

O SECTOR PÚBLICO DO TRANSPORTE COLECTIVO DE PASSAGEIROS: UMA APLICAÇÃO DO BALANCED SCORECARD

Graça Maria Afonso da Costa
Mestre Assistente
Faculdade de Ciência e Tecnologia - UFP
graca@ufp.pt

Inicialmente desenvolvida para o Sector Privado, a metodologia do Balanced Scorecard (BSC) como avaliação de desempenho aliada ao planeamento estratégico tem sido aplicada ao Sector Público. Kaplan e Norton (1996) traduzem a estratégia em quatro passos, alinhados segundo uma lógica em que se privilegia a componente financeira; na adaptação ao Sector Público, a escolha das perspectivas deve ser a que mais se adequa à cultura, estratégia e preocupações da organização em causa. Nas secções seguintes reflecte-se sobre a necessidade da intervenção do Estado no sector dos transportes e ensaia-se uma aplicação desta metodologia ao Sector do Transporte Colectivo de Passageiros.

1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SECTOR PÚBLICO DOS TRANSPORTES

O Estado deve constituir-se como garante de eficiência e de equidade: (i) de eficiência na alocação de recursos dentro do Sector dos Transportes, na sua relação com os outros sectores e na racionalização de custos; (ii) de equidade na distribuição de benefícios e na atribuição de custos, tendo em vista a satisfação de utentes e de beneficiários (*customers*).

Na prossecução destes valores fundamentais, a Administração Central é a responsável pela satisfação das necessidades colectivas ao nível das grandes infra-estruturas de transporte terrestre, marítimo, fluvial e aéreo, *i.e.* obras que valem como factor de desenvolvimento e de coesão social, procurando mitigar os problemas de desigualdades económicas decorrentes de diferentes graus de mobilidade, fundamentalmente entre indivíduos que dispõem de meios próprios para se deslocarem e os que deles não dispõem (Viegas, 2004).

Os transportes, como uma manifestação da coesão social e do desenvolvimento equilibrado dos territórios, são por isso mesmo uma componente fundamental dos serviços públicos. O Tratado de Roma (1957), referindo-se-lhes, estabelece que “serão compatíveis com o presente tratado as ajudas que respondam às necessidades de coordenação dos transportes ou que correspondam ao reembolso de determinadas obrigações inerentes à noção de serviço público”.¹ Em particular, o Estado deve intervir no Sector Público de Transporte Colectivo de Passageiros: (i) na execução das infra-estruturas, (ii) na definição de ofertas obrigatórias de serviços de transportes públicos, (iii) na fixação de regras e regimes tarifários, (iv) na gestão de solos.

A ECONOMIA DE MERCADO E A PROVISÃO PÚBLICA

Entre o monopólio privado, o monopólio público, a livre concorrência e a concorrência controlada, a necessidade da intervenção do Estado faz-se sentir de diferentes modos. Entre a Regulação e a Desregulação existem diferentes modelos, experimentados em áreas metropolitanas, resultado de uma orientação no sentido da redução da despesa pública (Costa, 1996). A intervenção do Estado também ocorre por falta de alternativa, seja porque a execução de infra-estruturas representa de um modo geral um custo elevado, em parte sem retorno, seja porque a garantia de não exclusão de um bem diz respeito à realidade dos Estados, seja ainda porque importa integrar o transporte em políticas económicas mais amplas de ocupação do solo e desenvolvimento social.

¹ Vd. O Livro Branco da Política Europeia de Transportes para 2010, editado pela Comunidade Europeia, 2002.

INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO

A intervenção do Estado pode incidir do lado da Oferta, na provisão de bens (infra-estruturas) e serviços, na implementação de medidas financeiras como subsídios, fundos, empréstimos, garantias, e/ou do lado da Procura, na fixação de preços (incentivos financeiros) como taxas de combustível, portagens, estacionamento, tarifas de transportes públicos, através de regulamentos específicos de concorrência, segurança ambiental e de política de uso dos solos (Viegas, 2004).

A ponderação desta intervenção terá de alinhar com as prioridades definidas pela UE para 2010², *i.e.*: o equilíbrio sustentável dos diferentes modos de transporte; o desenvolvimento da intermodalidade; a redução do congestionamento; a segurança e a qualidade dos serviços prestados; o direito à mobilidade.

