançou. Pode-se sintetizar que a satisfação dos clientes, colaboradores e o impacto na sociedade só são possíveis através de uma liderança que conduza a política e a estratégia, assim como gestão das pessoas, os recursos e os processos, de força a alcançar a os resultados.

Figura 2 – Caracterização do Modelo EFQM



Fonte: DGAEP (2007)

É importante que se defina o que é que cada critério pressupõe, na medida em que a posteriori serão analisados um a um, de modo a compor o modelo proposto. Importa ressaltar que cada critério é composto por um determinado número de subcritérios.

MEIOS

- ✓ Liderança: aspectos envolvidos com a missão, a visão, os valores e a ética, que estão subjacentes à cultura e desempenho organizacional, composto por 5 subcritérios;
- ✓ Pessoas: aspectos relacionados com os recursos humanos, a forma como são geridos, os seus conhecimentos e competências, assim como o seu envolvimento e responsabilização, atendendo a 5 subcritérios distintos;
- ✓ Política e Estratégia: aspectos que focam os *stakeholders*, as suas necessidades e expectativas, atendendo ao desempenho das actividades e sua mensuração, verificados através 4 subcritérios diferentes;
- ✓ Parcerias e Recursos: aspectos que se relacionam com a gestão de parcerias e de recursos, sejam eles não financeiros ou financeiros, recolhidos através de 5 subcritérios;
- ✓ Processos: os processos são sistematicamente concebidos e geridos; melhorados, através da inovação, satisfazendo e gerando valor para os *stakeholders*; os produtos e serviços são

concebidos e desenvolvidos a partir das necessidades e expectativas dos clientes, com a adequada produção, entrega e assistência; as relações com os clientes são geridas e valorizadas, passíveis de serem recolhidas as observações através de 5 subcritérios.

RESULTADOS

- ✓ Resultados para as pessoas: são medidas da percepção das pessoas; e funcionam como indicadores de desempenho da organização, evidenciados mediante a aplicação de 2 subcritérios;
- ✓ Resultados para os clientes: são medidas da percepção dos clientes; e funcionam como indicadores de desempenho da organização, recolhidos através de 2 subcritérios;
- ✓ Resultados para a sociedade: são medidas da percepção da sociedade; e funcionam como indicadores de desempenho da organização, atendendo a 2 subcritérios;
- ✓ Resultados-chave do desempenho: reflectem e medem a política e a estratégia da organização; e funcionam como indicadores-chave do desempenho da organização, sendo passíveis de serem observados através da utilização de 2 subcritérios.

O Modelo está suportado num sistema de pontuação, que permite avaliar o “score”, estando essa pontuação dividida 50% para os "meios" e 50% para os "resultados", cada critério tendo uma pontuação específica de acordo com o grau de importância que lhe foi atribuída.

Este é um modelo que, de acordo com Tejedor *et al.* (2008), obtém uma maior satisfação por parte de quem implementa, permitindo uma auto-avaliação baseada num conjunto de critérios que facilitam a avaliação externa e por conseguinte efectivar praticas de benchmarking. Por outro lado possui determinadas deficiências, uma vez que se baseia na qualidade e na melhoria dos processos locais e não ao nível das melhorias operacionais; utiliza um conjunto muito vasto de indicadores, o que dificulta o controlo dos mesmos; não preconiza as relações causa-efeito entre os indicadores; e analisa a qualidade de um ponto de vista generalista.

Em suma, o modelo da EFQM é um modelo de auto-avaliação organizacional, que visa alcançar a excelência organizacional, baseando-se em critérios: orientação para resultados, focalização no cliente, liderança e consistência de objectivos, envolvimento das pessoas, abordagem por processos, melhoria contínua e inovação, abordagem à tomada de decisão baseada em factos, parcerias mutuamente benéficas e responsabilidade pública, de forma a auxiliar as organizações a compreender as lacunas existentes no seu funcionamento, estimulando a identificação de soluções no sentido da melhoria contínua.

