

***BALANCED SCORECARD / UMA VALIOSA FERRAMENTA
NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO
ESTRATÉGICA VOLTADA PARA RESULTADOS NO ÂMBITO
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA***

Gisele Chaves Sampaio Alcântara¹

RESUMO

O Estado brasileiro vive hoje um redimensionamento do seu papel perante a sociedade. A Administração Pública centralizadora e burocrática está esgotada. Impõem-se, então, novas formas de conceber o Estado e de conduzir o interesse público voltando-se para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados. Para tanto, é necessário dotar a máquina pública de processos de gestão nos quais estejam contempladas as capacidades de planejamento, de adequação orçamentária, de implementação e de avaliação das políticas públicas, como competências essenciais ao bom desempenho governamental. Ocorre que fazer com que uma organização / seja ela pública seja privada / implante um processo de gestão estratégica bem compreendido, no qual o conteúdo da estratégia seja permanentemente debatido, testado e, se necessário, reajustado, não é tarefa das mais triviais. É justamente para viabilizar essa tarefa que se apresenta um valioso instrumento, o *Balanced Scorecard*, (*BSC*) ferramenta de gestão que tem sido aplicada com grande sucesso nas entidades privadas. A partir de um estudo aprofundado desse modelo, apurou-se a sua adequabilidade aos desafios do setor público, propondo-se, inclusive, um modelo genérico adaptado às peculiaridades e especificidades dos entes estatais brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Gestão estratégica. Planejamento estratégico. Avaliação estratégica. *Balanced Scorecard*.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, a reforma do Estado se tornou o tema central da agenda política mundial. A origem desse processo ocorreu quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 1970.

Num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora. Dada a imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, propôs-se, simplesmente, a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado.

Essas medidas, no entanto, não se prestaram a resolver, de modo satisfatório, os problemas econômicos e políticos que acometiam os países. Impunham-se novas formas de conceber o Estado e de conduzir o interesse público para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados.

Constatou-se, assim, que a solução para a crise enfrentada pelos países não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução.

A partir daí, diversos países passaram a promover movimentos de reformas do setor público, como resposta para lidar com a crise econômica, com a crise do Estado e com seus novos valores legitimadores.

Esses movimentos deram ensejo ao surgimento da expressão Nova Gestão Pública (NGP) (*New Public Management*), surgida na literatura no início da década de 1990 para se referir a um conjunto de doutrinas administrativas similares que se apresentavam como uma nova filosofia para a ação de governo.

A NGP propõe à Administração Pública modelos de gestão

inspirados na administração privada, mas mantém dela uma distinção fundamental, que é a defesa do interesse público. Além disso, trata de abandonar o caráter autorreferido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para colocar em prática as novas ideias gerenciais, a fim de fomentar o oferecimento de serviços públicos de qualidade e centrados no cidadão (COUTINHO, 2000).

No Brasil, as idéias da Nova Gestão Pública começaram a ser implementadas em 1995, através de uma reforma gerencial conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

A reforma gerencial brasileira se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados. Apesar de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a esse paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a essa visão foram espalhados por todo o País, percebendo-se facilmente a influência dessas ideias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

Passou-se a perceber que os enormes desafios que se apresentam ao Estado requerem uma substancial melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e dos programas concebidos.

Simon, autor de *Administrative Behavior*, uma das obras de maior influência sobre Administração Pública já escritas, sugere que o caminho mais promissor para a solução desse problema é reorientar as organizações governamentais para o alcance de resultados socialmente relevantes, garantir talentos em todas as esferas de gestão, conseguir que o grau de compromisso, o senso de responsabilidade e a identificação institucional, que se pode observar em muitos servidores públicos na

atualidade, sejam ampliados em grande escala.

Cabe, pois, concentrar atenção nos novos modelos organizacionais, nos processos e sistemas de produção com eficiência e produtividade, no desenvolvimento de capacidade de inovação permanente, no perfil das lideranças requeridas e em outros ajustes necessários a essa formidável dinâmica de adequação institucional e organizacional do setor público.

Posicionar a organização pública num sistema de gestão capaz de criar sinergias, alinhamento e avaliação das ações realizadas ou a serem realizadas, que sirvam de base aos processos decisórios, são lacunas merecedoras de atenção, e, nesse espaço, o *Balanced Scorecard* pode se mostrar importante ferramenta a ser utilizada na realização de metas estratégicas orientadas para o aumento da *accountability* sobre os resultados e para o melhor desempenho da unidade.

Com efeito, o *Balanced Scorecard*, de Kaplan e Norton, é um modelo que se propõe a ser uma ferramenta de gestão capaz de potencializar a união entre a formulação e a execução estratégica através da tradução da missão e da estratégia das organizações num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. A proposta do BSC é tornar inteligível, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, para que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional, canalizando os esforços, evitando as dispersões das ações e dos recursos empreendidos em prol da implementação da estratégia.

A partir dessa perspectiva, o estudo buscará demonstrar a viabilidade da incorporação do *Balanced Scorecard* na Administração Pública, bem como elaborar uma proposta de implementação do modelo em órgãos e entidades governamentais, onde as especificidades inerentes à natureza jurídica de direito público sejam preservadas, de

forma a contribuir de maneira significativa para alavancar o desempenho organizacional, aumentando a eficiência do setor público e a confiança dos cidadãos no governo.

1 O *BALANCED SCORECARD*

O *Balanced Scorecard* é um sistema de avaliação de desempenho empresarial que se propõe a ser uma ferramenta de gestão capaz de potencializar a união entre a formulação e a execução estratégica através da “tradução da missão e da estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica” (KAPLAN E NORTON, 1997).

