

Benchmarking e Melhorias de Eficiência no Sector Público

Raquel Belo*

Resumo

O presente estudo tem por objectivo contribuir para a disseminação de práticas de *benchmarking* nos serviços da administração pública portuguesa, enquanto instrumento de melhoria da eficiência e de racionalização da despesa pública. Através de alguns exemplos, a nível internacional e nacional, mostra-se como a utilização do *benchmarking*, nomeadamente para a comparação de práticas de gestão em áreas administrativas e do desempenho de unidades de saúde e de ensino, pode ser eficaz na melhoria da eficiência dos serviços públicos, e por conseguinte, na melhor afectação dos dinheiros públicos.

Palavras-Chave: *Benchmarking*, *Eficiência*, *Boas práticas*.

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C - 1º
1100 - 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Estagiária no GPEARI-MFAP, no âmbito do Programa de Estágios Profissionais na Administração Central (PEPAC).

Estágio orientado por Conceição Amaral.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade da autora.

1. Introdução

A essência do *benchmarking* consiste em incentivar a ser “o melhor dos melhores”. A comparação de desempenho – quer seja a nível de países, organizações ou indivíduos – permite destacar as melhores práticas que, se adoptadas ou adaptadas, podem conduzir a desempenhos superiores. Aplicado ao sector público, o *benchmarking* revela-se um poderoso meio de incentivo à melhoria de desempenho dos serviços, em alternativa à concorrência de mercado, ausente neste sector.

Actualmente assiste-se, a nível internacional, a um crescente uso do *benchmarking* como meio de racionalização da despesa pública, num contexto de fraco crescimento económico e fortes restrições orçamentais, que obriga os Governos a uma maior disciplina, rigor e transparência no uso dos recursos públicos, que são limitados. Esta técnica permite identificar boas práticas que poderão ser adoptadas pelos serviços públicos, melhorando o seu desempenho e, através de uma gestão mais eficiente dos recursos, proporcionar potenciais ganhos de poupança/redução de custos e, desta forma, poder inclusive libertar recursos a ser afectos a áreas prioritárias ao desenvolvimento económico e social.

Tendo por objectivo contribuir para a disseminação de práticas de *benchmarking* nos serviços da administração pública, o presente artigo começa por apresentar na secção 2 o conceito, objectivos e benefícios do *benchmarking*. As secções 3 e 4 descrevem os métodos e tipos de *benchmarking* existentes, sendo ainda apresentados exemplos de práticas de *benchmarking*. Por último, na secção 5, são apresentadas as conclusões.

2. *Benchmarking* – Conceito, objectivos e benefícios

2.1. Conceito

É possível encontrar na literatura diversas definições de *benchmarking*. Segundo a OCDE (1997), o *benchmarking* consiste em “identificar e implementar as melhores práticas”. O *European Benchmarking Code of Conduct- 2009* identifica como palavras-chave associadas ao *benchmarking* “to make comparisons with others”. De acordo com a definição do EIPA (2008), o *benchmarking* é um processo de aprendizagem que resulta da comparação do desempenho das organizações.

O termo *benchmarking* está, aliás, integrado no vocabulário português, podendo ser localizado num dicionário de língua portuguesa que o define como “o processo por meio do qual uma empresa reproduz desempenhos bem-sucedidos de outras empresas numa determinada área de actividade”.

Por sua vez, a Accenture (2006) define *benchmarking* como o processo sistemático e contínuo de comparação das práticas de uma organização com organizações similares no âmbito dos processos e dos resultados, como meio de identificar oportunidades para melhorar o desempenho dos serviços e/ou reduzir custos.

Este conceito, que surgiu e representa uma prática comum no sector privado, tem-se tornado um instrumento essencial para a melhoria do desempenho no sector público, na generalidade dos países desenvolvidos.