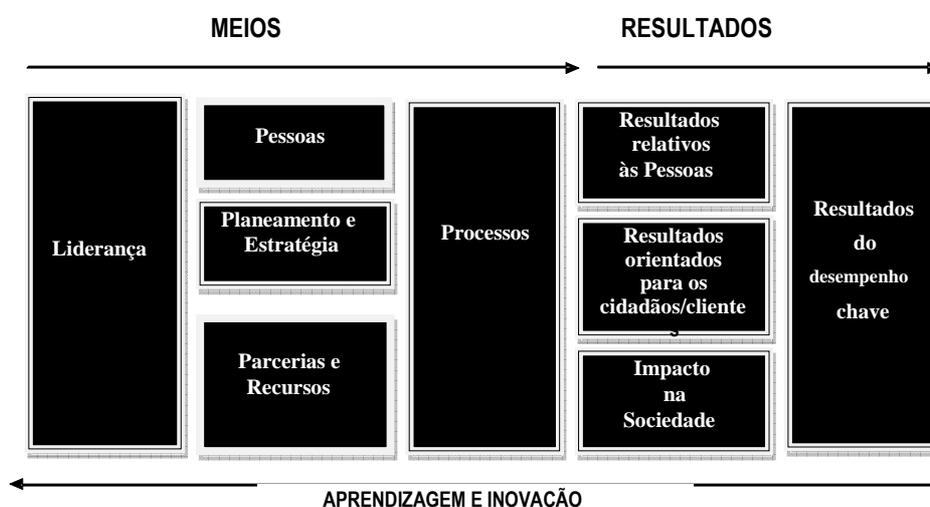
2.5. A Common Assessment Framework

Se traduzirmos à letra o significado de Common Assessment Framework, como Estrutura Comum de Avaliação, o termo “Estrutura” pressupõe um conjunto de princípios agrupados de forma lógica e coerente, abarcando todas as características de funcionamento dessa mesma organização, de forma a efectuar um diagnóstico da organização. “Comum” subentende que as mesmas estruturas são empregues nas várias organizações, independentemente da sua cultura ou extracto socioeconómico; A “avaliação” engloba as necessidades de melhoria nos sítios onde sejam necessárias. (DGAEP, 2005)

Preconiza um modelo de auto-avaliação criado no espaço da União Europeia, especificamente para aplicação aos organismos da Administração Pública, para que estes promovam a gestão da qualidade através da aplicação de técnicas de Gestão da Qualidade Total, mediante a realização de diagnósticos, baseados num referencial de boas práticas e indicadores promulgados pelos próprios serviços, baseada nos propósitos do modelo EFQM, e no modelo da Speyer.

Similarmente ao modelo EFQM, também a CAF se encontra estruturada em nove critérios: cinco Critérios Meio (Liderança, Planeamento e Estratégia, Gestão de Pessoas, Parcerias e Recursos, Gestão dos Processos e da Mudança) que pressupõem o modo como a organização opera ou executa, e quatro Critérios Resultado (Resultados relativos às pessoas, Resultados orientados para os cidadãos/clientes, Impacto na Sociedade e Resultados de Desempenho-Chave), que pressupõe o que a organização fez ou atingiu, permitindo à organização proceder a um diagnóstico do seu funcionamento e dos resultados atingidos, baseado em evidências.

Figura 3 - Caracterização da CAF



Fonte: DGAP (2007)

Segundo testemunhos de investigadores do *European Institute of Public Administration* (EIPA), a CAF é um instrumento que permite aos gestores públicos melhorar as suas competências de gestão e aplicar uma ferramenta de qualidade nas suas organizações, através da realização de uma auto-avaliação, de forma a ganhar sensibilidade para a utilização deste tipo de instrumento, permitindo desenvolver uma cultura de qualidade orientada para o cidadão/cliente. Esta moldura de auto-avaliação poderá servir de elo entre os vários modelos e metodologias de gestão da qualidade utilizadas na Administração Pública da União Europeia. Poderá ainda constituir um mecanismo de comparação de meios e resultados com instituições afins, através do desenvolvimento de práticas de benchmarking e de *benchlearning*.

Para que seja possível observar o modelo conceptual a ser proposto é importante efectuar a elencagem dos subcritérios.