A sua origem remonta aos anos 1990, quando o Instituto Nolan Norton patrocinou um estudo de um ano entre diversas empresas intitulado Measuring Performance in the Organization of the Future, com o propósito de viabilizar a criação de um modelo de medição de desempenho que superasse os métodos já existentes, que estavam se tornando obsoletos por promoverem a avaliação do desempenho empresarial apoiados exclusivamente em indicadores contábeis e financeiros. Os participantes do estudo acreditavam que a dependência destas medidas de desempenho – contábeis e financeiras - estava prejudicando a capacidade das empresas de criar valor econômico para o futuro. O referido estudo teve, como líder, o executivo principal do Nolan Norton, David Norton, e, como consultor acadêmico, Robert Kaplan (KAPLAN E NORTON, 1997).

Dentre os casos analisados de sistemas inovadores de mensuração de desempenho, destacou-se a experiência da *Analog Device*, que utilizava um recém-criado *scorecard* corporativo (painel de controle) que continha, além das várias medidas financeiras tradicionais, outras medidas de desempenho relativas a prazos de entrega ao cliente, qualidade

e ciclo de processos de produção e eficácia no desenvolvimento de novos produtos (KAPLAN E NORTON, 1997).

As discussões em torno do *scorecard* utilizado na Analog Device conduziram o grupo à elaboração de um *Balanced Scorecard*, organizado em torno de quatro perspectivas distintas – financeira, do cliente, interna e de inovação e aprendizado. O nome reflete o equilíbrio entre os objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências (*leading*) e ocorrências (*lagging*) e entre perspectivas interna e externa de desempenho (KAPLAN E NORTON, 1997).

Esta dinâmica foi assim apresentada pelos próprios criadores do BSC:

O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho desses objetivos. O scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e do crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção das capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro (KAPLAN E NORTON, 1997, p.2).

Essa concepção está representada na figura a seguir, cujo núcleo central concentra a visão e a estratégia da organização, as quais funcionam como irradiadores do movimento de sinergia e de alinhamento para a elaboração do *scorecard*. Dessa forma, todos os objetivos e indicadores – financeiros e não financeiros – estarão em consonância com a visão e a estratégia organizacional. As setas representam o equilíbrio e a interligação que essas perspectivas devem guardar, além da concepção

da existência de uma relação de causa e efeito entre elas, formando uma cadeia de impacto onde cada uma das perspectivas forma complexas conexões geradoras de valor entre os clientes, os empregados e as tecnologias da empresa, culminando em melhores resultados e retorno financeiro.

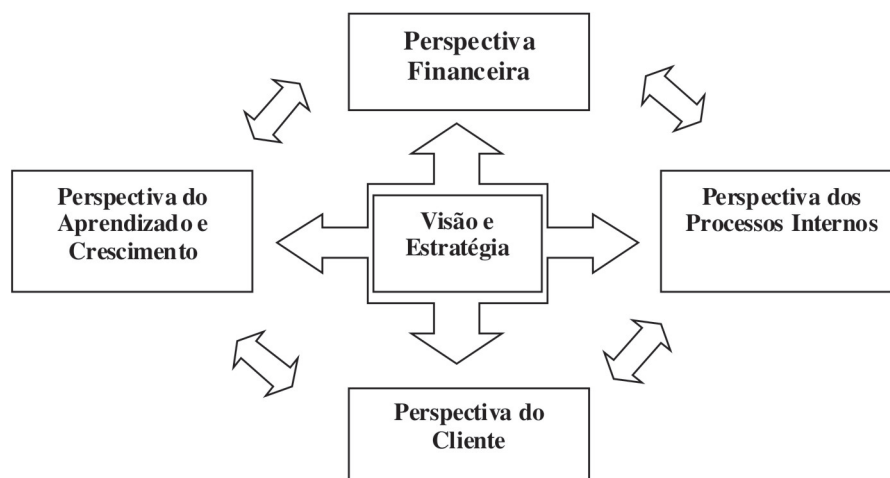


Figura. Visão estratégica e as quatro perspectivas
Fonte: Adaptado de Prado (2002).

Como se vê, o BSC focaliza o desempenho organizacional sob quatro perspectivas, sobre as quais se formula a hipótese da existência de uma cadeia de causa e efeito que leva ao sucesso no nível estratégico. Essa hipótese de causa e efeito é essencial para o entendimento da métrica que o BSC prescreve. A causa fundamental para o sucesso está relacionada às pessoas da organização, enfocadas na perspectiva de aprendizado e de crescimento. Essa perspectiva de aprendizado e de crescimento produz impacto na perspectiva dos processos internos, permitindo melhorias que aprimoram os produtos e serviços e resultando na elevação da satisfação

dos clientes. Finalmente, a melhoria da satisfação dos clientes os torna leais e aumenta a fatia de mercado da empresa, o que afeta diretamente os resultados financeiros da empresa, como lucro, receita e retorno sobre o investimento (AVERSON, 2002).

Esse sistema foi aplicado em diversas empresas ao longo dos anos que sucederam o advento do BSC, tendo as experiências revelado que os executivos o utilizavam não apenas para esclarecer e comunicar a estratégia, mas também para gerenciá-la. A partir do momento em que a estratégia da organização, nos seus diversos setores e níveis, está disseminada, todos saberão como contribuir para o sucesso da empresa. Essa clareza auxilia a organização a decidir como alocar recursos, de modo a dar vida ao processo de criação de valor. Daí em diante, o *Balanced Scorecard* deixou de ser um sistema de medição aperfeiçoado para se transformar em sistema gerencial essencial, em que toda a organização potencializa seus esforços para a realização da sua estratégia.