CONCLUSÃO

Entre a dimensão estratégica/estrutural e a dimensão tática/conjuntural do Sector dos Transportes, a acção governativa implica obrigações de serviço público que, segundo Viegas (2004), o Estado tem, directa ou indirectamente, de cumprir como: de servir (horário e percurso); de transportar (capacidade suficiente); de qualidade (condições mínimas de conforto e segurança); de preço (estrutura e níveis de preço dos títulos de transporte).

2. UMA APLICAÇÃO DO BALANCED SCORECARD (BSC): O CASO DA SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLECTIVOS DO PORTO (STCP)

INTRODUÇÃO

Na construção da matriz do BSC para a STCP, enquanto aplicação de uma metodologia de acompanhamento do desempenho da responsabilidade fiduciária da sua administração, num quadro de valores públicos e de convergência para uma empresa de serviços de excelência, tomaram-se alguns elementos da empresa, disponíveis, como ponto de partida para uma futura e sistemática aplicação do método; referimo-nos à definição da missão da empresa, ao quadro estratégico e aos objectivos estratégicos, tal como foram concebidos pelo quadro

² *Idem.*

de administradores para os anos fiscais de 2001-2003. Tomaram-se em consideração os objectivos operacionais para o ano fiscal de 2002 e o relatório e contas do ano fiscal de 2002.

Como metodologia de trabalho adoptaram-se, em parte, os documentos usados pelo Ministério de Transportes dos E.U.A. (U. S. Department of Transportation).

PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO DO BSC

A nossa proposta para uma prática do BSC passa pelo seguinte alinhamento de documentos fundamentais, passível de ser genericamente aplicável a qualquer sector de actividade:

O Plano Estratégico – é o documento que define as direcções que a empresa deseja tomar, a visão e a missão, e que reconhece a necessidade de decidir objectivos e identificar os indicadores de medidas para acompanhar a evolução do desempenho em direcção aos primeiros (refere-se, neste caso particular, aos anos fiscais de 2001 a 2003);

O Plano de Actividades – importa à prossecução do Plano Estratégico na medida em que o traduz em planos de actividades anuais; define um conjunto de actividades e metas;

O Orçamento – define os recursos necessários para atingir os objectivos estratégicos;

O Processo de Aceitação – é o documento usado para traduzir e disseminar de cima para baixo, da administração aos departamentos, as metas e objectivos; esta abordagem *top/down* percorre os diferentes patamares hierárquicos, dependendo por isso do organigrama da empresa.

O Balanced Scorecard – como um processo de aproximar as linhas estratégicas das operações quotidianas, mais perto do terreno portanto, define indicadores de desempenho que acompanham o processo de aproximação, disseminando a estratégia pela organização.

A ESTRATÉGIA DA STCP

Subjacente ao ponto de partida desta aplicação e à definição do Plano Estratégico está uma reflexão da Administração da STCP sobre a estratégia a seguir pela empresa: “É missão da STCP gerar benefícios sociais e ambientais através da sua actividade de transporte público de passageiros na Área Metropolitana do Porto, num quadro de racionalidade económica”.³

A estratégia da STCP aparece fragmentada segundo dois grandes temas, por um lado, os “Benefícios Sociais e Ambientais” e, por outro, a “Racionalidade Económica”. Para cada

³ *Vd. STCP, SA (2003) Relatório e Contas 2002.*

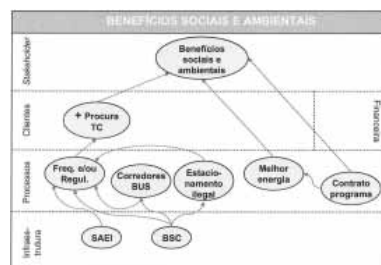
tema a empresa desenvolveu um mapa estratégico em que são estabelecidas relações de causa/efeito, já segundo determinado alinhamento das perspectivas do BSC não necessariamente coincidente com o proposto neste trabalho. São esses dois mapas que a seguir reproduzimos.

Num quadro de serviço público regulado pela Comissão Europeia o futuro próximo de empresas como a STCP passa por uma profunda alteração do seu relacionamento com os seus *stakeholders*, função da disputa, em concurso público internacional, pelo serviço e área territorial onde hoje opera. A gestão integrada das novas questões decorrentes da contratualização do serviço público poderão determinar neste uma maior atenção para com as novas ferramentas de gestão como o BSC.