Tabela 1 – Subcritérios CAF

CRITÉRIOS	SUBCRITÉRIOS
1. LIDERANÇA	1.1. Dar uma orientação à organização desenvolvendo a visão, missão e valores; 1.2. Desenvolver e implementar um sistema de gestão da organização, do desempenho e da mudança; 1.3. Motivar e apoiar as pessoas da organização e servir de modelo; 1.4. Gerir as relações com os políticos e com as outras partes interessadas de forma a assegurar uma responsabilidade partilhada;
2. PLANEAMENTO E ESTRATÉGIA	2.1. Obter informação relacionada com as necessidades presentes e futuras das partes interessadas; 2.2. Desenvolver, rever e actualizar o planeamento e a estratégia tendo em conta as necessidades das partes interessadas e os recursos disponíveis; 2.3. Implementar o planeamento e a estratégia em toda a organização; 2.4. Planear, implementar e rever a modernização e a inovação.
3. PESSOAS	3.1. Planear, gerir e melhorar os recursos humanos de forma transparente em sintonia com o planeamento e a estratégia; 3.2. Identificar, desenvolver e usar as competências das pessoas, articulando os objectivos individuais e organizacionais; 3.3. Envolver as pessoas através do diálogo e da delegação de responsabilidades.
4. PARCERIAS E RECURSOS	4.1. Desenvolver e implementar relações de parceria relevantes; 4.2. Desenvolver e implementar parcerias com os cidadãos/clientes; 4.3. Gerir os recursos financeiros; 4.4. Gerir o conhecimento e a informação; 4.5. Gerir os recursos tecnológicos; 4.6. Gerir os recursos materiais.
5. PROCESSOS	5.1. Identificar, conceber, gerir e melhorar os processos de forma sistemática; 5.2. Desenvolver e fornecer produtos e serviços orientados para os cidadãos/clientes; 5.3. Inovar os processos envolvendo os cidadãos/clientes.
6. RESULTADOS PARA O CIDADÃO/CLIENTE	6.1. Resultados de avaliações da satisfação dos cidadãos /clientes; 6.2. Indicadores das medidas orientadas para os cidadãos/clientes.
7. RESULTADOS RELATIVOS ÀS PESSOAS	7.1. Resultados das medições da satisfação e motivação das pessoas; 7.2. Indicadores de resultados relativos às pessoas.
8. IMPACTO NA SOCIEDADE	8.1. Percepções das partes interessadas relativamente aos impactos sociais; 8.2. Indicadores de desempenho social estabelecidos pela organização.

CRITÉRIOS	SUBCRITÉRIOS
9. RESULTADOS DO DESEMPENHO-CHAVE	9.1. Resultados externos; 9.2. Resultados internos.

Fonte: Adaptado de DGAEP (2007)

Em suma, a CAF é uma ferramenta que tenta operacionalizar uma abordagem sistémica da gestão, uma vez que propõe quatro grupos de meios e quatro de resultados, os quais têm de interagir, de modo a que seja possível otimizar a auto-avaliação organizacional que a mesma preconiza, podendo ser entendida como uma ponte à volta de outros modelos de qualidade, podendo de certo modo, ser uma alternativa entre a administração pública tradicional e a nova administração pública. (Spacek, 2007)

2.6. Exemplos de aplicação conjunta de modelos

Nos últimos anos tem-se assistido a uma recorrência por parte das instituições, sejam elas de cariz público ou privado, a ferramentas de avaliação e auto-avaliação, de modo a efectivar uma melhoria nos serviços que prestam. Os modelos de excelência são tipicamente vistos como instrumentos de auto-avaliação, de forma a atingir os prémios de qualidade, e desde que esses modelos são considerados de aplicação genérica, é possível efectuar comparações entre as organizações do sector público e privado. (Bovaird e Löffler, 2002)

Cada vez mais, as organizações tendem a munir-se de ferramentas de forma a alcançarem a sua estratégia, utilizando para isso, e muitas vezes mais do que uma. Nesse sentido, e após uma pesquisa aprofundada, será interessante partilhar duas experiências distintas, de investigações levadas a cabo e que culminaram na criação de modelos que intercalam duas ferramentas, aplicados ao sector público.

Rosa et al. (2003), no artigo “Excellence in Portuguese higher education institutions”, procuraram através de um estudo empírico, cujo objectivo era atingir um melhor entendimento acerca da estratégia, da gestão da qualidade e das práticas inovadoras nas instituições de ensino superior, assim como das ferramentas desenvolvidas por essas instituições, tendo para isso desenvolvido um modelo de excelência, que pressupunha uma compilação de um conjunto de ferramentas de avaliação, desde a avaliação da qualidade do ensino preconizada pelos professores à qualidade organizacional (CNAVES, 2000; CNE, 2001; CRE, 2000, EFQM, 1999). Preconizava um conjunto de 9 conjuntos de questões, num total de 66, que cobriam as práticas e os factores considerados fundamentais na melhoria da qualidade e na auto-avaliação. Foi feito desenvolvido através de um modelo de equações estruturais, que permitiu estabelecer as ligações entre os critérios. Contudo após a estimação do modelo a maioria dos critérios não era estatisticamente significativo, resultando a versão final em 15 relações estatisticamente significativas (regulamentação externa, a liderança, estratégia, cultura e política

organizacional, parcerias, actores, estrutura e organização, resultados e processos). Para além da realidade sob a qual surgiu o presente estudo, é possível reduplicar o estudo a outros sectores.