2 BALANCED SCORECARD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *Balanced Scorecard* se apresenta como uma importante ferramenta para a incorporação do planejamento estratégico e da mensuração de desempenho em todas as unidades que compõem a Administração Pública, pois representa um sistema gerencial capaz de canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos dos servidores dos mais diversos níveis e setores da Administração Pública em busca da realização de metas estratégicas orientadas para o aumento da *accountability* sobre os resultados e para o melhor desempenho da unidade.

Além disso, o BSC propõe a ampliação do modelo tradicional de medição do desempenho de órgãos e entidades da Administração Pública

exclusivamente por relatórios financeiros – que têm sua predominância atrelada ao modelo de rigidez orçamentária vigente do Brasil, bem como ao sistema tradicional de controle da Administração Pública nas áreas contábil, financeira e orçamentária (art. 70 da Constituição Federal) - para incorporar a avaliação também dos ativos intangíveis e intelectuais do órgão ou entidade, como serviços de alta qualidade, servidores habilitados e motivados, processos internos eficientes e consistentes e clientes satisfeitos.

Tem-se aí, portanto, um valioso instrumento para a consolidação do princípio da eficiência idealizado pelo Poder Constituinte Derivado quando, através da Emenda Constitucional nº 19/98, guindou ao plano constitucional este valor que, no projeto da Emenda, foi denominado de “qualidade do serviço prestado”.

É certo que o BSC foi concebido como um sistema gerencial de medição e administração para empresas privadas. Nada obstante, a experiência tem revelado que também os gestores públicos podem dele se utilizar como instrumento para o aumento da eficiência do setor público e da confiança dos cidadãos no governo.

Neste sentido, a assertiva de Kaplan e Norton (1997, p. 197):

O BSC pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Enfatiza que, nesse caso, o scorecard oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários) e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos.

Não se pode olvidar, contudo, que nada obstante as organizações públicas e privadas possuam necessidades bastante semelhantes quanto à implementação de um sistema de gestão e avaliação de desempenho, a

aplicação do BSC na Administração Pública requer algumas adaptações que contemplem as especificidades inerentes à natureza jurídica das suas atividades.

Nas empresas privadas, os objetivos e as medidas financeiras são a essência da estratégia, servindo de meta para os principais objetivos do BSC e de medida para as outras três perspectivas. A perspectiva financeira demonstra se as ações realizadas nas perspectivas do cliente, dos processos internos e de aprendizado e crescimento estão se convertendo em melhorias para o desempenho financeiro. Qualquer medida selecionada deverá estar relacionada na cadeia causal do *scorecard* e necessariamente causar impacto na lucratividade da empresa.

Nas organizações públicas, por sua vez, a satisfação do cliente é o norte do desempenho organizacional, devendo todos os objetivos, indicadores e perspectivas servirem de vetores para a prestação, àquele, de um serviço qualificado e eficiente. As quatro perspectivas de desempenho organizacional deverão ser dispostas em um cenário balanceado de modo que a causa fundamental para o sucesso da organização seja a prestação de um serviço público satisfatório ao cliente. A perspectiva do aprendizado e crescimento - através do treinamento dos agentes públicos em processos gerenciais, da mensuração de desempenho, da gestão de recursos humanos e das outras habilidades gerenciais - há de produzir impacto na perspectiva dos processos internos, gerando ainda um melhor aproveitamento dos recursos públicos, provocando a elevação da satisfação dos clientes. Essa é a lógica do BSC na Administração Pública.

Os gestores públicos precisam transformar a missão e a estratégia de órgãos ou entidades que gerenciam em objetivos específicos para o oferecimento de um serviço qualificado pela perfeição, celeridade, coordenação, técnica e eficiência. Esses objetivos, valores, metas

e medições, ao serem incluídos no Cenário Balanceado (BSC), na perspectiva dos clientes, passam a representar, para toda a organização, a missão e a estratégia do órgão ou ente para restaurar a satisfação e a confiança dos usuários nos serviços públicos prestados pelo Estado.

Para atingir tal desiderato, é importante determinar, em cada caso, quem é o cliente. Nos serviços coletivos (*uti universi*), os clientes são todos os indivíduos, na medida em que tais serviços são prestados a grupamentos indeterminados, de acordo com as opções e prioridades da Administração e em conformidade com os recursos disponíveis. São exemplos desses serviços, a pavimentação de ruas, a iluminação pública, a implantação do serviço de abastecimento de água, de prevenção de doenças e outros do gênero. Já nos serviços singulares (*uti singuli*), os clientes são os destinatários individualizados aos quais aqueles se preordenam. Exemplos desses serviços são os de energia domiciliar ou de uso de linha telefônica (Carvalho Filho, 2004, p. 275).

Não se pode olvidar, contudo, que, independentemente da natureza do serviço, todos os cidadãos, ainda que de forma mediata, são clientes dos serviços prestados pelo Estado, afinal, este representa uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo.

Toda a abordagem do BSC sob a perspectiva do cliente nas organizações públicas deve, pois, colocar as pessoas – sejam elas enquadradas como clientes mediatos ou imediatos – à frente das atividades.

Os padrões de bons serviços devem ser obtidos com a própria clientela, verificando o que ela deseja. Portanto, passa a ser crucial a realização de pesquisas junto aos usuários, para obter informações a respeito de sua satisfação, de suas necessidades, bem como das formas de melhoria da qualidade dos serviços.