2.2. Objectivos

Os objectivos para a utilização do *benchmarking* no sector público podem variar entre países e organizações. No entanto, a OCDE (1997) identifica alguns objectivos básicos comuns:

- Avaliar o desempenho de uma organização de uma forma mais objectiva, comparando-a com outras organizações ou com um valor de referência (*benchmark*);
- Identificar falhas ou problemas que a organização enfrente e áreas a melhorar;
- Criar motivação sustentada para a melhoria. A falta de concorrência no sector público pode limitar a pressão para a melhoria do desempenho. O *benchmarking*, ao expor a posição relativa das organizações poderá criar o incentivo para a melhoria, em alternativa às pressões de mercado;
- Identificar os melhores processos com vista a adoptá-los. As organizações tendem a ser conservadoras relativamente aos processos adoptados pelo que o *benchmarking* pode ser usado para estimular a implementação de melhores práticas.
- Identificar casos de sucesso, avaliando os resultados da implementação dos planos de melhorias (objectivo este que é frequentemente descurado).

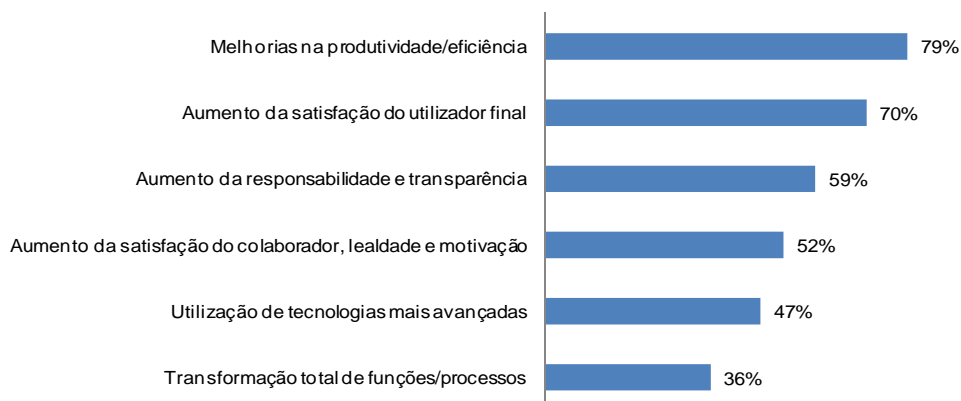
2.3. Benefícios

A experiência mostra que, quando usado de forma apropriada e eficaz, o *benchmarking* no sector público torna-se um importante instrumento de melhoria do desempenho das organizações, de redução de custos e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, empresas e sociedade em geral (OCDE, 1997 e Accenture, 2006).

Com efeito, um estudo recente da Accenture¹ sobre *benchmarking* no sector público, abrangendo 10 países², revela que as melhorias de eficiência e o aumento da satisfação dos utilizadores surgem no topo da lista de motivações para a utilização do *benchmarking* (figura 1):

¹ Ver Accenture (2006).

² Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, África do Sul, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos da América.

Figura 1. Principais objectivos do *benchmarking*

Fonte: Accenture (2006).

Informação adicional recolhida sobre práticas de *benchmarking* no sector público a nível internacional³ confirma o uso frequente desta prática, entre outros mecanismos, com vista a impulsionar a eficiência no sector público num contexto em que os governos são continuamente pressionados para prestarem melhores serviços públicos ao menor custo. Concretamente, vários estudos da OCDE, designadamente aplicados ao sector da saúde e da educação, reconhecem que a adopção das melhores práticas é uma forma de obter ganhos de eficiência significativos, nomeadamente utilizando menos *inputs* para obter os mesmos *outputs/outcomes*, sendo o *benchmarking* um dos meios sugeridos para reduzir a despesa pública no actual contexto de restrições orçamentais que a generalidade dos países enfrenta (OCDE, 2010).

Todavia, factores como a confidencialidade da informação, a ausência de informação fidedigna para efeitos de comparação e a dificuldade na cooperação entre organizações e na partilha de informação fragilizam o êxito do processo de *benchmarking*. Outro obstáculo está relacionado com a utilização de recursos humanos que este processo requer, não disponível, regra geral, nas organizações, e com o facto de os resultados não serem imediatos. De facto, a maioria dos resultados desta análise produz efeitos apenas no médio e longo prazo.