Tejedor et al. (2008), levaram a cabo um estudo de implementação de uma rede “neural”, baseada no EFQM e no BSC, cuja estratégia era utilizar a base da EFQM e do BSC para explicar a influência da temporalidade no mapa de indicadores. Foram elencadas hipóteses, as quais foram testadas através de simulação de interações entre todas as variáveis, através do programa “*Matlab Neural Network*”. Com base nos elementos de um e de outro método foi construída uma nova ferramenta, que permitiu ao nível do sector da saúde espanhol resolver a diversidade de metodologias que se utilizava, assim como eliminar dúvidas acerca das relações lineares descritas através do uso da regressão linear, observando que as relações entre os indicadores do BSC não são obtidas através da mesma moldura. Também demonstra que as decisões específicas não são produzidas a partir de um único indicador, mas através de vários. Em suma, a utilização conjunta do EFQM e do BSC para medir a avaliação e o alinhamento da estratégia de gestão da qualidade nas instituições de saúde espanholas pode efectivamente ser feita através de uma “*Neural Networking*”.

3. A UTILIZAÇÃO CONJUNTA DO BSC-CAF

De forma a atingir a Qualidade Total, existem diversos modelos e instrumentos da gestão da qualidade total que podem ser aplicados em conjunto ou separadamente, sendo utilizados com muita frequência, o modelo de Reconhecimento de Excelência da EFQM, as Normas ISO 9000, o BSC e a CAF, servindo os mesmos para renovar a confiança dos cidadãos no serviço público (Bovaird e Loeffler, 2002), e para promover as organizações públicas rumo à excelência, centrando-se em procedimentos e processos diferenciados, cuja aplicação conjunta potencia a melhoria contínua e a qualidade de produtos e serviços nas organizações públicas, maximizando o seu valor para os vários *stakeholders*.

Para levar avante a implementação, seja do BSC, EFQM ou CAF, é importante que se tenha em mente o desempenho organizacional. Contudo, este é um conceito ambíguo, uma vez que está dependente dos recursos e da combinação dos mesmos (Alchian e Demsetz, 1972), assim como dos indicadores de desempenho (Lebas e Euske, 2002), que pressupõem a criação de valor em dada actividade, num determinado período de tempo, estreitamente relacionado com o alcance dos objectivos empresariais (Lorino, 1997), podendo considerar os pontos de vista das várias partes interessadas (Atkinson *et al.*, 1997).

Com base na literatura e nos exemplos enunciados no ponto 2.6, o objectivo é iniciar a elaboração de um modelo que permita criar uma ferramenta que agrupe BSC e CAF num único modelo, de forma a permitir às instituições uma gestão eficiente, eficaz e económica de todos os seus recursos.

A relevância da utilização conjunta de ferramentas e conceitos da Gestão da Qualidade Total já era defendida por Kaplan e Norton (2001) que destacam o papel das iniciativas da Gestão da Qualidade Total e sua relação com o BSC, inferindo que as melhorias na qualidade correspondem a melhorias na perspectiva dos processos internos, na perspectiva dos clientes e na perspectiva financeira do BSC, com a redução de custos.

O BSC é uma medida de desempenho que permite aos gestores olhar para o seu desempenho em torno de 4 perspectivas e verificar o seu posicionamento, sendo que cada organização pode desenhar o BSC mais adequado à sua realidade, atendendo à visão e estratégia que preconiza para si mesma (Yuan e Chiu, 2009), podendo esse *Scorecard* estar intrinsecamente ligado à CAF ou constituir um novo semblante que reúna as características de ambos.

Deste modo, é importante que se faça uma comparação entre as duas ferramentas, no sentido de aferir se os objectivos definidos e os resultados atingidos são semelhantes ou não.

Tabela 2 – Complementaridade do BSC - CAF

	BSC O que queremos ser no futuro	CAF O que queremos ser hoje
ORIGENS	Monitoriza e mede o desempenho e cria valor acrescentado.	Gestão da Qualidade Total e Cultura de excelência.
OBJECTIVOS	Melhorar o desempenho estratégico e financeiro; Traduzir a estratégia da organização em objectivos e estes em acções; Comunicação e monitorização das actividades.	Incentivo à introdução de boas práticas; Identificação dos pontos fortes e das áreas de melhoria de forma a elaborar um plano de acção.
CARACTERÍSTICAS	Definição missão, visão e valores; Avaliação dos <i>Stakeholders</i> ; Análise <i>Swot</i> ; Definição da estratégia e dos seus vectores; Objectivos, indicadores e metas; Plano de Acções.	Noção da missão, visão e valores; Orientação para os <i>stakeholders</i> ; Baseado em evidências; Auto-avaliação detalhada ao nível de toda a organização;
FACTORES CRITICOS DE SUCESSO		Apoio e Comprometimento da Gestão; Envolvimento de toda a organização; Processos Contínuos;