Além disso, as bases para a adoção, nas organizações públicas, de medidas orientadas para o cliente não prescindem de ações como a definição de padrões de serviços e a medição dos resultados em face dos padrões definidos a realização de *benchmarking* do desempenho dos serviços à clientela em relação ao que fazem outras unidades da Administração Pública e até as empresas privadas; a pesquisa junto aos servidores da linha de frente sobre os anseios dos clientes e sobre as alternativas para o aperfeiçoamento da prestação do serviço e o desenvolvimento de um amplo sistema de informações.

Essa eficiência almejada pela clientela exige, ainda, que os sujeitos da atividade pública tenham qualificação compatível com as funções a seu cargo. Indiscutível, pois, o rigor com que se deve haver a Administração para o recrutamento de seus servidores. Quando estes possuem qualificação, escolhidos que foram pelo sistema de mérito, as atividades administrativas são exercidas com maior eficiência.

A perspectiva do aprendizado e crescimento preconizada pelo BSC, entretanto, indica que a aptidão do servidor para o exercício da função que lhe compete não é suficiente, por si só, para produzir uma mudança organizacional. É necessário estabelecer mecanismos que tragam à tona comportamentos de alteração na cultura da organização, através de intenso treinamento dos agentes públicos em processos gerenciais, sistemas de informação, sistema de contabilidade e custos, mensuração de desempenho, avaliação de programas, gerência de recursos humanos, serviço à clientela e outras habilidades gerenciais. Além disso, o investimento de longo prazo (uma década ou mais) em reformas de gerência orientadas para resultados, com ampla utilização de projetos-piloto para acompanhamento das experiências, também se revela como importante ferramenta de alteração da cultura gerencial do serviço público do foco em insumos para resultados.

Esta perspectiva também demanda a motivação e o alinhamento dos profissionais com os propósitos da organização. Segundo Motta (1996, p. 186), a atração por este tema “(...) justifica-se na busca de uma relação mais satisfatória entre o indivíduo e sua tarefa, remetendo forte influência na realização dos resultados estabelecidos pela organização”.

Na administração privada, Kaplan e Norton (2000, p. 271) se referem a algumas experiências práticas que demonstram a interligação entre performance organizacional e recompensas por incentivos, nas quais as empresas promoveram o incremento da remuneração dos empregados como recompensa pelos resultados obtidos nas melhorias sugeridas e realizadas.

Na Administração Pública, contudo, o aumento da motivação do servidor através da recompensa remuneratória não pode ser aplicada nos moldes experimentados pela iniciativa privada. É que a fixação do valor dos vencimentos dos servidores públicos demanda a edição de lei, como afirmado peremptoriamente no art. 37, X, da Constituição, observada a iniciativa privativa em cada caso. No caso dos servidores do Executivo, a iniciativa compete ao chefe desse Poder, como estabelece o art. 61, parágrafo 1º, II, “a”, da Constituição Federal. Para os membros e servidores do Poder Judiciário, a iniciativa é dos Tribunais (art. 96, II, “b”, da Constituição Federal) e para os do Ministério Público, é do respectivo Procurador-Geral (art. 127, parágrafo 2º, da Constituição Federal). No caso dos membros e servidores do Poder Legislativo, a iniciativa é de cada Casa Legislativa (arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal).

Entretanto, nada obstante o sistema vencimental básico do servidor público não possa sofrer qualquer ingerência do gestor público, o mesmo não se pode dizer da nomeação de servidores públicos para perceberem gratificações em razão do exercício de funções públicas previamente estabelecidas nas normas jurídicas pertinentes. Prevê a

lei, neste caso, que possa o gestor público, em prestígio à especialidade da situação fática de exercício da função pelo servidor, conferir-lhe à percepção de certa vantagem pecuniária que representa verdadeira contraprestação pelo elevado grau de desempenho nas atividades que lhe foram conferidas.

Não se pode olvidar, também, que os incentivos pecuniários são apenas uma das formas de motivação dos servidores. Pode o gestor, dentro da discricionariedade que lhe conferem as normas de Direito Administrativo, estabelecer incentivos de natureza não pecuniária quando o indivíduo e a organização atingem seus alvos: oferecimento de horários ou dias de descanso remunerado, além daqueles previstos na legislação de regência; criação de quadros ou painéis indicadores do desempenho do servidor a todos os servidores da organização e aos usuários do serviço; manifestação expressa de reconhecimento – pública ou particular - do gestor pelo serviço prestado pelo servidor; dentre outros.

A eficiência na prestação dos serviços públicos, porém, não depende apenas dos sujeitos envolvidos na atividade. É necessária a construção de uma cadeia de valor que dará ao órgão ou à entidade clareza na identificação de quais são os processos críticos e vitais, nos quais deverá se destacar e criar excelência para que as expectativas dos clientes sejam atendidas.

Na iniciativa privada, a recomendação dada para a perspectiva dos processos internos é que se construa uma cadeia completa de valor dos processos internos, iniciando-se pelo processo de inovações, passando - se pelo processo de operações e finalizando com o serviço de pós-venda.

Na Administração Pública, o modelo genérico de uma cadeia de valor também deve ter como ponto de partida a identificação das necessidades dos clientes, com a conseqüente deflagração de um processo de inovação que promova a idealização e a oferta de serviços

que atendam ou até superem as expectativas dos interessados.

No exercício de tal mister, Kaplan e Norton (1997, p. 133) destacam que “(...) as idéias que permitem melhorar os processos e o desempenho para os clientes cada vez mais emanam dos funcionários da linha de frente, que se encontram mais próximos dos processos internos e dos clientes”.