3. Métodos de *Benchmarking*

Segundo a OCDE (1997), os métodos de *benchmarking* variam consoante:

- O que se pretende avaliar (resultados/processos);
- O elemento considerado para a comparação (outras organizações/padrão de referência);
- A finalidade da análise (melhoria contínua/avaliação).

As análises de *benchmarking* podem incidir sobre os processos ou os resultados. É de salientar a relação entre ambas: o *benchmarking* de resultados identifica os processos que devem ser melhorados, enquanto o *benchmarking* de processos potencia resultados superiores.

As organizações podem ser comparadas relativamente a outras organizações ou em relação a um padrão de referência, também designado por *benchmark*. Na primeira abordagem as organizações comparam-se entre si enquanto na segunda, as organizações comparam-se em relação ao mesmo padrão.

A tabela 1 ilustra os instrumentos usados de acordo com o tipo de comparação realizada no *benchmarking*. Por exemplo, se uma organização pretende executar uma análise de *benchmarking* de resultados comparando-se com outra entidade, então deverá fazê-lo com base em indicadores de desempenho.

³ Veja-se, por exemplo, o relatório do HM Treasury do Reino Unido “*The Spending Review Framework, 2010*” (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/spending_review_framework_080610.pdf).

Tabela 1. Instrumentos utilizados para comparação no *benchmarking*

Referência para a comparação Incidência do <i>benchmarking</i>	Outras organizações	Padrão de referência
Processos	Boas práticas	Modelos de Qualidade
Resultados	Indicadores de Desempenho	Padrões de Desempenho

Fonte: *International Benchmarking*, OCDE (1997).

O *benchmarking* pode ser utilizado quer para a melhoria contínua do serviço prestado quer para efeitos de avaliação. A melhoria contínua é o objectivo principal de muitas das organizações que implementam este tipo de iniciativas, no entanto este é um processo com elevados custos, e como tal, há tendência para optar pela vertente da avaliação, considerada como um exercício *one-off* (esporádico). Todavia, mesmo optando pela segunda abordagem, as organizações poderão realizá-la regularmente, monitorizando os resultados e assim melhorar o seu desempenho. A tabela 2 mostra as técnicas de melhoria a adoptar de acordo com as características da análise de *benchmarking* utilizada.

Tabela 2. Técnicas utilizadas consoante a finalidade do *benchmarking*

Finalidade do <i>benchmarking</i> Incidência do <i>benchmarking</i>	Melhoria contínua	Avaliação
Processos	<i>Total Quality Management</i>	Reestruturação
Resultados	Comparações de Desempenho	Avaliação de Programas

Fonte: *International Benchmarking*, OCDE (1997).

4. Tipos de *Benchmarking*

O modelo CAF (*Common Assessment Framework*), mais conhecido pela sua utilização na auto-avaliação do desempenho das organizações, pode servir de base ao *benchmarking*. A tabela seguinte ilustra os tipos de *benchmarking* que são referenciados na CAF.

Tabela 3. Tipos de *benchmarking*

Tipo de <i>benchmarking</i>	Termo de comparação	Situações em que se utiliza
<i>Benchmarking</i> interno	Diferentes departamentos de uma determinada organização	Quando, por exemplo, a organização ainda se sente inexperiente na aplicação do <i>benchmarking</i>
<i>Benchmarking</i> externo	Outras organizações conhecidas por desenvolverem boas práticas	Quando: <ul style="list-style-type: none"> Os exemplos das melhores práticas são encontrados noutras organizações São procuradas soluções inovadoras e criativas
<i>Benchmarking</i> internacional	Localizado fora do país	Quando: <ul style="list-style-type: none"> As melhores práticas estão localizadas noutras países Não existem ou há poucos termos de comparação no mesmo país Se pretende comparar o desempenho em termos internacionais

Fonte: adaptado de www.caf.dgaep.gov.pt.