Fonte: Elaboração Própria

Com base na análise das nuances mais semelhantes das duas ferramentas, é importante definir um circuito entre as ferramentas, mediante a concepção de um modelo de equações estruturais, segundo os pressupostos de Hair *et al.* (2005), que permita aferir resultados ao longo do ciclo (P-D-C-A), de

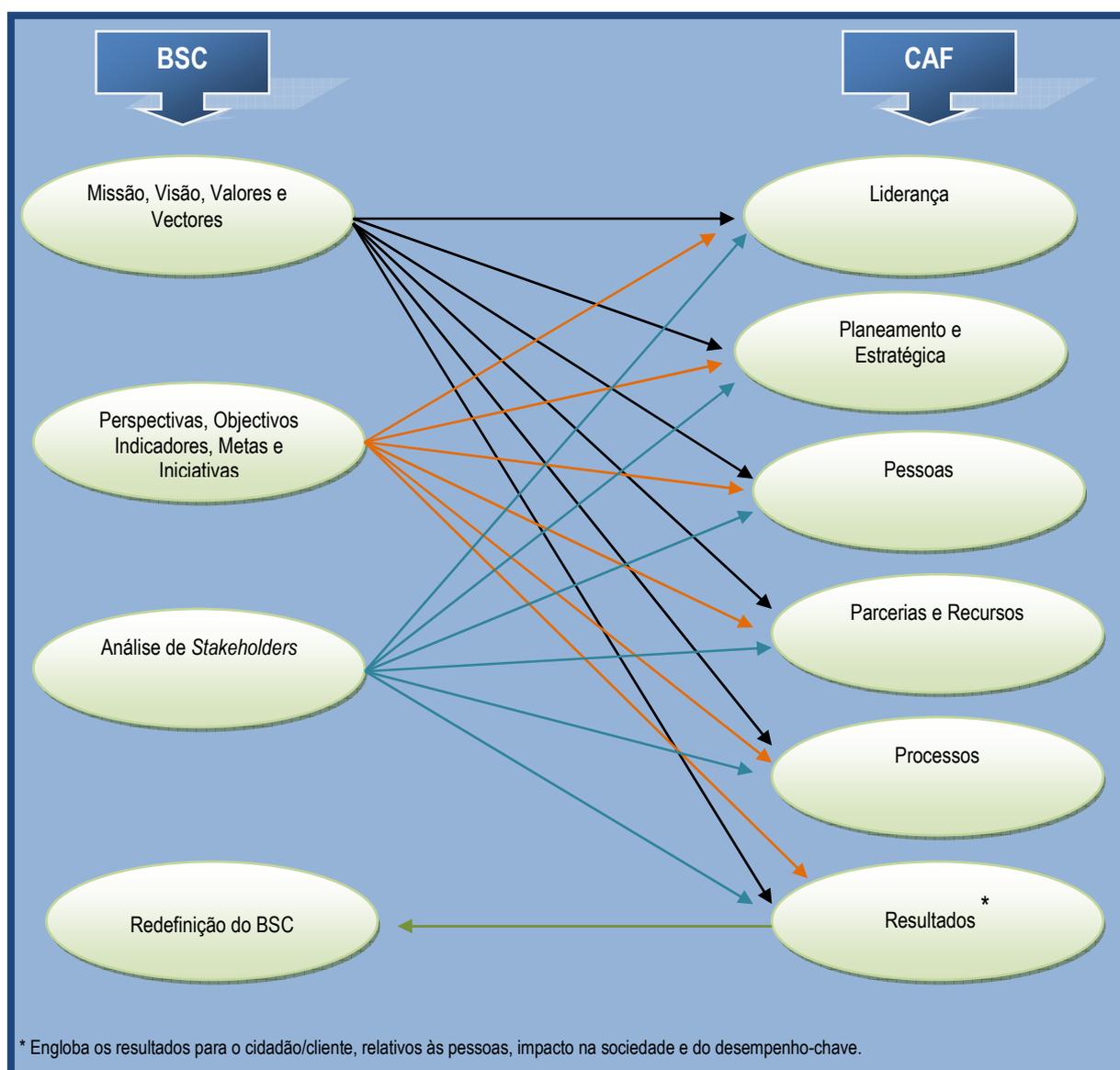
modo a alcançar a melhoria contínua. Segundo Ullman (2007), a utilização das equações estruturais pretende a confirmação das relações existentes entre as variáveis de um dado modelo.

