

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**UM ESTUDO DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
BASEADA NA EXPERIÊNCIA DE GOVERNOS
ESTRANGEIROS COM A UTILIZAÇÃO DO *BALANCED
SCORECARD*.**

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À UFPE
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
POR

PAULO HENRIQUE FERREIRA DA PAZ

Orientador: Prof. Luiz Carlos Miranda, Ph.D

RECIFE, DEZEMBRO / 2003

Dedico este trabalho aos meus pais,
Brivaldo e Rilda, por terem cumprido
de forma plena sua função de meus
primeiros educadores.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Luiz Carlos Miranda pela oportunidade, confiança e ensinamentos que possibilitaram o meu aperfeiçoamento profissional e acadêmico.

Aos professores do PPGEp - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco pelo trabalho sério e competente desenvolvido na transmissão do que há de mais valioso: o conhecimento.

Aos professores membros da banca examinadora, Dr. Jerônimo José Libonati e Dr. Dorival de Carvalho Pinto pela dedicação dispensada à leitura desta dissertação e por terem aceito o convite para compor a banca.

À presteza do pessoal administrativo do PPGEp, em especial a Ivani; ao Dinamérico e Ivanilson da Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UFPE por todo apoio disponibilizado.

Aos colegas do mestrado e em particular a Ana Patrícia, Luciana Aiko, Andreia Lins, Ivan Dantas e Ib Leite. E, como não poderia deixar de ser, um agradecimento muito especial a grande amiga Flávia Félix por todo companheirismo, apoio e amizade. Que nossa parceria intelectual dure por muitos Congressos.

A todas as pessoas que, embora não as conhecendo pessoalmente, foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo. Agradeço especialmente a Lisa Schumacher e Pat McCrory (Charlotte, EUA); Justine Cornelius e Renée Gopal (Austrália); Virpi Einola-Pekkinen (Finlândia); Gwendolyn Deering e Jeff Adam (RCMP/Canadá); Beatriz González (Espanha); Ron Hagquist (Texas, EUA); Sandra Hamberger (Barking-Dagenham, Inglaterra); Jeffrey Showman e Mary Campbell (Washington, EUA); Bob Wingenroth (Phoenix, EUA); Cindy Lucas (Calgary, Canadá).

A toda minha família meu sincero agradecimento por compreenderem minhas ausências e, principalmente, por toda paciência por minha impaciência nesses últimos meses de pesquisa. Agradeço, especialmente, a minha querida tia Neci Sena (primeira mestre da família), um exemplo de determinação a ser seguido, aos meus pais por todo apoio que me têm dispensado durante esta infinita estrada do aprendizado pela qual me tenho aventurado. Aos meus queridos irmãos Christiane, Sérgio Roberto e Brivaldo Júnior (futuro mestre) por toda sincera torcida e apoio irrestrito em todos os momentos da minha vida. Sem vocês jamais teria conseguido mais esta conquista.

RESUMO

Uma das maiores dificuldades observadas no setor público se refere aos critérios utilizados para a avaliação da sua gestão. Há uma excessiva preocupação quanto aos aspectos financeiro e legal das ações governamentais, sem a devida evidenciação da verdadeira essência do gasto público: sua efetividade. A prática demonstra que a avaliação da eficiência da gestão baseada, exclusivamente, nesses elementos não é suficiente para verificar se uma organização governamental está cumprindo ou não sua missão. Como proposta de resolução ao problema, algumas entidades estão utilizando o *Balanced Scorecard*.

A presente pesquisa visa desenvolver um estudo da experiência internacional em avaliar a gestão pública a partir da utilização dessa ferramenta, verificando a viabilidade de sua aplicação à administração pública brasileira.

Para tanto, foram realizados estudos multicase em algumas entidades públicas (municipais, estaduais ou federais) da Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Finlândia e Inglaterra que utilizam o *Balanced Scorecard*. A análise considerou as principais características do processo de implantação/ operacionalização. Foram evidenciadas algumas experiências que poderiam ser observadas no caso de uma eventual adoção do *Balanced Scorecard* pelo governo brasileiro. Isso permitiria a redução/eliminação de erros/problemas, bem como, um melhor aproveitamento dos resultados positivos evidenciados neste estudo.

Por fim, constatou-se que a adoção do *Balanced Scorecard* permitiu que a avaliação da gestão pública fosse além da simples prestação de contas pelos gestores. Tornou-se possível verificar se os entes estatais estavam cumprindo eficientemente a missão para a qual foram constituídos.

Palavras – chave: Gestão Pública, Eficiência Governamental, *Balanced Scorecard*, Avaliação de Desempenho, Controladoria, Setor Público, Administração Pública.

ABSTRACT

One of the greatest difficulties observed in the public sector concerns the criteria used to evaluate its administration. There is an excessive preoccupation about the financial and legal aspects of government action, without duly providing evidence of the true essence of public spending: its effectiveness.

Such practice demonstrates that the evaluation of administrative efficiency based exclusively on the former elements is not sufficient to verify if a governmental organization is fulfilling its mission or not. One solution proposed to address this problem that has been adopted by some entities is the Balanced Scorecard.

This research intends to develop a study of international experience in assessing public administration using this tool, and to verify the viability of its application in Brazilian public administration.

In order to do so, multi-case studies were conducted in public entities (at municipal, state or federal level) from Australia, Canada, Spain, United States, Finland and England that use the Balanced Scorecard. The analysis considered the main characteristics of the process of implementation and operations. Some of the experiences described could be observed should the Brazilian government eventually decide to adopt the Balanced Scorecard. This would allow the reduction or even elimination of errors and problems, as well as a better utilization of the positive results evidenced in this study.

In conclusion, it can be shown that the adoption of the Balanced Scorecard permits an evaluation of public administration that goes beyond the simple auditing of accounts. It allows the verification of the extent to which the state entities have efficiently fulfilled the mission for which they had been constituted.

Key words: Public Management, Government Efficiency, Balanced Scorecard, Performance Evaluation, Control, Public Sector, Public Administration.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	IX
LISTA DE TABELAS	X
ABREVIATURAS	XI
1 INTRODUÇÃO	2
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	2
1.2 JUSTIFICATIVA.....	4
1.3 OBJETIVOS.....	6
1.3.1 <i>Objetivo Geral</i>	6
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	6
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	6
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	9
2.1 COMPONENTES ESTRATÉGICOS.....	9
2.1.1 <i>Introdução</i>	9
2.1.2 <i>Missão</i>	10
2.1.3 <i>Crenças e Valores</i>	12
2.1.4 <i>Visão Estratégica</i>	12
2.1.5 <i>Visão de Futuro</i>	13
2.1.6 <i>Estratégia</i>	13
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	15
2.2.1 <i>Evolução da Gestão Pública - Breve Histórico</i>	15
2.2.2 <i>Aspectos Legais da Administração Pública</i>	19
2.2.2.1 Decreto-Lei 200/67.....	20
2.2.2.2 Constituição Federal de 1988.....	21
2.2.2.3 Emenda Constitucional 19/98.....	22
2.2.2.4 Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.....	25
2.2.3 <i>Atual Estrutura da Administração Pública</i>	27
2.3 BALANCED SCORECARD.....	30
2.3.1 <i>Introdução</i>	30
2.3.2 <i>Aspectos Históricos</i>	31
2.3.3 <i>Entendendo Melhor o Balanced Scorecard</i>	32
2.3.3.1 <i>Conceito</i>	32
2.3.3.2 <i>O Balanced Scorecard e a operacionalização da estratégia</i>	37
2.3.3.3 <i>As quatro perspectivas básicas do balanced scorecard</i>	39

2.3.3.3.1	Perspectiva Financeira.....	40
2.3.3.3.2	Perspectiva dos Clientes.....	42
2.3.3.3.3	Perspectiva dos Processos Internos	44
2.3.3.3.4	Perspectiva do aprendizado e crescimento	45
2.3.3.4	As relações de causa e efeito entre as medidas do <i>Balanced Scorecard</i>	47
2.3.3.5	Os cinco princípios da organização orientada para a estratégia.....	50
2.3.3.6	O <i>Balanced Scorecard</i> e a administração pública.....	52
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	59
3.1	INTRODUÇÃO.....	59
3.2	ASPECTOS GERAIS DA PESQUISA	59
4	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO BALANCED SCORECARD.....	74
4.1	CIDADE DE CHARLOTTE, CAROLINA DO NORTE (E.U.A).....	75
4.1.1	<i>Aspectos Históricos</i>	75
4.1.2	<i>Experiências Adquiridas com a Utilização do BSC</i>	76
4.1.3	<i>Benefícios Obtidos Após Adoção do BSC</i>	76
4.1.4	<i>Dificuldades no Processo de Implantação do BSC</i>	77
4.1.5	<i>Principais características do Balanced Scorecard de Charlotte</i>	77
4.2	CIDADE DE PHOENIX, ARIZONA (E.U.A).....	88
4.2.1	<i>Aspectos Históricos</i>	88
4.2.2	<i>Principais Características do BSC de Phoenix</i>	89
4.2.3	<i>Benefícios Após a Adoção do BSC</i>	89
4.2.4	<i>Experiências/Dificuldades com a Utilização do BSC</i>	90
4.3	ESTADO DO TEXAS (E.U.A).....	91
4.3.1	<i>Aspectos Históricos e Gerais</i>	91
4.3.2	<i>Principais Características do BSC do Estado do Texas</i>	93
4.3.3	<i>Exemplo prático de utilização do BSC no Estado do Texas</i>	94
4.3.4	<i>Benefícios Após Adoção do BSC</i>	96
4.3.5	<i>Experiências/Dificuldades Com a Utilização do BSC</i>	97
4.4	REAL POLÍCIA MONTADA DO CANADÁ (ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE – RCMP).....	100
4.4.1	<i>Características gerais do BSC da Real Polícia Montada do Canadá – RCMP</i>	100
4.4.2	<i>Benefícios Após a Adoção do BSC Pela RCMP</i>	103
4.4.3	<i>Experiências/Dificuldades Com a Utilização do BSC</i>	104
4.5	BARKING E DAGENHAM (INGLATERRA).....	105
4.5.1	<i>Aspectos Gerais</i>	105
4.5.2	<i>Características Gerais do BSC de Barking e Dagenham</i>	107
4.5.3	<i>Experiências Adquiridas com a Implantação do BSC</i>	111
4.5.4	<i>Benefícios Obtidos Após a Adoção do BSC</i>	113
4.5.5	<i>Dificuldades no Processo de Implantação do BSC</i>	114
4.6	CIDADE DE SANT CUGAT DEL VALLÈS (ESPAÑA).....	115

4.6.1	<i>O processo de implantação do BSC na Cidade de Sant Cugat del Vallès</i>	115
4.7	GOVERNO FEDERAL DA FINLÂNDIA	117
4.8	ESTADO DE WASHINGTON (E.U.A)	120
4.9	CIDADE DE CALGARY (CANADÁ)	123
4.10	GOVERNO FEDERAL DA AUSTRÁLIA	126
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	132
5.1	CONCLUSÕES	132
5.2	LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS TRABALHOS	143
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Traduzindo a missão em resultados estratégicos	9
Figura 2.2 - Componentes da visão estratégica da Eletronorte	15
Figura 2.3 - Estrutura da Administração Pública.....	29
Figura 2.4 - Cronologia da evolução conceitual do Balanced Scorecard.....	33
Figura 2.5 - As perspectivas do Balanced Scorecard e a estratégia organizacional	36
Figura 2.6 - Cadeia Genérica de Valores para a Perspectiva dos Processos Internos.....	45
Figura 2.7 - Principais características das perspectivas estratégicas	46
Figura 2.8 - Exemplo de cadeia de relação causa-efeito	48
Figura 2.9 - Relações de causa e efeito entre as medidas do Balanced Scorecard	49
Figura 2.10 - Adaptação do Balanced Scorecard às organizações sem fins lucrativos.....	54
Figura 2.11 - Características estratégicas do setor público e do privado	56
Figura 2.12 - Perspectivas financeiras e do cliente para órgãos do setor público	57
Figura 4.1 - Scorecard Corporativo da Cidade de Charlotte	81
Figura 4.2 - BSC do Tema Estratégico Desenvolvimento Urbano.....	82
Figura 4.3 - Balanced Scorecard Corporativo de Barking e Dagenham	109
Figura 4.4 - Balanced Scorecard da Cidade de Sant Cugat del Vallès	117
Figura 4.5 - Balanced Scorecard da Centrelink (Austrália)	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Poderes e Funções do Estado	28
Tabela 2.2 - Temas Financeiros Estratégicos.....	41
Tabela 3.1 - Relação das Embaixadas Contatadas.....	61
Tabela 4.1 - <i>Balanced Scorecard</i> do Departamento de Transporte do Estado do Texas.....	96
Tabela 4.2 - <i>Balanced Scorecard</i> Corporativo da Cidade de Calgary.....	126

ABREVIATURAS

ADENE – Agência do Desenvolvimento do Nordeste

BACEN – Banco Central do Brasil

BSC – Balanced Scorecard

CEF – Caixa Econômica Federal

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PMU – Performance Management Unit

RCMP – Royal Canadian Mounted Police

SEMOR – Secretaria da Modernização

TBCS – Treasury Board of Canada Secretariat

TCU – Tribunal de Contas da União

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

A maior disponibilização de informações, propiciada pela evolução dos meios de comunicação, aliada à melhoria no nível educacional, vêm provocando uma crescente conscientização da população na cobrança por bens e serviços de qualidade. O surgimento desse novo cenário forçou o setor público a rever seu estereótipo de ineficiência perante seu maior consumidor: o cidadão.

Um dos maiores acenos do Governo Central no reconhecimento dessa sua nova realidade foi a inclusão na Carta Magna (através do artigo 37 da Emenda Constitucional nº 19/98), da eficiência como princípio da Administração Pública. A partir da institucionalização dessa nova ótica aos administradores públicos, outras normatizações surgiram no intuito de propiciar um ambiente favorável à nova postura exigida ao setor público.

Um dos exemplos mais recentes é a Lei Complementar nº 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que determina normas referentes à responsabilidade na gestão fiscal. No Inciso II do seu artigo 67, há o estabelecimento da "disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público...".

Tendo em vista o surgimento desse novo ambiente para a área pública, há a reafirmação e a premente necessidade da utilização de ferramentas que norteiem o gestor público no alcance do aperfeiçoamento da performance governamental.

1.1 Definição do Problema

O problema que motiva esta pesquisa é a deficiência dos atuais sistemas de medição de desempenho das entidades governamentais brasileiras. Há a necessidade de se conhecer como entidades públicas de outros países estão implementando sistemas que efetivamente avaliem o desempenho da gestão pública, considerando os aspectos da eficiência, eficácia e economicidade.

Uma das maiores distorções que se observa no setor público, hoje, diz respeito aos critérios utilizados para avaliar o desempenho das suas entidades. Essas instituições têm uma propensão a não priorizar seu desempenho e seus resultados, embora sejam tais fatores muito mais importantes para elas - e muito mais difíceis de se medir e controlar - do que para uma empresa (Drucker, 1997).

Verifica-se, atualmente, uma preocupação excessiva quanto aos aspectos financeiro e legal do gasto público. Isto é, dá-se muito mais ênfase em quanto se gastou e se tal despesa

enquadra-se fielmente no que determina a lei, do que na real essência dos dispêndios públicos: a efetividade do gasto. A maior parte das informações e relatórios gerados, preocupa-se com a execução dos orçamentos públicos, sem qualquer ênfase na análise da realização da despesa pelo seu aspecto econômico. No entanto, elevados índices de execução do orçamento baseados, simplesmente, em indicadores financeiros não são suficientes para subsidiar conclusões acerca da eficácia do planejamento e muito menos para serem considerados como parâmetros representativos do desempenho da gestão. Kaplan & Norton (2000) são categóricos em afirmar que os indicadores financeiros não são suficientes para demonstrar se uma organização governamental está cumprindo a sua missão.

Dentro dessa ótica, é muitas vezes difícil de avaliar se a execução de determinados projetos/atividades - dentro dos limites financeiros previamente estabelecidos e devidamente previstos no orçamento anual - proporcionaram algum benefício efetivo à sociedade. Para se poder constatar o alcance de tal objetivo, faz-se necessária uma verificação mais aprofundada do gasto realizado. É primordial, para tanto, o estabelecimento de indicadores de desempenho não financeiros que, conjuntamente com os financeiros, possibilitem mensurar e avaliar de forma mais completa a performance governamental.

A experiência de governos estrangeiros com a utilização de modelos de mensuração que combinam indicadores financeiros e não financeiros, conectando-os diretamente aos seus objetivos estratégicos, tem demonstrado resultados relevantes. Um desses modelos que tem se destacado, recebendo bastante atenção dos pesquisadores e gestores públicos, é o *Balanced Scorecard* (BSC). Segundo Kaplan & Norton (2000), em meados da década de 1990, a área governamental passou a adotar o *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão estratégica. Os referidos autores documentam alguns casos de sucesso na utilização do BSC no setor público de alguns países.

De acordo com Kaplan & Norton (1997), a razão para o sucesso do BSC no setor público, pode estar baseado no fato de que "o *Balanced Scorecard* é um novo instrumento que integra as medidas derivadas da estratégia. Sem menosprezar as medidas financeiras do desempenho passado, ele incorpora os vetores do desempenho financeiro futuro". De acordo com esses autores, as organizações governamentais que implementaram o BSC foram capazes de desenvolver vantagem competitiva a partir da definição e da possibilidade de operacionalização do seu planejamento estratégico. Logo, obtém-se um controle mais completo, gerindo-se não só as questões de natureza tática, mas mensurando, conjuntamente, os esforços organizacionais no cumprimento de sua missão.

Portanto, diante da necessidade de um modelo mais adequado à mensuração da performance das entidades governamentais brasileiras, parece oportuno conhecer as experiências de entidades públicas estrangeiras. Com isso, surge o seguinte questionamento: **Como as entidades governamentais de outros países estão implementando o *Balanced Scorecard* para obter sistemas de medição de desempenho mais efetivos?**

1.2 Justificativa

Com a adoção, pela Emenda Constitucional nº 19/98, da eficiência como Princípio norteador da administração pública brasileira, a questão da mensuração do desempenho governamental passou a adquirir um novo dimensionamento. A partir da institucionalização dessa nova ótica avaliadora dos serviços públicos, começou-se a perceber a necessidade de modelos mais adequados à mensuração e controle dos resultados do governo. A preocupação pela busca de uma postura gerencial do setor público é explícita em alguns artigos da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Eles contemplam disciplinamento acerca da matéria, tratando-a com uma amplitude bem maior que legislações anteriores. No seu artigo 4º, I, e, por exemplo, há determinação no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha, adicionalmente, sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento. Tal mandamento obteve a seguinte observação por parte de Cruz (2000):

As normas relativas ao controle de custo e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento vão provocar reformulação geral no trato da coisa pública, pois insere ferramentas de gestão. Até o momento, da área pública eram exigidas apenas demonstrações contábeis, na forma prevista nos Anexos da Lei nº 4.320/64.

Há preocupação, também, em promover o necessário compartilhamento da informação, através da disseminação das experiências bem sucedidas que tenham resultado em maior eficiência na alocação e execução do gasto público (LRF, art. 67, II).

O reconhecimento dessa nova tendência, verificada no estudo da performance pública, é evidenciado no comentário de Reis (2000) onde ele observa que,

um subsistema que poderá emergir em definitivo, em razão dos incentivos que são evidentes na Lei Complementar nº 101/2.000 é o que se pode denominar de Contabilidade Gerencial, que em realidade é uma contabilidade mais administrativa, posto que as informações por ela geradas

têm efeitos mais internos que externos e porque não está sujeita a formalidades como os demais subsistemas contábeis.

No Brasil, a prática comum para a verificação da eficiência governamental, resume-se a um confronto do que foi previsto no orçamento com o efetivamente executado. A questão da inclusão de indicadores não financeiros nesta relação ainda não é prática comum. De acordo com Silva (1999), tais indicadores são atualmente subutilizados, servindo apenas como justificativas para os valores financeiros solicitados no orçamento. Entretanto, são desconsiderados como instrumento de medição quando da avaliação do planejado com o executado.

No entanto, Kaplan & Norton (1997) alertam para o fato de que a verificação do desempenho baseada unicamente em indicadores financeiros, configura-se como uma opção incompleta e inadequada, tendo em vista que se configuram insuficientes para a orientação e avaliação dos rumos organizacionais. Segundo os referidos autores, para que haja um aperfeiçoamento dos sistemas de medição do desempenho, há que se proceder a uma incorporação das estratégias e capacidades organizacionais de forma a agregar valor futuro às suas ações.

Diante desses fatos, esta pesquisa é justificada pela real necessidade de estudos que colaborem com o desenvolvimento de sistemas de avaliação que satisfaçam da maneira mais adequada e plena possível esta forma mais recente de se pensar a gestão governamental em nossa sociedade. Neste sentido são bastante apropriadas as palavras de Thomas Jefferson *apud* Kelly (1988), em que ele afirma que toda geração deve exigir dos seus governantes, um novo conjunto de objetivos e padrões de eficiência. Buscar apenas a sobrevivência e a continuidade não são suficientes.

Contudo, há ainda que se mencionar que, certamente, a justificativa mais nobre que se pode encontrar para a proposição de um trabalho desta natureza, é a demanda da sociedade por contribuições que almejem maior controle e efetividade na aplicação dos recursos públicos. A essência deste estudo pode ser resumida nas palavras de Silva (1999) que afirma:

A atualidade tem revelado que o cidadão não está preocupado com a formalidade jurídica, a soma exata das faturas ou a classificação correta das despesas, segundo a lei orçamentária. O que ele espera é uma correta evidenciação dos fatos econômicos e financeiros, de modo que seja possível avaliar a execução dos projetos e atividades e o grau de cumprimento das metas estabelecidas, pois só assim estará controlando o desempenho da administração.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Desenvolver um estudo exploratório para conhecer e sistematizar a experiência internacional em avaliar a gestão pública a partir da utilização do *Balanced Scorecard*, verificando a viabilidade de sua aplicação no alcance da eficiência da gestão pública brasileira.

1.3.2 Objetivos Específicos

- ♣ Identificar entidades governamentais de outros países que implementaram o *Balanced Scorecard* descrevendo as principais características dos seus sistemas de avaliação de desempenho;
- ♣ Verificar se os modelos adotados nos países coincidem ou inovam em relação à estrutura básica proposta por Kaplan e Norton;
- ♣ Verificar as principais dificuldades na implantação do *Balanced Scorecard* nos países pesquisados;
- ♣ Demonstrar os principais benefícios obtidos a partir da adoção do *Balanced Scorecard*;
- ♣ Identificar experiências práticas adquiridas pelos países no processo de implantação/execução do *Balanced Scorecard*, que possam ser evidenciadas como características essenciais a serem consideradas por qualquer ente público que opte por sua adoção;
- ♣ Identificar possíveis impedimentos na implementação do *Balanced Scorecard* na administração pública brasileira.

1.4 Estrutura da Dissertação

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos. No capítulo 1, faz-se uma

explicação geral acerca do trabalho, apresentando-se os aspectos que fundamentam o desenvolvimento da pesquisa. Contextualiza-se o tema através de uma breve introdução, define-se o problema de pesquisa, procede-se a justificativa do trabalho e, finalmente, estabelecem-se os objetivos geral e específicos.

No capítulo 2, procede-se a uma revisão bibliográfica com o intuito de proporcionar um embasamento teórico à pesquisa. Para tanto, foram consultadas bibliografias nacionais e estrangeiras, revistas especializadas, dissertações, teses, anais dos principais congressos científicos e *sites* da *internet* sobre temas relevantes que mantenham relação com a pesquisa.

O capítulo 3 aborda a metodologia de pesquisa, onde há a descrição dos métodos adotados para a coleta dos dados. Relatam-se os procedimentos adotados durante a execução da pesquisa para o levantamento das informações necessárias ao alcance dos objetivos propostos pelo estudo;

No capítulo 4 há a descrição dos estudos realizados, detalhando-se os resultados por cada caso analisado.

Por fim, no capítulo 5 é feita a apresentação das conclusões, as limitações do estudo, assim como, sugestões para futuros trabalhos relacionados com a avaliação do desempenho governamental.

CAPÍTULO 2

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

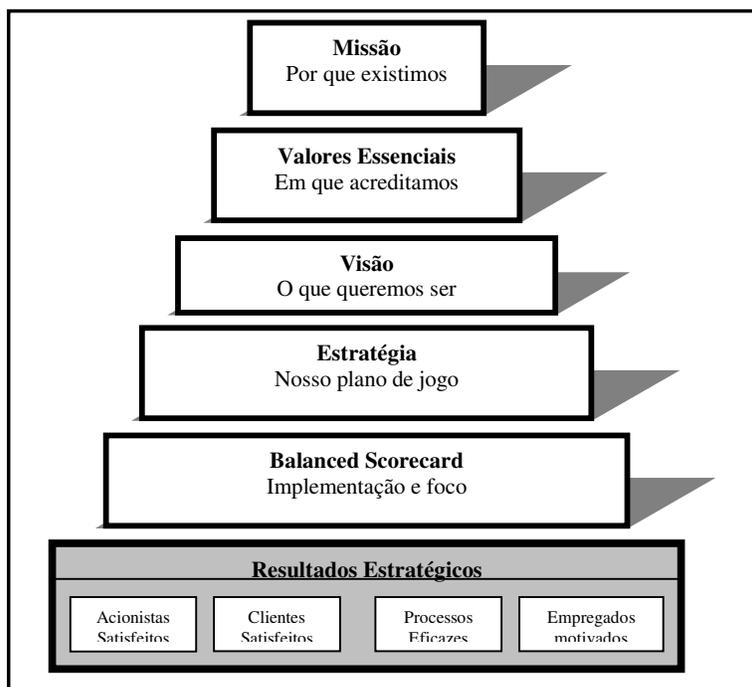
Neste capítulo, proceder-se-á a explanação dos conceitos primordiais a um melhor embasamento e clarificação da pesquisa. Serão expostos aspectos relacionados a estratégia, administração pública brasileira e *balanced scorecard*.

2.1 Componentes Estratégicos

2.1.1 Introdução

A crescente cobrança por uma administração pública eficiente tem conduzido os governos a buscar formas mais satisfatórias de atender às demandas da sociedade. No entanto, o alcance desse fim depende de gestores públicos que pensem mais gerencialmente. Para tanto, necessita-se institucionalizar na administração pública, práticas organizacionais já consagradas pelas instituições privadas. O objetivo deste item é discutir, sucintamente, alguns elementos que necessitam estar presentes na gestão de toda estrutura governamental.

Figura 2.1 Traduzindo a missão em resultados estratégicos



Fonte: Kaplan & Norton (2000), com adaptações

Para uma compreensão mais detalhada dos conceitos que serão a seguir comentados, demonstra-se na figura 2.1 proposta por Kaplan & Norton, uma representação que relaciona esses elementos e os possíveis resultados a serem obtidos a partir do seu correto estabelecimento.

2.1.2 Missão

A missão constitui-se, por assim dizer, a essência da organização. Representa a razão de sua existência, de sua constituição. A definição da missão possibilita a criação de um ambiente de comprometimento em relação às atividades sob a responsabilidade da organização. Para Catelli & Guerreiro (1994), a missão se caracteriza como sendo o objeto fundamental de uma entidade, a razão da sua existência, direcionando e particularizando seu modo de atuação de forma permanente.

Já Kaplan & Norton (2000) entendem missão como sendo o elemento estável no tempo, esclarecedor da razão de ser da organização, ou da forma como uma unidade de negócio está inserida no bojo de uma estrutura corporativa.

Kaplan & Norton (1997) esclarecem, ainda, que a partir da declaração da missão, pode-se disseminar valores e crenças organizacionais que possibilitem uma maior motivação aos funcionários. Alertam, no entanto, para o fato de que o sucesso de sua implementação depende do necessário compartilhamento da visão individual do líder.

Sua importância reside no fato de que, é a partir dela que será orientado todo o processo decisório. O planejamento estratégico, por exemplo, terá por referencial os parâmetros elucidativos contidos na missão organizacional.

De acordo com Perez Júnior, Pestana e Franco (1995), há diversos aspectos a serem considerados quando da definição da missão de uma organização, tais como:

- a relação pretendida entre o mercado e o produto, incluindo a definição do serviço ou bem a ser comercializado e a proporção entre sua atuação e presença no mercado;
- os benefícios esperados pelo mercado e clientes da empresa e os benefícios reais oferecidos pela organização (vantagens diferenciais);
- as limitações ambientais internas e externas;
- a imagem da empresa junto à comunidade, funcionários, clientes e fornecedores;
- as políticas empresariais existentes, as crenças e valores dos dirigentes e

- funcionários, o histórico da empresa, sua cultura e filosofia de atuação;
- a capacidade e a competência técnica, operacional e administrativa que a empresa possui, a disponibilidade de recursos para o reforço dessa capacidade, e a segurança quanto ao suprimento de bens, serviços, mão-de-obra e tecnologia necessários;
 - a estrutura física e organizacional da entidade, bem como seus pontos fracos e fortes;
 - a natureza das operações e sua forma de comercialização e distribuição.

O conceito de missão tem aplicabilidade bastante ampla. Seu estabelecimento também alcança importância para aqueles que desenvolvem suas atividades na esfera pública. Como exemplo, descrevem-se abaixo as missões de algumas entidades públicas, que se encontram explicitadas na página principal dos seus *sites* da *internet*.

1. **Tribunal de Contas da União (TCU):** "Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade".
2. **Banco Central do Brasil (BACEN):** "Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional".
3. **Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE):** "A missão da ADENE é promover o crescimento e a integração inter e intra-regional do Nordeste Brasileiro, bem como a inserção e o progresso social, com base na disseminação do desenvolvimento sustentável na sua área de atuação".
4. **Caixa Econômica Federal (CEF):** "Nossa missão é promover a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade, intermediando recursos e negócios financeiros de qualquer natureza, atuando, prioritariamente, no fomento ao desenvolvimento urbano e nos segmentos de habitação, saneamento e infra-estrutura, e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social, tendo como valores fundamentais:
 - Direcionamento de ações para o atendimento das expectativas da sociedade e dos clientes;
 - Busca permanente de excelência na qualidade de serviços;

- Equilíbrio financeiro em todos os negócios;
- Conduta ética pautada exclusivamente nos valores da sociedade;
- Respeito e valorização do ser humano”.

2.1.3 Crenças e Valores

As crenças e os valores são as idéias que norteiam os negócios da organização. Representam efetivamente o conjunto de fatos, de circunstâncias que influenciam sobremaneira as tomadas de decisões. É baseado nas crenças e valores dos gestores que são moldadas as características particulares de cada organização. Assim como a missão organizacional, as crenças e os valores influenciam na definição do modelo de gestão a ser adotado. Por esse motivo, seu estabelecimento e comunicação a toda estrutura organizacional é elemento basilar para evitar que valores pessoais dos indivíduos influenciem suas ações, acarretando conflitos e causando perdas de tempo e recursos da organização.

Através da valoração atribuída a determinados elementos (como, por exemplo, ética, ecologia, comprometimento, moral, empreendedorismo, relacionamento com clientes e empregados, etc.) obtém-se um direcionamento às ações das pessoas em uma entidade, possibilitando assim, uma coerência no padrão comportamental de toda a organização. A interação da entidade com esses fatores é o determinante do seu conjunto de crenças e valores.

Uma empresa, por exemplo, com exacerbada preocupação social, pautará o rumo dos seus negócios, baseado-se nos possíveis impactos a serem causados à sociedade. Dessa forma, suas decisões serão parametrizadas na crença de que o bem estar do ser humano é um fator primordial a ser considerado quando optar por uma alternativa dentre as possíveis.

2.1.4 Visão Estratégica

A visão estratégica norteia o futuro de uma organização. Conforme as palavras de Kaplan & Norton (2000), "a visão da organização pinta um quadro do futuro que ilumina sua trajetória e ajuda os indivíduos a compreender por que e como respaldar os esforços da organização".

Através do reconhecimento de suas potencialidades e limitações, a organização pode se situar onde se encontra e até onde quer chegar. Essa percepção é crucial para a obtenção de resultados sustentáveis.

A partir do reconhecimento dos seus êxitos e fracassos, há a possibilidade de não só

concentrar seus esforços para melhoria dos serviços prestados, como também, que tais esforços tenham coerência com os objetivos estabelecidos.

A alta administração tem papel relevante na criação de um ambiente estratégico. O seu envolvimento como impulsionadora e disseminadora de conceitos como missão, valores, crenças, visão, etc. é primordial para que toda a estrutura organizacional se comprometa relativamente às suas respectivas competências.