O tipo de *benchmarking* mais apropriado a cada organização depende, nomeadamente:

- Dos objectivos a serem alcançados;
- Dos aspectos organizacionais a serem estudados;
- Do tempo e recursos disponíveis;
- Do nível de experiência; e
- Das fontes de boas práticas.

O *benchmarking* internacional estabelece comparações face a entidades localizadas fora do país. É utilizado nomeadamente em situações em que não existem ou existem poucos termos de comparação a nível nacional. Nestes casos, e de forma a incentivar a melhoria do desempenho dos serviços, é necessário recorrer a comparações com serviços similares noutros países.

O *benchmarking* externo consiste na comparação do desempenho de uma organização com outras reconhecidas por desenvolverem boas práticas, seja ao nível de processos ou de resultados.

Em Portugal, a utilização do *benchmarking* no sector público como instrumento de melhoria contínua e de incremento da eficiência dos serviços tem vindo a registar uma crescente disseminação, em parte, resultado da entrada em vigor, no início de 2008, do Sistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP1). Todavia, os exemplos disponíveis revelam que o recurso a práticas de *benchmarking* se encontra ainda confinado a um leque restrito de sectores/actividades, como sejam a saúde e a educação.

Os exemplos apresentados de seguida ilustram como o *benchmarking* pode ser útil para aferir a eficiência relativa do desempenho dos serviços públicos ao identificar as melhores práticas e os serviços que devem ser objecto de uma gestão mais eficiente.

Benchmarking de áreas administrativas

No Reino Unido, como na generalidade dos países anglo-saxónicos, o desenvolvimento de práticas de *benchmarking* no sector público tem uma longa tradição e está associado às reformas da administração pública, as quais apresentavam como característica comum o objectivo de aumentar o *Value for Money* (garantir aos contribuintes a melhor aplicação dos seus impostos). Neste contexto, assistiu-se ao desenvolvimento de várias iniciativas visando a melhoria da eficiência do sector público como meio para reduzir o défice público. Uma dessas iniciativas foi desenvolvida no âmbito do *Operational Efficiency Programme*, subjacente ao Orçamento do Estado para 2009. Neste programa concluiu-se que existia margem para realizar poupanças se fosse melhorada a gestão em áreas de suporte como a gestão financeira e de recursos humanos, recomendando-se a comparação com o praticado no sector privado. Consequentemente, foi elaborado um exercício de *benchmarking*⁴ incidindo em cinco áreas administrativas: gestão financeira, gestão de recursos humanos, tecnologias de informação, contratação pública e património, abrangendo cerca de 153 departamentos e 770 000 colaboradores. Com este exercício apurou-se um potencial de redução dos gastos públicos em funções administrativas em cerca de 20%.

Benchmarking dos hospitais empresariais

Em Maio de 2003 foi apresentado um estudo sobre *benchmarking* dos 31 hospitais empresariais⁵ com o objectivo de identificar o potencial de melhoria do desempenho dessas unidades de saúde. O estudo procedeu a uma análise da eficiência relativa dos hospitais tendo em vista explicar as diferenças no seu desempenho económico-financeiro, avaliar o potencial de melhoria de cada entidade, identificar as melhores práticas e delinear um plano transversal a todos os hospitais para alcançar as melhorias pretendidas.