Ainda segundo Hair *et al.* (2005), para o desenvolvimento de um modelo de equações estruturais dever-se-ão seguir os seguintes passos:

1. Definição do modelo teórico a ser testado;
2. Construção do Diagrama das relações causais;
3. Conversão do diagrama num conjunto de equações estruturais e especificações do modelo;
4. Selecção do tipo de matriz e programa de computador a ser utilizado;
5. Avaliação da identificação do modelo de equações estruturais;
6. Avaliação dos critérios de ajuste;
7. Interpretação e modificação do modelo de equações estruturais.

No presente estudo, irá proceder-se somente à definição do modelo teórico a ser testado.

Figura 4 – Patch Diagram para as relações causais do modelo BSC-CAF



A figura 4 preconiza uma perspectiva de relação entre as duas ferramentas em análise, pretendendo-se deste modo conformar a possibilidade de existências de um conjunto de relações causais simultâneas entre as perspectivas apuradas, após a revisão bibliográfica efectuada anteriormente.

Assim, as hipóteses teóricas que suportam o modelo de equações estruturais podem distribuir-se em quatro conjuntos específicos:

Conjunto 1 – Planeamento Estratégico

H1 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com o desempenho da função de liderança pela gestão.

H2 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com o planeamento e estratégia desenvolvido.

H3 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com a gestão de recursos humanos desenvolvida.

H4 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com a rede de parcerias e recursos existentes.

H5 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com os processos organizacionais.

H6 - A definição da missão, visão, valores e vectores está relacionado com os resultados a atingir.

(Este conjunto de hipóteses, poderá ser ainda desdobrado, se considerarmos missão, visão, valores e vectores separadamente, o que totalizaria um conjunto de 24 hipóteses)

Conjunto 2 – Mapa Estratégico

H1 – A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com o desempenho da função de liderança pela gestão.

H2 - A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com o planeamento e estratégia desenvolvido.

H3 - A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com a gestão de recursos humanos desenvolvida.

H4 - A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com a rede de parcerias e recursos existentes.

H5 - A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com os processos organizacionais.

H6 - A definição das perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas está relacionada com os resultados a atingir.

(Este conjunto poderia à semelhança do que aconteceu no primeiro ser dividido, se atendermos às perspectivas, objectivos, indicadores, metas e iniciativas em separado, o que totalizaria 30 hipóteses)

Conjunto 3 – Análise Estratégica

H1 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com o desempenho da função de liderança pela gestão.

H2 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com o planeamento e estratégia desenvolvido.

H3 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com a gestão de recursos humanos desenvolvida.

H4 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com a rede de parcerias e recursos existentes.

H5 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com os processos organizacionais.

H6 – A análise dos *stakeholders* está relacionada com os resultados a atingir.

Conjunto 4 – Resultados

H1 – Os resultados para o cidadão/cliente estão relacionados com a redefinição do BSC.

H2 – Os resultados relativos às pessoas estão relacionados com a redefinição do BSC.

H3 – Os resultados do impacto da sociedade estão relacionados com a redefinição do BSC.

H4 – Os resultados do desempenho-chave estão relacionados com a redefinição do BSC.

Deste modo, é agora possível passar à fase de formulação matemática do *patch diagram*, recorrendo ao modelo de notação matricial, o qual não vai ser objecto no presente estudo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Administrações Públicas estão cada vez mais a ser desafiadas pelas reestruturações que a nível internacional têm vindo a ocorrer, existindo por isso uma crescente preocupação com a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos, o que promove o surgimento de ferramentas que possam medir o desempenho organizacional, no sentido da melhoria contínua e da prestação de um melhor serviço público.

A necessidade de planear e implementar processos de monitorização, medição, análise e melhoria, leva a que as organizações se socorram de ferramentas que lhes permita fazer uma auto-avaliação, a mais completa possível. Quer o BSC, quer a CAF possuem um formato simples e acessível, permitindo de certo modo, a compreensão e utilização de técnicas de gestão da qualidade, numa perspectiva contínua.

O BSC propõe uma relação de causa-efeito entre as áreas estratégicas da organização, enquanto a CAF permite uma auto-avaliação dessas mesmas áreas estratégicas, e propõe uma vinculação entre o cumprimento de objectivos estratégicos e os sistemas de incentivos dos colaboradores, permitindo a CAF aferir a satisfação em relação a essa mesma relação.