A perspectiva financeira, conforme já se assinalou alhures, não é o norte das demais perspectivas na construção de um BSC na área governamental. Nem por isso há de ter sua importância totalmente esvaziada, na medida em que o orçamento é sempre um fator limitador para as ações de governo, que devem sempre estar acomodadas ao que foi destinado/orçado.

No caso específico do setor governamental brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem um caráter evolutivo e incremental, pois pretende fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), os órgãos devem estar aptos ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual (LOA), que exige a elaboração de anexo demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e as metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de periodicidade anual, que estabelece as regras gerais para a elaboração do orçamento do ano seguinte. A LRF prevê, ainda, dois importantes instrumentos de monitoramento e de avaliação do gasto público: o relatório resumido de execução orçamentária, com obrigatoriedade de publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e o relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral, emitido e assinado pelos responsáveis definidos em lei.

Outrossim, não se pode olvidar a importância dessa perspectiva

como base de medição da eficiência e economicidade dos órgãos e das entidades públicas, da produtividade, da *accountability* para o desempenho, da otimização dos recursos orçamentários destinados ao atendimento das demandas por serviços públicos, indicadores estes que deverão necessariamente causar impacto nas perspectivas do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento.

Vencida esta etapa de modificação da perspectiva hierarquicamente primordial do BSC do setor público – que passa a corresponder à perspectiva do cliente –, Kaplan e Norton (2000, p. 173), embasados em *cases* na área governamental, orientam que os gestores públicos devem utilizar o *scorecard* para promover o acordo quanto à estratégia e depois alinhar a organização para executá-la com eficácia, de maneira bastante semelhante à de suas contratantes do setor privado. Nesse momento, reveste-se de grande importância o papel dos gestores públicos, que precisam liderar e educar os servidores da organização, gerenciando a mudança através da mobilização, da governadoria e do gerenciamento estratégico, implementando nova estratégia e nova cultura em seus sistemas de gerenciamento, criando, assim, um processo contínuo para atender às necessidades estratégicas atuais e futuras.

3 MODELO GENÉRICO DE ELABORAÇÃO DO BSC NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Kaplan e Norton (2000, p. 314) propõem uma sistematização genérica, apresentada em quatro etapas, com a finalidade de delinear a construção de um *Balanced Scorecard* nas empresas. Essas quatro etapas, apresentadas na figura a seguir, são as seguintes:

- Definição da arquitetura de indicadores.

- Consenso em função dos objetivos estratégicos.
- Escolha e elaboração dos indicadores.
- Elaboração do plano de implementação.

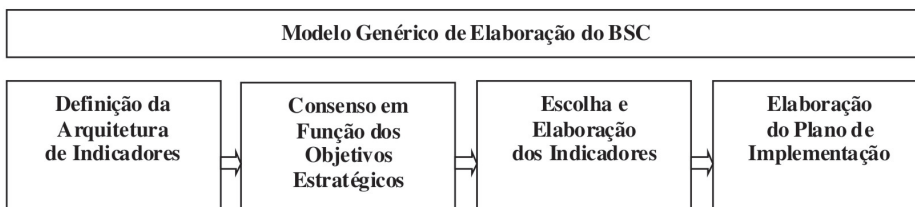


Figura – Modelo Genérico de Kaplan e Norton

Esse modelo pode servir como o suporte técnico para a construção de um BSC genérico aplicável aos órgãos ou às entidades da Administração Pública, desde que atendidas as especificidades em razão do regime jurídico de Direito Público.

Sob tal premissa, promoveremos a elaboração deste BSC genérico, inspirado no modelo proposto por Kaplan e Norton (2000, p. 314), mas estruturado na perspectiva de implemento do processo de gestão estratégica voltada para resultados na área de governo, através de um conjunto balanceado de objetivos e de indicadores adequados às peculiaridades inerentes à sua natureza pública.

3.1 Etapa 1 – Definição da Arquitetura de Indicadores

Para Kallás (2003), esta etapa visa promover uma compreensão e uma análise crítica dos direcionadores da atividade desenvolvida pela organização e da sua visão de futuro. Trata-se de um diagnóstico de fundamental importância para o direcionamento das etapas seguintes, pois a definição de objetivos, indicadores e iniciativas requer insumos do

planejamento estratégico, bem como é um importante momento para a capacitação da equipe interna para a adoção de um processo contínuo de análise da estratégia empresarial.

A definição da arquitetura de indicadores compreende duas etapas (KAPLAN e NORTON, 1997):

- Definição da unidade organizacional responsável pela implantação do *Balanced Scorecard*

Na iniciativa privada, a experiência tem revelado que a construção do primeiro *scorecard* funciona melhor numa unidade estratégica de negócio, de preferência uma que tenha atividades de uma cadeia de valor completa: inovação, operação, marketing, vendas e serviços.

Na Administração Pública, por sua vez, recomenda-se que esta construção fique a cargo de um grupo de trabalho constituído exclusivamente com a missão de construir o BSC. Os seus membros devem ser indicados considerando a sua competência e habilidade técnica no tocante à gestão estratégica, havendo de ser obedecida, ainda, a representatividade de todos os setores estratégicos da organização.

Essa opção encontra respaldo em obra de Kaplan e Norton (2000), na qual defendem que o projeto de BSC deve ter início em unidade organizacional onde seja possível elaborar uma estratégia mais abrangente de modo a promover sua infiltração entre as subunidades organizacionais e os indivíduos.