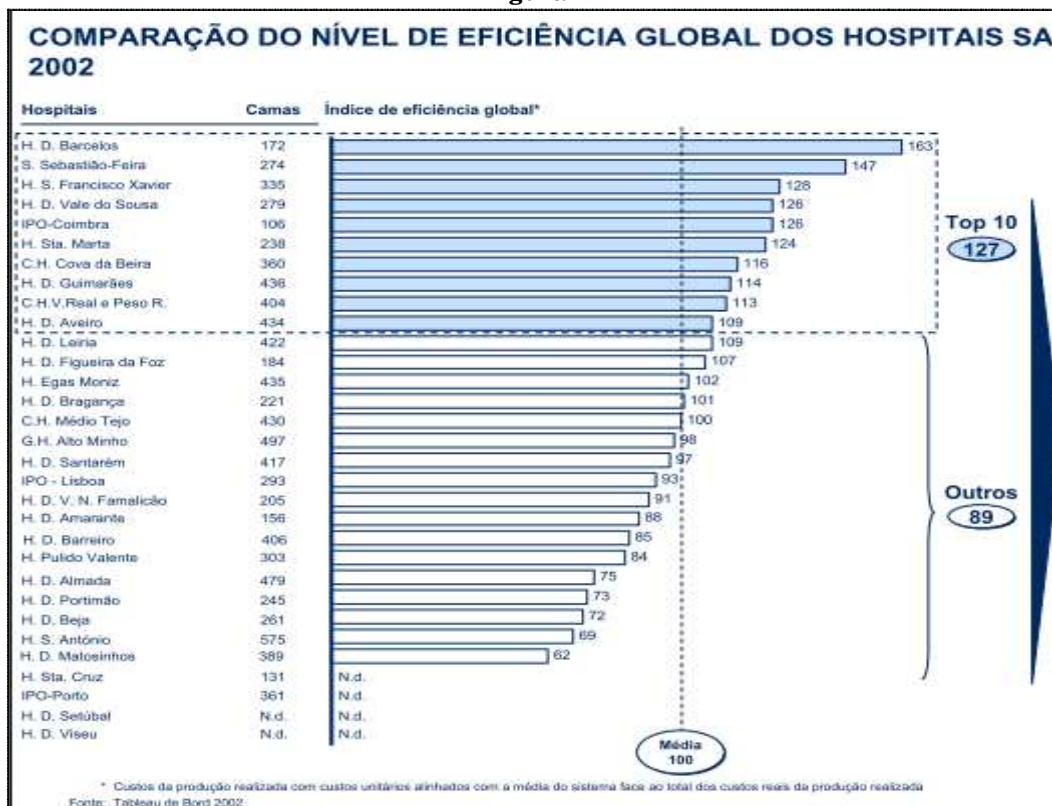
O nível de desempenho global de cada unidade de saúde foi definido pelo Índice Global de Eficiência (IGE) que mede a eficiência relativa do hospital face à média dos 31 hospitais. Na prática, o IGE compara a quantidade de recursos que cada hospital consome para produzir actos médicos equivalentes.

Em termos globais, o *benchmarking* permitiu concluir que, no final de 2002, os dez melhores hospitais eram 27% mais eficientes que a média dos hospitais empresariais enquanto os restantes hospitais eram 11% menos eficientes (figura 2).

⁴ HM Treasury (2009), *Benchmarking the Back Office: Central Government* (www.hmg.gov.uk).

⁵ http://www.hospitalsepe.minsaude.pt/Downloads_HEPE/gestao_performance/Benchmarking.pdf.

Figura 2



Nota: um valor acima de 100 indica um hospital mais eficiente que a média da Rede SA, ao passo que, um valor abaixo de 100 indica um hospital menos eficiente que a média.

Fonte: www.hospitalsepe.pt.

Uma das finalidades da informação sobre as diferenças no desempenho dos hospitais era identificar o potencial de redução de custos totais destas entidades no longo prazo, mantendo os *outputs*, ou seja, identificar potenciais ganhos de eficiência. As estimativas apontavam para poupanças na ordem dos 430 milhões de euros caso se materializasse um esforço concertado de convergência dos 21 hospitais com eficiência inferior para a média dos 10 melhores hospitais empresariais, o equivalente a cerca de 22% do total de custos.

Como resultado do trabalho desenvolvido de partilha de melhores práticas e de implementação de programas de melhoria, verificou-se uma aproximação entre os 21 hospitais com menor desempenho e as dez melhores unidades. Os primeiros apresentavam um diferencial face à média de 6%, ao passo que no início, a diferença ascendia a 11%. Refira-se, no entanto, que o estudo não menciona a poupança financeira efectiva alcançada com estas melhorias.