2.1.5 Visão de Futuro

Enquanto o estabelecimento da missão organizacional representa o que ela é, a visão de futuro indica o que a entidade pretende ser no futuro. Através da visão de futuro, explicitam-se as pretensões da organização para o futuro. Busca-se o envolvimento de todos que a compõe para que possa concretizar seus planos futuros.

A partir do estabelecimento de onde se pretende chegar, identifica-se mais facilmente o que é necessário ser modificado hoje para que seus planos de futuro possam ser alcançados. Torna-se lógico perceber, portanto, que a falta de uma visão de futuro, dificulta o engajamento de toda estrutura organizacional em uma única direção.

Um bom exemplo do estabelecimento da visão de futuro, pode ser verificado no *site* do Banco Central do Brasil onde se observa: "O Banco Central do Brasil será, nos próximos cinco anos, reconhecido pela sociedade brasileira e comunidade internacional por sua eficácia na manutenção da estabilidade do poder de compra da moeda e da solidez do sistema financeiro nacional."

2.1.6 Estratégia

Sobrevivência. Possivelmente seja essa a expressão mais representativa do significado da estratégia para uma entidade. Por essa razão, seu processo de desenvolvimento e de evolução, deve ser contínuo no tempo de forma a possibilitar a superação das dificuldades impostas pelo seu ambiente (Kaplan & Norton, 2000).

Slack *et al.* (1997), definem estratégia como sendo "o padrão global de decisões e ações que posicionam a organização em seu ambiente e têm objetivo de fazê-la atingir seus objetivos de longo prazo".

Uma estratégia se inicia com a definição de como usar de forma mais eficaz, recursos escassos em um ambiente em constante mudança. Ela se caracteriza por ser um plano

unificado, abrangente e integrado que relaciona as vantagens estratégicas de uma entidade aos desafios do seu meio ambiente, sendo projetada para assegurar que os objetivos básicos sejam alcançados (Glueck, 1988).

É através do planejamento da sua estratégia que uma organização define os parâmetros que irão norteá-la à manutenção e expansão do domínio no seu mercado. A estratégia deve servir como um meio de incentivá-la a tornar-se pró-ativa rumo à concretização dos objetivos preestabelecidos. Essa atividade, no entanto, não se resume apenas à determinação dos objetivos de longo prazo. Na verdade, sua complexidade reside no fato de que ela é também responsável pelo estabelecimento dos meios necessários para o alcance de tais objetivos, assim como, a definição da forma que eles serão geridos.

Outro aspecto de extrema relevância acerca da estratégia, diz respeito ao fato da dificuldade em sua implementação. Segundo Kaplan & Norton (2000) o maior problema enfrentado pelos estrategistas não reside, como muitos pensam, na fase de desenvolvimento de estratégias eficazes. Pesquisas revelaram que na verdade o real problema consiste na dificuldade de implementar a estratégia. Os referidos autores relatam que "menos de 10% das estratégias formuladas com eficácia foram implementadas com êxito".

Oliveira, Perez Jr. & Silva (2002) afirmam que o planejamento estratégico das corporações é um processo cíclico e contínuo que se constitui em:

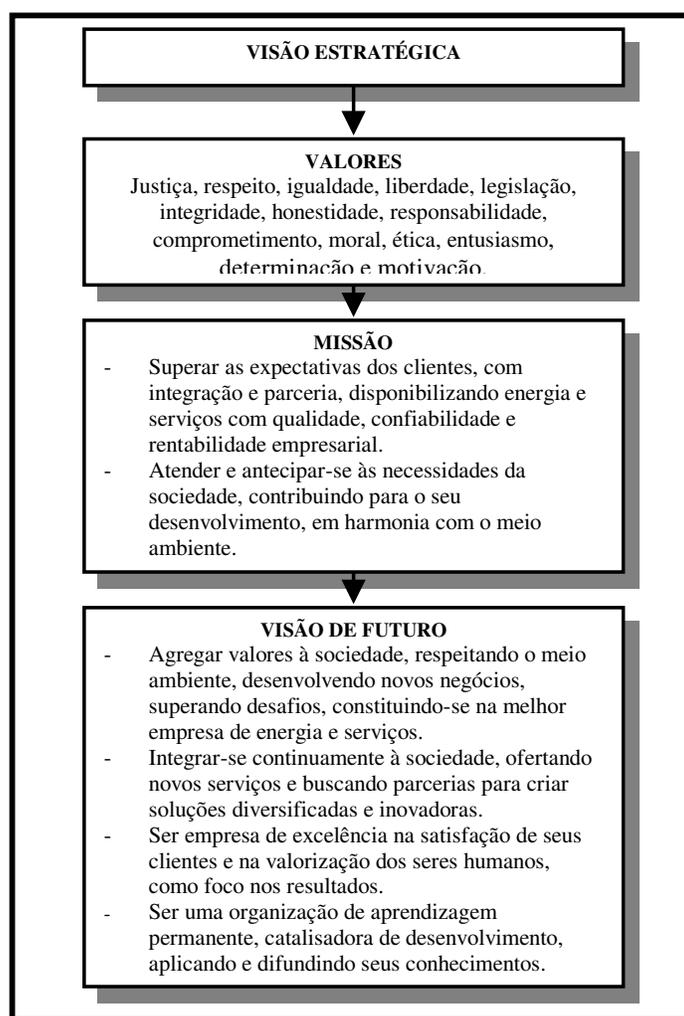
- formular estratégias;
- comunicar essas estratégias por toda a organização;
- desenvolver e pôr em prática táticas para implementar as estratégias; e
- desenvolver e implementar controles para aprimorar as etapas da implementação e depois o sucesso no alcance das metas estratégicas.

Depreende-se, portanto, que a efetiva execução dessas fases é fator decisivo para a realização eficaz das estratégias estabelecidas. O entendimento da estratégia por toda a organização e, principalmente, a definição do papel que cada um deve desempenhar para se atingir as metas, são os grandes desafios das organizações. A obediência a essas regras é condição elementar para a efetiva realização do planejado.

Objetivando uma clarificação dos conceitos até então tratados, demonstram-se na figura 2.2, os componentes estratégicos das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte. Como se pode perceber, há um encadeamento lógico entre os elementos que compõem a visão

estratégica de uma entidade. Essa relação nos permite obter um entendimento mais pormenorizado das principais características norteadoras de qualquer espécie de organização, tenha ela ou não fins lucrativos.

Figura 2.2 Componentes da visão estratégica da Eletronorte



Fonte: Site da Eletronorte

2.2 Administração Pública Brasileira

2.2.1 Evolução da Gestão Pública - Breve Histórico

Ao se efetuar uma análise histórica da administração pública brasileira, verifica-se na

literatura especializada, sua evolução segmentada em três fases distintas e sucessivas, sem que, no entanto, haja o abandono completo de qualquer uma delas.

A primeira delas, chamada de **administração pública patrimonialista** teve lugar à época do Império, prolongando-se até a década de 30. Nessa fase, o poder econômico se confundia com o político em matéria de administração pública. O Estado era considerado como sendo de propriedade da elite agrária da época (fortemente representada pela cultura do café). A noção de coisa pública não continha qualquer significação para a sociedade em geral. De acordo com Bresser Pereira (1996), “Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Segundo ainda o referido autor, a distinção entre esses dois patrimônios só veio a se estabelecer quando do surgimento do capitalismo e da democracia.

Uma conseqüência direta e natural dessa realidade, era a existência de uma administração pública - embora de estrutura reduzida - constituída conforme os interesses do poder econômico dominante. O ingresso no setor público derivava de troca de favores, prevalecendo, como regra, a satisfação de interesses políticos e econômicos.

Conceitos como cidadania e soberania dos interesses coletivos não eram muito difundidos neste período. A concepção de Estado, enquanto provedor de serviços para satisfazer às demandas da sociedade, era inexistente. Pode-se considerar, por conseguinte, que essa inversão de valores tenha criado uma nova espécie de empregado: o "servidor privado" que, embora custeado pelos cofres públicos, tinha como papel primordial servir àqueles que possibilitaram seu ingresso nos quadros do funcionalismo público.

Entretanto, com o constante declínio do poderio econômico da elite agrária, o setor privado se viu impotente na sustentação do desenvolvimento econômico e social. É um período caracterizado pela recessão e desemprego. Com o agravamento da crise devido à depressão de 1929, transfere-se ainda mais ao governo a responsabilidade pelo processo de desenvolvimento do país. O Estado passa a investir intensivamente nas indústrias de base como a chave para o alcance do desenvolvimento. Esse conjunto de novas e complexas responsabilidades demandou uma administração melhor estruturada e profissionalizada para a consecução dos seus objetivos.

É neste ambiente de mudanças que ocorreu uma tentativa de se reestruturar a gestão pública. Desenvolveu-se, então, a chamada **administração pública burocrática** que tinha por pretensão, opor-se às mazelas existentes na administração patrimonialista.

A partir deste marco, O Estado brasileiro começa a se estruturar formalmente. De

acordo com Tojal & Carvalho (1997), esse novo Estado que surgia, tinha um forte teor burocrático. Trazia consigo, como características de implantação, a montagem de aparelhos para a elaboração e implementação de políticas, a criação de carreiras técnicas e a classificação de cargos para o exercício das atividades do serviço público.

A administração burocrática sofreu fortes influências da teoria da administração científica de Taylor, adotando práticas norteadas pela racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos (Ministério do Planejamento).

Com o intuito de modernizar a administração, criou-se neste período, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Dentre outras medidas importantes à época, o referido órgão introduziu novos institutos ao setor público, como a tentativa de implantação da condição do concurso para o ingresso no serviço público, política de recursos humanos baseada no mérito profissional e no treinamento do servidor.

Apesar da administração burocrática ter inovado sob alguns aspectos em matéria de recursos humanos, caracterizando-se pela profissionalização e hierarquização da estrutura administrativa, não se conseguiu implementar uma política que satisfizesse por completo as novas necessidades do Estado. Ainda se vislumbrava, embora em menor escala, alguns resquícios da influência da elite econômica. O coronelismo da administração patrimonialista deixava de existir, mas cedia seu espaço ao clientelismo e ao fisiologismo da administração burocrática (Ministério do Planejamento).

A administração burocrática sofreu, ainda, críticas contundentes pelo fato de ser considerada um fim em si mesma. Ela dispensava demasiada ênfase aos processos de controle da corrupção e do nepotismo, e negligenciava quanto à sua função primordial de servir aos cidadãos.

Essa alta concentração nos processos não representava, entretanto, preocupação com a eficiência dos mesmos. Na verdade, o não estabelecimento de objetivos bem definidos dificultava a criação de indicadores que avaliassem o desempenho da gestão. A consequência clara dessa política foi a ênfase em controles preventivos estritamente legais, que restringiam a avaliação dos atos dos gestores ao simples cumprimento do mandamento legal sem qualquer preocupação quanto à verificação qualitativa desses atos.

Bresser Pereira (1996), resume de forma objetiva a caracterização deste modelo de administração quando comenta:

A estratégia básica adotada pela administração pública burocrática - o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos - provou

ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente.

Tendo em vista os problemas apresentados por este modelo de administração, verifica-se um considerável número de reformas em sua concepção na tentativa de adequá-lo às reais necessidades da sociedade. Essas reformas caracterizaram-se pelo excesso na extinção e criação de órgãos, e pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática (Ministério do Planejamento).

De uma forma geral, podem ser considerados os seguintes fatos como sendo os precursores da modernização da administração pública brasileira:

- A constituição, na década de 70, da Secretaria da Modernização - SEMOR. Ela reunia administradores públicos especializados, com o intuito de propiciar inovações à gestão pública;
- Criação, nos anos 80, do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização. Buscavam reformar a burocracia, objetivando uma administração mais gerencial.

Um dos intentos mais significativos na busca por uma maior autonomia às ações estatais, foi a edição do Decreto-Lei 200/67. Esse mandamento legal pode ser considerado como a primeira evidência do modelo de gestão denominado **administração pública gerencial**, tendo em vista que objetivava proporcionar uma maior flexibilização à rigidez burocrática. Esse novo modelo incorpora às características burocráticas, avanços práticos e teóricos alcançados pela área privada, mantendo, contudo, a particularidade finalística do Estado em atender ao interesse público.

Com o surgimento desse novo modelo na segunda metade do século XX, a busca pela eficiência na administração pública, passa a ser uma meta a ser alcançada. Conceitos como redução de custos, aumento da qualidade dos serviços prestados e a satisfação do cidadão, passam a ser priorizados na administração pública.

Um grande exemplo neste sentido, foi a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Esse Plano teve como objetivo básico, a transformação da administração pública de burocrática em gerencial buscando, com isso, tornar o Estado menor, mais eficiente e mais voltado ao atendimento das demandas dos cidadãos (Bresser Pereira, 1996).

Assim como na transição da administração patrimonialista para a burocrática, a admissão dos novos conceitos trazidos pela administração gerencial, não representa o total

abandono do modelo antecessor. No entanto, ocorre uma diferenciação fundamental entre os dois últimos modelos no que diz respeito à natureza dos controles por eles exercidos. Há uma migração do controle nos processos - característica do modelo burocrático - para se enfatizar, no modelo gerencial, o controle nos resultados.

Conforme relatado pelo Ministério do Planejamento no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e por Bresser Pereira (1996), a estratégia da administração pública gerencial direcionou-se para os seguintes aspectos:

- Definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- Garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
- Controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados;
- Competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas;
- Descentralização e redução dos níveis hierárquicos;
- Controle sobre os órgãos descentralizados através do contrato de gestão;
- Deslocamento da ênfase nos procedimentos (meios) para os resultados (fins);
- Incentivo à criatividade e à inovação;
- Orientação para o cidadão-cliente.

Houve, como se percebe, o interesse de se criar um ambiente gerencial na administração pública brasileira, tendo a satisfação dos interesses dos cidadãos como o norteador das ações do Estado. Pode-se considerar, portanto, que a finalidade maior na criação da administração gerencial, é a de considerar o indivíduo, economicamente, como consumidor (ou usuário) e, politicamente, como cidadão (Bresser Pereira, 1996).

2.2.2 Aspectos Legais da Administração Pública

A história da administração pública brasileira demonstra alguns dispositivos legais que se apresentam de extrema relevância para se entender o seu processo de aprimoramento.

A seguir, faz-se uma sucinta descrição daquelas legislações que, dentre muitas outras de igual importância existentes (como, por exemplo, Lei 8.112/90, Lei 4.320/64, etc.), podem ser

ditas como referenciais ao estudo da administração pública. As legislações abaixo comentadas constituem-se, segundo a literatura especializada, verdadeiras fronteiras representativas das mudanças ocorridas na gestão pública.

2.2.2.1 Decreto-Lei 200/67

Um dos passos mais importantes rumo à flexibilização da rigidez burocrática, foi a edição do Decreto-Lei 200/67. Tal foi sua importância para a administração pública, que ele é tido como o introdutor do gerenciamento no setor público. Foi a partir dele que houve uma expansão na estrutura administrativa, passando o Estado a atuar de forma descentralizada através da chamada administração indireta. São criadas, as autarquias, fundações, empresas públicas e as sociedades de economia mista. O principal objetivo dessa medida foi possibilitar ao Estado a obtenção de uma maior autonomia quanto à prática de seus atos - medida primordial para libertar a administração das limitações impostas pelo modelo burocrático, as quais ainda estava sujeita.

As principais inovações incorporadas à administração pública após a vigência do Decreto-Lei 200/67, além da descentralização funcional já comentada (Ministério do Planejamento), são:

- Adoção do planejamento e do orçamento como princípios de racionalidade administrativa;
- A desconcentração/descentralização das chefias superiores;
- A tentativa de reunir competência e informação no processo decisório;
- A sistematização, a coordenação e o controle.

Apesar de ter introduzido importantes melhorias, o Decreto-Lei 200/67 não foi suficiente para proporcionar uma completa reformulação da estrutura organizacional das entidades governamentais. Houve, na verdade, uma ruptura, criando duas faces na administração pública: uma mais dinâmica, mais flexível (administração indireta) e outra permanecendo com as mesmas limitações inerentes à área governamental da época (administração direta). Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) relata que:

(...) as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração

indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central.

Como se percebe, aperfeiçoamentos na administração pública ainda se faziam necessários. Certos avanços são obtidos no decorrer de algumas legislações posteriores como se poderá constatar nos itens seguintes.

2.2.2.2 Constituição Federal de 1988

A promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 é considerada como um recuo no processo de transformação gerencial da administração pública. De acordo com Machado & Santos (1995), na tentativa de coibir os excessos da administração indireta, a Constituição de 1988 acabou por restringir sua autonomia e impedir a liberdade de contratações.

Verifica-se que um dos reflexos mais incisivos, quando da vigência da nova Constituição, foi o retorno de um tratamento mais austero à administração indireta, assemelhando-se ao praticado pela administração direta. As mudanças constitucionais provocaram, portanto, um novo enrijecimento ao aparelho estatal.

As razões descritas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) para justificar esse e outros retrocessos que acometeram o setor público podem ser resumidas como sendo:

- O loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados aos políticos dos partidos vitoriosos provenientes da transição democrática de 1985;
- O fato de a alta burocracia ser considerada a culpada pela crise vivida pelo Estado, em decorrência de ter provocado o seu excessivo crescimento.

Norteados por esses fatos, o constituinte de 1988 promoveu uma verdadeira reestruturação na administração pública. Podem ser consideradas como as principais conseqüências práticas oriundas da Carta Magna de 1988, as seguintes:

- Por força do artigo 48, inciso XI, houve a perda da competência exclusiva do Poder Executivo para organizar a estrutura dos órgãos públicos;
- A instituição do Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, Estados e Municípios;
- A perda da flexibilidade funcional da administração indireta;

- As Fundações e Autarquias passaram a ter normas de funcionamento semelhantes às da administração direta;
- A obrigatoriedade de concurso para toda administração pública.

Todas essas mudanças resultaram em um maior custo de manutenção da máquina administrativa. Exemplo disso foi a adoção do regime estatutário, indistintamente, para toda administração, provocando um aumento considerável no número de servidores estáveis. Além disso, a questão da motivação foi bastante atingida. Com a garantia da aquisição da estabilidade de forma generalizada, a eficiência passou a ser fator irrelevante para a verificação do desempenho funcional.

A Constituição de 1988 conjuntamente com o Regime Jurídico Único dificultaram a adoção, pelo governo, de uma gestão baseada no desempenho dos servidores. Conseqüentemente, passaram a representar uma nova barreira ao alcance de resultados organizacionais eficientes, bem como, da prestação de serviços com qualidade (Ministério do Planejamento).

2.2.2.3 Emenda Constitucional 19/98

Com a vigência da Emenda Constitucional 19/98, insere-se a eficiência como um dos princípios basilares da administração pública brasileira. Seu entendimento pode ser feito de forma imediata: não é suficiente apenas a existência de um serviço público, mas se torna imprescindível que ele seja eficiente, atendendo de forma efetiva às necessidades dos cidadãos. Entretanto, para uma melhor compreensão deste princípio, é mister a elucidação do seguinte questionamento: o que se entende por eficiência?

Buscando esclarecer tal questão, Pinheiro *apud* Reis (1992), explica que a eficiência relaciona-se com a otimização dos recursos disponíveis, visando o menor esforço e o menor custo na execução das tarefas a partir da utilização de métodos, técnicas e normas. Conclui o autor caracterizando a eficiência como um critério de desempenho.

Já Reis (1992), afirma que a eficiência será um conceito integrado à administração pública, a partir do momento em que um projeto ou uma atividade possa ser executado de forma integral, utilizando-se o menor volume de recursos e de tempo.

Desta forma, evidencia-se que o objetivo primordial a ser perseguido pelo gestor público é a aplicação dos recursos com racionalidade, buscando fazer sempre mais com a maior economicidade possível. Trata-se, portanto, da busca por serviços prestados com

rapidez, simplicidade e economia, sem esquecer, evidentemente, do esforço constante pela manutenção da qualidade. Nesse sentido, Ribeiro Filho (2000) comenta que a eficiência corresponde a fazer mais com menos, sem que haja prejuízo da qualidade.

Verificando-se os textos existentes na literatura acerca do princípio da eficiência, percebe-se que há divergências de opiniões. Como exemplo de uma linha de interpretação que tende ao ceticismo, pode-se citar Mello (1999) que afirma:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.

Como se percebe, o autor não dispensa grandes expectativas quanto a possíveis mudanças nos rumos da administração pública decorrentes da inclusão do referido princípio. Talvez sua frustração resida no fato de que a Emenda 19/98, não contenha um direcionamento mais determinativo quanto aos caminhos que deveriam ser trilhados para o efetivo alcance da eficiência. É bem real a possibilidade de que a Emenda Constitucional 19/98, apesar de se configurar de caráter obrigatório, não tenha provocado efeitos práticos imediatos aos serviços públicos. Entretanto, é inegável o papel fundamental por ela desempenhado enquanto precursora de debates e discussões no setor público na busca por ferramentas que possibilitassem aos gestores públicos cumprir os novos ditames constitucionais.

No entanto, o descrédito não se configura como uma unanimidade dentre os doutrinadores. Outros grandes administrativistas detiveram-se em tentar interpretar as características deste novo mandamento, especificando alguns dos seus possíveis benefícios. Di Pietro (1999) advoga que o entendimento do princípio da eficiência pode ser parametrizado a partir de duas vertentes distintas. Uma delas diz respeito à atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível e o alcance de resultados condizentes com suas atribuições. A outra se relaciona à visualização da eficiência como uma resultante da organização, estruturação e disciplinamento racional da administração pública na busca de resultados satisfatórios na prestação pública de serviços.

Meirelles (1998), refere-se à eficiência como sendo uma imposição, um dever inerente a toda estrutura da administração na realização de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. O autor aduz ainda que:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos

para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Além da inclusão do princípio da eficiência, podem ainda, sucintamente, ser elencadas como as principais inovações trazidas pela Emenda Constitucional 19/98 à administração pública:

- A possibilidade, a ser disciplinada por lei, da participação do usuário na administração pública direta e indireta em especial sobre reclamações relativas à prestação dos serviços públicos (assegurando-se a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços), ao acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo (observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII, Constituição Federal), e o disciplinamento da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Todos esses assuntos estão previstos no parágrafo terceiro do artigo 37 da Constituição Federal.
- A possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato a ser firmado entre o poder público e os gestores com o intuito de fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade. Cabendo à lei dispor sobre questões adicionais como prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, remuneração de pessoal, etc. Todas essas questões estão previstas no parágrafo oitavo do artigo 37 da Constituição Federal.
- Investidura em cargo ou emprego público exclusivamente através de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (artigo 37, II, Constituição Federal).
- Condição para aquisição da estabilidade em cargo de provimento efetivo não mais apenas pela questão temporal (que com a Emenda 19/98 passou a ser de 03 (três) anos de efetivo exercício), mas também, sendo obrigatória a avaliação especial de desempenho através de comissão instituída para essa finalidade (artigo 41, § 4º).
- A possibilidade de perda de cargo por servidor estável mediante avaliação periódica de desempenho conforme disposição de lei complementar (respeitando-se a respectiva sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo em que se assegure ampla defesa, já previstos na redação constitucional anterior). Todos

esses assuntos estão previstos no parágrafo primeiro do artigo 41 da Constituição Federal.

O que se pode perceber, de forma clara, com a edição da Emenda Constitucional 19/98, foi uma alteração nos princípios gerais da administração pública, de forma a possibilitar a exclusão de possíveis entraves à flexibilização da administração pública. Buscou-se, com isso, a criação de uma cultura gerencial com o propósito de melhor adequar a utilização dos recursos e disponibilizar serviços de qualidade aos cidadãos.

2.2.2.4 Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal

Com a vigência da Emenda Constitucional 19/98, pode-se considerar que a administração pública brasileira passou a ser orientada a incorporar às suas ações, a eficiência como uma de suas diretrizes básicas. Entretanto, não havia qualquer exigência quanto a adoção de medidas específicas para sua obtenção. Não se previa nem mesmo, correções necessárias àquelas entidades que não obtivessem resultados satisfatórios na sua busca. Ou seja, apesar de o princípio da eficiência estar referenciado na própria Constituição Federal, não havia uma legislação própria que tratasse de forma mais detalhada e imperativa sobre o que, efetivamente, demandava-se do poder público. Esse aspecto determinístico é fator fundamental para a concretização das ações no setor público, tendo em vista a característica legalista que impulsiona os atos da administração pública. Como bem resume Meirelles (1998):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

O entendimento enviesado dessa assertiva, parece ter criado uma estagnação aos atos sob responsabilidade estatal. Uma cultura extremamente legalista incorporou-se aos valores da administração pública brasileira a ponto de os gestores públicos apenas se sentirem autorizados e/ou estimulados a agir, a partir da existência de uma imposição legal.

O instituto da eficiência não se tornou uma exceção a essa regra. Carecia, portanto, de legislações mais modernas que a incluíssem em seu bojo, proporcionando-lhe um cunho mais obrigacional.

Desta forma, pode-se considerar que com o advento da Lei Complementar 101/00, a

questão da eficiência passou a ser uma imposição a ser observada por toda a administração pública. Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal cuida de estabelecer princípios, normas e regras relativas à gestão da receita e das despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público a serem observados pelos três Poderes da União, dos Estados e dos municípios. Apesar de não abordar exclusivamente sobre a questão da eficiência, há em alguns de seus dispositivos, o seu tratamento não mais apenas pelo prisma da orientação, mas sim, dispensando-lhe uma conotação de compulsoriedade.

O foco principal da referida Lei é o alcance de uma gestão fiscal responsável. No seu artigo 1º, § 1º há o estabelecimento de que o alcance de tal objetivo só será possível a partir de uma "ação planejada e transparente (...) mediante o cumprimento de metas e resultados (...)".

Cruz (2000) observa que uma das inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, diz respeito à possibilidade de se avaliar a gestão financeira a partir do acompanhamento do seu desempenho mensal, anual e plurianual. Ainda de acordo com o referido autor, a correção imediata de eventuais ineficiências, só ocorrerá a partir do estabelecimento e respeito a padrões de desempenho preestabelecidos.

Além disso, há uma preocupação explícita nesta Lei quanto à necessária divulgação dos casos bem sucedidos. No artigo 67, inciso II, há a orientação para a "disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público...".

A busca por um maior gerenciamento na administração pública é notória em alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No seu artigo 4º, I, e, por exemplo, há a determinação de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO estabeleça, além de outros elementos, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento. Essa inovação provocará uma profunda mudança na gestão pública, pois, para a sua concretização, será necessária a inclusão de ferramentas de gestão. Até então, o setor público tinha por obrigatoriedade, apenas, a elaboração das demonstrações contábeis segundo o regramento da Lei nº 4.320/64 (Cruz, 2000).

Reis (2000) também é da opinião de que com a edição desta Lei, a questão gerencial ficou bem mais evidente. Indo além, ele observa a possibilidade do surgimento de uma Contabilidade mais gerencial para o acompanhamento desta nova realidade. Caracteriza-a como sendo uma contabilidade mais administrativa, pois gera informações com efeitos mais internos que externos, não se sujeitando, portanto, a formalidades como os demais subsistemas contábeis.

Como se percebe, é fato que a própria literatura especializada, visualiza a Lei de Responsabilidade Fiscal como sendo um elemento impulsionador da questão gerencial no setor público. Fica claro, entretanto, que o nascimento de leis mais específicas acerca da matéria se fazem ainda extremamente necessárias. Há que se reconhecer, no entanto, o importante papel desempenhado por esta lei como a indutora de diversos debates na esfera pública sobre questões que, em décadas recentes, pensavam-se improváveis. A Lei Complementar 101/00 tem, portanto, seus méritos a serem reconhecidos pela sociedade.

2.2.3 Atual Estrutura da Administração Pública

A administração pública brasileira é organizada hierarquicamente como qualquer outra entidade administrativa. É a partir do seu conjunto de órgãos que ela executa os serviços que lhe são peculiares. De acordo com Meirelles *apud* Kohama (2000), administração pública é todo o aparelhamento do Estado, existente para a execução de serviços que tenham por fim a satisfação das necessidades coletivas. De acordo com o artigo 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa do Estado brasileiro, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Para a efetiva execução dos seus fins, o Estado desempenha três funções primordiais que são a normativa (ou reguladora), a administrativa (ou executiva) e a judicativa (ou disciplinadora). Essas funções se originam e se constituem como competência de cada um dos chamados Poderes do Estado que, conforme estabelecido no artigo segundo do Texto Constitucional, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (independentes e harmônicos entre si). De forma sucinta, Kohama (2000) esclarece que a função normativa está relacionada à elaboração das leis, enquanto que a administrativa se preocupa em convertê-las em ato individual e concreto. Já a função judicativa se refere à efetiva aplicação das leis aos litigantes. A tabela 2.1 a seguir esclarece a relação existente entre as funções desempenhadas pelo Estado e seus respectivos Poderes.

Como se percebe, não há um caráter de exclusividade quanto a um Poder desempenhar uma dada função. O que ocorre, em verdade, é a existência de preponderância de uma função relativamente a um dos três Poderes.

Tabela 2.1 - Poderes e Funções do Estado

PODERES DO ESTADO	FUNÇÕES DO ESTADO	
	Principal	Acessórias
LEGISLATIVO	<i>Normativa</i>	Administrativa Judicativa Controle Interno
EXECUTIVO	<i>Administrativa</i>	Normativa Judicativa Controle Interno
JUDICIÁRIO	<i>Judicativa</i>	Administrativa Normativa Controle Interno

Fonte: Silva (2000), com adaptações

O estudo da organização do Estado revela que ela pode ser estruturada em administração direta, administração indireta e administração auxiliar. Nas palavras de Mello (1999), entende-se por administração direta aquela em que a atividade administrativa "é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade". Em outras palavras, a administração será centralizada quando o Estado atuar diretamente na prestação dos serviços por meio de seus órgãos. Em termos de estrutura organizacional, ela se encontra diretamente integrada ao chefe do Poder Executivo.

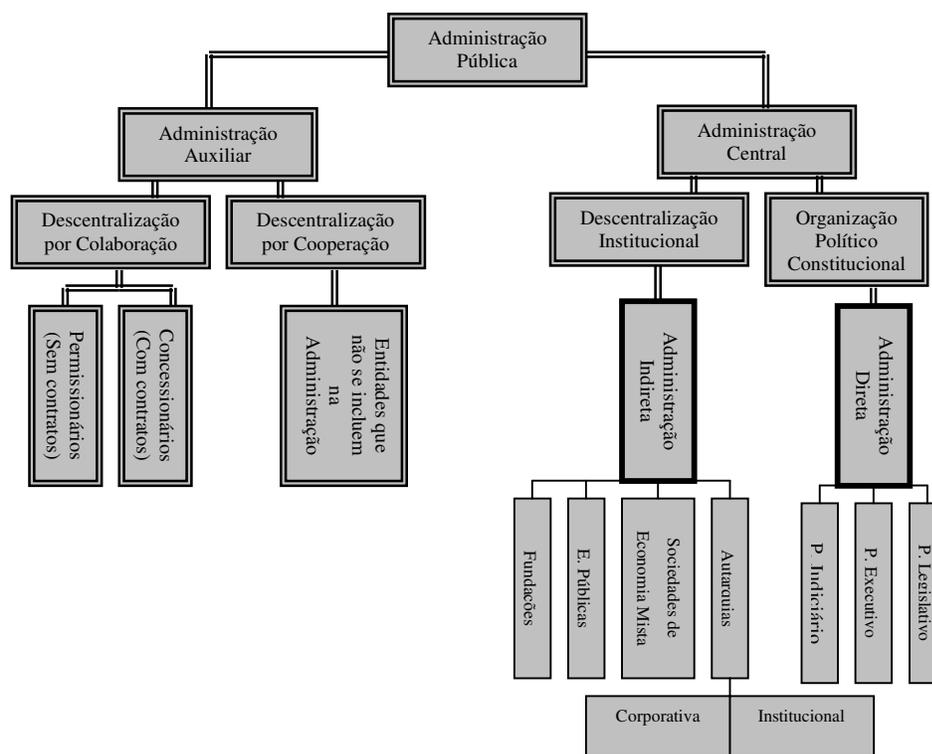
Já a administração descentralizada refere-se a prestação de serviços públicos de forma indireta pelo Estado. Ou seja, são criadas outras pessoas (de direito público ou privado) distintas do Estado, para auxiliá-lo na execução das atividades administrativas. São as seguintes as entidades personalizadas que compõem tal administração:

- **AUTARQUIA:** É uma pessoa jurídica de direito público com patrimônio e receita próprios, destinada à execução de atividades retiradas da administração direta. Podem ser institucionais (serviços autônomos personalizados) ou corporativas (órgãos fiscalizadores de profissões).
- **FUNDAÇÃO:** É uma pessoa composta por um patrimônio juridicamente personalizado, destinado por seu fundador para uma finalidade específica. São geralmente constituídas com finalidades culturais, sociais, científicas, literárias, artísticas, etc.
- **EMPRESA PÚBLICA:** Pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital inteiramente público. Tem sua criação autorizada por lei para exploração de atividades econômicas. Podem adotar qualquer forma societária admitida no direito.