- Identificação das relações entre a unidade organizacional e a corporação

Nesta etapa, deve ser promovida a análise do relacionamento da unidade-piloto com as outras unidades, bem como dos seus objetivos, dos temas corporativos primordiais (meio ambiente, segurança, políticas em relação aos funcionários, relacionamento com a comunidade, entre outros) e das limitações da estrutura organizacional como um todo.

No modelo tradicional, recomenda-se que essa tarefa fique a cargo do indivíduo responsável pelo processo, denominado arquiteto. Nada obsta, contudo, que, em razão do grande porte da estrutura organizacional, essa função seja exercida por um grupo de servidores, que farão em conjunto.

3.2 Etapa 2 – Definição dos Objetivos Estratégicos

As atividades desta etapa implicam alocar os objetivos estratégicos nas quatro dimensões do *Balanced Scorecard*, correlacionando-as entre si (KALLÁS, 2003). Kaplan e Norton (2000) recomendam que sejam elencados temas estratégicos que orientem a definição dos objetivos e a associação aos processos internos do negócio.

Esta fase compreende as seguintes atividades (KAPLAN e NORTON, 1997) :

- Realização da primeira série de entrevistas

Na iniciativa privada, nesta fase, o arquiteto prepara e fornece, aos principais executivos da unidade material básico sobre o BSC, além de informações existentes na organização acerca de sua visão, missão e estratégia e de sua ambiência externa e interna. É oportuno recordar que o modelo genérico tem como pressuposto a existência de um planejamento estratégico vigente na organização. Essa fase também representa o momento de esclarecimento sobre os conceitos do *Balanced Scorecard*, de obtenção de informações sobre a estratégia organizacional, de indução da unidade a traduzir a estratégia em medidas operacionais tangíveis e de melhor conhecimento das principais preocupações dos principais interessados em relação ao desenvolvimento e à implementação do modelo. Os executivos das empresas deverão analisar o material, e, a seguir, o arquiteto fará uma entrevista com cada um deles, com vistas a obter informações sobre os objetivos estratégicos e, também, sobre as ideias preliminares sobre medidas de desempenho para cada uma das perspectivas do *scorecard*. Essas entrevistas devem, também, servir de subsídio para o processo de traduzir a estratégia e os objetivos estratégicos em medidas tangíveis, mapear preocupações dos executivos em face do BSC e possíveis conflitos entre os participantes.

Na Administração Pública, por sua vez, não se pode perder de vista que a prestação de um serviço público satisfatório ao cliente é causa fundamental para o sucesso da organização. Além disso, a sua natureza de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, impõe um processo democrático dentro da unidade para a formação da sua estratégia, a qual deve levar em consideração, também, os anseios dos principais *stakeholders* (clientes,

organizações de classe, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais, dentre outros).

Com vistas a atender a essas peculiaridades, sugere-se que o arquiteto (ou grupo de servidores que exerçam essa função), ainda no processo de produção de informações sobre o BSC, obtenha, através de pesquisas de opinião, informações acerca das principais expectativas e insatisfações dos clientes e dos demais *stakeholders* a fim de que os objetivos estratégicos atendam, da melhor forma possível, às demandas dos principais atores envolvidos na prestação do serviço pela organização.

De posse destes indicadores, o arquiteto deverá promover a revisão do conjunto de itens que compõem o planejamento estratégico existente na organização, a saber, visão, missão, estratégia e informações sobre os ambientes externo e interno.

Acaso a unidade não tenha um planejamento estratégico formulado, sugere-se que a equipe prepare um material informativo com esclarecimentos acerca da visão, missão, estratégia, e da ambiência externa e interna da unidade, a fim de apresentá-los na reunião de discussão. Para tanto, o uso de quadros com planilhas orientadoras pode funcionar como importante ferramenta metodológica.

Este conjunto de informações referentes ao BSC deve ser apresentado não apenas aos ocupantes dos mais altos cargos da organização, mas também aos representantes de setores considerados estratégicos no desenvolvimento das atividades da unidade, com vistas a fomentar a gestão democrática

na organização, viabilizando, ainda, uma visão multifocal da atividade desenvolvida. Devem eles, pois, após analisar todas as informações referentes à visão, missão e estratégia da unidade, ambiência externa e interna e necessidades e expectativas dos clientes e demais *stakeholders*, promover um consenso em relação a esses itens e passar às discussões com vistas à eleição de parâmetros preliminares sobre os objetivos estratégicos e indicadores nas quatro perspectivas.

- Sessão de síntese

É uma reunião de trabalho da qual fazem parte o arquiteto e os membros da equipe do projeto. Compreende a análise e discussão do material coletado na fase anterior, a fim de destacar as questões importantes e a elaboração de uma relação preliminar de objetivos e indicadores que servirão de base para a primeira reunião com o grupo composto dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e dos representantes dos setores estratégicos.

Têm-se, como resultado desta atividade, uma lista e uma classificação de objetivos nas quatro perspectivas, que devem sofrer uma avaliação pela equipe para verificar se estes retratam a estratégia e se é possível identificar uma relação de causa e efeito entre eles.

Missão	
Visão	
Temas Estratégicos	
Scorecard Corporativo	
Perspectivas	Objetivos Estratégicos
Clientes	
Financeira	
Processos Internos	
Desenvolvimento Institucional	

Quadro – Mapa estratégico para órgão governamental.

FONTE: Adaptado do Mapa Estratégico do Conselho Municipal da Cidade de Charlotte (Kaplan e Norton, 2000, p. 152).