Benchmarking das escolas

Em 2006 foi implementado o projecto BESP⁶ - *Benchmarking* das Escolas Secundárias Portuguesas, com o objectivo de fornecer às escolas informação de apoio nos processos de auto-avaliação e melhoria contínua. O desempenho das escolas é aferido com base num conjunto de indicadores referentes a 4 áreas:

- Indicadores de resultados;
- Indicadores de recursos da escola;
- Indicadores de contexto;
- Indicadores de processos.

⁶*Benchmarking das Escolas Secundárias Portuguesas* (<http://bsep.mercatura.pt>).

Estes indicadores possibilitam a avaliação interna (permitindo monitorizar o desempenho das escolas ao longo do tempo) e a avaliação externa (possibilitando a comparação de resultados e a indicação da posição de cada escola relativamente a outras, nos vários indicadores).

Este projecto permite ainda medir a eficiência relativa de cada escola, através da metodologia *Data Envelopment Analysis (DEA)* que utiliza como *inputs* a média ponderada das notas dos alunos no final do ensino básico a Português e Matemática, e como *outputs*, a média ponderada de 8 exames do secundário com maior número de provas. Os resultados obtidos através do *DEA*, e disponíveis ao público em geral, são apresentados numa tabela, a qual é reproduzida parcialmente na figura 3.

Figura 3. Resultados do desempenho das escolas ano lectivo 2008/2009
(Método *DEA*)

Legenda:

- Desempenho Muito Elevado
- Desempenho Elevado
- Desempenho Médio
- Desempenho Baixo

Escola	Desempenho	Gama
Academia de Música de Santa Cecília (Lisboa)	100%	●
Centro de Educação Integral (Aveiro)	84.78%	●
Centro de Estudos Básico e Secundário - CEBES (Porto)	86.68%	●
Centro de Estudos de Fátima - CEF (Santarém)	95.4%	●
Centro de Estudos Educativos de Ançã (Coimbra)	85.6%	●
Colégio Académico (Lisboa)	70.16%	●
Colégio Bartolomeu Dias (Lisboa)	90.09%	●

Fonte: <http://besp.mercatura.pt>.

5. Conclusões

A experiência mostra que, quando usado de forma apropriada e eficaz, o *benchmarking* no sector público torna-se um importante instrumento de melhoria do desempenho das organizações, de redução de custos e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, empresas e sociedade em geral.

Em Portugal, a utilização do *benchmarking* no sector público tem vindo a registar uma crescente disseminação, impulsionada pela entrada em vigor, no início de 2008, do sistema de avaliação do desempenho dos serviços.

O *benchmarking* aplicado aos serviços públicos apresenta como vantagens o facto de pressionar a concorrência entre serviços, promovendo a identificação e disseminação de boas práticas, maior disciplina, transparência e responsabilização, e promovendo o aumento dos padrões de referência individuais. A comparação e publicitação de um *ranking* de serviços públicos com funções homólogas dão uma noção da posição relativa do desempenho de cada serviço, incitando a melhorias organizacionais com consequências positivas ao nível da eficiência e da racionalização da despesa pública.

Referências

Accenture (2006), *Assessment of Benchmarking within Government Organizations*,

Disponível em: <http://www.accenture.com/xdoc/en/services/AssessmentOrganizations.pdf>.

EFQM (2009), *The European Benchmarking Code of Conduct 2009*.

Disponível em: <http://www.efqm.org/en/PdfResources/Benchmarking%20Code%20of%20Conduct%202009.pdf>

EIPA - European Institute of Public Administration (2008), *CAF 2006 – The Common Assessment Framework*.

OCDE (2010), *Economic Outlook*, Volume 2010/1, N.º 87, Maio.

OCDE (1997), *International Benchmarking, Experiences from OECD Countries*.