Voltando à aplicação, nas secções seguintes procura-se descrever, com base nos documentos da STCP já citados, um exemplo do processo de construção dos indicadores de desempenho do BSC e da tipificação da recolha de informação que lhes está subjacente.

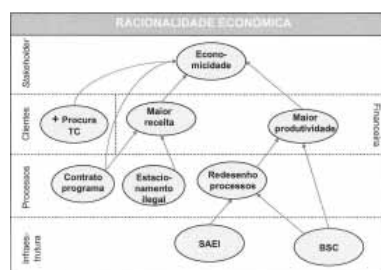
DISSEMINAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Para chegar até ao conjunto de indicadores de desempenho é importante estabelecer um modelo de aproximação gradual a partir das metas e dos objectivos do quadro estratégico. O modelo seguinte ilustra como os indicadores de



Quadro 1 Mapa Estratégico do Tema Benefícios Sociais e Ambientais

Fonte: adaptado a partir de Relatório e Contas 2002, STCP, SA.



Quadro 2 Mapa Estratégico do Tema Racionalidade Económica

Fonte: adaptado a partir de Relatório e Contas 2002, STCP, SA.

desempenho para a STCP podem ser determinados utilizando o processo de disseminação da estratégia delineada pela empresa. De referir a importância de estabelecer metas gradualmente ligadas à gestão operacional e, a este nível, quantificá-las.

MISSÃO⁴ / QUADRO ESTRATÉGICO⁵ (médio prazo) / PLANO ESTRATÉGICO⁶ (OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS) (pluri-anual) / PLANO DE ACTIVIDADES⁷ (OBJECTIVOS OPERACIONAIS) / BALANCED SCORECARD (ver quadro 3)

Os valores do quadro 3 (resultados efectivos) serão comparados com as metas quantitativas (resultados previstos) fixadas pela empresa para cada um dos indicadores de desempenho seleccionados.

Customer	Financeira	Processos Internos	Aprendizagem e Crescimento
<p>ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO CUSTOMER:</p> <ul style="list-style-type: none"> capacidade de resposta (índices de pontualidade e frequência); qualidade do serviço (nível de conforto, taxa de ocupação e velocidade comercial); nível de confiança (nº de serviços não realizados, taxa de avarias). <p>ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO INTERNAL CUSTOMER:</p> <ul style="list-style-type: none"> ambiente de trabalho; cultura, valores, responsabilização; liderança e gestão (nº de reuniões desmarcadas). <p>[...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> Relação custo/benefício para o customer, internal customer e gestor (nº de serviços perdidos). Percentagem de redução de custos na prossecução das metas. Nº de serviços/tarefas/projectos que atingem pelo menos 90% do custo, prazo e/ou objectivos estipulados. <p>[...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> Índice de valorização pela adopção de boas práticas. Índice de aplicação e cumprimento de normas e regulamentos. <p>[...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> Índice de fiabilidade na informação disponível no apoio à tomada de decisão. <p>STANDARD DE QUALIFICAÇÃO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nº de empregados com as habilitações mínimas; Nº de empregados com formação específica; Nº de horas de formação. <ul style="list-style-type: none"> Taxa de participação em projectos de I&D (nº de novos serviços lançados, ciclo de desenvolvimento de novos serviços). <p>[...]</p>

Quadro 3 O Balanced Scorecard para a STCP

Fonte: adaptado a partir de U.S. Department of Transportation.

METODOLOGIA PROPOSTA PARA A STCP

A metodologia subjacente à elaboração do quadro 3 é estruturada para acompanhar o desempenho e promover o objectivo de uma empresa de excelência; para atingir o equilíbrio (balance) propõem-se quatro perspectivas hierarquizadas e as seguintes relações de causa/

⁴ Vd. STCP, SA (2003) Relatório e Contas 2002.

⁵ Relativo aos anos 2001-2003, vd. Marques, M. (2001 e 2002).

⁶ *Idem.*

⁷ Vd. Marques, M. (2002).