Em suma, e analisando conjuntamente as duas ferramentas, CAF e BSC, pode-se inferir que a CAF auxilia os gestores a:

- Compreender os princípios de excelência que têm de estar subjacentes na sua organização, de modo a alcançar as expectativas dos clientes;
- Compreender os princípios que sustentam o BSC, seja ele ao nível sectorial ou corporativo;
- Identificar as áreas em que pode fomentar o crescimento e aquelas em que necessita de efectuar melhoramentos.

Por sua vez, o BSC auxilia os gestores a :

- Estarem atentos à execução dos objectivos que delineam e às relações que são necessário estabelecer para conseguir alcançar esses mesmos objectivos;
- Darem prioridade aos planos de acções sugeridos pela CAF.

Poder-se-á constatar que a utilização conjunta de vários instrumentos ligado à Gestão pela Qualidade Total, permite às organizações, sejam elas públicas ou privadas alcançar a melhoria do seu desempenho organizacional. Se olharmos para as componentes do BSC e da CAF, podemos ver, que em determinados patamares, a informação que sustenta as vertentes (BSC) e os critérios (CAF) é a mesma, ou possui uma estreita relação.

Nesse sentido, a elaboração de um modelo que incorpore as nuances de ambos, permite ligar de certo modo a parte financeira e social da organização, através de um alinhamento com a missão, visão e valores e estratégia, atendendo a uma auto-avaliação que desperta os pontos fortes e permite efectivar acções de melhoria em situações menos producentes da organização.

O presente estudo possui como principal **limitação**, o facto de não apresentar a conclusão do modelo de equações estruturais, tendo ficado pela formulação das hipóteses, facto que poderá ser suprido em **investigações futuras**, através da operacionalização do modelo de equações estruturais, assim como a sua aplicação a uma realidade concreta.

5. BIBLIOGRAFIA

ALCHIAN, A., DEMSETZ H. (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization". American Economic Review, 62 (5): 777-795.

APARISI CAUDELI, J. e RIPOLL FELIU, V. (2000), "El Cuadro del Mando Integral: Una herramienta para el control de gestión". Partida Doble, N.º 114, septiembre, pp. 54-63.

ATKINSON, A., WATERHOUSE, J. e WELLS, R. (1997), "A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement". Sloan Management Review, 38 (3): 25-37.

BANKER, R. JANAKIRAMAN, S. e KONSTANS, C. (2001), "*Balanced Scorecard: Linking Strategy to Performance*." Financial Executive Research Foundation.

BARDIN, L.(1995), "*Análise de Conteúdo*". Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70 Lda.

BOURNE, M. (2000), "*Understanding the Balanced Scorecard in a Week*". Hodder e Stoughton.

CHOI, T. (1995), "*Conceptualizaing continuous improvement: Implications for organizational change*". Ómega, (23), pp. 607-624.

CNAVES, Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (2000), "Processo de Avaliação do Ensino Universitário, Guião de Auto-Avaliação".

CNAVES, Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (2000), "Processo de Avaliação do Ensino Politécnico, Guião de Auto-Avaliação".

CNE, Comité National D'Évaluation (2001), "Guide de L'évaluation des Universités". Paris, Autorité Administrative Indépendante.

CRE, Association of European Universities (2000), "CRE Institutional Review Program: Guidelines for Self-Evaluation and Preparation for Review Visits".

CRONIN, J. e TAYLOR S. (1992), "Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension". Journal of marketing, Jul.

CROSBY, P. (1979), "Quality is free: the art of making quality certain". New American Library, New York.

DEMING, E. (1986), "Out of the crisis". Cambridge university press.

DGAP – Direcção Geral da Administração Pública (2007), "Estrutura Comum de Avaliação: melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação". Lisboa: DGAP.

DGAP – Direcção Geral da Administração Pública (2005), "Seminário CAF: Metodologia de auto-avaliação para a melhoria dos serviços públicos". Porto: Universidade do Porto.

DOMINGUES, M. (2004), "Sistema de Gestão da Qualidade do Arsenal do Alfeite – a logística da própria organização".

EFQM - European Foundation for Quality Management (1999), "The EFQM Excellence Model, Public and Voluntary Sector".

GOSTER, L. e SQUINES, A. (2003), "*Providing quality in the public sector: a practical approach to improving public services*". Philadelphia: Open University Press.

GROONROOS, C. (1996), "*Relationship marketing: the strategy continuum*". Journal of the Academy of Marketing Science, 23, (4), pp. 252-254.

HAIR, J., ANDERSON, R., TATHAM, R. e BLACK, W. (2005), "*Análise multivariada de dados*". Porto Alegre: Artmed.