- **SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA:** Pessoa jurídica de direito privado criada por lei e com patrimônio próprio. Tem seu capital constituído tanto por capital público quanto privado, tendo, contudo, controle acionário da esfera pública. Deverão ter obrigatoriamente a forma de sociedade anônima. Compõem conjuntamente com as empresas públicas, as chamadas entidades paraestatais. Significa dizer que são entes paralelos ao Estado com o intuito de executar atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, no entanto, sob normas e controle do Estado (Kohama, 2000).

Já a administração auxiliar, divide-se em descentralizada por cooperação (organizações de direito privado posicionadas fora da administração) e por colaboração (são os concessionários e permissionários de serviços públicos). A figura 2.3 resume a atual estrutura da administração pública brasileira.

Figura 2.3 - Estrutura da Administração Pública



Fonte: Silva (2000), com adaptações

2.3 Balanced Scorecard

2.3.1 Introdução

O sucesso da gestão de qualquer negócio está diretamente relacionado à qualidade da informação. Questões como custos, retorno sobre investimento, participação no mercado, dentre muitas outras, devem estar disponíveis de forma precisa e tempestiva. Embora possa parecer improvável, face ao desenvolvimento e a facilidade de acesso à tecnologia da informação, há, ainda hoje, gestores que carecem de informações adequadas que suportem suas decisões.

De acordo com Kaplan & Norton (1997), grande parte desse problema tem origem no fato da utilização única e exclusiva de medidas financeiras provenientes dos chamados sistemas tradicionais de mensuração. Segundo esses autores, tais sistemas foram concebidos para um ambiente concorrencial simples e diametralmente oposto ao modelo atual existente. Há, em verdade, um abandono dos mercados com características domésticas para o nascimento do mercado globalizado.

Para o ambiente empresarial atual, os sistemas tradicionais se configuram incapazes de gerar informações consistentes e coerentes às reais necessidades dos gestores.

O mercado demanda, hoje, atores capazes de atuar num cenário de inovações tecnológicas constantes, concorrência acirrada e, principalmente, que saibam lidar com clientes de elevado nível de exigência. Há uma busca crescente por produtos/serviços cada vez mais personalizados.

O surgimento deste mercado altamente competitivo provoca uma crescente necessidade de ferramentas gerenciais que gerem informações úteis, que sejam capazes de proporcionar uma maior integração de toda estrutura organizacional para a concretização dos seus objetivos. Neste novo ambiente, verificou-se a incapacidade de se utilizar unicamente indicadores financeiros como suficientes para mensurar atividades relacionadas aos ativos intangíveis.

Uma das alternativas que se apresenta viável na tentativa de equilibrar a equação informação-gestão eficiente, é o *Balanced Scorecard* - BSC. Sua criação teve por propósito preencher o hiato gerado pela mensuração meramente financeira. Seus idealizadores tinham a convicção de que "na era da competição baseada no conhecimento, a capacidade das organizações de desenvolver, fomentar e mobilizar ativos intangíveis é fator crítico de

sucesso” (Kaplan & Norton, 2000). E é essa ferramenta que passa a ser analisada, a seguir, de forma mais detida.

2.3.2 Aspectos Históricos

Em princípios da década de 1990 o Instituto Nolan Norton - a unidade de pesquisa da KPMG Consulting Inc. - financiou uma pesquisa de um ano sobre a mensuração do desempenho organizacional. O grupo, representado por diversas empresas, iniciou suas pesquisas tendo por consenso e elementos norteadores do seu estudo, os seguintes fatos:

1. os métodos de avaliação de desempenho baseados unicamente em indicadores contábeis/financeiros não mais satisfaziam as necessidades informacionais das organizações;
2. a utilização de tais métodos incapacitava as empresas em criar valor econômico para o futuro.

Através de reuniões bimestrais, o grupo de estudo, liderado por Robert S. Kaplan e David P. Norton objetivava o desenvolvimento de um modelo de medição de desempenho que superasse as limitações acima descritas.

No decorrer da pesquisa, verificou-se a existência de alguns métodos inovadores, destacando-se, entretanto, o utilizado pela empresa Analog Devices. Esse sistema incluía não só um índice relacionado à mensuração da melhoria contínua em suas atividades, como também, a utilização de um *scorecard* corporativo que agregava outras medidas de desempenho além das financeiras tradicionais.

Os integrantes da equipe perceberam, a partir da análise desse modelo, que a ênfase na pesquisa deveria ser no sentido de se elaborar um modelo multidimensional que abrangesse aspectos agregadores de valor ao negócio.

As discussões seguintes propiciaram um aperfeiçoamento do *Scorecard* utilizado pela Analog Devices, originando o que hoje se conhece por *Balanced Scorecard*. Nesse primeiro momento, a ferramenta era visualizada apenas como uma solução aos problemas enfrentados na mensuração do desempenho em um novo ambiente empresarial. A chamada era da informação.

No entanto, após a operacionalização do BSC em várias organizações, percebeu-se que o mesmo proporcionava a solução de problemas que estavam muito além daqueles para os quais fora concebido. As empresas que adotaram o *Balanced Scorecard* não o estavam

utilizando apenas para mensuração do seu desempenho, mas, principalmente, para a implementação de suas novas estratégias.

Ficava cada vez mais evidente para os pesquisadores, os reais benefícios proporcionados a partir da vinculação das medidas do BSC à estratégia organizacional. Até então os sistemas de mensuração focalizavam muito mais as questões relacionadas à melhoria de processos do que as estratégias.

O BSC passou a ser considerado como importante ferramenta nos processos gerenciais das organizações, podendo-se destacar, dentre outras, as seguintes utilizações (Kaplan & Norton, 1997):

1. Estabelecimento de metas individuais e de equipe;
2. Estabelecimento da remuneração;
3. Alocação de recursos;
4. Planejamento e orçamento;
5. *Feedback* e aprendizado estratégico.

Tais utilizações, conjuntamente com outras práticas bem sucedidas na adoção do BSC, imputaram-lhe um crescente potencial estratégico. Como bem relatam seus criadores, "as experiências revelaram que executivos arrojados utilizavam o *Balanced Scorecard* não apenas para esclarecer e comunicar a estratégia, mas também para gerenciá-la" (Kaplan & Norton, 2000).

O processo evolutivo do BSC fica claramente evidenciado quando se estuda a série de artigos lançados por Kaplan e Norton. A edição desses artigos constitui um verdadeiro marco para o entendimento da transformação do *Balanced Scorecard* de - conforme palavras dos referidos autores - um "sistema de medição aperfeiçoado" para um "sistema gerencial essencial".

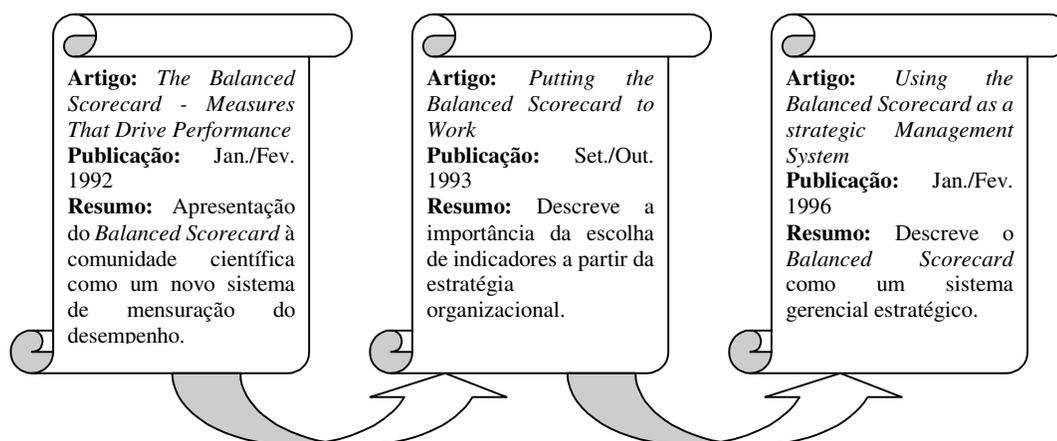
2.3.3 Entendendo Melhor o *Balanced Scorecard*

2.3.3.1 Conceito

Para uma melhor compreensão do que se entende por *Balanced Scorecard*, faz-se bastante útil uma análise no seu processo de evolução conceitual. A melhor maneira de se perceber a abrangência crescente da sua utilização é, como comentado anteriormente, proceder-se a uma avaliação da série de artigos lançados por Kaplan e Norton acerca do BSC.

Em um primeiro momento, quando da edição do artigo "*Balanced Scorecard* - indicadores que impulsionam o desempenho", verifica-se que os autores o definem como um "conjunto de indicadores que proporciona aos gerentes uma visão rápida, embora abrangente, de toda a empresa". É clara a sua visualização como um sistema aperfeiçoado de mensuração de desempenho. No artigo seguinte, "Colocando em funcionamento o *Balanced Scorecard*" os autores afirmam que "muito mais do que mero exercício de mensuração, o *balanced scorecard* é um sistema gerencial capaz de motivar melhorias drásticas em áreas críticas como produtos, processos, clientes e mercados". E, finalmente, no artigo intitulado "Utilizando o *Balanced Scorecard* como sistema gerencial estratégico", Kaplan e Norton deixam claro a caracterização do BSC "como a pedra angular de um novo sistema gerencial estratégico" dispensando à ferramenta, portanto, um *status* bem mais amplo do que na sua concepção original.

Figura 2.4 - Cronologia da evolução conceitual do *Balanced Scorecard*



Dentro dessa visão mais abrangente, encontram-se na literatura especializada, várias referências conceituais sobre o BSC. Para Maher (2001), o *Balanced Scorecard* "é um conjunto de metas e resultados que mostram o desempenho de uma organização, no atendimento de suas responsabilidades com os diversos *stakeholders*". Na definição do próprio autor, *stakeholders* configuram-se como sendo "grupos ou indivíduos - empregados, fornecedores, clientes, acionistas e a comunidade - cujos interesses são afetados pelas medidas que a organização toma".

Segundo Garrison & Noreen (2001), o BSC "consiste em um conjunto integrado de medidas de desempenho decorrentes da estratégia da empresa e que dão suporte a essa

estratégia, em toda a organização".

Finalmente, é oportuna a transcrição conceitual dos próprios Kaplan & Norton (1997) para os quais "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".

Ao se analisar tais definições, depreende-se que o BSC não deve ser identificado apenas como um agrupamento de indicadores de desempenho. Como se pode perceber pelas conceituações acima, em sua acepção mais atual, o BSC caracteriza-se por ser um sistema gerencial que permite o entendimento e a comunicação da missão e estratégia organizacionais a partir de objetivos e medidas estabelecidas relativamente a quatro perspectivas (financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento).

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta gerencial voltada para criação de valor futuro à entidade, a partir da superação das limitações das medidas financeiras tradicionais. No entanto, ele não renega as medidas financeiras a um patamar de inutilidade. Na verdade, há o reconhecimento da sua utilização como importante medida do resultado final a ser alcançado. O que se discute, entretanto, é a sua utilidade enquanto elemento incentivador da performance organizacional, considerando que são medidas defasadas representativas apenas do resultado de ações passadas. O desempenho analisado apenas pela ótica financeira ocasiona um enfoque demasiado na obtenção de resultados de curto prazo sem que haja contrapartida na busca de um crescimento sustentado que garanta o futuro da organização. Além disso, uma visualização unidimensional do negócio pode induzir a uma particularização excessiva das operações internas. Isto é, cada parte da estrutura organizacional busca a melhoria dos seus números, de forma individualizada, sem qualquer preocupação dos reflexos nos demais processos. Não há, portanto, a promoção de uma coalizão de objetivos. As medidas são tidas como um fim em si mesmas como se cada parte da organização fosse autônoma e não pertencente a um todo. A partir do momento em que se enfatiza uma relação de causa e efeito nas ações empreendidas e a possibilidade de sua mensuração, surge a preocupação em se pensar o ente como um sistema único que só obterá êxito a partir do sucesso de cada unidade a ele pertencente.

A preocupação na geração de resultados a curto prazo, a partir de ações criterizadas unicamente pela busca exacerbada de resultados imediatistas, podem, momentaneamente, proporcionar bons resultados financeiros. No entanto, a longo prazo, essa assertiva pode não se constituir como uma verdade absoluta. O fato é que, em uma análise estritamente

financeira, não se criam condições de verificar quais fatores colaboraram de forma positiva ou negativa para a obtenção do resultado. Isso acarreta uma dificuldade não só em se apurar responsabilidades, mas também, em se verificar a performance setorializada de toda estrutura organizacional. A consequência disso é que algumas atividades (ou mesmo projetos, programas, setores, departamentos, etc.) geradoras de valor futuro, podem ter sido incluídas no rol daquelas em que se optou por sua desativação. Por exemplo, bons resultados financeiros de curto prazo, poderiam ser conseguidos, através de cortes em áreas essenciais - agregadoras de desenvolvimento sustentado - como pesquisa e desenvolvimento, manutenção, treinamentos e serviços ao cliente. Nesse sentido, Osborne & Gaebler (1998), afirmam que a maioria dos gestores públicos não é capaz de definir quais atividades podem ser consideradas ou não como bem-sucedidas. Desta forma, quando promovem cortes orçamentários, não distinguem o supérfluo do essencial.

Portanto, a falta de uma ferramenta que proporcione a geração de informações adequadas à tomada decisão, provoca a utilização de critérios políticos ao invés de uma análise criteriosa baseada no desempenho.

O *Balanced Scorecard* visa exatamente criar uma análise mais completa, abrangendo não só os fatores internos, mas possibilitando, também, a mensuração de fatores externos à entidade. Isso proporciona a elevação das medidas não-financeiras ao mesmo grau de importância dispensado às medidas financeiras. Por consequência, há a disponibilização de uma gama maior de informações aos gestores, permitindo-lhes um controle mais detalhado dos rumos organizacionais.

O BSC permite a inclusão de objetivos mensuráveis para a obtenção de valor a longo prazo a partir da visualização da entidade sob quatro perspectivas distintas e equilibradas, conforme se observa na figura 2.5 a seguir. Sucintamente, elas podem ser assim definidas:

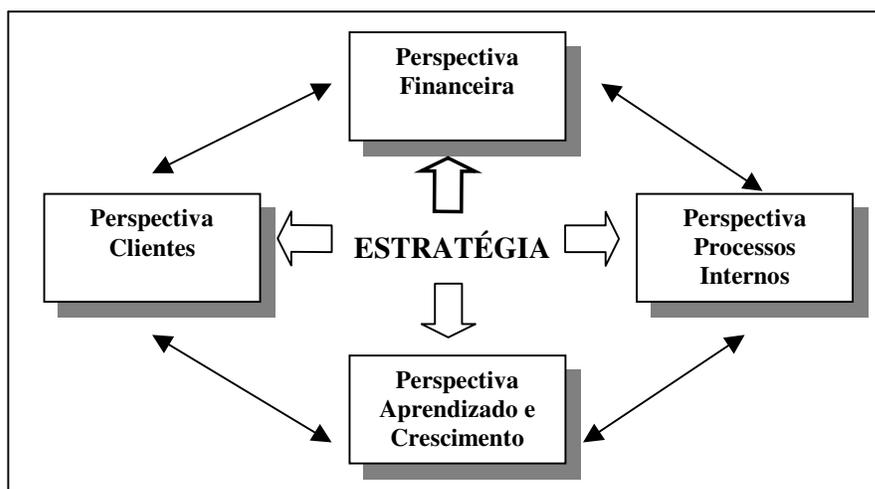
1. **Perspectiva Financeira:** contém os objetivos que refletem as expectativas dos acionistas. Incluem medidas como retorno sobre o investimento, crescimento e lucro, etc. Visa obter respostas satisfatórias para o seguinte questionamento: O que é sucesso para os nossos acionistas?
2. **Perspectivas Clientes:** contém os objetivos que mensurem a expectativa dos clientes em relação à entidade. Incluem medidas como participação no mercado, satisfação da clientela, entrega no prazo, etc. Visa obter respostas satisfatórias para o seguinte questionamento: Como podemos nos tornar o melhor fornecedor para os nossos clientes?

3. **Perspectiva Processos Internos:** contém os objetivos que mensuram a produtividade e a qualidade dos processos existentes. Incluem medidas como o controle de desperdícios, tempo de ciclo, gestão de custos, etc. Visa obter respostas satisfatórias para o seguinte questionamento: Quais processos devem ser melhorados para propiciar valor financeiro futuro e a manutenção da satisfação do cliente?
4. **Perspectiva Aprendizado e Crescimento:** contém os objetivos que refletem a obtenção de vantagem competitiva a longo prazo. Incluem medidas como o desenvolvimento de novos produtos, participação dos funcionários, etc. Visa obter respostas satisfatórias para o seguinte questionamento: Quais atividades são necessárias para a promoção e a manutenção do sucesso futuro da organização?

É bastante válido enfatizar que o conjunto de medidas em cada perspectiva é específico para cada entidade em particular. Tais medidas são geradas a partir da estratégia estabelecida por cada uma delas. Dessa forma, o *Balanced Scorecard* permite a operacionalização da estratégia em todos os níveis hierárquicos, convertendo-a em objetivos relacionados às quatro perspectivas mencionadas.

No entanto, não se deve confundir o BSC como um sistema a ser utilizado para mensurar estratégia. Deve-se sim, considerá-lo como um sistema para mensurar se as operações da entidade estão sendo realizadas conforme os parâmetros estratégicos. Isso possibilita uma concentração de esforços na busca, não só de desempenho atual, como também, futuro.

Figura 2.5 - As perspectivas do *Balanced Scorecard* e a estratégia organizacional



Fonte: Kaplan & Norton (1997)

Pode-se considerar que a lógica conceitual do BSC é bastante simples. Partindo-se do pressuposto que sistemas de mensuração/gestão bem estruturados provocam uma reação motivadora nas pessoas que estão sendo avaliadas, o BSC influencia a atitude de toda estrutura organizacional rumo à realização dos objetivos estratégicos, a partir de medidas originadas da própria estratégia.

Para que o BSC possa produzir resultados satisfatórios, é essencial que ele esteja em plena sintonia com os objetivos estratégicos da organização. Por este motivo, seus criadores alertam que ele deve ser desenvolvido, a princípio, pela cúpula da organização. Apenas em seguida é que se deve promover sua disseminação aos demais níveis hierárquicos, a partir da tradução dos objetivos em medidas operacionais.

Por fim, há outra questão interessante em relação ao BSC que merece destaque. Diz respeito ao motivo de ele ser conceituado como uma ferramenta de estrutura balanceada. Essa percepção de balanceamento está relacionada ao processo de elaboração dos indicadores para cada uma das quatro perspectivas. Ou seja, além do fato de serem originados da estratégia organizacional, eles devem necessariamente representar o **equilíbrio** entre:

- os objetivos de curto e longo prazos;
- as medidas financeiras (conseqüências dos esforços do passado) e não-financeiras (determinam o desempenho futuro);
- os indicadores de tendências (*leading*) e ocorrências (*lagging*);
- as perspectivas internas (voltadas para os processos críticos de negócios, inovação, aprendizado e crescimento) e externas (voltadas para acionistas e clientes).

Dessa forma, obtém-se um conjunto de perspectivas devidamente compensadas, acarretando a conceituação do BSC como um sistema equilibrado de gestão estratégica.

2.3.3.2 O *Balanced Scorecard* e a operacionalização da estratégia

É sempre válido esclarecer que o BSC apenas passou a ser adotado como um sistema de gestão estratégica, no decorrer de sua utilização prática. A partir daí, as empresas se viram possibilitadas a traduzir sua estratégia em termos operacionais, comunicando-a a toda estrutura organizacional. Desta forma, os gestores aumentaram sua capacidade de viabilizar processos gerenciais críticos.

Mas, o que é necessário especificamente para que se possa transformar a estratégia em termos operacionais, tornado-se compreensível a todos que compõem a organização? Com o intuito de proporcionar um entendimento desse processo, Kaplan & Norton (1997) definiram um conjunto de ações gerenciais básicas que, quando implementado, conferem ao BSC sua característica de operacionalizador da estratégia.

A primeira ação diz respeito ao **esclarecimento e tradução da visão e da estratégia**. A responsabilidade pela execução desta fase cabe à alta administração da empresa. A razão para que todo processo se inicie na cúpula administrativa é justificada pelo fato de possibilitar a obtenção de consenso dos objetivos estratégicos a partir das pessoas que possuem uma visão dos objetivos globais da empresa.

A tradução da visão e da estratégia organizacional deve ser efetivada a partir do estabelecimento de metas, objetivos e indicadores para as perspectivas do BSC, sempre se norteando pelas relações de causa e efeito que lhes são peculiares.

A finalidade do desenvolvimento desta fase é a obtenção de um BSC que esclareça os objetivos estratégicos e a identificação dos vetores críticos que determinam tais objetivos.

Transposta essa fase, deve-se agora **comunicar e associar os objetivos e medidas estratégicos**. Significa, basicamente, a transmissão dos objetivos e medidas estratégicas, anteriormente definidos, a todos os funcionários da empresa. A finalidade desta etapa é que todos compreendam quais as metas de longo prazo da entidade, bem como, qual a estratégia necessária para o seu alcance. Busca-se, com isso, que as pessoas, norteadas por esses conhecimentos, elaborem ações segmentadas que contribuam para a consecução dos objetivos globais da organização. Desta forma, há uma focalização dos esforços empreendidos no alcance de objetivos comuns. Além disso, com a divulgação dos objetivos críticos a serem alcançados, necessários ao sucesso estratégico, busca-se a participação de todos os níveis hierárquicos, incentivando-os ao debate quanto à adequação dos objetivos estabelecidos. A execução dessa fase deve ocasionar, portanto, o comprometimento de toda a estrutura organizacional com os objetivos e medidas que promovam a estratégia global da empresa.

A etapa seguinte compreende o **planejamento e o estabelecimento de metas e o alinhamento das iniciativas estratégicas**. Neste momento, deve haver uma ênfase no planejamento e na definição de metas gradativamente desafiadoras para cada objetivo estabelecido anteriormente. A finalidade em se determinar metas de superação é a de provocar a busca por performances continuamente superiores naqueles fatores relevantes para as quatro perspectivas do BSC. Esse processo deve proporcionar uma melhoria contínua às unidades da

organização, capacitando-as ao cumprimento de metas cada vez mais ousadas.

Após estabelecidas as metas, tem-se condições de se **alinhar as iniciativas estratégicas aos objetivos definidos**. Isto é, além de se definir aonde se quer chegar, deve-se definir, também, quais os recursos necessários que irão capacitar a empresa na consecução desse fim. Kaplan & Norton (1997) afirmam que este processo deve permitir à empresa:

- quantificar os resultados pretendidos de longo prazo;
- identificar mecanismos e fornecer os recursos que são necessários para o alcance dos resultados;
- estabelecer os referenciais de curto prazo para as medidas financeiras e não-financeiras do *scorecard*.

Por fim, tem-se a etapa da **melhoria do *feedback* e do aprendizado estratégico**. Kaplan & Norton (1997) dispensam a este último processo a qualidade de ser o "mais inovador e importante de todo o *scorecard*". Justificam sua opinião argumentando que o BSC permite não só o monitoramento e o ajuste da implementação estratégica, como também, modificações que se façam necessárias em seu rumo.

O alcance do aprendizado estratégico é um processo que abrange a implementação de todas as etapas anteriormente comentadas. Essas ações são essenciais para a operacionalização da estratégia, mas não são suficientes. É necessário, ainda, um acompanhamento do planejamento estratégico de forma a se avaliar a manutenção de sua adequação às condições atuais. Ou seja, faz-se necessário o recebimento de *feedback* para se verificar se a estratégia está sendo executada de acordo com o plano e, principalmente, se ainda permanece válida e passível de sucesso.

Dessa forma, o processo de aprendizado estratégico impulsiona a visão e a estratégia, analisando, atualizando e substituindo os objetivos extraídos das diversas perspectivas do *Balanced Scorecard* conforme a visão atual dos resultados estratégicos alcançados. Com isso, complementa-se o ciclo de ação estratégica (Kaplan & Norton, 1997).

2.3.3.3 As quatro perspectivas básicas do *balanced scorecard*

Conforme comentado anteriormente, as medidas de desempenho estabelecidas a partir do BSC, deverão estar baseadas sob quatro perspectivas: financeira, dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Com o intuito de proporcionar uma

melhor compreensão do *Balanced Scorecard*, procede-se abaixo uma análise mais detalhada dessas quatro perspectivas.

2.3.3.3.1 Perspectiva Financeira

Considerando que o objetivo principal de qualquer entidade com fins lucrativos é a geração de retorno financeiro, o BSC não poderia prescindir, em sua estrutura, das medidas financeiras. Assim como em qualquer modelo que se proponha avaliar o desempenho, o BSC também utiliza tais medidas como um dos elementos a serem considerados na análise do sucesso de uma gestão. No entanto, o *Balanced Scorecard* inova ao agregar a sua estrutura, objetivos financeiros derivados da estratégia.

Como se percebe, a adoção do BSC não implica em um descarte de tais medidas. Elas ainda se configuram como importantes instrumentos sintetizadores das conseqüências econômicas das ações de curto prazo empreendidas. As críticas efetuadas por Kaplan & Norton (1997) aos modelos baseados exclusivamente em medidas financeiras, não devem ser entendidas como uma negação absoluta aos benefícios que possam ser gerados pela adoção de tais medidas. Na verdade, o BSC não só reconhece sua importância como as dispensa uma posição de destaque na sua estrutura. Os citados autores afirmam que os objetivos financeiros devem servir de referencial aos objetivos e medidas das demais perspectivas do BSC, de tal maneira que a partir de uma relação de causa e efeito haja o alcance das metas financeiras.

Para que haja uma correta dimensão dessa perspectiva, é primordial a participação da alta gerência financeira da empresa. Essa atitude constitui condição elementar para a obtenção da correta definição de quais medidas irão orientar e avaliar o alcance do sucesso financeiro. As medidas financeiras estabelecidas devem ser capazes de demonstrar se a estratégia definida está sendo adequada na promoção de melhoria contínua aos resultados financeiros.

De uma forma geral, os indicadores financeiros priorizam questões como o aumento de receita, retorno sobre o investimento, aumento da produtividade decorrente da gestão de custos, lucratividade, fluxo de caixa, etc. No entanto, Kaplan & Norton (1997) alertam que o conjunto de indicadores financeiros a serem definidos tem estreita relação com a fase do ciclo de vida em que se encontra uma empresa.

De acordo com esses autores, empresas em fase de crescimento, caracterizam-se pela aplicação de consideráveis montantes no aperfeiçoamento dos seus produtos, na construção/ampliação da sua infra-estrutura, no desenvolvimento das suas redes de distribuição, etc. Tais investimentos podem ocasionar um consumo de recursos superior aos

que são atualmente gerados, podendo levar essas empresas a operarem com fluxos de caixa negativos. Por isso, seus objetivos financeiros estarão relacionados ao crescimento da receita e aumento das vendas por região, clientes ou segmentos de mercado.

No caso das empresas em fase de sustentação, há a busca pela manutenção/expansão de sua participação no mercado, ampliação da sua capacidade produtiva, através da melhoria contínua, etc. Nesta fase, os objetivos financeiros estarão relacionados à lucratividade (expressos através de medidas relacionadas à receita operacional e margem bruta) ou, por exemplo, ao gerenciamento dos fluxos de receita (expressos através de medidas relacionadas ao nível de capital investido, retorno sobre investimento, retorno sobre capital empregado e valor econômico agregado). Já as empresas que se encontram, no que os autores chamam de fase da colheita, não há mais o emprego intensivo de recursos financeiros, apenas o suficiente à manutenção da capacidade produtiva atual. Nesta fase, as empresas já atingiram a maturidade em seu ciclo de vida e buscam recuperar os investimentos realizados nas fases anteriores. Os objetivos financeiros das empresas que se encontram nesta fase, caracterizam-se pela maximização do fluxo de caixa e redução da dependência de capital de giro.

Tabela 2.2 - Temas Financeiros Estratégicos

		Temas Estratégicos		
		Aumento e Mix de Receita	Redução de Custos/Aumento de Produtividade	Utilização dos Ativos
Estratégia da Unidade de Negócios	Crescimento	Aumento da taxa de vendas por Segmento Percentual de receita gerado por novos produtos, serviços e clientes	Receita/Funcionário	Investimento (percentual de vendas) P&D (percentual de vendas)
	Sustentação	Fatia de clientes e contas-alvo Vendas cruzadas Percentual de receita gerado por novas aplicações Lucratividade por clientes e linhas de produtos	Custos <i>versus</i> custos dos concorrentes Taxas de redução de custos Despesas indiretas (percentual de vendas)	Índices de capital de giro (ciclo de caixa a caixa) ROCE por categoria-chave de ativo Taxas de utilização dos ativos
	Colheita	Lucratividade por clientes e linhas de produtos Percentual de clientes não-lucrativos	Custos unitários (por unidade de produção, por transação)	Retorno Rendimento (<i>throughput</i>)

Fonte: Kaplan & Norton (1997)

Kaplan & Norton (1997) evidenciam, entretanto, que independentemente da fase em que se encontre a empresa, haverá sempre três temas financeiros que nortearão a estratégia empresarial quanto à perspectiva financeira. A tabela 2.2 acima resume esses temas estratégicos.

2.3.3.3.2 Perspectiva dos Clientes

A definição desta perspectiva na construção de um BSC deve refletir a preocupação da empresa no estabelecimento de quais segmentos alvo (de mercado e de clientes) se pretende competir. De um modo geral são abordadas, nesta perspectiva, questões como a conquista, satisfação e fidelização de novos clientes, lucratividade por segmento, etc.

Segundo Kaplan & Norton (1997), as medidas relacionadas a esta perspectiva, devem ser capazes de:

- possibilitar a verificação do alinhamento entre o desempenho dos funcionários e a correspondente satisfação ou retenção de clientes;
- evidenciar como os funcionários devem proceder no dia-a-dia para a obtenção dos resultados esperados;
- traduzir a missão e a estratégia em objetivos específicos relativamente aos mercados e clientes da empresa.

A importância da inclusão desta perspectiva no BSC reside no fato de que o modelo competitivo atual não mais permite uma avaliação de desempenho restrita apenas a verificação da performance sob a ótica interna da empresa. Mais do que nunca, tornou-se imperativo à sobrevivência organizacional, interpretar as necessidades do mercado consumidor.

Olve, Roy & Wetter (1999) afirmam que a perspectiva do cliente está diretamente relacionada à criação do valor necessário à satisfação dos clientes, bem como, a definição de quanto estão eles dispostos a pagar. Por essa razão, as perspectivas dos Processos Internos e do Aprendizado e Crescimento (assuntos tratados nos itens seguintes), devem ter suas ações parametrizadas pela perspectiva dos clientes que, na opinião dos citados autores, constitui-se o coração do BSC.

Atkinson & Holden (2000) enfatizam que o maior desafio a ser enfrentado pela maioria

das organizações é manter-se capacitada a se adaptar tempestivamente às expectativas dos clientes. A lógica para o entendimento dessa afirmação é bastante clara: a não satisfação das necessidades dos clientes, reflete diretamente na obtenção de receita o que pode comprometer a continuidade do negócio. Dessa forma, o acompanhamento pormenorizado das expectativas da clientela, torna-se fator vital a ser considerado por qualquer organização. Kaplan & Norton (1997) são conclusivos ao afirmarem que:

Antes, as empresas podiam se concentrar em suas capacidades internas, enfatizando o desempenho dos produtos e a inovação tecnológica. Porém, as empresas que não compreenderam as necessidades dos clientes acabaram constatando que os concorrentes lhes tomavam mercado oferecendo produtos ou serviços melhor alinhados às preferências desses clientes.