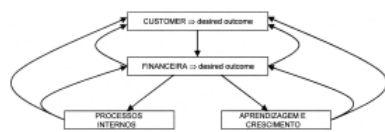


Fig.1 Relações de Causa/Efeito entre as diferentes Perspectivas

efeito (ver figura 1): *Customer* (*stakeholders*: utente, beneficiário, trabalhador); *Financeira* (*stakeholder*: accionista): objectivos fixados em função dos objectivos da perspectiva anterior; *Processos Internos*: objectivos fixados em função dos objectivos das perspectivas *customer* e financeira; *Aprendizagem e Crescimento*: objectivos fixados em função dos objectivos das perspectivas *customer* e financeira.

Factores Geradores de Valor (FGV) - a partir destas perspectivas, identificámos, em áreas específicas de desempenho, os FGV que consideramos críticos do desempenho de uma empresa pública, *i.e.* os *Lead Indicators*, incluindo a dimensão financeira:

Qualidade:

capacidade de resposta, ambiente de trabalho, indicadores de serviço público, benefícios ambientais, inovação e desenvolvimento;

Racionalidade económica.

Seleção de Medidas – após a identificação dos FGV chave avalia-se o desem-

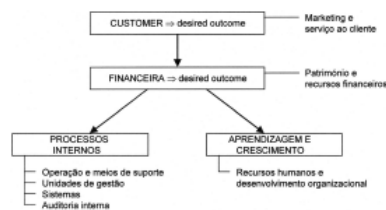


Fig.2 Objectivos Operacionais fragmentados por Perspectiva

penho da empresa segundo as quatro perspectivas seleccionadas para o BSC. As metas são críticas para o processo de medição, devem basear-se em pesquisa, experiência e/ou *benchmarking* de modo a ser um processo realista. Os indicadores de desempenho escolhidos destacam os resultados necessários para ir ao encontro da estratégia fragmentada por perspectiva (ver figura 2).

Orientação para a selecção das medidas – os indicadores devem estar ligados aos factores de sucesso (FGV); devem ser um mix de passado presente e futuro de modo a assegurar que a organização está atenta a estas três perspectivas; devem estabelecer-se à volta das necessidades de utentes/beneficiários, do accionista (Estado) e de outros *stakeholders* relevantes; devem começar no topo da administração e serem fragmentadas até se relacionarem com as tarefas quotidianas dos trabalhadores.

PROCESSOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO ⁸

Após a definição dos FGV e dos indicadores de desempenho é necessário ponderar como é que a informação vai ser reunida e avaliada. Propomos para a STCP três procedimentos: inquéritos (informação qualitativa), sistemas de gestão da informação (informação quantitativa) e de diagnóstico (informação qualitativa e/ou quantitativa). Cada um destes métodos de recolha e tratamento da informação é desenvolvido de modo a calcular resultados que, quando ligados entre si, irão constituir o BSC da STCP: o Procedimento Inquéritos faz uso de dados maioritariamente qualitativos com *input* electrónico, via internet e w.w.w., introduzido pelo próprio *customer*, empregado, gestor, etc., e compilados pelo gestor do BSC; o Procedimento de Sistemas de Gestão da Informação usa dados quantitativos apoiado em *software* próprio, os *inputs* são produzidos pelo próprio operador e compilados pelo gestor do BSC; o Procedimento de Diagnóstico pode usar dados qualitativos para complementar dados quantitativos em que normalmente os dados são recolhidos pela equipa do BSC e compilados por avaliadores externos.

Os indicadores de desempenho do BSC constantes do quadro 3, propostos para a STCP, são agora associados aos respectivos processos de recolha e tratamento da informação; àqueles indicadores deverá acrescentar-se as metas a estipular pelo *stakeholder* Estado.

O Mapa BSC - quando os resultados das medições relativas aos três procedimentos descritos nesta secção são apresentados é possível estabelecer uma visão global da evolução da performance da empresa de acordo com os objectivos estratégicos. Para isso torna-se determinante (i) recolher a informação, (ii) calcular os resultados e (iii) associar estes resultados a um gráfico. Este gráfico deverá mostrar os resultados divididos pelas perspectivas atrás propostas, segundo as mesmas áreas funcionais, ou em áreas que se reflectem umas nas outras em termos de desempenho, ou ainda agrupadas de modo a formar um quadro do desempenho da empresa em termos globais ou sectoriais. Sempre que possível os mapas devem permitir o *benchmarking*⁹.