JURAN, J. (1988), "Juran`s Quality Control Handbook". 4th., McGraw-Hill, New York.

- KAPLAN, R e NORTON, D. (2001), *“Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: part II”*. Accounting Horizons: June 15, (2), pp. 147-160.
- KAPLAN, R. e NORTON, D. (1997), *“Cuadro de Mando Integral – The Balanced Scorecard”*. Ediciones Gestión 2000, SA, Barcelona.
- KAPLAN, R. e NORTON, D. (1996) , *“Linking the Balanced Scorecard to strategy”*. Harvard Business Review, 53-79.
- LEBAS, M. e EUSKE, K. (2002), *“A Conceptual and Operational Delineation of Performance”*, in
- LORINO, P. (1997), *“Méthodes et pratiques de la performance - le guide du pilotage”*. Les Éditions d'Organisation, Paris.
- NEELY, A. (Ed.) (2002). *Business Performance Measurement – Theory and Practice*, Cambridge University Press, 65-79.
- NEGRE, J. e VIVAS URIETA, C. (2003), *“El cuadro de mando integral en la administración Pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès”*.VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Oct., Panamá.
- OLVE, N., ROY, J. e WETTER, M. (2000), *“Implementando y Gestionando el Cuadro de Mando Integral :Guía práctica del Balanced Scorecard”*. Ediciones Gestión 2000, SA, Barcelona.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. e BERRY, L. (1998), *“SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality”*, Journal of Retailing, Vol. 64, nº 1, pp 12-40.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. e BERRY, L. (1985), *“A conceptual model of service quality and its implications for future research”*, Journal of Marketing, Vol. 4, nº 4, pp 41-50.
- PROTTI, D. (2002), *“A proposal to use a balanced scorecard to evaluate Information for Health: an information strategy for the modern NHS (1998-2005)”*. Computers in Biology and Medicine, n.º 32, pp. 221-236.
- RIBEIRO, M. (2000), *“O serviço público na União Europeia: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária”*. Fórum 2000. Lisboa: ISCSP.
- ROCHA, J. (2006), *“Gestão da Qualidade aplicada aos serviços públicos”*.Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J. e SELIG, P. (2001), *“O sistema de gestão Balanced Scorecard e os seus impactos sobre a teoria de custos”*. VII Congreso del Instituto Internacional de Costos, 4-6 Julio, León, España.
- ROSA, M., SARAIVA, P. e DIZ, H. (2003), *“Excellence in Portuguese higher education institutions.”*, Total Quality Management, Vol. 14, Nº.2, 180-197.
- SARAPH, J.; BENSON, G. e SCHROEDER,R. (1989), *“An instrument for measuring the critical factors of quality management”*. Decision sciences, (20), pp.810-829.
- SHADISH, W., COOK, T. e CAMPHELL,D. (2002), *“Experimental and quasi-experimental design for generalized causal inference.”* Boston: Houghton Mifflin Company.
- SPACEK, D. (2007), *“Common Assessment Framework: potencial and factual issues in the Czech administrative practice”*. Organizaciju Vadyba: Sisteminiai Tyrimai, 43.

- TANGEN, S. (2004), "Performance measurement: from philosophy to practice". *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (8): 726-737.
- TEJEDOR, J., ELOLA, L. e TEJEDOR, A. (2008), "*The application of neural networks in the study of the influence of temporality on strategy map indicators in a Spanish hospital*". *Total Quality Management & Business Excellence*, 19(6), pp. 643-659.
- TRIVIÑOS, A.(1987), "*Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*". São Paulo: Atlas, pp. 175.
- ULLMAN, J. (2007), "*Structural Equation Modeling*". Em Tabachnick, B. e S. Fidell, L. (Orgs.), *Using multivariate statistics* (5ª ed.). Boston: Pearson Education.
- VILLORIA, M. (1996), "*Modernización Administrativa y Gobierno Burocrático*". La Nueva Administracion Pública, pp. 98.
- WEBER, R. (1990), "*Basic content analysis*". Newbury Park : Sage.
- YOUNG, S. e O'BYRNE, S. (2001), "*EVA® and Value-Based Management: a practical guide to implementation*". New York, McGraw-Hill.
- YUAN, F-C. e CHIU, C. (2009), "*A hierarchical design of case-based reasoning in the balanced scorecard application.*", *Expert Systems with Applications* 36 (333-342).
- ZEITHANL, V., PARASURAMAN, A. e BERRY, L. (1990), "*Delivering Quality Service: balancing customer perceptions and expectations.*"New work: The free press.