Há nesta perspectiva, normalmente, um conjunto de indicadores essenciais utilizados por qualquer tipo de empresa. Entre elas incluem-se a satisfação dos clientes, a retenção de clientes, a captação de novos clientes, a lucratividade dos clientes e a participação de mercado. No entanto, um melhor entendimento do que os clientes/mercados estabelecem como sendo os elementos agregadores de valor aos bens/serviços oferecidos, pode ser obtido a partir da segmentação dos clientes e do mercado em que a empresa pretende atuar. A partir dessa segregação, há a possibilidade de se selecionar objetivos e medidas específicos, condizentes com as características de valorização de cada grupo identificado. Com isso, as medidas dessa perspectiva poderão captar de forma mais precisa quais fatores devem ser focados para obtenção de excelência na operacionalização das atividades da empresa.

Kaplan & Norton (1997) destacam que o estabelecimento de indicadores nesta perspectiva pode ser feito a partir de três classes de atributos que, se obedecidas, proporcionarão a manutenção e a ampliação dos negócios da empresa com seus clientes. Essas três classes são:

- Atributos de produtos e serviços: funcionalidade, qualidade e preço.
- Relacionamento com os clientes: qualidade da experiência de compra e das relações pessoais.
- Imagem e reputação.

Os autores afirmam ainda que, selecionando-se os objetivos e medidas dentro dessas três classes, as empresas poderão agregar valor de forma superior aos produtos/serviços

disponibilizados aos seus segmentos-alvo.

2.3.3.3.3 Perspectiva dos Processos Internos

O objetivo basilar na construção desta perspectiva é a identificação dos processos críticos em que a organização deve buscar excelência para a promoção dos objetivos financeiros e dos clientes. Assim como nas duas perspectivas anteriores, os objetivos e medidas desta perspectiva são derivados da estratégia. Logo, tais medidas devem mostrar se os processos existentes na empresa estão condizentes com os objetivos estratégicos e se os mesmos geram valor. Para tanto, eles devem ser capazes de indicar possíveis ineficiências na execução dos processos, tais como: perdas, desperdícios, retrabalhos, etc.

É comum a definição dos objetivos e medidas desta perspectiva após o estabelecimento das medidas financeiras e dos clientes. Isso ocorre por uma razão simples: as empresas desenvolvem seus processos com o intuito de produzir bens/serviços que satisfaçam seus clientes e que proporcionem retorno financeiro a seus investidores. Logo, nada mais lógico do que se pré-definir o que agrega valor à clientela e o nível do resultado financeiro esperado para que se possa, a partir daí, estabelecer em que se deve alcançar excelência para a consecução eficiente desses objetivos.

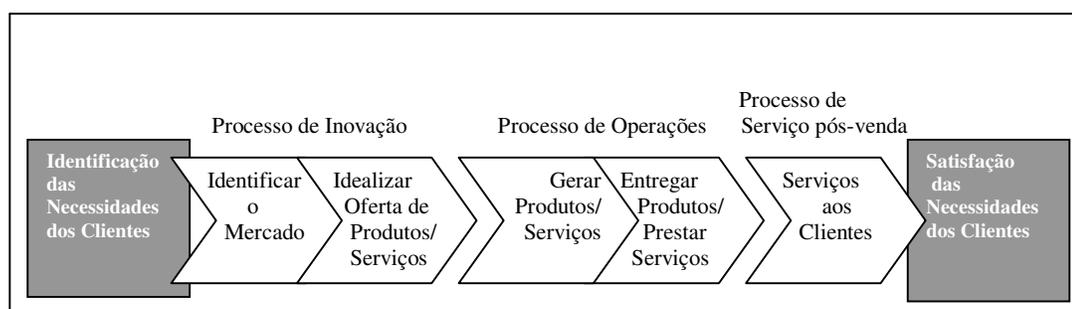
O grande problema, no entanto, diz respeito ao critério utilizado pelas empresas na avaliação da eficiência de tais processos internos. Kaplan & Norton (1997) afirmam que a lógica dos sistemas de medidas de desempenho de grande parte das empresas enfatiza apenas a monitoração e a busca por melhorias nos seus processos operacionais (custo, qualidade e tempo dos processos). No entanto, os autores recomendam que para a construção do BSC, essa lógica dos requisitos de desempenho não se restrinja apenas a tais aspectos, mas que também se estenda a uma análise completa da cadeia de valor dos processos internos de forma a abranger três processos principais:

- Inovação: na maioria das empresas, a inovação existe como um processo de apoio e não como um processo crítico de agregação de valor. Nos processos de inovação devem estar inerentes a preocupação com as necessidades atuais e futuras dos clientes, bem como, os caminhos possíveis para o oferecimento de soluções para o alcance desses benefícios.
- Operações: esse processo se inicia com o pedido do cliente e extingue-se com a

entrega do produto e/ou a prestação do serviço. Consiste na preocupação em se proporcionar uma entrega tempestiva dos produtos/serviços aos clientes.

- Serviços pós-venda: constitui-se como a complementação do valor proporcionado aos clientes pelos produtos/serviços através da inclusão de serviços de garantia, conserto de defeitos, devoluções, etc.

Figura 2.6 - Cadeia Genérica de Valores para a Perspectiva dos Processos Internos



Fonte: Kaplan & Norton (1997)

As medidas a serem estabelecidas para essa perspectiva devem estar "voltadas para os processos internos que terão maior impacto na satisfação do cliente e na consecução dos objetivos financeiros da empresa" (Kaplan & Norton, 1997). A análise criteriosa dos processos internos pode permitir não só a identificação de quais processos são agregadores de valor para clientes e acionistas, como também, identificar àqueles que podem ser extintos/criados para aumentar o nível de satisfação desses dois grupos.

Portanto, em linhas gerais, o que se pretende a partir da construção desta perspectiva, é a identificação e o destaque dos processos que influenciam o atendimento das expectativas dos acionistas e clientes-alvo, o que significa em outras palavras, que influenciam o próprio sucesso da estratégia da empresa.

2.3.3.3.4 Perspectiva do aprendizado e crescimento

Como analisado anteriormente, as perspectivas financeira, dos clientes e dos processos internos clarificam os elementos críticos para o alcance do sucesso a curto e longo prazos. A perspectiva do aprendizado e crescimento vem exatamente chamar a atenção para a necessária ênfase que se deve dispensar à capacitação para que se promova a melhoria contínua,

possibilitando a agregação de valor futuro aos clientes e investidores.

Kaplan & Norton (1997) enfatizam que a análise das três perspectivas anteriores (financeira, dos clientes e dos processos internos) possibilita uma compreensão das lacunas existentes entre as capacidades atuais - pessoas, sistemas e procedimentos - e as necessárias para se alcançar um desempenho inovador. Os citados autores destacam, ainda, que o caminho para possibilitar o estreitamento dessas diferenças, permitindo a manutenção de um processo de melhoria contínua, é investir em ações que permitam a devida reciclagem de funcionários, o aperfeiçoamento da tecnologia da informação e dos sistemas e o correto alinhamento dos procedimentos e rotinas organizacionais. Ações nesse sentido é que colaboram para o crescimento e melhoria da organização a longo prazo. O papel da perspectiva do aprendizado e crescimento é exatamente o de monitorar todo esse processo, evidenciando os resultados efetivamente alcançados.

Figura 2.7 - Principais características das perspectivas estratégicas

Perspectiva Financeira	Perspectiva do Cliente	Perspectiva dos Processos Internos	Perspectiva do Aprendizado e Crescimento
Enfoque	Enfoque	Enfoque	Enfoque
Como a empresa é vista por seus acionistas ou proprietários	Como a empresa é vista pelo cliente e como ela pode atendê-lo da melhor forma	Em quais processos de negócios a empresa precisa ter excelência	Capacidade de melhoria contínua preparação para o futuro
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
Devem mostrar se a implementação e a execução da estratégia da empresa estão contribuindo para a melhoria dos resultados	Devem mostrar se os serviços prestados estão de acordo com a missão da empresa	Devem mostrar se os processos e a operação estão alinhados e se geram valor	Devem mostrar como a organização pode aprender e desenvolver-se para garantir o crescimento
Exemplos:	Exemplos:	Exemplos:	Exemplos:
Fluxo de caixa, retorno sobre o capital.	Pontualidade na entrega, capacidade de desenvolver produtos inovadores.	Qualidade e produtividade	Índices de renovação dos produtos, desenvolvimento de processos internos, avaliação de falhas no planejamento.

Fonte: Caetano (2000), com adaptações

As medidas baseadas nas pessoas (funcionários) devem estar relacionadas à satisfação, retenção, treinamento e habilidades dos funcionários. Já as relativas aos sistemas, devem mensurar a disponibilidade tempestiva de informações úteis aos funcionários, sobre clientes e processos. No caso de medidas de procedimentos organizacionais, a ênfase deve ser dada à adequação dos incentivos aos funcionários relativamente aos fatores de sucesso da empresa, aos índices de melhoria e aos processos críticos. Para uma compreensão mais facilitada, resumem-se na figura 2.7, as principais características inerentes às perspectivas que compõem a estrutura do BSC.

2.3.3.4 As relações de causa e efeito entre as medidas do *Balanced Scorecard*

As medidas elaboradas a partir da filosofia do BSC, apresentam como característica marcante o fato de serem derivadas da estratégia da empresa. No entanto, também merece destaque, outro elemento característico: essas medidas devem ser interligadas por uma série de relações de causa e efeito. Na verdade, uma característica define a outra, considerando-se que a estratégia nada mais é do que um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos (Kaplan & Norton, 1997). A função primordial do *Balanced Scorecard* deve ser a de, justamente, promover a evidenciação dessas hipóteses através dos objetivos e medidas estabelecidos para cada uma das suas quatro perspectivas básicas.

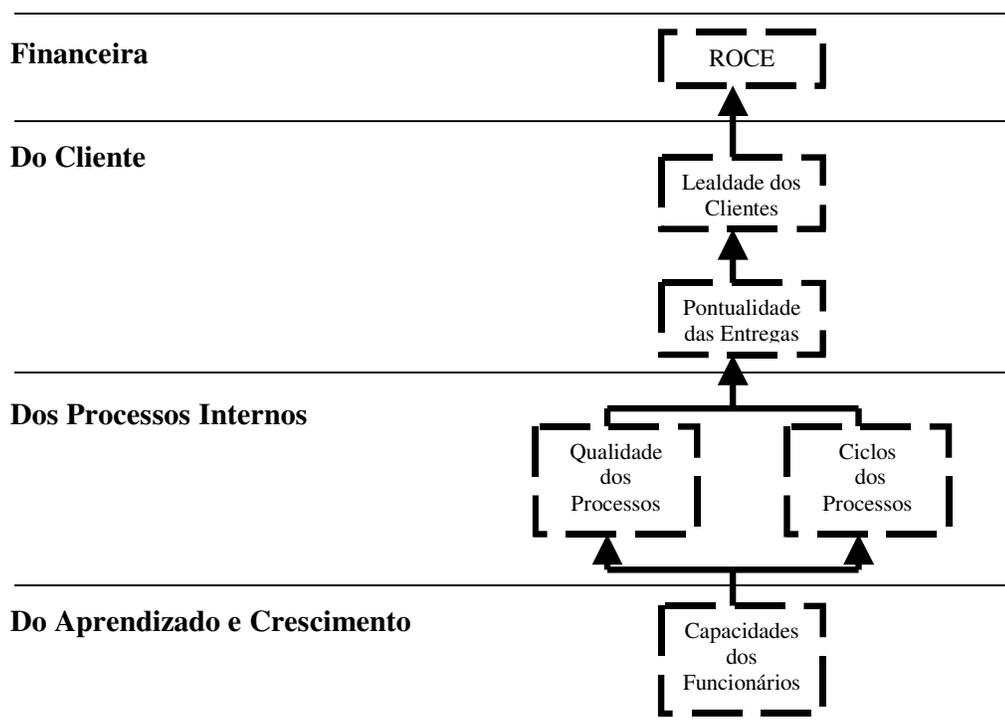
Olve, Roy & Wetter (1999) consideram a determinação das relações de causa e efeito entre os indicadores, como sendo uma das fases de maior desafio no processo de construção do BSC. O que se deve buscar, segundo aqueles autores, é um equilíbrio entre os indicadores de forma a não permitir que haja conflitos entre as melhorias de curto prazo e as metas de longo prazo.

Kaplan & Norton (1997) descrevem um exemplo, a seguir relatado, que torna bastante claro o entendimento da lógica relacional entre as medidas e as perspectivas. É o caso de uma empresa que apresenta como um dos seus objetivos financeiros a melhoria do retorno sobre o capital empregado - ROCE (perspectiva financeira). Uma possível ação a ser empreendida para o alcance desse resultado poderia ser a ampliação do volume de vendas aos clientes atuais, através da conquista da sua lealdade. Os autores exemplificam a entrega pontual dos pedidos como sendo o fator que agregaria valor ao cliente, promovendo a obtenção da sua fidelidade (perspectiva clientes). O passo seguinte seria verificar as causas que gerariam o efeito desejado na perspectiva dos clientes, isto é, em qual(is) processo(s) a empresa deve

buscar excelência para promover suas entregas pontualmente? Ela poderia optar, por exemplo, pelo aumento da qualidade dos processos internos e pela redução dos ciclos dos processos operacionais (perspectiva dos processos internos). Tais metas, por sua vez, poderiam ser obtidas através do treinamento e melhoria da capacidade dos funcionários operacionais (perspectiva do aprendizado e crescimento). Observa-se, portanto, que o encadeamento das relações de causa e efeito deve estar difundido através de todas as perspectivas do BSC. Desta forma, os objetivos e indicadores das perspectivas dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento estariam vinculados à realização de um ou vários objetivos da perspectiva financeira.

Com a clarificação das hipóteses sobre as relações de causa e efeito, facilita-se o reconhecimento das ações que podem resultar na obtenção de um dos maiores objetivos das empresas: o alcance e a manutenção por longo prazo de resultados financeiros. Com isso, os gestores do patrimônio obtêm uma visão que os permite gerenciar estrategicamente os rumos organizacionais.

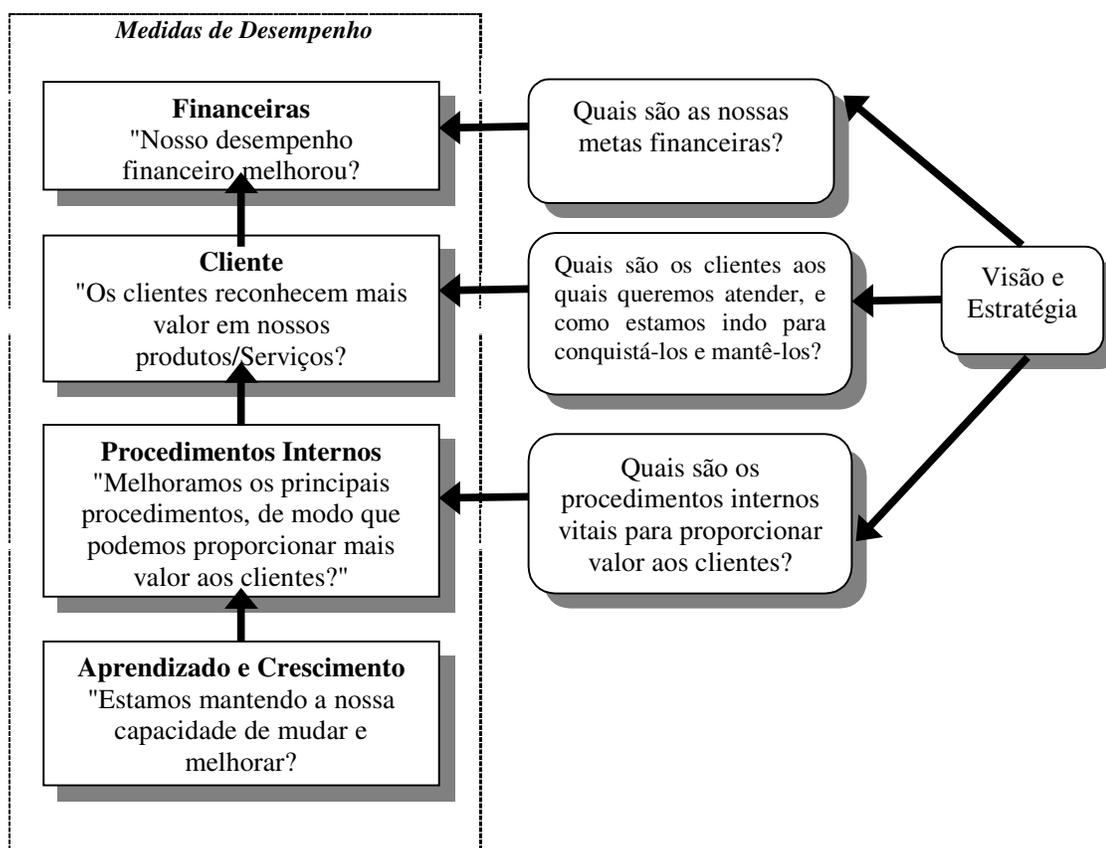
Figura 2.8 - Exemplo de cadeia de relação causa-efeito



Fonte: Kaplan & Norton (1997), com adaptações

Em resumo, pode-se afirmar que há toda uma lógica de melhoria recíproca e contínua contida no inter-relacionamento entre as quatro áreas básicas definidas no BSC. Isto é, busca-se que, a partir do aprendizado, atinja-se o aperfeiçoamento do procedimento interno que por sua vez promova o aumento contínuo da satisfação do cliente. Essa satisfação deve traduzir-se na melhoria dos resultados financeiros. A figura 2.9 abaixo possibilita uma visão mais precisa dessa lógica relacional.

Figura 2.9 - Relações de causa e efeito entre as medidas do Balanced Scorecard



Fonte: Garrison & Noreen, 2001

Dessa forma, o *Balanced Scorecard* permite a sua utilização como um verdadeiro modelo de gestão, nomeado por seus criadores como "Organização orientada para a estratégia". Ele passa a refletir a estrutura detalhada da estratégia, evidenciando as hipóteses relativas as relações de causa e efeito entre medidas de resultado (indicadores de ocorrências - *lagging*) e os vetores de desempenho (indicadores de tendências - *leading*). Toda e qualquer

medida só deverá ser incluída no BSC, quando puder ser parte integrante da cadeia de relações que interpreta e difunde a estratégia por toda a estrutura organizacional.

2.3.3.5 Os cinco princípios da organização orientada para a estratégia

A aplicabilidade do BSC como um sistema de gestão estratégica, vem somando adeptos das mais variadas nacionalidades e tipos de atividades ao passar do tempo. Estudos realizados e divulgados por Kaplan & Norton (2000), demonstraram que aquelas empresas que foram bem sucedidas na implementação da ferramenta tinham em comum, a criação da capacidade em focalizar e alinhar suas equipes executivas, unidades de negócio, recursos humanos, tecnologia da informação e recursos financeiros com a estratégia da empresa.

Apesar da diversificação quanto a abordagem estratégica adotada por cada uma das empresas analisadas, os autores constataram uma padronização em relação à consecução do foco e do alinhamento estratégico. A partir da análise desse padrão de comportamento, eles estabeleceram cinco princípios que caracterizam toda e qualquer organização que pretenda focalizar e alinhar sua estratégia, isto é, que tenham a intenção de ser o que Kaplan e Norton chamam de organização orientada para a estratégia.

O primeiro desses cinco princípios é a **tradução da estratégia em termos operacionais**. Nas empresas que obtiveram sucesso com o BSC, verificou-se a habilidade em explorar melhor suas capacidades e seus ativos tangíveis e intangíveis que muitas vezes já existiam nas empresas e não tinham todo seu potencial utilizado. O BSC possibilitou o envolvimento de toda estrutura organizacional na execução da estratégia que deixou de ser uma responsabilidade exclusiva da alta administração. A tradução da estratégia numa linguagem tão compreensível quanto a utilizada pelos sistemas de mensuração financeira foi conseguida através do que, Kaplan & Norton (2000) denominaram de mapa estratégico. Segundo os autores, tais mapas descrevem a estratégia, demonstrando o processo de criação de valor para os clientes a partir dos ativos intangíveis da empresa. Isto é, funcionam esses mapas como elos que evidenciam as relações de causa e efeito que permitem que ativos intangíveis se transformem em resultados financeiros tangíveis.

O segundo princípio é o **alinhamento da organização à estratégia**. Este princípio aborda a questão da unificação dos objetivos. Ou seja, as ações estratégicas individuais devem, necessariamente, estar espelhadas na estratégia global. Todos devem estar falando a

mesma linguagem operacional para alcançarem um fim comum. Kaplan & Norton (2000) asseguram que nas organizações focalizadas na estratégia, as conexões formais existentes entre os setores são transpostas, substituindo-se relatórios formais por temas e prioridades estratégicos compreensíveis a todas as unidades indistintamente. Tal atitude conduz a uma coerência operacional, proporcionando uma interação de toda estrutura organizacional à estratégia. O resultado obtido ao final deste processo, segundo os referidos autores, é que o todo excederá a soma das partes.

O terceiro princípio trata da **transformação da estratégia em tarefa de todos**. Foi verificado por Kaplan e Norton que as organizações bem sucedidas na implementação do BSC, tinham promovido a descentralização da responsabilidade pela execução da estratégia. Ela deixa de ser uma preocupação exclusiva da alta administração para ser difundida por todos que compõem a organização. Para tanto, é primordial que todos compreendam a estratégia e a incorporem a suas tarefas diárias contribuindo para o seu êxito. Para se atingir esse propósito, utilizou-se o BSC como ferramenta para comunicar a estratégia.

Além disso, houve uma vinculação da remuneração por incentivos ao BSC o que promoveu, não só um aumento de interesse dos funcionários pelo BSC como ocasionou, também, a procura por informações e melhor conhecimento dos seus indicadores. Desta forma, possibilitou-se a transformação da estratégia em uma tarefa diária a ser executada por cada indivíduo.

O princípio seguinte trata da **conversão da estratégia em processo contínuo**. Este princípio evidencia a migração do processo gerencial da gestão tática para a estratégica. Em outras palavras, há um redirecionamento das discussões em torno do orçamento, que se restringe a uma análise comparativa entre as variações do previsto com o realizado, para discussões que, também, incluam aspectos da estratégia organizacional.

A abordagem adotada por aquelas empresas bem sucedidas na utilização do BSC, compreende um processo nomeado de *double loop* que integra não só o gerenciamento tático como também o estratégico. Caracteriza-se por ser um processo único, ininterrupto e contínuo. O desenvolvimento do *double loop* se faz a partir de três temas importantes:

- A conexão da estratégia ao processo orçamentário: Do mesmo modo que o BSC tenta evitar que iniciativas de curto prazo sejam tomadas em detrimento das de longo prazo, o orçamento deve também tentar proteger que a perseguição por um bom desempenho financeiro no curto prazo não prevaleça sobre iniciativas de longo prazo;

- A implementação de reuniões gerenciais simples para a avaliação da estratégia: Passou-se a agendar reuniões com periodicidades mensais ou trimestrais para discutir-se os resultados do desempenho a partir da utilização do BSC. Essas reuniões passaram a abranger um número maior de gerentes do que de costume. Desta forma, a estratégia passou a ser discutida mais amplamente.
- A evolução para um processo de aprendizado e adaptação da estratégia: A construção de um BSC espelha o que as empresas acreditam ser a melhor representação das ações que podem proporcionar o melhor retorno financeiro de longo prazo. A partir da sua implementação, as empresas passaram a criar condições de verificar constantemente se suas hipóteses eram válidas. Esse processo contínuo permitiu a compreensão das relações de causa e efeito dessas hipóteses estratégicas, assegurando uma estreita sintonia entre a organização e o entendimento da sua estratégia.

Por fim, o quinto princípio abrange a **mobilização da mudança por meio da liderança executiva**. Kaplan & Norton (2000) alertam que apesar de importantes, os quatro princípios anteriores não são suficientes para criar a organização focalizada na estratégia. Eles alegam que a condição mais importante para o alcance do sucesso é o intenso envolvimento da equipe executiva. Se as pessoas que se encontram em posição de liderança não funcionarem como os catalisadores do processo de mudança, qualquer esforço neste sentido estará destinado ao fracasso.

2.3.3.6 O *Balanced Scorecard* e a administração pública

Considerando que o resultado financeiro é destacado na estrutura básica do *Balanced Scorecard*, e que essa perspectiva não constitui o principal objetivo das entidades públicas e sem fins lucrativos, poder-se-ia questionar se tais fatos representariam impedimento à utilização do BSC por essas entidades.

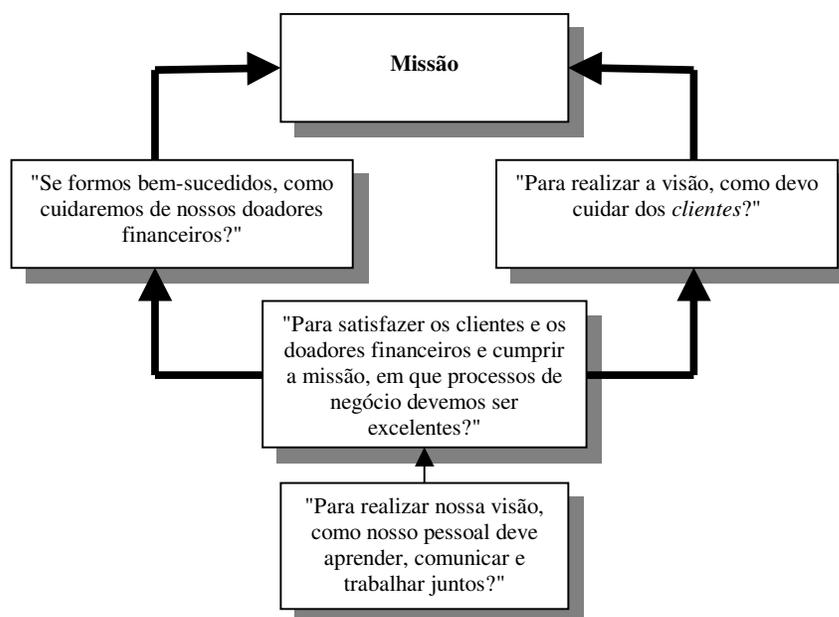
A questão financeira, em verdade, é visualizada sobre prismas claramente distintos entre as áreas pública e privada. Enquanto que para o setor não governamental o objetivo financeiro máximo é a geração contínua de lucro, para os entes públicos o tema deixa de ser um fim e assume característica de limitação; uma restrição a ser obedecida.

Esse paradoxo poderia ser interpretado como razão suficiente para justificar a

impossibilidade de utilização do BSC em organizações que não possuíssem fins explicitamente lucrativos. No entanto, é exatamente essa divergência que revela um campo propício para a implementação do BSC em qualquer tipo de entidade. Justifica-se: o *Balanced Scorecard* é uma ferramenta gerencial que se diferencia das demais, justamente, pelo fato de não utilizar apenas a ótica financeira. O BSC permite elevar outras perspectivas a um patamar de importância tão relevante quanto ao dispensado àquelas que mensuram o desempenho financeiro. Ele enfatiza a importância de outros aspectos, além do financeiro, igualmente importantes para que as organizações cumpram sua missão, sejam elas quais forem. Além disso, Kaplan & Norton (2000) são enfáticos em afirmar que "para uma entidade não lucrativa ou órgão governamental, os indicadores financeiros não demonstram se a organização está cumprindo sua missão".

Nesse sentido, esses mesmos autores enfatizam que o BSC é um sistema sem qualquer rigidez, permitindo que haja reestruturações na constituição básica das suas perspectivas, podendo-se adotar qualquer uma delas como seu objetivo máximo. Além disso, essa característica de flexibilidade do BSC permite a criação de outras perspectivas que se façam necessárias à adequação do *Scorecard* a cada situação específica. Essa característica foi fundamental para que as organizações públicas fossem capazes de utilizar os benefícios do BSC no cumprimento da sua missão. Para tanto, efetuou-se um ajuste ao modelo básico do *Balanced Scorecard* (em que a perspectiva financeira se posiciona no topo da estrutura) para adequá-lo às suas peculiaridades. A arquitetura original do BSC foi reformulada, transferindo-se para o topo da hierarquia a perspectiva dos clientes (cidadãos) no lugar da perspectiva financeira.

As primeiras adoções do BSC pelas entidades governamentais e sem fins lucrativos ocorreram apenas a partir do ano de 1996. Esse início é representado por uma adesão bastante restrita. Entretanto, no decorrer dos anos, a aceitação e utilização da ferramenta passou a ser crescente e em escala mundial. Isso possibilitou a elaboração de novos conceitos que permitiram uma utilização mais eficaz da ferramenta neste novo ambiente.

Figura 2.10 - Adaptação do *Balanced Scorecard* às organizações sem fins lucrativos

Fonte: Kaplan & Norton (2000)

Os primeiros *Scorecards* dessas organizações, caracterizam-se por uma acentuada tendência a tratar de temas relacionados à melhoria dos processos internos (redução de custos, redução de defeitos, maior rapidez nas operações, etc.). Era rara a implementação de *Scorecards* que tratassem de temas estratégicos como a liderança do produto/serviço ou o relacionamento com o cliente. Alguns exemplos positivos nesse sentido, relatados por Kaplan & Norton (2000), foram os seguintes:

- A cidade de Charlotte (Carolina do Norte): adotou uma estratégia baseada no cliente, com o intuito de criar valor aos seus cidadãos;
- United Way of Southeastern (Nova Inglaterra): desenvolveu uma estratégia de relacionamento com o cliente (doadores);
- Montefiore University Hospital: combinação estratégica de liderança do produto e relacionamento com o cliente;
- New Profit, Inc.: política de liderança no produto.

No Brasil, os casos mais conhecidos de implantação do BSC foram os projetos desenvolvidos na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa e na Escola

Nacional de Administração Pública - Enap.

A Embrapa vem utilizando o BSC desde de fevereiro de 1997. O ponto de partida para a adoção da ferramenta foi a determinação do governo federal para que os serviços prestados pela Embrapa fossem de maior qualidade e a menores custos. Além disso, havia a preocupação para que as pesquisas da empresa mantivessem maior relação com as demandas do mercado, de forma a se tornarem sua principal fonte de receita.

De início, o modelo foi implantado no Centro de Tecnologia de Alimentos, localizado no Rio de Janeiro. Foram desenvolvidos 17 objetivos estratégicos, designando-se para cada um deles um gerente responsável. Dentre os objetivos fixados estavam o aumento da satisfação dos clientes e a atualização das técnicas de laboratório. A utilização do BSC permitiu que a unidade definisse seu potencial competitivo, concentrando seus esforços nas suas áreas de maior competência.

Atualmente, cerca de 8.000 funcionários da Embrapa utilizam o BSC. A maior mudança ocorrida entre eles foi uma maior conscientização de que o desempenho individual detinha influência no alcance do sucesso da estratégia da empresa. Para se ter uma idéia do sucesso na implementação do sistema, no ano de 2000 a receita do órgão proveniente da prestação de serviços e convênios foi semelhante a todo o montante disponibilizado pelo governo federal para o desenvolvimento das suas atividades. Além disso, o seu processo de modernização da gestão, recebeu do governo federal em 1998 o Prêmio Hélio Beltrão, que indica as melhores experiências de gestão na administração pública federal.

Os resultados positivos que foram alcançados pela Embrapa incentivaram a Enap a adotar o BSC. A ferramenta foi incorporada à Escola desde o início de 1998. O desafio da Instituição era o de se tornar em um centro de excelência para o desenvolvimento da administração pública. Para tanto, a Enap teve que redefinir as suas prioridades e empreender uma série de mudanças organizacionais. O desenvolvimento e a monitoração de todo processo ficou a cargo do BSC. O modelo adotado pela Escola apresenta as seguintes perspectivas: Institucional, dos Clientes, dos Processos Internos e Inovação e Aprendizagem. Atualmente, há um esforço para que a ferramenta tenha uma maior integração com as ações diárias dos seus funcionários.

O mais importante, na implementação do BSC na área governamental, é que a missão organizacional seja evidenciada e analisada no nível mais alto do *Scorecard* permitindo sua comunicação de forma nítida. Por essa razão, Kaplan & Norton (2000) alertam que as entidades governamentais e sem fins lucrativos, devem incluir um objetivo abrangente no alto

da estrutura do BSC, como sendo seu propósito de longo prazo. Citam como possíveis exemplos, a redução da pobreza e do analfabetismo ou a melhoria do meio ambiente. Em seguida, metas específicas devem ser estabelecidas e direcionadas para a consecução daqueles objetivos superiores. Arveson (2002) estabelece algumas diferenças existentes entre as estratégias das áreas públicas e privadas, que influenciam fortemente as características dos indicadores a serem definidos para as entidades pertencentes a esses setores. Esses elementos estão descritos na figura 2.11 abaixo.