⁸ Vd U. S. Department of Transportation.

⁹ O *benchmarking*, comparação entre desempenhos, providencia um indicador da performance da empresa e serve como *input* para a obtenção de metas. O intuito não é tanto identificar o melhor resultado mas identificar as melhores práticas, analisar percursos de sucesso e as decisões que se lhes encontram associadas; a comparação entre empresas do mesmo sector ou entre departamentos da empresa, consoante se trata de um BSC para a empresa ou para um sector da empresa, é válida quando se registam alguns factores comuns que, como é óbvio, permitem a comparação. Por exemplo quando: (i) o orçamento disponível é idêntico; (ii) o montante gasto, ou a percentagem face ao orçamento global, com um determinado departamento em análise é semelhante; (iii) a missão ou as tarefas desenvolvidas igualam em complexidade; (iv) os produtos ou serviços prestados são idênticos.

FACTORES GERADORES DE VALOR NA APLICAÇÃO DO BSC

A recolha de informação neste contexto de metas e objectivos a atingir é, obviamente, extremamente importante, tal como a compreensão do significado de um resultado. A utilização da informação dos três processos permite avaliar o grau de progresso em direcção às nossas metas e objectivos. Mas como é que esta informação pode ser usada e qual o significado dos resultados? Consideremos algumas questões:

A informação revela alguma tendência do desempenho ao longo do tempo? Se sim como? Revela uma perda numa área e um ganho noutra área? Comparando estes dados com os dados do passado podemos determinar se estamos, ou não, no bom caminho;

As metas de desempenho foram alcançadas? Se não analisar o que impediu o desempenho;

As metas de desempenho foram excedidas? Se sim talvez a organização possa obter outros benefícios como, por exemplo, a redução de custos operacionais;

A informação pode ser usada para melhorar o desempenho de outras áreas ou refere-se a uma área específica?

Onde aplicar recursos para atingir o maior retorno?

Para o sucesso da aplicação do BSC são determinantes vários factores como:

- o apoio da gestão a todos os níveis;
- a divulgação dos conceitos, objectivos e benefícios do método;
- a promoção da participação em inquéritos;
- a partilha de resultados e o *feedback*;
- a utilização dos resultados obtidos na determinação de estratégias de desempenho;
- a configuração de metas com resultados de *benchmarking*.

CONCLUSÃO

O Balanced Scorecard como matriz de acompanhamento do desempenho e promoção de valores públicos requer empenho e análise crítica. A partir destes elementos, que constituem uma base de trabalho, a continuação da aplicação da metodologia cujo início se procurou descrever neste artigo, só fará sentido após serem aferidas pela STCP, em iterações sucessivas, as hipóteses nela formuladas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Costa, A. (1996). The Organisation of Urban Public Transport Systems in Western European Metropolitan Areas. *In: Transpn Res. -A*, Vol. 30, No. 5, pp. 349-359.

Kaplan, R. e Norton, D. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business Press, EUA.

Kaplan, R. e Norton, D. (1998). *Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance*, Harvard Business School Press, EUA.

Kaplan, R. e Norton, D. (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business Press, EUA.

Kerr, D. (2001). The Balanced Scorecard in the Public Sector. *In: Perform Magazine*, Vol.I, nº 8, pp. 4-9.

Marques, M. (2001). Mensagem do Presidente do CA da STCP na secção pública de Apresentação de Contas de 2000 em 23 de Fevereiro de 2001.

Marques, M. (2002). Mensagem do Presidente do CA da STCP na secção pública de Apresentação de Contas de 2001 em 28 de Janeiro de 2002.

Niven, P. (2003). *Balanced Scorecard step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, EUA.

Procurement Executives' Association (1998). *Guide to a Balanced Scorecard Performance Management Methodology*, PEA.

S.T.C.P., S.A. (2003). Relatório e Contas 2002.

Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*, 3rd edition, W.W. Norton & Company, EUA.

U. S. Department of Transportation. [Em linha]. Disponível em <http://www.dot.gov/.com>. [Consultado em 15.05.2004].

União Europeia (2002). *O Livro Branco da Política Europeia de Transportes para 2010*, editado pela Comunidade Europeia.

Viegas, J. (2004). Disponível em <http://www.cesur.civil.ist.utl.pt/>. [Consultado em 15.06.2004].