- Workshop executivo (Primeira etapa)

Neste momento, deverá ser realizada uma reunião com o grupo composto dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e pelos representantes dos setores estratégicos para dar início ao processo de geração de consenso em relação ao *scorecard*. O arquiteto deverá facilitar o debate do grupo a fim de que seja alcançado um consenso sobre os objetivos propostos em cada uma das perspectivas. Normalmente o grupo trabalha com mais de cinco medidas para cada perspectiva, não sendo necessário ainda reduzi-las. Deve ser promovida a discussão de cada objetivo, evitando comparações e possibilitando a exploração ampla do objetivo em si, para, na sequência, promover a reflexão de todos os objetivos vinculados a uma perspectiva que possa ser feita pelos participantes. Chega, então, o momento de selecionar os três ou quatro objetivos mais importantes por perspectivas. Se for possível, o arquiteto poderá propor que o grupo faça uma relação de indicadores para os objetivos *brainstorm*. O trabalho finaliza com a divisão da equipe em quatro grupos, em que cada um será responsável por uma perspectiva. A continuidade será dada pelo líder de cada subgrupo. A presença de membros ocupantes das mais diversas funções na organização garantirá uma discussão ampla. O produto final será a identificação de três a quatro

objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, uma descrição detalhada para cada um dos objetivos e uma lista preliminar de indicadores para cada objetivo estratégico.

Scorecard Corporativo		
Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Indicadores de Resultado
Cientes		
Financeira		
Processos Internos		
Desenvolvimento Institucional		

Quadro – Planilha preliminar de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores de resultado. Elaboração própria.

3.3 Etapa 3 – Escolha e Elaboração dos Indicadores

O objetivo essencial desta etapa é a identificação de indicadores que melhor comuniquem o significado da estratégia. Atenção especial deve ser dada aos vetores de desempenho, pois são esses os meios capazes de permitir a obtenção dos resultados esperados (KAPLAN e NORTON, 1997).

Para esta etapa, estão previstos dois momentos, como na etapa anterior. São eles:

- Reuniões dos subgrupos
Várias reuniões de trabalho com cada um dos subgrupos deverão ser realizadas com a finalidade de refinar a descrição dos objetivos estratégicos alinhados com as intenções expressas no primeiro *workshop*, de identificar o indicador ou os

indicadores para cada objetivo estratégico que melhor captem e comuniquem a intenção deste objetivo e de mapear as fontes necessárias para tornar as informações acessíveis. Deverão ser identificadas as relações de como as informações são vinculadas a cada indicador proposto e as relações críticas de como cada medida influencia a outra, tanto para os indicadores de uma dada perspectiva quanto para as perspectivas entre si.

- Workshop executivo (Segunda etapa)
 Este evento deverá ser expandido para o maior número de pessoas envolvidas no processo de desenvolvimento da atividade da organização, podendo abranger, além da equipe dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e dos representantes dos setores estratégicos da administração, representantes dos clientes e dos demais *stakeholders* do órgão ou da entidade. Os participantes deverão comentar e validar todo o escopo e começar a desenvolver o plano de implementação. Uma boa dica é a elaboração de um processo de comunicação das decisões e dos conteúdos do *scorecard* a todos os servidores da organização. Um subproduto importante a ser gerado neste *workshop* é o incentivo aos participantes para formular metas de superação para cada um dos indicadores propostos, incluindo os níveis de melhoria desejados.

Scorecard Corporativo					
Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Indicadores Estratégicos			
		Indicadores de Desempenho	Metas	Vetores	Metas
Clientes					
Financeira					
Processos Internos					
Desenvolvimento Institucional					

Quadro – Planilha de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores estratégicos, acompanhados das respectivas metas de superação.

Elaboração própria.

3.4 Etapa 4 - Elaboração do Plano de Implementação

Uma vez definidos os objetivos e indicadores de desempenho associados, parte-se para a definição das metas, os planos de ação responsáveis e a priorização dos projetos com base na disponibilidade de recursos para investimentos. Outra importante tarefa, nesta etapa, diz respeito à definição de todo o processo de monitoramento e controle da estratégia, incluindo-se a definição da frequência da realização das reuniões de análise da estratégia, os procedimentos para comunicação das correções de rumo e redefinições estratégicas, os mecanismos de tecnologia de informação para coleta e visualização dos indicadores e o desdobramento do BSC para os níveis tático e operacional (KALLÁS, 2003).

Este procedimento é composto das seguintes etapas (KAPLAN e NORTON, 1997):

- Desenvolvimento do plano de implementação
Os líderes de cada subgrupo formarão uma nova equipe que formalizará as metas de superação e desenvolverá um plano de implementação sobre o *scorecard*. O sistema de informação deverá estar integrado para que se possa estabelecer a ligação entre os indicadores e o banco de dados, possibilitando comunicar o BSC a toda a organização e incentivando, com

isso, o desenvolvimento de métricas de segundo nível para as unidades descentralizadas.

- Workshop executivo (Terceira etapa)
É a reunião para a validação, pelos ocupantes dos mais altos cargos da organização e representantes dos setores estratégicos da administração, da visão, dos objetivos, indicadores e das metas propostos nos dois primeiros workshops.

Ao final do processo, eles deverão chegar a um acordo em relação a um programa de implementação, à comunicação a todos os servidores da organização, à sistemática de integração à filosofia gerencial e a desenvolvimento de um sistema de informações de suporte ao acompanhamento e à decisão. Este é um momento de extrema importância para o sucesso de incorporação do BSC à organização. Estabelecer um plano de ação que contemple as atividades a serem desenvolvidas a expectativa de tempo para a realização, os recursos necessários, e os responsáveis envolvidos pode facilitar, dando clareza e sustentabilidade ao novo desafio organizacional.