Figura 2.11 - Características estratégicas do setor público e do privado

Atributo Estratégico	Setor Privado	Setor Público
Objetivo estratégico geral	Competitividade	Efetividade da missão
Objetivo financeiro geral	Lucro; criatividade; disposição; reconhecimento	Redução de custos; eficiência
Valores	Inovação; criatividade; disposição; reconhecimento	Comprometimento com o público; honestidade; justiça
Resultado desejado	Satisfação do cliente	Satisfação do cliente
Interessados	Acionistas; proprietários; clientes	Contribuintes; inspetores; legisladores
Prioridades no orçamento	Demanda dos clientes	Lideranças; legisladores; planejadores
Justificativa para o sigilo	Proteção do capital intelectual; direitos autorais	Segurança nacional
Fatores-chave do sucesso	Taxa de crescimento; lucros; participação no mercado	Melhores práticas gerenciais
	Exclusividade	Isonomia; economia de escala
	Tecnologia avançada	Tecnologia padronizada

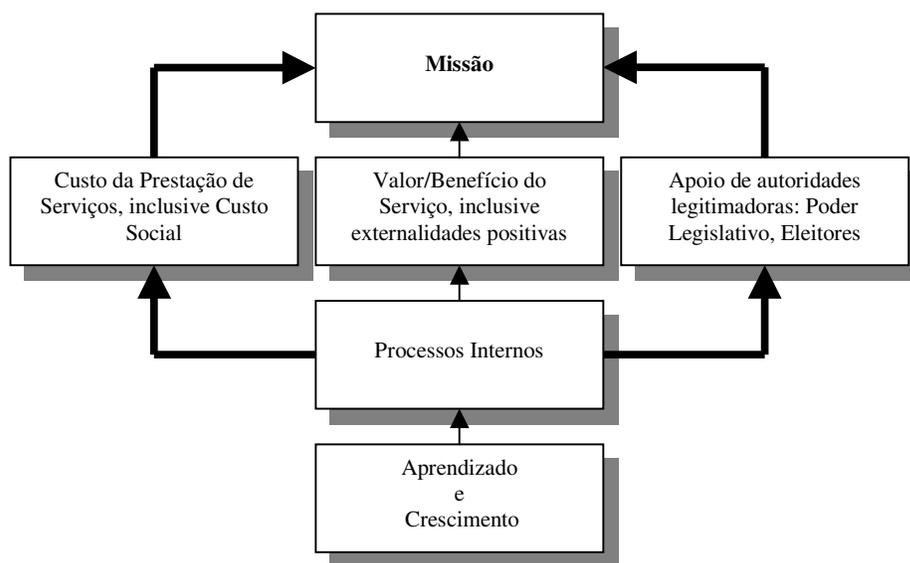
Fonte: Arveson, 2002

Kaplan & Norton (2000) evidenciam ainda que, de uma forma geral, existem três importantes aspectos que devem permear os *Scorecards* a serem implementados para as entidades públicas e sem fins lucrativos. São questões que devem ser constantemente mensuradas e atendidas para que haja a possibilidade do cumprimento da missão organizacional. São elas:

1. Minimização de custo: enfatiza a importância operacional, incluindo as despesas do

- órgão em si, os custos por ele impostos aos cidadãos e a outras organizações como consequência de suas operações. Deve-se buscar minimizar os custos diretos e sociais resultantes do fornecimento dos benefícios de sua missão;
2. Criação de valor: especifica os benefícios gerados pelo órgão ao cidadão. Os próprios autores reconhecem a dificuldade desta mensuração, mas afirmam que o BSC possibilita a mensuração dos produtos ou dos resultados de suas atividades;
 3. Legitimação: o órgão deve objetivar satisfazer seus financiadores: o poder legislativo (que normalmente destina verbas ao órgão) e em última instância, os cidadãos.

Figura 2.12 - Perspectivas financeiras e do cliente para órgãos do setor público



Fonte: Kaplan & Norton (2000)

Portanto, as organizações devem atender a esses três objetivos de alto nível para cumprir sua missão: "criar valor, a custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuos de sua fonte de financiamento" (Kaplan & Norton, 2000). Em seguida, a entidade deve definir metas para os seus processos internos e para o aprendizado e crescimento com o propósito de se capacitar, buscando o alcance dos seus objetivos nessas três perspectivas.

Como se percebe, é plenamente possível a utilização do BSC em entidades governamentais e sem fins lucrativos para o desenvolvimento de estratégias que vão além da simples busca por melhorias operacionais. Portanto, os *Scorecards* de tais entidades devem

deixar claro àqueles que com ela se relacionam, interna e externamente, que há uma maior valorização dos processos e atividades do que da mera busca pela excelência operacional. Desta forma, o BSC se caracteriza como uma ferramenta que estará colaborando para o cumprimento da missão organizacional.

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA DE PESQUISA

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Introdução

Neste capítulo serão demonstrados os procedimentos necessários ao atendimento dos objetivos propostos pelo presente estudo. São descritos os métodos que foram utilizados em cada etapa para a obtenção das informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

3.2 Aspectos Gerais da Pesquisa

Para que os objetivos desta pesquisa pudessem ser atingidos, utilizou-se como técnica de pesquisa, o estudo de caso. O fato da utilização, nesta pesquisa, de mais de um caso a ser estudado, não descaracteriza ou mesmo impossibilita a sua adoção como estratégia de pesquisa. De acordo com Yin (2002), "(...) a pesquisa de estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos". O referido autor assegura ainda que "(...) estudos de caso único e casos múltiplos, na realidade, são nada além do que duas variantes dos projetos de estudo de caso".

Além da validação em se utilizar esta abordagem no estudo em questão, há a afirmação de que as pesquisas nela baseadas estão fundamentadas em parâmetros mais consistentes tendo em vista que "as provas resultantes de casos múltiplos são consideradas mais convincentes, e o estudo global é visto, por conseguinte, como sendo mais robusto" (Herriot & Firestone *apud* Yin).

Relativamente à definição das fases de desenvolvimento de um estudo de caso, Martins (1994) é incisivo ao declarar que "o estudo de caso não é orientado por um esquema rígido de etapas e ações". Ou seja, os passos trilhados em uma pesquisa baseada nessa metodologia vão sendo definidos de acordo com o desenvolvimento particular do próprio estudo. O autor esclarece, ainda, que um fator importante a ser considerado quando do delineamento do estudo de caso, é a utilização de "enfoques exploratórios e descritivos, buscando **identificar a multiplicidade de dimensões** presentes em determinada situação".

Buscando respeitar as considerações acima expostas, descrevem-se, a seguir, as etapas que foram necessárias ao desenvolvimento da presente pesquisa:

1ª ETAPA: Pesquisa Bibliográfica

O objetivo desta primeira etapa foi a de pesquisar os temas que se verificaram essenciais a uma melhor fundamentação teórica e que proporcionassem uma maior compreensão da pesquisa. Buscou-se sempre que possível proceder a uma análise desses assuntos sob a ótica da área governamental. Para tanto, foram efetuadas consultas a publicações científicas, periódicos nacionais e internacionais, revistas especializadas, Anais dos principais Congressos Científicos, Dissertações e Teses que possibilitassem uma revisão teórica dos aspectos relevantes que mantivessem relação com o tema da pesquisa.

Neste primeiro momento de execução de estudo, já foi possível verificar que há uma carência bibliográfica no que diz respeito a questão da avaliação do desempenho do setor público e mais particularmente com a utilização do *Balanced Scorecard*. Esse aspecto é ainda mais acentuado no que se refere a produção científica proveniente de Teses e Dissertações. É válido esclarecer, no entanto, que essa observação se refere, especificamente, a questão da mensuração da eficiência pública, pois, quanto a questões mais genéricas referentes ao setor público, pode-se encontrar uma grande variedade de opções.

Uma outra ocorrência relevante que merece ser destacada nesta fase, diz respeito à ausência de uma bibliografia que reunisse uma relação de entes públicos estrangeiros (municípios, estados ou países) que utilizassem o *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão. Exceção é feita, apenas, a uma pequena descrição de casos mencionados em Kaplan & Norton (2000). A intenção desta pesquisa é a de realizar um estudo de caso para cada país que utilize o BSC como ferramenta de gestão.

Por outro lado, durante esta fase da pesquisa ficou bastante evidenciada a multiplicidade de trabalhos desenvolvidos sobre a utilização do *Balanced Scorecard* no setor privado. É realmente surpreendente o quantitativo de artigos científicos, matérias em revistas especializadas, Teses, Dissertações, etc. que abordam o assunto, demonstrando sua aplicabilidade prática sob variadas óticas.

2ª ETAPA: Pesquisa via web

Nesta etapa foram realizadas consultas eletrônicas a bancos de dados científicos que pudessem conter informações relacionadas ao tema da pesquisa. Foram realizadas visitas a *sites* como o PROQUEST, Periódicos da CAPES, *WEB of Science*, Scielo, Ibict, bem como àqueles que tratavam especificamente sobre o tema de pesquisa, tais como o *Balanced Scorecard Collaborative Affiliate - Latin America*, e o *Balanced Scorecard on line*. Essa fase

de pesquisa eletrônica exploratória se configurou de grande importância considerando, principalmente, o fato de que na literatura especializada sobre o *Balanced Scorecard*, não se conseguiu encontrar nenhuma obra que relatasse casos de utilização do BSC no setor público. Salvo a exceção já comentada na etapa acima. Após a realização dessas primeiras pesquisas, foram identificados alguns países que utilizavam planejamento estratégico em suas administrações públicas. Apesar de não haver nenhuma menção explícita a utilização do *Balanced Scorecard*, optou-se por efetuar um primeiro contato com esses países. Decidiu-se que após consultas aos *sites* das respectivas Embaixadas ou Consulados no Brasil (Brasília-DF), seriam enviados *e-mails* para se questionar se tais países utilizavam-se do BSC como ferramenta de gestão. Para tanto, visitou-se o *site* do Ministério das Relações Exteriores para obter as páginas eletrônicas dos países. Em seguida, foram efetuados contatos (através de *e-mail* ou de formulário padrão disponível no próprio *site*) estabelecendo-se um prazo de 15 (quinze) dias para que houvesse retorno por parte das Embaixadas/Consulados. Após esse prazo seria efetuado um reenvio de solicitação de informações, estabelecendo-se um novo prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual, em não havendo a ocorrência de qualquer contato, desconsiderar-se-ia qualquer outra tentativa. Foram contatadas as Embaixadas/Consulados dos seguintes países:

Tabela 3.1 - Relação das Embaixadas Contatadas

País	Observação
Alemanha	Efetuoou contato na semana seguinte, informando que não havia conhecimento do uso do BSC pelo país.
Austrália	Efetuoou contato após dois dias informando que não havia conhecimento do uso do BSC pelo país.
Áustria	Indicou o <i>site</i> oficial do país para consultas.
Canadá	Houve redirecionamento do <i>e-mail</i> e indicação de alguns endereços eletrônicos de interesse.
Dinamarca	Não enviou resposta no prazo de 15 dias. Foi efetuado reenvio sem que ocorresse resposta.
Espanha	Não enviou resposta no prazo de 15 dias. Foi efetuado reenvio sem que ocorresse resposta.
Estados Unidos	Sem resposta no prazo de 15 dias. Após reenvio, recebeu-se indicação de alguns endereços eletrônicos .
Finlândia	Indicou o <i>site</i> do Instituto Finlandês de Gestão Pública.
França	Não enviou resposta no prazo de 15 dias. Foi efetuado reenvio sem que ocorresse resposta.
Grécia	Indicou o <i>site</i> oficial do país para consultas.
Inglaterra	Não enviou resposta no prazo de 15 dias. Foi efetuado reenvio sem que ocorresse resposta.
Itália	Não enviou resposta no prazo de 15 dias. Foi efetuado reenvio sem que ocorresse resposta.

Considerando que os resultados acima expostos não ocasionaram um resultado satisfatório, percebeu-se necessário se efetuar uma inquirição direta aos governos federais daqueles países. Para isso, foi realizada consulta aos *web sites* oficiais dos países e a outros que pudessem fornecer os dados requeridos, efetuando-se questionamentos sobre a possibilidade do uso do *Balanced Scorecard*. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Alemanha

Considerando a informação da Embaixada Alemã no Brasil de que não havia qualquer conhecimento acerca da utilização do BSC no Governo Federal do seu país, procedeu-se a uma consulta ao *site* oficial do governo alemão para que se pudesse verificar a existência de referências à utilização da ferramenta em qualquer outro nível de governo. Em análise ao *site*, percebeu-se a inexistência de qualquer menção ao BSC ou a outros termos que com ele mantivesse relação. Utilizou-se, ainda, a ferramenta de busca existente na própria página resultando, também, em negativa de existência dos termos procurados. Após essas buscas improdutivas, resolveu-se enviar questionamento direto ao governo do país. Para tanto, a página possibilita contato via *e-mail* ou através de formulário padrão de contato. Foram utilizadas as duas formas.

Havia, adicionalmente, a disponibilização de algumas páginas referentes a outros órgãos do governo alemão. Verificou-se a existência de duas delas que poderiam ter condições de disponibilizar informações que fossem de interesse da pesquisa. Tratava-se da Escola Federal de Administração Pública (Bundesakademie Für Öffentliche Verwaltung) e da Escola Superior de Administração Pública (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer). Procedeu-se a uma pesquisa minuciosa às páginas das Escolas, sem que se encontrasse qualquer informação de interesse. Por fim, preencheu-se o formulário padrão de contato das Instituições. Além desses, contatos adicionais foram realizados aos governos estaduais de Bayern, Brandenburgo e Niedersachsen.

De imediato, chegaram apenas *e-mails* automáticos que confirmavam o recebimento dos questionamentos enviados. No entanto, não houve qualquer comunicado oficial por parte do governo alemão em relação aos esclarecimentos solicitados. Outros dois contatos posteriores foram realizados, com intervalos entre 15 (quinze) e 20 (vinte) dias, sem que houvesse qualquer outro recebimento de comunicação.

Austrália

Com a negativa de conhecimento de utilização do BSC no governo australiano, pela sua

Embaixada no Brasil, procedeu-se uma pesquisa ao *site* oficial do país. Em consulta a referida página eletrônica, verificou-se que dentre os órgãos de governo que disponibilizavam meios de contato, o que apresentava maior relação com os questionamentos requeridos, era o Departamento de Finanças e Administração (Department of Finance and Administration). Uma semana após realizado contato, foi recebido um *e-mail* da Sra. Justine Cornelius onde expressava a impossibilidade do Departamento de Finanças prestar as informações solicitadas. No entanto, indicou a possibilidade do Departamento Nacional de Auditoria da Austrália (Australian National Audit Office) ser o órgão que poderia fornecer alguns esclarecimentos sobre o assunto. Considerando a indicação sugerida, foi efetuado contato com o órgão federal de auditoria. Duas semanas após, o Diretor de Relações Externas do Órgão de Auditoria Nacional, Sr. Renée Gopal comunica via *e-mail* que há o conhecimento de que um dos órgãos federais do governo australiano, o Centrelink, vem implementando o BSC há alguns anos.

Apesar da confirmação posterior da própria Centrelink, a manutenção de contato foi lenta e sem muita variedade no fornecimento de dados. Eram enviadas escassas informações que eram complementadas após insistentes tentativas. Na impossibilidade de se obter informações mais completas, elaborou-se um estudo de caso que, embora não fosse tão aprofundado, satisfazia ao cumprimento do objetivo da pesquisa.

Paralelamente a pesquisa da Centrelink, foi verificada a possibilidade de utilização da ferramenta pela cidade de Moreland. No entanto, a Gerente de Planejamento Corporativo da Cidade, Sra. Christine Doyle, informou que o uso do BSC em Moreland ainda estava num estágio bastante introdutório o que impossibilitava o fornecimento de dados. Adicionalmente, foi sugerido se efetuar contato com a cidade de Melbourne, pois havia a possibilidade de uso pela mesma. Entretanto, após algumas tentativas de contato, não se conseguiu qualquer tipo de resposta do governo daquele município.

Além desses contatos, foram ainda enviados *e-mails* e/ou formulários-padrão de consulta (existentes nos respectivos *sites*) para as seguintes Instituições: Instituto de Administração Pública da Austrália (Institute of Public Administration of Australia), Centro de Pesquisa de Gestão no Setor Público (Centre for Research in Public Sector Management), Governo Estadual de New South Wales, Governo Estadual de Victoria e Governo Estadual da Tasmânia. No entanto, após duas tentativas (com intervalos periódicos de 15 dias) nenhum tipo de comunicação foi recebida por parte dessas entidades.

França

O procedimento adotado neste país foi semelhante ao seguido no caso da Alemanha. A análise ao *site* oficial do país não revelou qualquer documento relativo a avaliação do desempenho da gestão pública. No caso específico da França, houve a possibilidade de uma busca ainda mais minuciosa. Sua página eletrônica disponibiliza versões em diversos outros idiomas, inclusive o português. Desta forma, foi possível o envio de questionamentos ao governo francês, também, em português. Para tanto, realizaram-se consultas via *e-mail* e através de formulário padrão de contato.

Através de pesquisas adicionais, foi possível identificar a existência de duas instituições do governo francês que estudam questões relacionadas à administração pública. São as organizações federais, Escola Nacional de Administração (École Nationale d'Administration) e o Instituto Internacional de Administração Pública (Institut International d'Administration Publique). Após análise de suas páginas eletrônicas, foram solicitadas informações às duas organizações.

O período dedicado a pesquisa de assuntos relacionados à administração pública francesa e os contatos realizados (inclusive reenvio) durou em média 30 dias. No entanto, nenhuma das instituições consultadas retornou qualquer tipo de comunicação. Dois meses após o último contato, procedeu-se a uma nova consulta não havendo, contudo, qualquer posicionamento oficial por parte do governo francês.

Áustria, Dinamarca, Finlândia e Grécia

Seguindo as instruções sugeridas pela Embaixada austríaca no Brasil, efetuou-se contato com o governo do país via *site* oficial. Uma semana depois houve o recebimento de informações de que as instituições austríacas estavam em fase inicial de implementação do BSC. Ainda de acordo com o *e-mail* todo processo só estaria completo no próximo ano (2004), época em que o governo se dispunha a repassar as informações necessárias. Ficou, portanto, fora do prazo para conclusão deste estudo.

As tentativas frustradas de contato com a Embaixada Dinamarquesa se repetiram em relação ao seu *site* oficial. Nenhuma comunicação foi efetivada pelo Governo da Dinamarca mesmo após outras duas tentativas de contato. Foram solicitadas informações adicionalmente ao Instituto de Estudos Governamentais (Institute of Local Government Studies) e do sistema de Informações Estatais (Statens Information) sem que houvesse qualquer retorno dessas instituições.

Conforme sugerido pela Embaixada Finlandesa no Brasil, foi feito contato com o Instituto Finlandês de Gestão Pública (Finnish Institute of Public Management). O *e-mail* foi enviado diretamente para o Sr. Reijo Lindt que, segundo informações, é o especialista no país em BSC governamental. O envio de informações ocorreu apenas três semanas após o contato inicial. Foi enviado um documento que continha uma grande variedade de artigos relacionados ao governo finlandês. No entanto, o conteúdo do documento não correspondia ao objetivo desta pesquisa. No geral, indicava o uso do BSC pelo país, mas estava mais concentrado na análise do desenvolvimento social e econômico alcançado pela Finlândia nos últimos anos. Desta forma, questões mais específicas foram enviadas ao Sr. Lindt, sem que houvesse qualquer envio de resposta. Portanto, como não se teve condições de uma análise mais minuciosa, efetuou-se a elaboração de um estudo mais simplificado.

Relativamente à Grécia, tentou-se fazer a análise do *site* oficial do país conforme indicação de sua Embaixada no Brasil. Para surpresa, verificou-se que não havia versões em outros idiomas que não o grego. A única opção em inglês se referia apenas a página que continha informações turísticas sobre o país. Tal fato impossibilitou um estudo do *site*, restringindo-se apenas ao envio de solicitações de informações. Foram efetuados três contatos sem que houvesse qualquer tipo de retorno do governo grego.

Itália

A página eletrônica oficial do governo italiano foi a que proporcionou menores condições para uma pesquisa mais detalhada. Dois fatos colaboraram sobremaneira para isso. Inicialmente, não havia sua versão em outro idioma que não o italiano. Adicionalmente a essa questão, o *site* apresentava muita dificuldade de navegação, necessitando de considerável tempo para carregar suas opções e retornar dados de pesquisa solicitados. Esse problema foi apresentado mesmo em outras ocasiões posteriores de pesquisa. A utilização de seu formulário padrão para contato apresentou erro de envio em cinco tentativas. Contudo, posteriormente foi conseguido enviar questionamento ao governo italiano.

Foram realizadas pesquisas complementares que possibilitaram a identificação de órgãos do governo federal italiano que se dedicavam a pesquisa de assuntos relacionados à administração pública. Foram, portanto, também pesquisados os *sites* e enviados questionamentos à Escola Superior de Administração Pública (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) e ao Instituto de Formação para Administração Pública (Istituto Regionale di Formazione per L'Amministrazione Pubblica).

Continuando o procedimento padrão, após um período sem qualquer recebimento de resposta, procedeu-se a uma nova tentativa. No entanto, nenhuma das instituições consultadas retornou qualquer tipo de comunicação. Após dois meses do último contato, procedeu-se a uma nova consulta. Contudo, não houve qualquer posicionamento oficial por parte do governo italiano.

Inglaterra

Apesar de toda deferência dispensada pelas instituições inglesas, a maior característica que pode ser associada à pesquisa conduzida nos entes públicos deste país foi à demora no envio das informações solicitadas. O primeiro contato realizado com o Consulado Britânico demorou em média cinco meses até que ocorresse o envio de resposta. Embora, em tal caso, o funcionário tenha justificado a demora por estar aguardando informações oficiais de Londres. No entanto, a falta de comunicação anterior explicando a situação, levava a crer que as informações solicitadas haviam sido desconsideradas. Tal interpretação existia, principalmente, pelo fato de que outras tentativas de contato já haviam ocorrido. A comunicação recebida informou que, a nível federal, não havia utilização do BSC pelo governo inglês.

Pesquisas posteriores indicaram, entretanto, que em outro nível de governo estava sendo aplicado o *Balanced Scorecard*. Um dos Conselhos do Município de Londres (London Borough of Barking & Dagenham) utilizava o BSC em sua gestão. Foram feitos contatos com diversos membros do Conselho, recebendo-se resposta, após três tentativas, de apenas um deles - o da Sra. Sandra Hamberger. O processo de envio de informações foi extremamente lento. As informações eram bastantes restritas e muitas vezes não correspondiam ao objetivo da pesquisa. Algumas outras informações adicionais foram sendo conseguidas em pesquisas efetuadas no próprio *site* de Barking & Dagenham. Ainda assim, as informações disponíveis eram bastante limitadas necessitando de pesquisas complementares em outras páginas eletrônicas como a do órgão de Auditoria oficial do país (Audit Commission). Para que o estudo de caso atingisse o grau de aprofundamento desejado, foram necessárias uma média dez semanas para que pudesse ser concluído.

A minuciosa pesquisa ao *site* de Barking & Dagenham possibilitou verificar que a cidade de Londres é dividida em 33 (trinta e três) Conselhos semelhantes ao estudado. Logo, havia a possibilidade de que outros Conselhos também utilizassem o BSC. Em questionamento efetuado, a Auditoria oficial do governo inglês (Audit Commission) não

soube informar se qualquer outro Conselho adotava a ferramenta. Por esse motivo, optou-se por pesquisar os respectivos *sites* e realizar contato com os demais 32 (trinta e dois) Conselhos. Desses, apenas os Conselhos de Bexley, Camden, Greenwich, Hammersmith & Fulham, Haringey, Harrow, Hounslow, Islington, Kensington & Chelsea, Kingston, Lewisham, Wandsworth e o de Westminster enviaram resposta informando a não utilização do BSC.

Neste mesmo período, verificou-se a possibilidade das cidades inglesas de Wakefield e Lincoln utilizarem o BSC. De imediato foram solicitadas informações que, neste caso, foram prontamente atendidas. Inicialmente, em ambos os casos, comunicou-se que os questionamentos requeridos estavam sendo encaminhados para departamentos que tratavam mais adequadamente da questão. No entanto, no caso de Wakefield não houve respostas posteriores. Tentou-se um novo contato, mas sem qualquer resultado positivo. Já a cidade de Lincoln comunicou a não utilização do BSC pelo seu governo.

Adicionalmente, houve ainda a tentativa de se obter informações da Escola de Administração Pública (The Civil Service College), entidade direcionada ao estudo da gestão pública no país. Entretanto, nenhuma resposta foi obtida dessa instituição mesmo após outras duas tentativas.

Canadá

Inicialmente, é bastante válido salientar que os *sites* relacionados aos órgãos federais do governo canadense foram os que possibilitaram uma análise mais aprofundada. Foram sem dúvida, os de maior qualidade informacional e que apresentaram um padrão comum a todos os *sites* do governo, facilitando sobremaneira as pesquisas efetuadas. O contato inicial com o governo canadense foi prontamente respondido. Houve um redirecionamento da questão para a Secretaria do Tesouro do Canadá (Treasury Board of Canada Secretariat – TBCS) que dias após enviou resposta. De acordo com as informações recebidas, não havia qualquer direcionamento do governo do país para que seus órgãos utilizassem o BSC. Havia uma determinação explícita para que toda estrutura da administração pública federal evidenciasse o desempenho por eles obtidos sem, contudo, estabelecer a forma como esse fim seria alcançado. No entanto, havia no mesmo *e-mail* a informação de que a um dos seus órgãos federais – a Real Polícia Montada do Canadá (RCMP) – estava utilizando o BSC.

De imediato, enviou-se *e-mail* ao referido órgão que na mesma semana respondeu a solicitação, confirmando o uso da ferramenta e colocando-se a disposição para

questionamentos adicionais. Sob esse aspecto cabe mencionar a prestação das informações fornecidas pelo Sargento Gwen Deering e pelo Inspetor Jeff Adam, ambos responsáveis pela Unidade de Gestão do Desempenho (Performance Management Unit – PMU) da RCMP. Dados adicionais foram coletados através de pesquisas efetuadas na página eletrônica da RCMP. Desta forma, foi possível finalizar o estudo de caso em pouco mais de três semanas.

Verificou-se que havia a possibilidade da cidade canadense de Calgary utilizar o BSC. Foram efetuadas visitas ao seu *site* e solicitadas informações sem que houvesse qualquer tipo de resposta. No entanto, na segunda quinzena de novembro foi recebido um *e-mail* que continha algumas informações. Alguns outros poucos dados foram fornecidos após solicitações, suficientes para a elaboração de um estudo simplificado. Por atender os objetivos da pesquisa, optou-se por sua manutenção.

Adicionalmente, buscou-se contato por três vezes com o Instituto de Administração Pública do Canadá (Institute of Public Administration of Canada) sem qualquer resposta.

Espanha

A pesquisa ao *site* do governo espanhol foi altamente improdutivo. Não havia qualquer menção a questão da gestão pública do país. Todos os três contatos efetuados não resultaram em qualquer tipo de retorno. Através de pesquisas realizadas em outros *sites*, verificou-se que, possivelmente, uma das Secretarias de governo da cidade de Barcelona estava aplicando o BSC. Diversas tentativas de contato foram efetuadas com o governo desse município sem que houvesse qualquer retorno. Nem mesmo a simples solicitação de indicação de algum funcionário pertencente ao referido órgão foi atendida.

Em contato mantido com o Departamento de Auditoria Federal (Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas), recebeu-se *e-mail* deste órgão solicitando explicações adicionais do que se entendia por *Balanced Scorecard*. Em pesquisas pelas páginas eletrônicas espanholas, verificou-se que o termo utilizado para BSC no país correspondia a *Cuadro de Mando Integral*. Imediatamente, efetuou-se comunicado ao Departamento de Auditoria Federal, utilizando-se o mencionado termo. Contudo, não houve qualquer tipo de comunicação ou redirecionamento das informações solicitadas.

No entanto, através de pesquisas complementares efetuadas, obteve-se o conhecimento de que uma cidade próxima a Barcelona (Sant Cugat del Vàlles), estava utilizando a ferramenta. Após pesquisas, foi encontrada a página da cidade. Para surpresa, o *site* apenas estava disponibilizado no idioma catalão. Não havia nem mesmo opção para o inglês. Foram

efetuadas cinco tentativas de contato com o governo local sem que houvesse retorno. Pesquisas na ferramenta de busca da própria página não resultaram em informações. Os dados que se conseguiu coletar através de diversas outras pesquisas complementares não foram suficientes para promover um estudo de caso na profundidade que se tinha alcançado em outras situações. No entanto, optou-se por incluí-lo na pesquisa, por disponibilizar de alguma forma informações úteis às conclusões do estudo.

Estados Unidos

Este foi o país onde se verificou a maior incidência de entes públicos que utilizam o *Balanced Scorecard*. Na verdade, já era uma situação esperada, considerando se tratar da nação onde nasceu o BSC. Além do fato de ser o país que apresentou a maior ocorrência de estudos, foi também nele que se percebeu um maior interesse por parte dos funcionários em disponibilizar as informações solicitadas. É evidente, entretanto, que em alguns casos as informações disponibilizadas não atingiam o grau de aprofundamento requerido. Essas deficiências puderam ser contornadas através de pesquisas complementares realizadas nos próprios *sites* do governo que continham, na maioria das vezes, razoável quantidade de informações. É importante salientar, entretanto, que foram raros os casos em que não houve qualquer tipo de retorno do órgão consultado. Esses fatores colaboraram para a efetivação de mais de um estudo de caso para o país. Relatam-se, a seguir, as principais características observadas durante a realização da pesquisa.

O Estado da Virgínia foi uma das exceções comentadas acima. Após contato com o governo do Estado, através do seu *site*, o único retorno estabelecido foi através de envio de *e-mail* padrão confirmando o recebimento do questionamento. Foram realizadas outras duas tentativas com intervalos de 15 (quinze) dias, mas nenhum tipo de resposta foi recebido por parte do governo do Estado.

Cinco dias após contato inicial com o governo do Missouri (realizado por *e-mail* através do *site* oficial do Estado), recebeu-se a comunicação de que o questionamento efetuado tinha sido redirecionado para o setor competente para tratar sobre o assunto (Commissioner's Office). Passados alguns dias e não se recebendo qualquer comunicação por parte do referido departamento, optou-se por enviar-lhe uma solicitação direta das informações necessárias. Após essa atitude, houve um retorno por parte da Diretora de Planejamento e Estratégia do departamento, a Sra. Carla Sarver. Ela confirmou a utilização da ferramenta pelo estado e indicou um *site* do governo onde se poderia pesquisar os dados requeridos. No entanto,

apenas algumas poucas informações eram disponibilizadas, sendo mais referentes aos planos estratégicos do governo sem uma abordagem mais específica sobre o BSC. As informações recebidas, portanto, não satisfaziam aos objetivos da pesquisa, configurando-se insuficientes para a elaboração de um estudo de caso. Outras tentativas de contato para a obtenção de informações mais específicas foram efetivadas, sem que houvesse qualquer sucesso.

Certamente, o ente que mais colaborou para o desenvolvimento do estudo de caso foi a cidade de Charlotte, na Carolina do Norte. Após a coleta de alguns *e-mails* no seu *site*, foram enviadas solicitações de informações a cada um dos membros do Conselho da cidade. Charlotte foi o único caso em que a resposta veio via *e-mail* pessoal (diferente do que estava disponível ao público em geral) do próprio prefeito da cidade, Sr. Pat McCrory. Ele informou que o órgão mais adequado para o esclarecimento de dúvidas sobre o BSC da cidade seria o Departamento de Orçamento e Avaliação (Budget and Evaluation Office). Por isso, ele redirecionou o questionamento efetuado e indicou um contato pessoal no referido departamento, a Sra. Lisa Schumacher. Apesar do redirecionamento do *email* ao Departamento de Orçamento e Avaliação, optou-se por efetivar um contato direto com a pessoa indicada. Dias após, algumas informações foram prestadas pela Sra. Schumacher. No entanto, diversas outras informações tiveram que ser conseguidas no próprio *site* da cidade e em algumas publicações que tratavam da implementação do BSC em Charlotte. De qualquer forma, a predisposição das pessoas envolvidas na implantação/monitoramento do BSC, em disponibilizar as informações requeridas, demonstrou ser um fator determinante para o desenvolvimento de um estudo de caso bem fundamentado.

No caso da cidade de Phoenix o envio de informações foi efetuado por um dos auditores do município responsável pelo acompanhamento do BSC, o Sr. Bob Wingenroth. Apesar de toda sua presteza, o volume de informações por ele fornecido não foi suficiente para o desenvolvimento de um estudo de caso aprofundado. Os dados por ele fornecidos eram limitados a curtas respostas para os questionamentos realizados. Muitas outras fontes precisaram ser pesquisadas. As pesquisas complementares foram realizadas, principalmente, no *site* da cidade.

Outro Estado pesquisado foi o Texas. Os questionamentos realizados foram respondidos de imediato, comunicando-se o seu redirecionamento ao órgão responsável pela gestão financeira do Estado. Muitas questões valiosas puderam ser obtidas e aproveitadas para a estruturação do estudo. No entanto, as informações mais estruturadas puderam ser obtidas através do Departamento de Transporte do estado (Texas Department of Transportation). Os

dados fornecidos pelo Departamento na pessoa do Sr. Ron Hagquist foram extremamente fundamentais para um adequado desenvolvimento do estudo de caso.

O primeiro contato com o governo do Estado de Washington foi realizado através de *e-mail* constante em seu *site* oficial. No dia seguinte a esse contato, foi recebida a comunicação de redirecionamento para o setor competente. Duas semanas após, houve um novo contato do governo do estado representado pela pessoa do Sr. Jeffrey Showman. Seu *e-mail* continha algumas informações que não satisfizeram por completo o objetivo da pesquisa. Houve uma nova solicitação de informações adicionais. Após duas outras tentativas, alguns outros dados foram fornecidos incluindo a indicação do Sr. Showman de que quaisquer outros questionamentos adicionais deveriam ser dirigidos a Sra. Mary Campbell, assessora especial do governador para assuntos relacionados a qualidade e ao desempenho. De imediato foram enviados novos questionamentos a Sra. Campbell. Após alguns dias são recebidos alguns dados que, em verdade, não acrescentaram muito ao que já fora fornecido pelo Sr. Showman. Contatos posteriormente efetuados não foram respondidos, ficando prejudicado a elaboração de um estudo mais minucioso.

Além desses casos, outras tentativas foram realizadas sem sucesso. Os seguintes estados e cidades tiveram seus *sites* analisados e *e-mails* enviados (e reenviados por duas vezes com intervalo de quinze dias) sem que qualquer comunicado oficial tenha sido deles recebido: Illinois, Nova Iorque, Califórnia, Alabama, Oregon e as cidades de Coral Springs (Flórida) e Austin (Texas). Adicionalmente, tentou-se obter informações da Sociedade Americana para a Administração Pública (American Society For Public Administration), mas sem sucesso.

Como se pode perceber, no geral, a pesquisa foi caracterizada pela dificuldade na coleta de dados, não só pelo aspecto da carência de sua disponibilização nas páginas eletrônicas dos países, mas também, em relação ao tempo decorrido entre a solicitação de informações e o envio por parte dos países. Essa situação era ainda mais agravada quando não havia qualquer comunicação, acarretando o reenvio do pedido e novo período de espera de contato.

Essa característica provocou a utilização de duas estratégias. Quanto aos países em que se tinha obtido algum avanço, decidiu-se por aprofundar as informações de forma a complementar os dados já coletados. Já em relação aos demais casos, buscou-se recomeçar todo o processo de pesquisa em busca de *sites* que pudessem disponibilizar algum tipo de informação válida. Por uma questão de coerência, decidiu-se pela expansão desse

procedimento, também, àqueles países que já se havia conseguido algum tipo de informação.

É bastante válido salientar, entretanto, que a pesquisa realizada em todos os *sites* mencionados neste Capítulo, não se limitou apenas ao contato via *e-mail*/formulários. Em todas as páginas visitadas foram realizadas exaustivas pesquisas que deram origem ao conhecimento de outras dezenas de *sites* relacionados. Essa etapa de pesquisa se configurou como extremamente lenta. O período de tempo dedicado a procura de *sites* que pudessem fornecer algum tipo de informação válida e sua respectiva análise, também, foi bastante longo. Associado a essas questões, o tempo médio de respostas das informações solicitadas (inclusive as que indicavam negativa no uso do BSC) era bastante elevado. Considerando que as pesquisas eletrônicas foram iniciadas no mês de março e que em meados de outubro nenhum avanço de vulto tinha sido verificado e considerando, ainda, o prazo estabelecido para a defesa da Dissertação, optou-se por direcionar a pesquisa no aprofundamento dos estudos de casos em que se conseguiram reunir informações que pudessem fundamentar a pesquisa. Desta forma, embora a intenção inicial fosse a de realizar um estudo de caso para cada país que utilizasse o BSC, decidiu-se por incluir mais de um caso relativamente aos Estados Unidos, por ter sido o país que mais colaborou no envio das informações solicitadas.

3ª ETAPA: Análise das informações coletadas e elaboração dos estudos de casos

Nesta etapa foi realizada a organização das informações coletadas. Buscou-se, dentro do possível, manter uma estrutura lógica na elaboração dos casos de forma a permitir uma base comparativa entre as situações de cada governo. Evidenciou-se a forma como os entes implantaram o *Balanced Scorecard* em suas administrações, enfatizando-se os benefícios e dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação/execução/acompanhamento dos seus modelos.

Em síntese, buscou-se relatar os aspectos relevantes que mereçam ser observados quando da adoção do *Balanced Scorecard* por qualquer outro ente público.

CAPÍTULO 4

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD*

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO BALANCED SCORECARD

Todo momento em que se debate acerca da mensuração do desempenho governamental, um argumento sempre é lembrado como um dos maiores obstáculos à consecução desse objetivo: órgãos públicos não possuem um indicador tão claro da sua performance quanto é o lucro para o setor privado. Entretanto, será que essa constatação se configura como uma verdade absoluta a ponto de impossibilitar o setor público de avaliar adequadamente o seu desempenho?

Quando se realiza uma revisão conceitual sobre gestão pública e se constata o sucesso alcançado por organizações públicas na avaliação de sua performance, percebe-se que há alternativas viáveis para a solução do fato descrito acima. O que de imediato se percebe, é que a administração pública adapta à sua realidade, a noção de lucro. O que se verifica, claramente, nos casos a seguir relatados, é a visualização por essas organizações do seu sucesso como sendo a eficiente execução da sua missão. Ou seja, eles possuem objetivos e resultados a serem alcançados, que podem servir de indicativos de uma gestão pública bem sucedida (como, por exemplo, a redução do analfabetismo do país). Em outras palavras, o “lucro” dessas entidades seria o eficaz e eficiente alcance dos objetivos para os quais foram elas constituídas.

A dificuldade que um ente governamental poderia encontrar no alcance da sua missão é basicamente a mesma que enfrentaria, por exemplo, uma empresa privada. Isto é, sem o correto entendimento e mensuração dos fatores essenciais para que a organização cumpra seu papel, sua missão jamais será bem sucedida. De uma forma geral, a busca por um setor público mais condizente com as necessidades de seus cidadãos foi o que motivou a adoção do BSC por alguns governos. Pretendiam eles compreender quais eram as expectativas dos seus clientes quanto à prestação dos seus serviços, bem como, quais as necessidades dos seus funcionários para que fosse possível a satisfação daquelas expectativas. E o BSC foi a ferramenta escolhida para essa tradução. Portanto, a compreensão das expectativas de todos aqueles que interagem com a entidade, torna-se relevante não só para as entidades com fins lucrativos, como também, para as que compõem o setor governamental.

Neste capítulo, objetiva-se descrever experiências internacionais no estabelecimento de uma gestão pública baseada e avaliada por indicadores originados da missão e estratégia organizacionais. Pretende-se demonstrar os esforços desses entes no reconhecimento e

consecução da satisfação das expectativas daqueles que com eles interagem (cidadãos, funcionários, colaboradores, etc.) buscando, com isso, o cumprimento da sua missão.

4.1 Cidade de Charlotte, Carolina do Norte (E.U.A)

4.1.1 Aspectos Históricos

A cidade de Charlotte, no estado da Carolina do Norte, sempre se demonstrou preocupada com a questão da avaliação do desempenho dos serviços públicos disponibilizados aos seus cidadãos. Já em 1972, havia instituído uma gestão pública baseada em objetivos.

Desde a década de 1990, a cidade tinha claramente estabelecida sua missão (seu papel diante da sua comunidade) e sua visão (o que almejava ser no decorrer dos anos). Apesar de todo esforço dos gestores em administrar melhor a cidade, percebia-se a ineficiência em efetivamente por em prática seus objetivos. Ficava cada vez mais evidente para a administração local que os sistemas tradicionais de gestão que utilizavam, não estavam fornecendo as informações adequadas, necessárias à consecução de suas metas.

Aproximadamente nesta mesma época, a Gestora Municipal (*City Manager*) de Charlotte, teve contato com artigos publicados pela *Harvard Business Review* de autoria de Robert Kaplan e David Norton que tratavam de um novo sistema de mensuração do desempenho, o *Balanced Scorecard*. Esse primeiro contato desencadeou estudos posteriores mais aprofundados que serviram de incentivo ao início do processo de elaboração e implementação do *Balanced Scorecard* na cidade. Charlotte se torna a primeira cidade norte-americana a adotar o modelo.

Inicialmente foram desenvolvidos *scorecards* em 4 (quatro) unidades-piloto que passaram a integrar o chamado *Balanced Scorecard* corporativo da cidade. Em pouco mais de um ano, todas as 13 (treze) unidades de serviço estavam elaborando suas medidas de desempenho e seus *Balanced Scorecards* a partir do *scorecard* corporativo.

A cidade passou, então, a estruturar suas medidas de desempenho de acordo com as quatro perspectivas básicas do BSC (Financeira, Clientes, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento). As 13 (treze) unidades do *scorecard* corporativo somavam um total de 266 (duzentas e sessenta e seis) medidas de desempenho distribuídas entre as quatro perspectivas,

sendo a maior parte delas (38%) pertencente à perspectiva “clientes”. Esse fato demonstra, claramente, a preocupação da administração em priorizar as expectativas da comunidade.

4.1.2 Experiências Adquiridas com a Utilização do BSC

A experiência adquirida com a utilização do *Balanced Scorecard*, no decorrer dos anos, possibilitou ao Conselho Municipal de Charlotte o aprendizado de algumas regras práticas que promoveram ainda mais a obtenção de resultados eficientes. De uma forma geral, foram citadas as seguintes:

- Proceder à necessária redução no número de indicadores inicialmente estabelecidos em cada uma das quatro perspectivas;
- Buscar a melhoria contínua no processo de planejamento das suas unidades de trabalho e de seus *scorecards*;
- Apresentar trimestralmente seus relatórios de gestão ao invés de a cada 6 (seis) meses;
- Relacionar o resultado de desempenho com a alocação de recursos orçamentários/financeiros.

4.1.3 Benefícios Obtidos Após Adoção do BSC

De acordo com os gestores da cidade de Charlotte, muitos benefícios foram obtidos após a implementação do BSC como seu modelo de gestão. Sua adoção possibilitou a agregação de valor no desenvolvimento das responsabilidades a cargo da municipalidade, sendo as mais evidentes:

- A adoção das medidas de desempenho tem simplificado o entendimento de conceitos vagos como objetivos estratégicos;
- O BSC tem ajudado a promover consenso e espírito de equipe, integrando toda a estrutura administrativa na consecução dos objetivos organizacionais;
- O BSC tem permitido adotar um conjunto de indicadores de performance em um contexto estratégico mais compreensível;
- Maior compreensão em relação aos indicadores de desempenho, possibilitando o estabelecimento de um quantitativo reduzido que seja efetivamente significativo e útil à cidade.

4.1.4 Dificuldades no Processo de Implantação do BSC

Os benefícios alcançados com a implementação do BSC, certamente, constituem-se como um dos maiores incentivos à sua adoção. Contudo, torna-se bastante esclarecedor evidenciar que para a obtenção desses resultados, é necessária uma dose de esforço considerável daqueles que pretendem trilhar seu caminho.

Uma das experiências partilhadas pela equipe responsável pela implementação do BSC em Charlotte foi, exatamente, a dificuldade em sua implantação. O processo se demonstrou bem mais desafiador do que parecia. Logo de início surge a questão da necessidade de adequação cultural dos servidores públicos. Isto é, eles devem passar a incorporar novos conceitos, novas formas de pensar suas responsabilidades em relação à comunidade. Isso representa, sem dúvida, a modificação de práticas usuais incorporadas ao dia-a-dia dessas pessoas. O resultado prático disso foi o surgimento de resistência por parte de alguns funcionários, o que acarretou a necessidade de convencimento da importância do engajamento de toda entidade para o sucesso do projeto.

Uma outra dificuldade percebida pela equipe no processo de implantação do BSC, diz respeito à preocupação que deve ser dispensada ao correto dimensionamento das metas a serem perseguidas pelos funcionários/órgãos. Um estabelecimento inapropriado pode se configurar muito mais como fonte de desestímulo do que, propriamente, um incentivo ao adequado desempenho das funções. Funcionariam muito mais como uma punição do que uma incitação. Se tais metas forem percebidas pelos servidores como inatingíveis, o comprometimento e o empenho dessas pessoas estariam negativamente afetados. Portanto, as metas devem buscar um equilíbrio. Devem ser desafiadoras, mas plausíveis de serem atingidas.

Por essa razão, embora os gestores de Charlotte estejam continuamente procurando formas de integrar seus critérios de alocação de recursos às medidas do BSC, o exercício prático dessa atividade tem demonstrado que esse processo deve ser lento e cuidadoso, considerando-se as possíveis fontes de problemas que poderiam dele advir.

4.1.5 Principais características do Balanced Scorecard de Charlotte

Um dos maiores desafios do Conselho Municipal de Charlotte consistia em tentar direcionar a aplicação dos recursos públicos para aquelas ações que mais colaborassem para o

cumprimento das prioridades da cidade. O primeiro passo para o alcance desse objetivo, foi a criação do Escritório de Orçamento e Avaliação, que tinha como finalidade primordial administrar o processo de planejamento estratégico da cidade. Esse escritório é responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento do *Balanced Scorecard* de Charlotte.

Em seguida, a equipe de implantação do BSC passou a discutir quais seriam as principais áreas (temas estratégicos) que proporcionariam maior agregação de valor ao desenvolvimento da cidade. Inicialmente, foram definidas quinze possíveis áreas que, após refinamentos posteriores, reduziram-se aos seguintes cinco temas:

1) Segurança Pública

A cidade de Charlotte considera como um dos indicadores mais representativos da qualidade de vida proporcionada à comunidade, a percepção por seus cidadãos do nível de segurança existente nas áreas residenciais, comerciais e de lazer. Desta forma, o fator segurança teve que, necessariamente, receber atenção especial dos gestores públicos, tornando-se um tema a ser administrado estrategicamente por seu Conselho Municipal.

O Departamento de Polícia de Charlotte passou a adotar uma política intensiva de engajamento de toda a comunidade. O objetivo foi obter uma participação ativa de todos os segmentos da sociedade no processo de criação de uma cidade mais segura.

O fato de incluir a segurança da comunidade como um tema estratégico, possibilitou um melhor entendimento por parte daqueles que integram o Departamento de Polícia, que o seu desempenho, aliado ao de outros departamentos públicos, refletiam diretamente no nível de qualidade de vida de toda Charlotte. Essa simples constatação, que impactou positivamente o moral desses funcionários, proporcionou resultados surpreendentes à segurança pública da cidade. De acordo com o Conselho Municipal, os maiores desafios a serem enfrentados pelos gestores nesta área são:

- Educar e encorajar os cidadãos a serem ativos na solução dos problemas das comunidades;
- Satisfazer as necessidades de uma população cada vez mais diversa;
- Promover discussões sobre segurança de pedestres e do trânsito como um componente vital da segurança da comunidade;
- Utilizar a tecnologia da informação como ferramenta na solução de problemas.

A cidade de Charlotte estabeleceu como seu objetivo maior na área de segurança pública, ser

reconhecida, local e nacionalmente, como a mais segura cidade de grande porte de todo os Estados Unidos.

2) Transportes

A rede de transporte foi considerada como um dos temas estratégicos pelo fato de ser vital para o desenvolvimento econômico e da qualidade de vida, não só dos moradores de Charlotte, mas de toda a região. Esse tema inclui o planejamento estratégico das estradas, das vias públicas, das ciclovias, das estradas de ferro intermunicipais e dos transportes aéreos.

A região em que se encontra a cidade de Charlotte tem apresentado um crescimento rápido o que tem possibilitado o surgimento de oportunidades de negócios, tornando-se ainda mais fundamental a manutenção de uma eficiente rede de transportes para a cidade.

O planejamento nesta área inclui o projeto de expansão da estrada estadual, a promoção da integração do uso do solo com as decisões da área de transporte, o alcance dos rigorosos padrões federais de qualidade do ar, bem como, o aumento da competitividade no transporte público.

3) Desenvolvimento Econômico

O crescimento populacional combinado à manutenção adequada do nível de emprego tem sido a base do sucesso da economia de Charlotte. Os gestores da cidade elegeram como seu principal desafio na área econômica, possibilitar a participação de todos os cidadãos na prosperidade econômica da cidade e no seu crescente nível de qualidade de vida.

O desenvolvimento econômico da cidade está pautado nos seguintes princípios:

- a) construção de uma economia competitiva sustentável;
- b) salvaguardar o meio-ambiente;
- c) usar o investimento público como um catalisador.

O envolvimento do governo municipal de Charlotte como participante do processo de desenvolvimento econômico é bastante intenso. Ele facilita a abertura de novos negócios na cidade, promove desenvolvimento econômico através da realização de estudos, toma decisões econômicas estratégicas e realiza investimentos a nível regional sempre pautando suas ações na preservação do meio ambiente da cidade.

4) Desenvolvimento Urbano

A cidade de Charlotte tem o reconhecimento de ser destaque dentre as cidades do sul do

estado da Carolina do Norte. Seus gestores justificam como uma das principais razões para tal distinção, o fato de conduzirem uma política urbana equilibrada de longo prazo que permite o fortalecimento de suas comunidades refletindo numa melhor qualidade de vida aos seus moradores.

A principal meta urbana da cidade de Charlotte, de acordo com seus gestores, é poder responder aos problemas das comunidades de forma uniforme, desenvolvendo, no entanto, soluções únicas de acordo com as particularidades de cada uma delas.

5) Reestruturação do Governo

Objetivando a prestação mais eficaz e eficiente de serviços públicos, a cidade de Charlotte promoveu, no início da década de 1990, uma reestruturação e uma racionalização da sua organização. O governo da cidade declara que o seu maior compromisso com os cidadãos de Charlotte é manter uma administração pública que disponibilize a toda comunidade, os melhores serviços ao menor custo possível.

Dando continuidade aos seus esforços para melhorar os serviços disponibilizados aos cidadãos, o governo local baseia suas ações em três aspectos principais:

1. Superar as expectativas dos seus cidadãos;
2. Proporcionar uma base tributária competitiva;
3. Promover a motivação dos funcionários públicos.

A partir desses elementos-chave, são norteadas as decisões estratégicas sobre a administração pública do município.

Após a definição dessas cinco áreas-foco, a etapa seguinte consistiu em elaborar o BSC da cidade. Era necessário, para tanto, a tradução desses temas em termos de objetivos estratégicos relativamente a cada uma das quatro perspectivas do BSC (Financeira, Clientes, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento). A equipe relata que, no decorrer do trabalho, ficou bastante nítido o fato de que alguns dos objetivos que estavam sendo estabelecidos eram comuns a mais de uma das áreas. A partir dessa constatação, decidiu-se, então, pela construção inicial de um BSC único que reunisse todos os objetivos definidos para as cinco áreas. Surge, com isso, o *Balanced Scorecard* Corporativo da Cidade de Charlotte. Esse primeiro BSC corporativo continha um total de dezenove objetivos distribuídos pelas quatro perspectivas, colocando-se em seu topo, a Perspectiva dos Clientes. Essa característica esclarece a todos, de imediato, que a estratégia adotada pela cidade, está integralmente focada em seus cidadãos.

Figura 4.1 - Scorecard Corporativo da Cidade de Charlotte

TEMAS ESTRATÉGICOS

Segurança da Comunidade	Desenvolvimento Urbano	Transportes	Reestruturação do Governo	Desenvolvimento Econômico
--------------------------------	-------------------------------	--------------------	----------------------------------	----------------------------------

BALANCED SCORECARD CORPORATIVO**Perspectiva do Cliente**

Redução dos crimes	Aumento da percepção de segurança	Fortalecer as comunidades	Melhorar prestação de serviços	Manter a competitividade tributária	Fornecer transportes convencionais e seguros	Promover oportunidades econômicas
--------------------	-----------------------------------	---------------------------	--------------------------------	-------------------------------------	--	-----------------------------------

Perspectiva Financeira

Seguro social/Parcerias nos serviços	Maximizar benefício/custo	Aumentar a base tributária	Manter credibilidade no mercado financeiro
--------------------------------------	---------------------------	----------------------------	--

Perspectiva dos Processos Internos

Fluxo de interações com o cliente	Promover resolução de problemas com a participação da comunidade	Melhorar a produtividade	Aumentar contatos positivos	Aumentar capacidade de infra-estrutura
-----------------------------------	--	--------------------------	-----------------------------	--

Perspectiva do Aprendizado e Crescimento

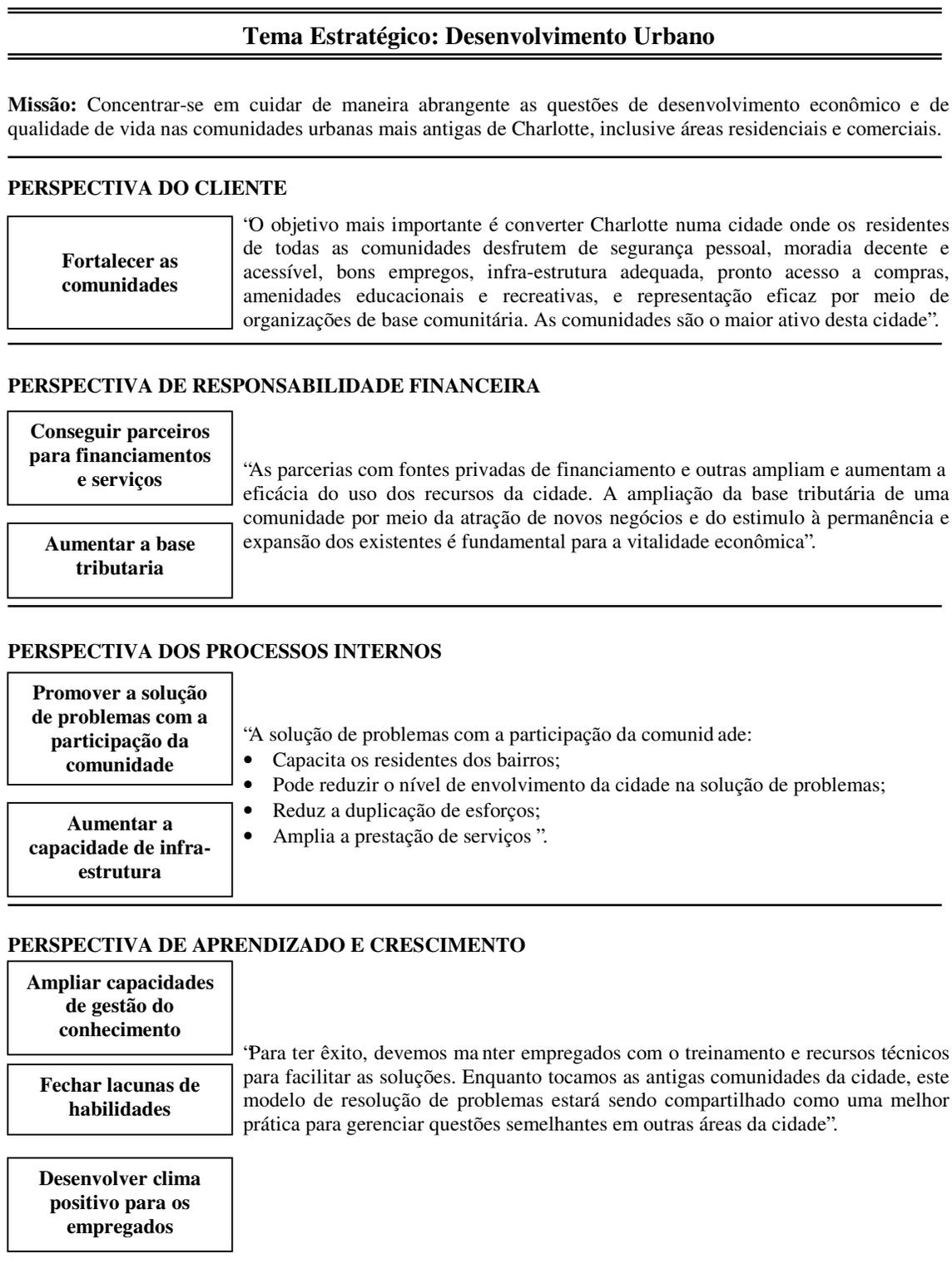
Melhorar a gestão da informação	Desenvolver um clima positivo para os empregados	Fechar lacunas de habilidades
---------------------------------	--	-------------------------------

Fonte: Adaptado de Kaplan & Norton (2000)

O BSC corporativo passa a ser, portanto, o instrumento utilizado para traduzir e comunicar a estratégia adotada pela cidade no cumprimento de sua missão. A partir do *Scorecard* corporativo foram construídos *Scorecards* para cada um dos temas estratégicos que passaram a servir de base para discussões entre as diversas unidades operacionais da cidade. A partir daí, cada uma dessas unidades passa a elaborar o seu BSC individual de forma a enfatizar, não só, o próprio desempenho, mas também, de que forma estavam colaborando para a realização de um ou mais temas estratégicos estabelecidos para a cidade.

Um exemplo prático de um BSC desenvolvido para um dos temas estratégicos a partir do *Scorecard* corporativo, é o criado para o tema “Desenvolvimento Urbano”, abaixo reproduzido.

Figura 4.2 – BSC do Tema Estratégico Desenvolvimento Urbano



Fonte: Kaplan & Norton (2000), com adaptações

Como se pode perceber, a equipe responsável por sua elaboração estabeleceu uma descrição explicativa para cada um dos oito objetivos desenvolvidos. Essa característica se repete em todos os BSC's da cidade de Charlotte o que colabora sobremaneira para um entendimento mais minucioso do que realmente se pretende alcançar com cada ação definida.

Atualmente, as áreas estratégicas do BSC de Charlotte permanecem as mesmas que quando da sua elaboração inicial. No entanto, com o intuito de satisfazer continuamente às expectativas dos seus cidadãos, alguns objetivos foram acrescidos, excluídos ou modificados.

Buscando-se uma compreensão mais pormenorizada do BSC de Charlotte, descrevem-se a seguir alguns dos principais objetivos - e respectivas medidas estratégicas - estabelecidos para as cinco áreas de foco estratégico. Essas informações constam do Relatório do Conselho Municipal de Charlotte relativo ao primeiro semestre de 2003.

1) Segurança Pública

OBJETIVO 1: REDUÇÃO DOS CRIMES

Desenvolver parcerias e estratégias de prevenção para a solução dos problemas de segurança, de forma a contribuir para a redução da taxa de criminalidade em toda a cidade.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Redução da taxa de homicídio em 10% a cada 100.000 habitantes durante o período fiscal 2002/2003;
- Redução da taxa de roubo em 10% a cada 100.000 habitantes durante o período fiscal 2002/2003;
- Redução da taxa de roubo de veículos em 10% a cada 100.000 habitantes durante o período fiscal 2002/2003;

OBJETIVO 2: MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA E AUMENTO DA PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA

Desenvolver parcerias que permitam o envolvimento dos membros da comunidade na criação de um ambiente que resulte em um aumento da percepção de segurança em seus bairros, zonas escolares e áreas de negócios.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Reprimir os mercados de drogas nas ruas da cidade;
- Redução de repetição de chamadas dos serviços da polícia em regiões críticas nos arredores da cidade;

- Desenvolvimento de parcerias colaborativas com as escolas locais e outras entidades para o envolvimento dos jovens e reduzir os crimes cometidos nos horários críticos pós-aula;
- Trabalhar mais de perto com as escolas de forma a identificar qualquer problema relacionado com segurança;
- Facilitar a comunicação e a confiança entre a polícia e as comunidades étnicas através da organização e promoção de associações de bairros que discutam as necessidades destas comunidades;
- Percentual de cidadãos satisfeitos com os serviços da polícia (Meta: 85% dos pesquisados);
- Percentual de cidadãos que percebem que sua comunidade é segura (Meta: 75% dos pesquisados);
- Estabelecer uma taxa de engajamento da comunidade em serviços cívicos que cresça 5% a cada período pesquisado;
- Desenvolver parcerias que promovam a participação dos membros da comunidade na criação de um ambiente que resulte em um maior senso de segurança em seus próprios bairros e por toda a cidade.

2) Transportes

OBJETIVO 1: INTEGRAÇÃO DO USO DO SOLO COM O PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES

Implementar a integração do uso do solo com as políticas de transportes de forma a proporcionar uma gama variada de meios de transporte que sejam apropriados aos vários usos da terra.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Desenvolver até 2005 o planejamento do uso do solo até o ano de 2025 para formular políticas integradas e iniciativas do uso do solo e de todas as decisões relacionadas ao tema;
- Realizar estudos completos para determinar as melhorias no trânsito em relação a construção de corredores de trânsito. Proceder a construção de outros corredores de trânsito durante o ano de 2003;

OBJETIVO 2: COMPOSIÇÃO DE FUNDO DE TRANSPORTE

Assegurar a composição de um adequado e equilibrado fundo estadual e federal para aplicação em iniciativas de transporte, trânsito e planejamento do uso do solo.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Manter 50% do fundo estadual de transporte;
- Atingir 50% do fundo federal para o Projeto da Malha Ferroviária Sul;
- Estabelecer fundo para as necessidades das vias estaduais;
- Acompanhar as necessidades da cidade em relação a construção de estradas;

3) Desenvolvimento Econômico**OBJETIVO 1: FACILITAÇÃO PARA ABERTURA DE NOVOS NEGÓCIOS**

- a) Auxiliar a criação e recrutamento de novos negócios bem como a retenção e expansão dos já existentes.
- b) Apoiar o treinamento da mão-de-obra para o desenvolvimento e manutenção da competitividade, encaminhando trabalhadores desempregados/subempregados a empregos.
- c) Fornecer estrutura organizacional e ferramentas necessárias ao alcance dos objetivos de desenvolvimento econômico da cidade.

INICIATIVAS PRIORITÁRIAS

- Implementação de estratégias para retenção de negócios;
- Avaliação e implementação de fontes estratégicas de desenvolvimento econômico e de oportunidades para parcerias;
- Desenvolvimento e implementação de iniciativas de recuperação econômica;
- Desenvolvimento de *ranking* dos critérios para a priorização de incentivos/investimentos de empreendimentos econômicos;
- Avaliação e implementação de iniciativas de desenvolvimento de economias minoritárias;

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Número de licenças para funcionamento de imóveis comerciais;
- Resultados de pesquisas direcionadas aos consumidores de bens/serviços;
- Percentual de empregos na área metropolitana.

OBJETIVO 2: INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

- a) Fornecer a infra-estrutura necessária para incentivar o desenvolvimento de novos negócios,

bem como melhorar o nível de vida de todos os moradores de Charlotte.

b) Incentivar novas atividades culturais e de turismo apoiando as já existentes, com o intuito de promover um ambiente cultural diverso para todos os cidadãos e atraindo visitantes e turistas.

INICIATIVAS PRIORITÁRIAS

- Determinar processos e projetos de melhorias nos esportes, na cultura e no turismo;
- Promover a infra-estrutura necessária às áreas que demandam projetos prioritários de desenvolvimento;
- Tomar as medidas cabíveis para que o Projeto da Malha Ferroviária Sul seja concluída no tempo programado;
- Priorizar investimentos de engenharia de trânsito nos Corredores Nordeste, Sudeste, Oeste e/ou Norte conforme aprovado;

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Quantidade de dólares investidos nas áreas-alvo;
- Taxa de ocupação nos hotéis da cidade.

4) Desenvolvimento urbano

OBJETIVO 1: MELHORAR A INFRAESTRUTURA DAS VIZINHANÇAS

Reavaliar os padrões mínimos de qualificação dos imóveis, promover a melhoria de ruas, calçadas, parques e outras estruturas de responsabilidade do poder público.