Scorecard Corporativo				
Perspectivas	Iniciativas Estratégicas	Tempo Necessário	Recursos Necessários	Responsáveis
Clientes				
Financeira				
Processos Internos				
Desenvolvimento Institucional				

Quadro – Planilha de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores estratégicos, acompanhados das respectivas metas de superação, do tempo estimado para o seu implemento, o plano de ação e os responsáveis envolvidos.

Elaboração própria.

- Finalização do plano de implementação

Trata da integração do BSC no sistema gerencial da organização. Com o BSC institucional elaborado e com o plano de implementação definido, é possível então disseminar a proposta por toda a organização. Alguns participantes do processo podem e devem assumir o papel de facilitadores, propiciando o nivelamento de conceitos, a obtenção de consenso e de adesão dos demais servidores.

O sistema gerencial de acompanhamento do *scorecard* deve criar condições para o monitoramento do desempenho em função da estratégia, o trabalho com a equipe na interpretação dos dados e das informações, o desenvolvimento de novos *insights* estratégicos, a definição de novas trajetórias estratégicas e a atualização dos indicadores do *scorecard*.

Com o sistema de informações viabilizando o acompanhamento, sugere-se a realização de reuniões periódicas, com vistas à análise tanto das informações sobre os resultados obtidos a curto prazo quanto da avaliação do impacto dos eventos imprevistos na alteração das estratégias.

O *feedback* e o aprendizado desse acompanhamento contínuo

habilitam a organização a promover discussões interativas sobre a estratégia, possibilitando a sua adaptação a fim de melhorar o desempenho organizacional.

CONCLUSÃO

As experiências vivenciadas pelas organizações que implementaram o *Balanced Scorecard* como sistema gerencial nos últimos anos demonstram que não estamos diante de mais um slogan de gestão, mas de uma ferramenta capaz de orientar o desempenho organizacional atual e focalizar um desempenho de sucesso no futuro, através do alinhamento de todas as suas atividades com a estratégia.

É precisamente a questão do alinhamento que constitui uma das maiores vantagens do BSC. A abordagem integrada da organização, a interação dos objetivos e as medidas de avaliação da performance, que constituem os pilares do modelo, contribuem para que todas as pessoas da organização, independentemente da sua função e nível de responsabilidade, identifiquem a importância de sua contribuição para o alcance da missão e qual o caminho (estratégia) que está a ser seguido para lá chegar. Dito de outra forma, o BSC ajuda a dar sentido (razão de ser) ao trabalho das pessoas nas organizações.

Essa contribuição é de grande valia para os órgãos e as entidades da Administração Pública, em especial na implementação das suas estratégias com sucesso. Estratégias que são cada vez mais necessárias para fazer face a um meio envolvente caracterizado por clientes e *stakeholders* cada vez mais exigentes. Clientes que exigem resultados efetivos, traduzidos em disponibilidade de serviços, qualidade e eficiência. Como dificuldade acrescida a este nível de exigência, registra-se a obrigação de prestar contas, de forma transparente (*accountability*),

sobre a gestão de recursos cada vez mais limitados, obtidos pela via dos tributos.

Enquanto sistema de gestão da performance que coloca a estratégia no centro do processo de gestão, o *Balanced Scorecard* permite dar resposta aos novos desafios de mudança e à pressão ao nível da afetação eficiente e eficaz de recursos, melhorando o processo de planeamento estratégico na Administração Pública e refletindo-se na gestão da performance das organizações, dos seus serviços e dos seus profissionais.

Além disso, o BSC propõe a ampliação do modelo tradicional de medição do desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública exclusivamente por relatórios financeiros – que têm sua predominância atrelada ao modelo de rigidez orçamentária vigente no Brasil, bem como ao sistema tradicional de controle da Administração Pública nas áreas contábil, financeira, e orçamentária (art. 70 da Constituição Federal) - , para incorporar a avaliação também dos ativos intangíveis e intelectuais do órgão ou da entidade, como serviços de alta qualidade, servidores habilitados e motivados, processos internos eficientes e consistentes e clientes satisfeitos.

Tem-se aí, portanto, um valioso instrumento para a consolidação do princípio da eficiência, idealizado pelo Poder Constituinte Derivado quando, através da Emenda Constitucional nº 19/98, guindou ao plano constitucional este valor que, no projeto da emenda, foi denominado de qualidade do serviço prestado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HERRERO, Emílio. Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KALLÁS, David; COUTINHO, André Ribeiro. *Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KALLÁS, David. *Balanced Scorecard: aplicação e impactos – Um estudo com jogos de empresas*. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, USP

KAPLAN, Robert; NORTON, David. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. *Organização orientada para estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperaram no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KIM, W. Chan. *A Estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante*. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NEVES, Maurício dos Santos; PALMEIRA FILHO, Pedro Lins. *Balanced Scorecard como catalisador da gestão estratégica: remédio ou placebo?* XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba, 2002.

PRAHALAD, C. K. *A competência essencial*. HSM Management, p. 6-11, Mar-Abr 1997.

SANCHES, Fernando Dalmazzo. *Implementação da estratégia segundo a visão do Balanced Scorecard*. Fortaleza, 2002. Monografia (MBA em Controladoria e Finanças). UNIGRANRIO.

SINK, Scott; TUTTLE, Thomas C. *Planning and measurement in your/ organization in the future*. Norcross, Geórgia: Industrial of industrial engieniers, 1989.

NOTAS

¹ Juíza Federal Substituta da 4ª Vara da Seção Judiciária do Ceará.