INICIATIVAS PRIORITÁRIAS

- Desenvolver o programa de ordenamento urbano para o desenvolvimento de novas comunidades;
- Reiniciar o Programa Municipal de Realocação de Moradias;
- Desenvolver um planejamento de parques e áreas verdes e de recreação para a cidade.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Total de dólares necessários para melhorias em moradias, ruas, calçadas, e outras melhorias físicas;
- Percentual de infraestrutura necessária nas comunidades;
- Número de comunidades mantidas ou criadas.

OBJETIVO 2: AUMENTAR O NÚMERO DE PARCERIAS

Incentivar a participação da comunidade como parceiros. Desenvolver esforços colaborativos com instituições dentro e fora da própria comunidade com o objetivo de promover mudanças positivas.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Percentual de parcerias novas ou expandidas entre organizações dos bairros e instituições públicas ou privadas;
- Número de comunidades com associações.

5) Reestruturação do Governo**OBJETIVO 1: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Promover a satisfação das expectativas dos cidadãos quanto à prestação dos serviços públicos e a demanda por mudanças no ambiente urbano.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Alcançar a taxa de “excelente” ou “bom” na prestação dos serviços públicos por pelo menos 75% dos cidadãos em pesquisa realizada bianualmente;
- Melhorar os processos tecnológicos para possibilitar uma maior interação dos cidadãos, proporcionando-os um maior número de opções para contactar com o setor público;
- Redução da taxa de abandono de ligações nos *call centers*;
- Avaliação e identificação das prioridades da cidade através do uso de *e-mails*;
- Implementação do plano estratégico de prestação de serviço ao cidadão. Aumento da satisfação e do acesso aos serviços municipais pelos cidadãos.

OBJETIVO 2: RECRUTAMENTO, DESENVOLVIMENTO E RETENÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Atrair e reter funcionários qualificados para assegurar um prestação de serviço que satisfaça as necessidades dos cidadãos, oferecendo compensações competitivas, benefícios, boas condições de trabalho e o desenvolvimento de oportunidades.

MEDIDAS ESTRATÉGICAS

- Implementar estratégias bem sucedidas de recrutamento e retenção de funcionários;
- Redução das taxas de rotatividade (por área profissional);
- Benefícios e compensações compatíveis com a média do mercado, com variações entre 95% e 100%;
- Oportunidades de crescimento educacional e profissional;
- Percentual de cargos de média e alta gerência ocupados por pessoal interno;
- Manutenção da taxa de satisfação dos funcionários públicos, identificada através da pesquisa realizada em 2001: Nota 7,0.
- Necessária avaliação interna para elaboração do plano de recomendações do serviço público;
- Percepção do funcionário público do reconhecimento do seu trabalho;
- Definir a diversidade organizacional, a avaliação da cultura organizacional, a opinião do empregado sobre seu empregador (governo municipal), as obstáculos existentes e as competências do funcionário;
- Apoiar iniciativas específicas quanto ao trabalho e a vida do funcionário.

4.2 Cidade de Phoenix, Arizona (E.U.A)

4.2.1 Aspectos Históricos

O interesse de Phoenix em avaliar sua performance, teve início a partir da adoção dos princípios da Gestão da Qualidade Total (TQM) pela cidade. O início da implementação do *Balanced Scorecard* em Phoenix só veio ocorrer por volta de 1990. O processo de implantação e acompanhamento do modelo ficou sob a responsabilidade da Auditoria Municipal.

Inicialmente, o modelo foi implementado em apenas cinco departamentos do município. Nesta fase, esses departamentos passaram a elaborar seus relatórios de gestão baseados em um conjunto de indicadores de performance. A cada ano, o modelo era implantado adicionalmente a um conjunto de mais cinco departamentos de tal forma que ao final de cinco anos, todos os vinte e cinco departamentos que compunham a administração do município, estavam engajados ao *Balanced Scorecard*.

Apesar da experiência adquirida por alguns anos de utilização, os responsáveis pelo BSC de Phoenix, acreditam que ainda há muito a ser aprendido e muito a ser utilizado do potencial da ferramenta. Seus esforços em avaliar o desempenho do município necessitam ainda se tornar mais sistemáticos e úteis às tomadas de decisões, bem como, às alocações de recursos.

4.2.2 Principais Características do BSC de Phoenix

A cidade de Phoenix optou pela elaboração de um modelo que se diferencia do tradicionalmente difundido por Kaplan e Norton. Isto é, não estabeleceu suas medidas a partir das quatro perspectivas-padrão que são normalmente associadas ao *Balanced Scorecard*: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. As medidas deveriam se preocupar em enfatizar os seguintes aspectos de desempenho:

1. Satisfação do cliente/cidadão;
2. Relação custo/eficiência;
3. Tempo de ciclo (processos);
4. Realização da missão.

Além disso, decidiu-se atribuir considerável grau de flexibilidade aos seus vinte e cinco departamentos para que cada um escolhesse as medidas de performance que fossem mais úteis às suas necessidades particulares. No entanto, essa atitude não foi seguida desde o momento inicial do processo de implantação da ferramenta. Na verdade, esse primeiro período foi caracterizado por uma certa rigidez e pelo surgimento de resistência a sua adesão por parte de alguns departamentos. Por esse motivo, optou-se por uma maior liberdade de ação aos gestores para que adequassem o BSC à realidade dos seus ambientes de trabalho.

A partir dessa adaptação ao projeto inicial, a ferramenta passou a ser mais aceita pela estrutura do município. De uma forma geral, as informações geradas pelo BSC da cidade de Phoenix passaram a ser utilizadas, basicamente, para dois propósitos básicos:

1. Mensurar e comunicar seu desempenho aos seus funcionários, a outros entes públicos, aos cidadãos e demais interessados na sua gestão;
2. Verificar o desempenho dos gestores do município na realização dos objetivos planejados.

4.2.3 Benefícios Após a Adoção do BSC

A utilização do modelo adotado por Phoenix tem possibilitado o alcance de alguns

resultados que estão proporcionando a agregação de valor à administração da cidade. Os principais aspectos evidenciados pela Auditoria Municipal podem, resumidamente, ser destacados como sendo:

- A cidade passou a ser muito mais capacitada a responder eficazmente às informações solicitadas pelos governos estadual e federal, cidadãos e demais interessados, desde que passou a acompanhar as informações sobre seu desempenho. Antes da implementação do sistema de avaliação, as informações de desempenho da cidade de Phoenix eram disponibilizadas apenas em bases departamentais, o que dificultava sobremaneira o fornecimento de informações rápidas e de qualidade;
- O apoio e a satisfação dos cidadãos continuam a ser bastante elevados e têm melhorado cada vez mais nos últimos cinco anos. Embora tais constatações não sejam facilmente relacionadas aos esforços da cidade em avaliar seu desempenho, os auditores do município acreditam que boa parte dos méritos cabe a esse processo;
- A avaliação regular do desempenho possibilitou a criação de um ambiente de trabalho no qual questões como a melhoria de resultados e a busca por melhorias na gestão pública, passaram a ser relevantes.

4.2.4 Experiências/Dificuldades com a Utilização do BSC

A análise da aplicação do *Balanced Scorecard* em Phoenix pode disponibilizar alguns elementos valiosos que sirvam de parâmetro para uma possível implementação em outra entidade pública. Essencialmente, há duas experiências relatadas pela Auditoria Municipal que podem ser utilizadas para tal fim:

1. A descentralização do modelo de BSC inicialmente adotado: No início da implantação do processo de avaliação do desempenho da cidade, o BSC originalmente proposto era caracterizado por ser um modelo *top-down*. Em outras palavras, era altamente centralizado, determinando como deveriam ser definidos os indicadores e, em alguns casos, até quais indicadores deveriam ser utilizados. Isso ocasionou uma enorme dificuldade por parte dos gestores para a implantação do BSC. Os funcionários do município se posicionaram amplamente resistentes em aceitar um sistema tão inflexível. Desde então, os

gestores decidiram pelo desenvolvimento de um modelo mais flexível que fosse mais focado nas necessidades e características de cada departamento. A permissão para se utilizar apenas as medidas que fossem mais úteis para cada departamento, possibilitou a facilitação não só do empenho por parte de toda a administração, como também, o uso dos indicadores mais relevantes para cada segmento do setor público. De outra maneira, sem o devido ajuste ao modelo originalmente escolhido, era bastante provável que a cidade de Phoenix não tivesse obtido resultados tão satisfatórios na mensuração do seu desempenho.

2. A frequência com que as informações podem estar disponibilizadas: Os gestores municipais reconheceram que alguns dados só estarão disponibilizados após o período de um ano ou prazos ainda maiores. Nesses casos, os gestores têm sido forçados não só a visualizar a performance sob uma perspectiva de longo prazo, como também a modificar suas expectativas em conformidade a esses prazos.

4.3 Estado do Texas (E.U.A)

4.3.1 Aspectos Históricos e Gerais

A necessidade de alocar recursos orçamentários de forma mais eficaz e a busca por um governo mais focado nas necessidades dos cidadãos foram os principais motivadores da adoção, pelo Estado do Texas, de um sistema de avaliação de desempenho. Adicionalmente a esse fato, alguns políticos clamavam pela criação de um sistema de mensuração da performance, por considerarem ser fator fundamental para o alcance de um processo de tomada de decisões eficiente e para promoção de maior consistência nos relatórios contábeis. Por isso, desde de 1991 o Estado do Texas vem incluindo medidas de desempenho no seu orçamento, dando início à chamada gestão por resultados.

A busca contínua pela melhoria no sistema de avaliação incentivou uma cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado. Além de órgãos como o Departamento de Orçamento e Planejamento e a Comissão de Orçamento do Legislativo, a Auditoria do Estado desempenhou um papel essencial para o aperfeiçoamento da gestão, treinando servidores e verificando a validação dos indicadores de desempenho durante sua utilização prática. Essa ação conjunta de vários departamentos é tida como uma das razões fundamentais para o alcance de resultados tão bem sucedidos no Texas.

O governo do Estado relaciona, ainda, quatro outras razões que foram igualmente fundamentais para que a implantação do sistema fosse bem sucedida. São elas:

1. O comprometimento da cúpula administrativa: Houve um comprometimento daqueles que eram responsáveis pelos órgãos/departamentos. Eles tinham plena consciência de que deveriam mostrar interesse a seus subordinados em relação às medidas de desempenho. A falta desse indicativo poderia levar ao fracasso de todo o processo;
2. Comunicação das prioridades por toda estrutura governamental: O governo do Estado passou a utilizar-se das medidas de desempenho para comunicar seus assuntos prioritários. Esse aspecto foi de extrema importância para a consecução de objetivos naquelas áreas definidas como primordiais às ações do Estado. Comunicando-se mais claramente as metas pretendidas, facilitou-se o processo de formulação de estratégias para sua realização;
3. Treinamento dos servidores públicos: O Estado do Texas tem investido contundentemente no treinamento dos seus servidores. São utilizados para isso, não só, consultores externos, como também, seus próprios funcionários mais experientes. Como este fator foi considerado essencial para a obtenção de sucesso na sua gestão, há um comprometimento do Estado em fornecer treinamento contínuo a seu pessoal;
4. Modificação no foco das auditorias realizadas: A Auditoria Estadual redirecionou os aspectos que deveriam ser analisados por seus auditores. Passou-se a evidenciar a eficiência alcançada a partir das informações geradas pelo BSC.

Esse conjunto de fatores foi relevante para a implantação de um sistema de avaliação que se encontra plenamente integrado ao processo de tomada de decisão de toda estrutura administrativa do Estado.

No entanto, apesar da maturidade adquirida pelo sistema – consequência da seriedade com que é tratado e do longo período de utilização - há constantes atualizações por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como, da Auditoria do Estado. Todos permanecem em contínua vigilância, promovendo as atualizações e modificações necessárias aos indicadores adotados, para que disponibilizem informações que sempre atendam às expectativas dos gestores públicos. Todos esses esforços contribuem para assegurar que haja uma constante

evolução do sistema.

O governo do Texas tem empreendido vários esforços no sentido de buscar idéias inovadoras que possibilitem a melhoria da gestão do Estado, deixando bem clara a sua vocação para uma administração mais gerencial. O maior exemplo está na criação do Centro de Desenvolvimento Gerencial (para o treinamento da alta e média gerências do Estado), do Conselho de Competitividade Governamental (para avaliar oportunidades de privatizações) e da Comissão para a Inovação e Produtividade (recompensando os funcionários públicos por idéias que resultem em redução de custos e alcance de eficiência na gestão).

4.3.2 Principais Características do BSC do Estado do Texas

No Texas, em verdade, o *Balanced Scorecard* não se constitui como uma ferramenta exclusiva na criação de uma gestão pública mais ágil. Apesar de ser o elemento central do seu processo de gestão do desempenho, o *Scorecard* do Estado integra um sistema interconectado de planejamento estratégico, avaliação do desempenho, orçamento baseado no desempenho e de gestão baseada na performance. A alimentação desse vasto sistema inclui a incorporação de conceitos como *Activity-based costing* (Custeio ABC), avaliação constante da satisfação dos clientes, *benchmarking*, Reengenharia de Processos, Gestão da Qualidade Total (TQM), treinamento gerencial, bem como, a associação do Estado com instituições que estudam melhores técnicas para avaliar a performance.

O desenvolvimento das medidas de desempenho é realizado bianualmente quando da discussão do planejamento estratégico e do processo orçamentário. Todas as medidas são estabelecidas através de um processo formal, embora altamente participativo. Dessa maneira, todos têm condições de opinar em todas as fases que compõem o estabelecimento dos indicadores. Esse aspecto colabora sobremaneira para uma adesão mais intensiva daqueles que irão operacionalizar o sistema.

Os indicadores de desempenho do *Balanced Scorecard* do Estado do Texas são distribuídos em um conjunto bem definido de medidas financeiras e não-financeiras todas direcionadas à mensuração da performance operacional. Destacam-se as seguintes:

- Retorno sobre o investimento;
- Produtividade/eficiência;
- Processos internos;
- Satisfação do cliente;

- Nível de satisfação dos funcionários públicos (através de pesquisa conduzida pela Universidade do Texas);
- Nível de satisfação dos cidadãos;
- Melhorias e inovações;
- Segurança pública;
- Saúde e meio ambiente.

A revisão programada do desenvolvimento e da implantação das medidas de desempenho para as quatro perspectivas, permite uma atualização constante das instruções e guias elaborados pelo Estado para utilização em seu planejamento estratégico e orçamentário. Essas ações resultam em informações úteis e sempre atualizadas para os tomadores de decisão. A crença de que o resultado final de todo esse processo é a eficiente tomada de decisão o que resulta em melhorias na prestação de serviços aos cidadãos, encontra-se institucionalizada em toda estrutura organizacional do Estado.

4.3.3 Exemplo prático de utilização do BSC no Estado do Texas

Para uma melhor compreensão das principais características do *Balanced Scorecard* adotado pelo Estado do Texas, reproduz-se a seguir o modelo desenvolvido para o Departamento de Transporte do Estado.

O Departamento de Transporte do Estado do Texas vem implementando desde 1993, diversas medidas com o intuito de promover uma gestão mais flexível e receptiva às necessidades de seus clientes. Uma dessas iniciativas foi a utilização do sistema de mensuração como uma ferramenta para influenciar o comportamento dos seus funcionários e para avaliar o seu desempenho. A implantação do sistema de avaliação da performance foi realizada em dois níveis. A primeira fase foi a nível estadual envolvendo a parte do Plano Estratégico do Estado desenvolvido para o Departamento. A segunda fase foi implementada nos distritos e divisões, através da criação de planos estratégicos a nível operacional.

Seu *Scorecard* apresenta uma sensível diferenciação em relação à estrutura tradicional, tendo a perspectiva financeira substituída por outra que se preocupa em mensurar a percepção do sucesso das ações do Departamento, por aqueles que com ele interagem profissionalmente. O BSC do Departamento de Transporte do Texas apresenta as seguintes perspectivas estratégicas:

1. Percepção Externa da Eficiência: mensura a eficiência do departamento em relação aos processos externos. Isto é, avalia o grau de satisfação de grupos externos que interagem com o Departamento;
2. Satisfação dos Clientes: mensura os resultados externos obtidos. Avalia o grau de satisfação das expectativas dos clientes;
3. Desenvolvimento dos Funcionários: mensura os resultados internos obtidos no fornecimento das condições necessárias para que seus funcionários possam melhorar o desempenho das suas atividades;
4. Eficiência dos Processos Internos: mensura a qualidade no desempenho das funções a cargo do Departamento, a partir de uma base não financeira.

Para cada uma dessas perspectivas, é utilizada uma pequena quantidade de indicadores cuidadosamente selecionados a partir de uma análise de causa e efeito. O primeiro passo realizado pelo Departamento para a execução desse objetivo foi testar as suas 178 (cento e setenta e oito) medidas constantes do Plano Estratégico do Estado em relação a cada uma das quatro perspectivas do seu BSC. O objetivo era a identificação de algumas poucas medidas que evidenciassem as atividades críticas para o alcance da melhoria do desempenho do Departamento para seus contribuintes, clientes e *stakeholders*. Um exemplo delas está demonstrado na tabela 4.1 apresentada a seguir.

Em seguida foram realizados treinamentos em cada uma das unidades operacionais do Departamento capacitando seus funcionários para o desenvolvimento das medidas de desempenho. Os cursos tinham em média oito horas de duração e ao seu final, a unidade de trabalho já possuía um rascunho do plano estratégico. O objetivo principal desses cursos era demonstrar como identificar e mensurar as ações e comportamentos que são essenciais à realização das metas estabelecidas.

Com o desenvolvimento e implementação do seu BSC, o Departamento de Transporte buscou, essencialmente, a promoção de uma mudança cultural em sua estrutura organizacional de forma a influenciar positivamente na qualidade dos serviços prestados por suas unidades de trabalho aos cidadãos.

Tabela 4.1 - *Balanced Scorecard do Departamento de Transporte do Estado do Texas*

Perspectiva Estratégica	Áreas de Foco	Exemplos de Medidas
PERCEÇÃO EXTERNA DA EFICIÊNCIA	Voluntários e partes relacionadas	Número participantes em grupos de planejamento
		Percentual de atividades comerciais indicando satisfação com o processo regulatório do Departamento de Transporte
	Parceiros e <i>Stakeholders</i>	Percentual de contratos utilizando parcerias
		Percentual de <i>stakeholders</i> e parceiros satisfeitos com os serviços do Departamento de Transporte
SATISFAÇÃO DO CLIENTE	Mobilidade/Acessibilidade	Percentual de facilidades interdepartamentais que o Departamento de Transporte ajudou a desenvolver ou a melhorar
		Percentual de estradas avaliadas como boas ou ótimas de acordo com o Sistema de Informação de Pavimentação
		Percentual de mudança no número de viagens disponibilizadas pelos transportes públicos
	Segurança	Percentual de mudança no índice de congestionamento das rodovias
		Percentual de manutenção nas estruturas de pontes consideradas deficientes ou obsoletas
	Serviços	Percentual de mudança na taxa de acidentes fatais no trânsito
		Percentual de mudança no número de pessoas assistidas pelo Centro de Informação de Viagens
		Percentual de clientes satisfeitos com os serviços prestados nas unidades do Departamento de Transporte
DESENVOLVIMENTO DOS FUNCIONÁRIOS	Estabilidade	Taxa de rotatividade dos voluntários
	Política Salarial	Salários competitivos com os similares do setor privado
	Ambiente de Trabalho	A informação correta fornecida às pessoas certas no momento certo
		Os funcionários dispõem de recursos de informática adequados
EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS INTERNOS	Custos Indiretos	Os funcionários julgam os treinamentos adequados e tempestivos
		Custos administrativos e de apoio em relação ao orçamento total do Departamento
	Inovações	Percentual de mudança no número de viagens disponibilizadas pelos transportes públicos
	Planejamento	Percentual de projetos de pesquisa implementados após dois anos de início
	Construção	Dólares gastos na construção de rodovias em relação ao total programado
		Custo de construção de auto-estradas em relação à média nacional
		Número de mudanças nos projetos de construção decorrentes de erros de projeção

Fonte: Departamento de Transporte do Texas: Plano Estratégico 1999-2003 (com adaptações)

4.3.4 Benefícios Após Adoção do BSC

A utilização do modelo de gestão adotado pelo Texas tem possibilitado a geração de informações que colaboram para o alcance de alguns benefícios na melhoria das ações do Estado. Os principais elementos disponibilizados pelo governo do Texas podem,

resumidamente, ser destacados como sendo:

- A incorporação de forma abrangente e definitiva do planejamento estratégico na gestão do Estado;
- A plena integração entre o processo orçamentário e a avaliação do desempenho obtido pelos órgãos do Estado. A alocação de recursos deixa, portanto, de utilizar apenas elementos meramente operacionais, para incorporar medidas de desempenho;
- A avaliação, monitoramento e auditoria dos programas beneficiados com recursos do Estado a partir da ótica do desempenho obtido em sua gestão;
- A elaboração dos relatórios anuais de gestão dos órgãos do Estado, inteiramente direcionados à demonstração do desempenho por eles alcançado;
- O planejamento das questões relativas ao desempenho dos seus servidores;
- A utilização do BSC permitiu evidenciar a importância de se ter o conhecimento da interconexão entre os processos que compõem a administração pública. Isso possibilitou visualizar o relacionamento existente entre eles, permitindo a verificação dos efeitos em cadeia dos esforços empreendidos na melhoria desses processos;
- Outras questões relacionadas à tomada de decisões e definição de políticas no Estado.

4.3.5 Experiências/Dificuldades Com a Utilização do BSC

Com o intuito de assegurar que as informações geradas pelo sistema de gestão fossem acessíveis a todos os gestores do Estado, o governo decidiu por sua disponibilização eletrônica. Dessa forma, todos os tomadores de decisão que necessitassem de informações de qualquer órgão do Estado, poderiam acessar, através de um sistema *on-line*, todo o banco de dados referente aos sistemas orçamentário, contábil e de avaliação da performance. Os reflexos de suas ações nas quatro perspectivas do *Balanced Scorecard* poderiam ser acompanhados de forma imediata através da consulta eletrônica.

Com a implantação desse processo, os órgãos alimentam o sistema com todas as informações que lhe dizem respeito. Todas as medidas de desempenho são apresentadas de acordo com um conjunto de parâmetros informado pelo consultante.

Essa facilitação quanto ao acesso e a atualização dos dados colaborou de forma decisiva

para o sucesso e disseminação do modelo. Além disso, fica bastante evidente ao se estudar o caso do Texas, o profundo comprometimento daqueles que ocupam posições estratégicas tanto no Executivo quanto no Legislativo. Há uma interação constante na busca das melhores soluções para o aperfeiçoamento do modelo. E, talvez, a consequência prática mais importante desse fato seja a manutenção dos parâmetros basilares do sistema de gestão, mesmo quando da ocorrência de descontinuidade política dos governos.

Há no Texas um incentivo considerável para o treinamento contínuo da mão-de-obra do Estado em questões gerenciais, bem como, a disponibilização ininterrupta de apoio técnico especializado imediato a toda estrutura governamental.

O estudo da gestão no Estado do Texas possibilita o aprendizado de algumas lições importantes na implantação do BSC. No entanto, algumas se destacam como sendo as mais importantes a serem seguidas por qualquer organização governamental que pretenda adotá-lo:

1. Durante todo processo de implantação/operacionalização do BSC, deve-se deixar explícito a importância e a utilidade do uso das informações para o alcance de um serviço público de qualidade. Os órgãos devem habituar-se a incorporá-las às suas atividades, utilizando-as para planejar, alocar recursos e gerir seus negócios;
2. A importância do necessário comprometimento da classe política e dos gestores principais dos órgãos públicos. Sem a participação efetiva dessas pessoas, os esforços empreendidos poderiam não ter sido tão eficazes, reduzindo consideravelmente os benefícios que poderiam ser gerados com a implementação do BSC;
3. É importante que os indicadores de desempenho sejam apropriadamente definidos, que as informações sejam inteiramente captadas, que o sistema de avaliação esteja convenientemente projetado para capturar essas informações e que todos os indivíduos compreendam suas responsabilidades para o melhoramento de seu desempenho;
4. Quanto mais estreito for o relacionamento entre desempenho e apropriação orçamentária, maior atenção será dispensada às medidas de performance. Além disso, promove-se uma utilização unificada dos sistemas de planejamento estratégico, orçamentário e de avaliação do desempenho;
5. Deve haver o necessário entendimento das expectativas em relação aos resultados pretendidos para cada pessoa/departamento. As medidas necessitam

ser claras e bem definidas para que todas as pessoas com elas envolvidas tenham uma perfeita compreensão do que efetivamente estão mensurando.

Apesar de todos os efeitos positivos ocasionados pelo sistema integrado de gestão do Texas, ele não esteve e nem está isento de dificuldades. Alguns obstáculos foram percebidos no seu processo de implantação/execução. Descrevem-se abaixo os principais desafios enfrentados pelo Estado:

1. Apesar do BSC texano ser considerado um modelo que permite um considerável grau de participação em suas fases, diversos órgãos foram enfáticos em relatar que consideram sua participação no desenvolvimento de suas medidas estratégicas bastante limitada. Argumentam que medidas melhores poderiam ser desenvolvidas caso seu envolvimento fosse mais efetivo;
2. Como uma consequência do item anterior, alguns órgãos reclamam que estão relatando o desempenho dos seus programas e serviços a partir de medidas que não mensuram adequadamente o seu esforço para melhoria de sua performance;
3. Alguns órgãos expressaram sua preocupação quanto à desconexão existente entre as medidas de desempenho que eles usam para gerenciar seus programas e serviços e aquelas utilizadas pelo estado para mensurar o alcance dos seus objetivos gerais;
4. Dificuldade em promover a necessária redução no número de indicadores utilizados, bem como, a definição da unidade de medida mais adequada;
5. Muitas vezes há a utilização de linguagem ambígua ou sem clareza dificultando o correto entendimento dos objetivos propostos;
6. Tendência em se utilizar as medidas de performance apenas quando da elaboração do orçamento não havendo, em muitos casos, sua utilização de forma constante;
7. A resistência por parte de alguns servidores dificulta a promoção de mudanças organizacionais direcionadas à mensuração da performance. Ficou bastante evidente que o alcance de mudanças culturais representam um lento processo a ser trilhado.

4.4 Real Polícia Montada do Canadá (Royal Canadian Mounted Police – RCMP)

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá (Treasury Board of Canada Secretariat - TBCS), não há uma determinação oficial por parte do Governo Federal Canadense para que se utilize, de forma sistematizada, o *Balanced Scorecard* como modelo de avaliação do desempenho. Na verdade, o Governo Canadense determinou que seus órgãos e departamentos instituíssem em suas administrações, sistemas de gestão que fossem baseados em resultados. Ficou a cargo de cada entidade a escolha do modelo que mais se adequasse aos seus propósitos de mensuração da performance.

No entanto, o TBCS esclarece, ainda, que há a utilização de forma individualizada do *Balanced Scorecard* (ou alguma variação dele), por alguns departamentos pertencentes à estrutura do governo federal canadense. Um desses departamentos é a Real Polícia Montada do Canadá. A seguir serão apresentados os principais elementos que caracterizam o BSC desse Departamento.

A elaboração da estrutura deste estudo de caso foi baseada nas informações disponibilizadas pelo Sargento Gwen Deering e pelo Inspetor Jeff Adam, ambos responsáveis pela Unidade de Gestão do Desempenho (Performance Management Unit – PMU) da RCMP localizada na cidade de Ottawa, Ontário.

4.4.1 Características gerais do BSC da Real Polícia Montada do Canadá – RCMP

A Real Polícia Montada do Canadá tem atualmente 34 (trinta e quatro) *Balanced Scorecards* distribuídos por sua estrutura administrativa que é composta por 26.000 (vinte e seis mil) funcionários.

Os *Scorecards* são desenvolvidos por cada uma das Linhas de Negócios, Divisões (existentes em cada província do país) e Setores Corporativos da RCMP. Bimestralmente, todas as unidades devem elaborar relatórios indicativos de sua performance para a Unidade de Gestão do Desempenho que é o setor responsável pela coordenação e coleta de todo o material relacionado ao processo de avaliação do desempenho.

Muitos foram os fatores que motivaram a adoção do *Balanced Scorecard* pela RCMP. De acordo com os responsáveis pela PMU, os seguintes elementos podem ser considerados como sendo os principais determinantes:

- A RCMP vinha passando por sérios problemas financeiros provenientes de

vários cortes orçamentários durante um considerável período de tempo. Aliado a esse problema, os funcionários da Instituição esperavam que suas atribuições permanecessem constantes no decorrer do tempo, o que nunca se confirmava. Na verdade, ano após ano outras responsabilidades eram agregadas a RCMP o que refletia ainda mais negativamente na sua capacidade de cumprir sua missão: Prestar seus serviços de forma plena a todos os cidadãos canadenses. Tal situação forçava seus funcionários a trabalhar ao limite de suas forças na tentativa de proporcionar um serviço a altura do que era demandado pela sociedade. Esse fato criava uma situação limite em que a Instituição não tinha como demonstrar seu esforço em cumprir suas obrigações considerando as possibilidades que lhe eram disponibilizadas pelo governo canadense. Perceberam, portanto, a necessidade de um sistema que fosse capaz de avaliar sua habilidade em desempenhar suas funções e que evidenciasse o valor do seu esforço;

- O Governo do Canadá adotou uma agenda política que incluía um componente relacionado à gestão baseada em resultados. Dessa forma, a RCMP se viu obrigada a relatar o desempenho na prestação dos seus serviços em contrapartida à aplicação dos recursos disponibilizados pelo povo canadense. Como a Instituição não dispunha de um sistema de gestão condizente com as novas exigências do governo federal, seus gestores se reuniram para pesquisar as ferramentas disponíveis no mercado que fossem adequadas às suas necessidades. Após o estudo de alguns modelos existentes, decidiram-se pelo *Balanced Scorecard*, por possuir a flexibilidade requerida pelo Departamento.
- A necessidade de a RCMP ser visualizada como uma força policial de nível internacional que adotasse um modelo de prestação de serviço de polícia de vanguarda, tornava premente um sistema de gestão que possibilitasse comunicar a toda sua estrutura seu foco de atuação. Desejava-se que a RCMP fosse lembrada não apenas como uma unidade preocupada com o policiamento comunitário, mas que também fosse reconhecida sua importância fora das comunidades locais. (Oficialmente a RCMP engloba quatro níveis de serviço de policiamento: municipal, provincial, nacional e internacional).

O *Balanced Scorecard* foi a etapa final de uma série de medidas adotadas pela RCMP, desde o ano 2000, com o propósito de alinhar e redirecionar as energias do departamento naquelas atividades que agregassem valor ao cumprimento de sua missão. De início, a RCMP modificou a sua estrutura de gestão na tentativa de racionalizar seu processo de elaboração de relatórios buscando assegurar que assuntos de variadas importâncias fossem direcionados às autoridades apropriadas. Foi criado, para tanto, um sub-comitê que ficou responsável pela filtragem das informações antes de submetê-las aos setores apropriados. Desta forma, criou-se um ambiente capaz de prover a RCMP de informações suficientes para a elaboração de ações policiais mais estratégicas.

Houve ainda a implementação do chamado Ciclo de Planejamento Integrado. Objetivava permitir a conjugação das atividades de planejamento, que antes eram realizadas em épocas desconexas e de forma não sistematizada, em cada um dos níveis administrativos da RCMP. Adicionalmente, foi criado um programa de desenvolvimento educacional para os gerentes das linhas de negócios sob a responsabilidade do departamento. Durante 18 (dezoito) meses foram submetidos a treinamentos que abordavam questões de gerenciamento estratégico. Só após a reorganização da sua estrutura organizacional, foi que a RCMP decidiu pelo desenvolvimento de um modelo de gestão de desempenho baseado no *Balanced Scorecard*.

Com a adoção dessas medidas, a Real Polícia Montada do Canadá, passou a ser considerada, pelo Governo Federal, como um departamento padrão na gestão dos recursos públicos. A adoção de práticas modernas de gerenciamento permitiu uma mudança cultural na maneira dos gestores públicos tomarem suas decisões. Antes havia apenas uma preocupação exclusiva em controlar e verificar a conformidade dos seus atos relativamente a padrões pré-estabelecidos. Hoje, passou-se a enfatizar o asseguramento da obtenção da qualidade e do alcance de resultados decorrentes da execução dos seus atos.

O modelo de BSC desenvolvido pela RCMP diferencia-se do modelo proposto por Kaplan e Norton. No caso em estudo, a entidade decidiu-se pela elaboração de um modelo que contém apenas três perspectivas estratégicas. São as seguintes:

- 1. Perspectiva dos Clientes, Parceiros e Stakeholders:** busca refletir o que efetivamente a RCMP deseja proporcionar a esses grupos.
- 2. Perspectiva Interna:** indica em quais processos operacionais, de gestão e de parcerias a RCMP deve se superar para ser capaz de alcançar os resultados pretendidos.

3. Perspectiva dos Funcionários, Aprendizado, Crescimento e Tecnologia:

espelha os investimentos realizados no pessoal da RCMP e na tecnologia necessária que permitirá a adequada prestação dos seus serviços.

A exclusão da Perspectiva Financeira no BSC da Polícia Montada Canadense é justificada pela equipe da PMU pelo fato da Instituição não ser motivada pela geração de lucro. Os recursos financeiros de suas unidades são garantidos e disponibilizados anualmente pelo Governo canadense.

Atualmente, a Unidade de Gestão do Desempenho está aperfeiçoando o processo de planejamento da Polícia Montada. Objetiva-se que a alocação dos recursos seja efetuada de acordo com o desempenho alcançado por cada unidade da RCMP. É um grande desafio a ser trilhado pela Instituição, considerando-se que será um modelo totalmente oposto ao que é hoje empregado.

4.4.2 Benefícios Após a Adoção do BSC Pela RCMP

Apesar da operacionalização do *Balanced Scorecard* na RCMP ser ainda relativamente recente (sua implantação remonta a meados de 2001), alguns benefícios puderam ser claramente evidenciados pelos responsáveis por sua implementação. A mudança mais radical por eles evidenciada, foi de cunho comportamental. Os gerentes passaram a se comunicar entre si para discutir questões em áreas onde, tradicionalmente, não havia qualquer interação entre eles. Essa troca de experiências permitiu o surgimento de um ambiente de colaboracionismo entre as Linhas de Negócios e entre as Divisões. Essa mudança de comportamento consistiu em um processo que levou um ano e meio para se consolidar. No entanto, os gestores da RCMP acreditam que hoje essa atitude já se encontra definitivamente incorporada à cultura da instituição.

Atualmente, a RCMP se encontra em fase de planejamento para o período 2004-2005. Para que haja a melhoria contínua da sua gestão, está procedendo a análise de como o seu modelo de avaliação tem evoluído desde sua implantação. Já foi possível constatar que algumas medidas que tinham sido originalmente escolhidas foram verificadas como não-válidas após passados alguns meses de utilização. Por isso, as equipes de gerenciamento de cada setor têm analisado minuciosamente suas atividades para que possam desenvolver, para os próximos anos, medidas que mensurem de forma mais adequada a agregação de valor a suas ações.

No entanto, o maior e mais óbvio dos benefícios ocorridos, de acordo com declarações da equipe de acompanhamento do BSC, tem sido a ênfase dispensada por toda a RCMP às prioridades estabelecidas, não só a nível divisional, mas também, nacional.

4.4.3 Experiências/Dificuldades Com a Utilização do BSC

Apesar de todas as vantagens que hoje se vêem alcançadas na gestão da RCMP, sua implantação/operacionalização não esteve isenta de alguns problemas enfrentados pela equipe da PMU. Como visto no item antecedente, atualmente, os gestores se encontram plenamente integrados ao novo modelo de gestão. No entanto, na fase inicial de implantação, o maior desafio encontrado foi a resistência às mudanças propostas. O processo de aprendizado da nova forma de avaliar e de tomar decisões foi lento e sem uma aceitação imediata por parte da equipe de gestores e demais funcionários. Muitos gerentes se sentiram ameaçados. Achavam que iriam perder o seu poder e o controle sobre seus próprios negócios. A alternativa encontrada pela equipe de desenvolvimento para contornar essa situação foi a realização de entrevistas que possibilitassem o melhor entendimento dos anseios desses gerentes. Dessa forma, criaram-se mais subsídios para a elaboração de *Scorecards* que fossem ao encontro dessas necessidades, e que ao mesmo tempo estivessem alinhados às prioridades da RCMP.

Outro desafio encontrado na implantação do *Balanced Scorecard*, diz respeito ao seu próprio processo de desenvolvimento. A equipe disponibilizada para essa tarefa era formada de apenas quatro membros (oficiais da própria corporação), para os quais fora estabelecido um curto período de tempo para o desenvolvimento dos *Scorecards* das unidades da RCMP espalhadas por todo Canadá. Havia a consciência de que o desenvolvimento de um modelo nessas condições (i.e., equipe reduzida e curto prazo para desenvolvimento), provavelmente daria margem a erros e repetições de algumas etapas. No entanto, o Comissário que ficou responsável pela coordenação de todo o trabalho, optou por esse caminho na tentativa de acelerar o surgimento de um ambiente estratégico que proporcionasse a absorção dos conceitos relacionados à gestão do desempenho. Com o passar do tempo, o resultado natural dessa decisão, foi a mudança gradual na cultura da organização.

Numa etapa seguinte do plano de ação, optou-se pelo treinamento de outros grupos nas unidades da RCMP espalhadas por todo o país. Após esse treinamento inicial, cada unidade recebia instruções e podia acompanhar do desenvolvimento do *Scorecard* da sua área específica, via *intranet* da Instituição.

Logo após essa fase de desenvolvimento, a equipe principal requisitou a presença, no escritório central da RCMP, dos líderes de cada um dos grupos treinados nas unidades. A intenção foi a de disseminar conselhos sobre a elaboração e utilização dos BSC's, disponibilizar manuais e demonstrar o desenvolvimento de práticas que facilitavam a implantação de futuros *Balanced Scorecards*, assim como, o aperfeiçoamento dos já existentes.

Apesar do BSC da Real Polícia Montada Canadense ter sido adotado há pouco tempo, seus responsáveis garantem que algumas lições puderam ser aprendidas, podendo servir de auxílio a outras instituições em sua implantação:

- O indispensável comprometimento das autoridades dos mais altos escalões e a respectiva comunicação desse comprometimento a toda estrutura organizacional;
- O entendimento constante de que o *Balanced Scorecard* é uma ferramenta a ser utilizada como auxiliar no processo de gestão e não como um meio de punição;
- Evitar a natural tendência inicial de querer que todos os indicadores de desempenho sejam positivos. A inexistência de melhoria nos indicadores não significa, necessariamente, algo negativo. Espelha, na verdade, uma situação que deve ser analisada de forma mais minuciosa. Há que se verificar se, por exemplo, as metas foram adequadamente estabelecidas, se foram disponibilizados os recursos certos e/ou suficientes, ou até mesmo se uma atividade está afetando o resultado obtido por outra.
- A organização deve ser paciente na obtenção dos resultados. A implementação do BSC representa uma mudança cultural e isso demanda tempo para ser absorvido pelas equipes de trabalho;
- Os indicadores devem ter flexibilidade suficiente para serem modificados. É extremamente improvável que todas as medidas estejam corretas de imediato, na primeira tentativa. Deve-se permitir um adequado período de tempo para que essas medidas possam ser testadas e adequadamente definidas.

4.5 Barking e Dagenham (Inglaterra)

4.5.1 Aspectos Gerais

A região metropolitana de Londres (*Great London*) é dividida em 33 (trinta e três) sub-

regiões auto-administradas através da instituição de um Conselho para cada uma delas. Esses Conselhos tornam-se responsáveis pela gestão de cada uma dessas sub-regiões, objetivando o oferecimento de serviços públicos de qualidade a seus cidadãos. Há situações específicas, como no caso de Barking e Dagenham, em que ocorre a união de duas sub-regiões antes independentes que se tornam única, administradas conjuntamente por apenas um Conselho.

O Conselho local de Barking e Dagenham é formado por 51 (cinquenta e um) membros que são eleitos para um mandato de 4 (quatro) anos. Atualmente, o Conselho possui, em toda sub-região de Barking e Dagenham, 8.000 (oito mil) funcionários. São realizadas reuniões mensais para a definição da direção política e estratégica a ser seguida pelo Conselho. Tais reuniões são abertas a toda comunidade para que haja a promoção de debates.

A verificação da qualidade da administração que esses Conselhos estão exercendo fica a cargo da Comissão de Auditoria. Essa Comissão é um órgão de abrangência nacional, subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro que tem por missão primordial assegurar que os recursos públicos estejam sendo aplicados da forma mais eficaz e eficiente possível. Em maio de 2002, a Comissão de Auditoria realizou uma avaliação completa do desempenho dos 150 (cento e cinquenta) maiores Conselhos Municipais existentes em toda Inglaterra. O propósito era o de avaliar como esses Conselhos estavam sendo geridos (i.e., o que objetivavam realizar, como estavam executando suas prioridades, quais objetivos estavam efetivamente sendo realizados, quais os planos futuros, etc.) e o desempenho obtido nos principais serviços por eles disponibilizados (educação, assistência social a crianças e idosos, meio-ambiente, habitação, bibliotecas públicas, etc.). Os auditores utilizaram cinco categorias de avaliação para julgar a qualidade desses itens: excelente, bom, razoável, fraco ou sofrível. Os serviços prestados por Barking e Dagenham foram julgados, no seu conjunto, como razoáveis. De acordo com o parecer da referida Comissão, isso representa a necessidade de uma maior identificação e focalização nas necessidades da comunidade de forma a permitir uma gestão que esteja mais condizente com as prioridades dos cidadãos.

Na busca de tais objetivos, Barking e Dagenham vêm utilizando o BSC como seu principal instrumento de gestão da performance. Esse esforço foi reconhecido pela própria Comissão de Auditoria que em seu relatório final, emitido em dezembro de 2002, evidencia o esforço do Conselho em adotar alternativas inovadoras no intuito de assegurar a melhoria contínua nos serviços públicos oferecidos ao cidadão.

4.5.2 Características Gerais do BSC de Barking e Dagenham

Nos últimos três anos, o Conselho de Barking e Dagenham vem sendo submetido a mudanças periódicas que objetivam uma gestão mais moderna e efetiva no cumprimento das expectativas dos seus cidadãos. Esse processo de aperfeiçoamento contínuo tem resultado na obtenção de melhorias em algumas áreas estratégicas. Contudo, demonstram-se ainda insuficientes em relação a alguns outros serviços essenciais.

A necessidade de um modelo de gestão que promovesse a maximização dos benefícios dos serviços públicos disponibilizados à comunidade local (ênfase em os definidos como prioritários), impulsionou os gestores municipais a optarem pelo BSC como a ferramenta mais adequada ao enfrentamento dos seus desafios. Pretendia-se com sua adoção, a comunicação e a compreensão dos objetivos estratégicos do Conselho por toda sua estrutura organizacional.

O *Balanced Scorecard* de Barking e Dagenham teve como objetivo primordial focalizar os esforços do Conselho Municipal no cumprimento das prioridades definidas pela própria comunidade. Para tanto, o seu desenvolvimento foi realizado a partir da participação conjunta de moradores, empresários, grupos e organizações da região.

Da parceria governo-comunidade foi elaborado um documento que ficou conhecido como “Estratégia da Comunidade” (*Community Strategy*). Nele se expõem as prioridades da região, de que forma elas serão alcançadas, bem como, de que maneira estarão colaborando para o alcance dos objetivos nacionais. Dessa forma, os gestores públicos passaram a ter uma visão simplificada e consistente de quais desafios deveriam ser enfrentados para se assegurar o cumprimento da sua missão. As prioridades da comunidade foram definidas como sendo:

- Transformar Barking e Dagenham numa região mais limpa, mais verde e mais segura;
- Aumentar o nível educacional e de aprendizado dos seus cidadãos;
- Desenvolver os direitos e as responsabilidades da comunidade local;
- Melhorar a saúde, a habitação e a assistência social de crianças e idosos;
- Aumentar o orgulho dos moradores de Barking e Dagenham;
- Recuperar a economia local;
- Promover a igualdade de oportunidades considerando a diversidade étnica.

A partir da definição dessas estratégias, passou-se ao desenvolvimento do BSC que teria a função principal de garantir que os esforços do Conselho estavam direcionados ao alcance daqueles objetivos. O BSC passou a representar o elo lógico que evidenciava como a melhoria na prestação dos serviços estava colaborando para o cumprimento da missão do

governo local. De acordo com a equipe de implantação do *Balanced Scorecard*, houve uma simplificação no entendimento do que cada gestor necessitava realizar para melhorar a eficiência no oferecimento dos serviços sob sua responsabilidade.

Além disso, a utilização do BSC possibilitou que o Conselho tivesse condições de demonstrar como suas ações e o alcance de melhorias no seu desempenho estavam colaborando para o cumprimento da Estratégia da Comunidade.

No entanto, o Conselho local não se limitou a adotar o modelo padrão proposto por Kaplan e Norton. Para promover as adaptações necessárias ao seu *Balanced Scorecard*, criaram uma equipe intradepartamental que se encarregou de analisar e propor uma versão que melhor se adequasse às exigências de sua administração.

Relativamente ao modelo original de Kaplan e Norton, verifica-se que o BSC implementado, além de criar denominações próprias para cada uma das Perspectivas, incorporou uma quinta área estratégica. A estrutura final do BSC de Barking e Dagenham evidencia as seguintes áreas críticas de sucesso:

1. Priorização da Comunidade: Evidenciação dos objetivos gerais do município;
2. Priorização dos Clientes: Relacionamentos com os clientes, cidadãos e a comunidade;
3. Gestão dos Funcionários: Desenvolvimento organizacional (em relação aos funcionários e a cultura organizacional);
4. Gestão do Futuro: Planejamento financeiro sustentável;
5. Gestão do Desempenho: Eficiência dos processos para assegurar a qualidade na prestação dos serviços públicos.

A base do BSC Corporativo de Barking e Dagenham é a utilização das prioridades estabelecidas pela comunidade como parâmetro para as ações do Conselho. As medidas de desempenho passam a ser desenvolvidas com o propósito de indicar o progresso obtido no alcance de tais prioridades. Essas medidas abordam tanto aspectos externos (como, por exemplo, a percepção dos cidadãos acerca dos serviços prestados pelo Conselho) como internos (como o desenvolvimento dos conhecimentos de gestão). Anualmente, todos os indicadores de desempenho são revistos com o intuito de garantir que ainda são válidos (avalia-se se as medidas tornaram-se difíceis ou dispendiosas de serem mantidas ou mesmo se há outras que informam melhor o desenvolvimento da performance). Hoje, o BSC de Barking e Dagenham possui aproximadamente 450 (quatrocentos e cinquenta) indicadores. Desse

total, 98 (noventa e oito) são requeridos pelo processo de avaliação mantido pelo Governo Federal e o restante é definido localmente. A partir do monitoramento desses indicadores no decorrer do ano, o Conselho tem condições de verificar se as ações empreendidas pelos gestores dos serviços estão de acordo com o requerido pelo BSC. A partir dessa análise, o Conselho toma as medidas cabíveis para possibilitar que o resultado desejado seja alcançado ou, simplesmente, para incrementar o progresso mensurado por esses indicadores.

Figura 4.3 - *Balanced Scorecard Corporativo de Barking e Dagenham*

Perspectiva Priorização da Comunidade						
Recuperar a economia local	Desenvolver direitos e responsabilidades	Melhorar a educação e o aprendizado dos Cidadãos	Disponibilizar uma cidade mais limpa, mais verde e mais segura	Melhorar a saúde, moradia e assistência social	Aumentar o orgulho dos cidadãos	Promover a igualdade de oportunidades considerando a diversidade étnica
Perspectiva Priorização dos Clientes				Perspectiva Gestão do Futuro		
Priorização das necessidades dos clientes	Melhoria das Normas e padrões	Papel das lideranças comunitárias	Facilitação do acesso aos serviços públicos	Alocação dos recursos nas ações prioritárias	Investimentos realizados através de parcerias	
Perspectiva Gestão do Desempenho						
Reavaliar, processar e programar as necessidades dos clientes	Evidenciar performance e responsabilidade	Autorizar decisões suportadas pela base de informações		Promover a excelências nos serviços através de parcerias	Integrar o planejamento estratégico e financeiro nos projetos de serviços	
Perspectiva Gestão dos Funcionários						
Construir percepção de confiança e melhoria da reputação dos funcionários	Otimizar competências essenciais	Promover projetos de gestão do conhecimento		Possibilitar o desenvolvimento de uma gestão baseada na estratégia	Apoiar ações inovadoras e definir critérios de recompensa	

Fonte: London Borough of Barking and Dagenham

Para que seja obtido o desempenho esperado em cada área principal de serviço, cada gestor deve desenvolver o seu *Scorecard* de Serviço. Nele devem ser detalhadas as ações específicas em cada área para que seus objetivos sejam alcançados. Torna-se evidente o entendimento de que tal *Scorecard* deve, necessariamente, estar em sintonia com *Balanced Scorecard* Corporativo. Anualmente os gestores principais que são responsáveis por cada área de serviço, reúnem-se com os membros do Conselho para avaliar, a partir da análise dos seus *Scorecards*, como foi seu desempenho em prol da melhoria na prestação dos serviços.

Para cada um dos objetivos estratégicos existentes em cada Perspectiva, foram desenvolvidos indicadores para mensurar o desempenho neles alcançado. Abaixo estão reproduzidos os principais deles:

1. Priorização da Comunidade:

- Percentual de residentes com percepção positiva do município.
- Número de cidadãos que participam das consultas do Conselho.
- Número de mortes no município por doenças cardíacas.
- Percentual de residentes com percepção positiva sobre a segurança pública.
- Percentual de residentes com percepção positiva da aparência geral do município.
- Percentual de indicadores de educação e aprendizado que se encontram acima da média nacional.
- Rendimento médio dos cidadãos que moram no município.
- Número de atividades desenvolvidas para redução das desigualdades existentes entre os diversos grupos étnicos da região.

2. Priorização dos Clientes:

- Percentual dos residentes satisfeitos com a qualidade dos serviços.
- Percentual dos indicadores de acesso aos serviços públicos localizados no primeiro quartil.
- Percentual dos indicadores de qualidade dos serviços públicos localizados no primeiro quartil.
- Percentual das ações estratégicas prestadas a comunidade, dentro do prazo planejado.

3. Gestão dos Funcionários:

- Percentual de funcionários satisfeitos com a qualidade da sua avaliação e de seu plano de desenvolvimento funcional.
- Percentual de gerentes treinados em técnicas de gestão.
- Percentual de funcionários que estão satisfeitos com a gestão dos seus gerentes em proporcionar-lhes condições de desenvolver suas atividades de acordo com as prioridades da comunidade e/ou com os objetivos estratégicos.
- Percentual de auditores que demonstram confiança na habilidade do Conselho em promover melhorias nos serviços públicos.

4. Gestão do Futuro:

- Percentual de indicadores de custos localizados nos melhores quartis.
- Percentual em investimentos de capital realizados dentro do prazo e das previsões orçamentárias.
- Percentual de recursos orçamentários que foram redirecionados para as ações prioritárias da comunidade.
- Percentual de financiamentos de capital gerados de fontes externas.
- Percentual de financiamentos de receitas gerados de fontes externas.

5. Gestão do Desempenho:

- Percentual de interações com o cidadão que são disponibilizadas por telefone, internet, etc.
- Percentual de ações previstas no *Balanced Scorecard* implementadas dentro do prazo e conforme o planejado.
- Percentual de planos estratégicos/de ação implementados dentro do prazo e conforme o planejado.
- Percentual de informações estratégicas que são disponibilizadas aos membros do Conselho Municipal, consideradas apropriadas e de boa qualidade.

O *Balanced Scorecard* é aperfeiçoado continuamente, permitindo uma revisão constante dos seus indicadores de desempenho para assegurar sua validade, aplicabilidade e, acima de tudo, sua capacidade de mensuração.

Existem, atualmente, 28 (vinte e oito) *Scorecards* de serviços implementados que mantêm relação com o BSC Corporativo estabelecido pelo Conselho. Busca-se, com isso, a garantia de que cada serviço público essencial fornecido ao cidadão seja mensurado pelo *Balanced Scorecard*.

Há, atualmente, um esforço do Conselho de Barking e Dagenham em interligar seu *Balanced Scorecard* a outros processos. Isto é, pretende-se promover a integração do BSC com, por exemplo, o processo orçamentário, bem como, ao monitoramento do desempenho dos recursos humanos e a correspondente manutenção de incentivos.

4.5.3 Experiências Adquiridas com a Implantação do BSC

Durante o processo de implantação/execução do *Balanced Scorecard*, o Conselho Municipal adquiriu experiências que podem ser verdadeiras lições para potenciais usuários da

ferramenta. Segundo declaração de um dos membros do Conselho, esse aprendizado pode ser segmentado em dois aspectos distintos: o gerencial e o técnico. Levando-se em consideração tal visão, foram citados como sendo os principais:

1) Aspecto Gerencial:

- Os principais gestores de cada área devem ser verdadeiros divulgadores da ferramenta perante seus subordinados. Ou seja, o comprometimento e a demonstração de interesse por parte dos tomadores de decisão é fator essencial para a incorporação dos conceitos do BSC por toda estrutura organizacional;
- Enfatizar a necessidade de que as decisões a serem tomadas devem sempre ter por parâmetro aquelas áreas definidas como prioritárias. A sua evidenciação no BSC é primordial para comunicar a toda organização o que se consideram as reais preocupações a serem resolvidas;
- Evitar ao máximo a criação de modelos complexos. Deve-se buscar a construção de um modelo de BSC o mais simplificado possível. Evita-se, assim, o não entendimento do que se pretende comunicar ou mesmo a ocorrência de interpretações dúbias que poderiam ocasionar confusão e o conseqüente desinteresse por parte daqueles que lidam com ferramenta;
- Os responsáveis pelo desenvolvimento do BSC devem ter sempre em mente que estão construindo uma ferramenta pragmática. Logo, deve-se ter o cuidado de não direcionar suas discussões para questões filosóficas que na maioria das vezes não agrega valor ao modelo final que será proposto.

2) Aspecto Técnico:

- Os conceitos referentes ao BSC devem ser comunicados e perfeitamente compreendidos por toda estrutura organizacional, dando-se a devida ênfase aos níveis operacionais. Sem a correta compreensão das características do BSC, diminuem-se as chances de uma implantação/operacionalização bem sucedida. Portanto, a manutenção de treinamentos e programas de reciclagem é questão vital para a melhoria contínua dos resultados.
- Um dos fatores que devem ser priorizados quando da operacionalização do BSC, diz respeito ao necessário entendimento de como funcionam os direcionadores de desempenho. A sua perfeita compreensão é condição primeira para que toda organização direcione seus esforços para aquelas tarefas que exercem influência

no progresso dessas medidas;

- Há que se proceder à disseminação de todos os objetivos, medidas e metas para cada componente da estrutura administrativa;
- Criar a cultura organizacional da utilização do sistema integrado de informação (caso ele exista). Dessa forma, possibilita-se a tomada de decisão a partir de uma mesma fonte informacional, o que permite uma maior coerência nas ações empreendidas;
- Por se tratar de uma ferramenta que afeta diretamente o comportamento das pessoas, os líderes de cada área devem estar atentos a qualquer variação de atitude por parte dos seus subordinados que indique desconhecimento, desinteresse ou mesmo inércia quanto ao alcance de suas metas. Um diagnóstico precoce de situações dessa natureza, pode evitar futuros problemas de maiores dimensões.

4.5.4 Benefícios Obtidos Após a Adoção do BSC

Segundo os responsáveis pela implementação do BSC em Barking e Dagenham, diversos benefícios foram percebidos após sua adoção. Os resultados foram observados não só em relação a melhorias na qualidade dos serviços prestados, mas também, no que se refere a questões pertinentes às características culturais da organização. Podem ser consideradas como sendo as seguintes as mudanças mais relevantes:

- A possibilidade de se entender a contribuição de cada departamento de serviço para o cumprimento dos objetivos corporativos;
- A criação de uma base mais consistente para o desenvolvimento do planejamento estratégico e financeiro;
- Facilitação em se integrar as iniciativas em todas as áreas de serviços;
- A visualização do relacionamento entre mudanças estratégicas e conseqüentes melhorias no desempenho dos serviços prestados;
- Maior engajamento de toda a organização no cumprimento das ações definidas como prioritárias pela comunidade;
- Compartilhamento da responsabilidade através de toda estrutura organizacional pelo alcance dos objetivos estabelecidos.

4.5.5 Dificuldades no Processo de Implantação do BSC

Sem dúvida os benefícios alcançados com a implementação do BSC em Barking e Dagenham, configuram-se como um impulsionador da sua adoção por outros entes. Entretanto, é sempre válido salientar que o alcance desses resultados é fruto de um trabalho de equipe que requer considerável comprometimento de toda organização.

Objetivando facilitar a compreensão de possíveis obstáculos na implantação do BSC, descrevem-se abaixo algumas dificuldades que foram encontradas pela equipe de Barking e Dagenham:

- A primeira dificuldade verificada relacionou-se a definição da própria estrutura a ser adotada para o BSC. O entendimento de quais perspectivas deveriam ser adotadas apenas foi conseguido após várias discussões de quais elementos seriam essenciais para a consecução das estratégias do Conselho;
- O problema acima foi ainda mais agravado pelo fato de se dispor de um período de tempo muito restrito para o desenvolvimento da estrutura do BSC. Certamente, a possibilidade de períodos mais condizentes para a fase de desenvolvimento, possibilitaria a construção de um modelo sujeito a menores ajustes futuros. No entanto, independentemente de serem adequados ou não, é imprescindível a determinação de prazos para a execução das tarefas;
- Encontrou-se, também, alguns problemas quanto à promoção do necessário balanceamento das perspectivas do BSC. A resolução dessa questão foi conseguida através da compreensão das melhores opções para o alcance das prioridades da comunidade;
- Quase como uma consequência do item anterior, a definição de qual seria o melhor indicador para a avaliação dos serviços, não foi uma tarefa de fácil execução. Assim como no caso das perspectivas, o melhor entendimento das prioridades do Conselho colaborou para a escolha das melhores medidas. Entretanto, é importante salientar que a equipe evidenciou que o BSC deve ser flexível o suficiente para suportar as mudanças que se fizerem necessárias em sua estrutura. É fundamental a revisão periódica de todas as medidas definidas.

Os estudos de casos relatados a seguir, não permitiram uma coleta suficiente de informações que possibilitassem o grau de aprofundamento alcançado nos anteriores. Ainda assim, foi possível o conhecimento das suas características essenciais, o que permitiu que

fossem igualmente fundamentais ao desenvolvimento das conclusões desta pesquisa. Por esse motivo, optou-se por sua inclusão.

4.6 Cidade de Sant Cugat del Vallès (Espanha)

A cidade de Sant Cugat del Vallès está situada a dezessete quilômetros de Barcelona e tem como principais características econômicas, um inovador parque industrial e um desenvolvido setor de prestação de serviços. Devido a sua posição geográfica estratégica – o que favoreceu o desenvolvimento turístico e comercial – a cidade vem apresentando, nos últimos anos, um acentuado crescimento econômico. Com o intuito de promover um crescimento sustentável, os responsáveis pelo planejamento do município, sentiram a necessidade de implementar uma ferramenta de gestão que possibilitasse a coordenação estratégica do desenvolvimento econômico-social da cidade. Optaram pela implantação do *Balanced Scorecard* motivados, especialmente, pelo conhecimento do sucesso da sua adoção pela cidade de Charlotte (EUA). Para auxiliá-los na implementação do projeto, decidiram pela contratação de uma consultoria externa especializada no assunto.

A implantação do *Balanced Scorecard* no governo local, teve por objetivos a consecução das seguintes necessidades políticas e de gestão:

- Facilitar a coordenação estratégica interna entre as áreas do governo local, tendo em vista que o desenvolvimento econômico e social tem provocado uma demanda de mais e melhores serviços públicos;
- Institucionalizar a cultura da avaliação do desempenho em toda estrutura administrativa de Sant Cugat;
- Oferecer aos funcionários do município a possibilidade de ver reconhecido o nível dos serviços por eles prestados;
- Promover a transparência das ações públicas;
- Favorecer a melhora da eficácia, da eficiência, e da qualidade dos serviços oferecidos pelo governo municipal.

4.6.1 O processo de implantação do BSC na Cidade de Sant Cugat del Vallès

A implantação do *Balanced Scorecard* em Sant Cugat foi realizada em quatro etapas

descritas a seguir:

- Em um primeiro momento foi realizada uma análise do modelo de gestão e da estrutura administrativa do governo local. Após a compreensão de todo o processo, foram propostos objetivos, medidas e metas para as quatro perspectivas utilizadas no BSC de Sant Cugat. Planos de ações foram elaborados e associados a cada objetivo estabelecido, construindo-se, em seguida, um mapa estratégico para a administração do município. Para que se proporcionasse um sentido mais prático ao processo de análise, utilizou-se, paralelamente, um *software* para a construção de um protótipo do BSC que seria proposto para a cidade. Buscou-se com isso, promover-se uma melhor compreensão da capacidade informativa da ferramenta proporcionando, por conseqüência, um maior engajamento e interesse por parte dos gestores públicos ainda na fase de proposição do modelo;
- A etapa seguinte foi de grande importância para o processo de implantação da ferramenta. Considerando-se que o BSC enfatiza o aperfeiçoamento da gestão através da análise do progresso obtido no alcance dos objetivos estratégicos, comparando-os sob diferentes intervalos de tempo (mês, trimestre, semestre e ano), procedeu-se a uma coleta histórica de dados para cada um dos indicadores estabelecidos de forma a permitir uma comparação com as metas definidas;
- A partir daí se procedeu à utilização prática do protótipo pelos gestores. Isso permitiu a verificação dos ajustes que se fariam necessários para incorporação ao modelo definitivo. Uma característica primordial pretendida para o BSC seria a sua necessária flexibilização, de forma a permitir que os mapas estratégicos, os objetivos, indicadores e metas pudessem ser revisados e otimizados em qualquer etapa do projeto, de acordo com as reais necessidades da organização;
- Por fim, houve a preocupação em se demonstrar a possibilidade de se analisar a relação de causa-efeito existente entre os objetivos e as medidas, permitindo a visualização antecipada dos resultados que poderão ser alcançados no futuro a partir das suas decisões. Ou seja, buscou-se conscientizar os gestores de que eles poderiam, através do BSC, trabalhar sobre as causas dos eventos, influenciando e redirecionando seus efeitos para obtenção dos resultados desejados.

Figura 4.4 – Balanced Scorecard da Cidade de Sant Cugat del Vallès

<p>1. Perspectiva Clientes/Cidadãos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhora da imagem corporativa; • Melhora do serviço prestado (qualidade técnica); • Personalizar o atendimento; • Gestão transparente; • Oferecer mais serviços; • Promover atividades econômicas. 	<p>2. Perspectiva da Saúde Financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maximizar ingressos não tributários; • Crescimento da base dos impostos; • Melhorar os ingressos; • Manter constante a dívida financeira; • Pressão fiscal constante.
<p>3. Perspectiva dos Processos Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar o atendimento aos cidadãos; • Melhorar a produtividade; • Auxiliar no crescimento sustentável aumentando a qualidade da gestão; • Inovar na forma de prestar serviços; • Melhorar os processos de compra; • Melhorar a gestão do orçamento. 	<p>4. Perspectiva do Crescimento e Aprendizagem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcançar um clima positivo para o empregado; • Melhoria das habilidades; • Aumento da qualidade e quantidade de informações a técnicos e gerentes; • Melhoria das ferramentas e projetos.

Fonte: Site oficial da cidade

4.7 Governo Federal da Finlândia

Historicamente o planejamento das operações nos órgãos públicos da Finlândia era realizado a partir de processos bastante diferenciados. Não havia uma padronização ou determinação oficial para a adoção de modelos específicos. A única exigência do governo do país era para que seus órgãos elaborassem, ao menos, um Plano Financeiro e de Operações e o seu respectivo Orçamento. O processo de planejamento era regulado de forma detalhada através de instruções do Ministério das Finanças. Em alguns casos, sua atuação se expandia a ponto de elaborar o planejamento de cada órgão. Apesar de que nos últimos anos os Ministérios tenham adquirindo mais liberdade em decidir por si mesmos os rumos de suas ações, a administração pública finlandesa necessitava de uma ferramenta que promovesse uma maior homogeneização em sua gestão. A natureza versátil e moderna do BSC pareceu ser ideal para que o governo da Finlândia unificasse seus esforços na operacionalização dos seus objetivos estratégicos.

O *Balanced Scorecard* tem sido utilizado em vários tipos de unidades administrativas do governo finlandês, ocasionando aplicações bastante variadas. Entretanto, a estrutura básica adotada no desenvolvimento do BSC é comum a todas elas. As perspectivas utilizadas são:

1. Perspectiva da Eficácia;
2. Perspectiva dos Processos;
3. Perspectiva Financeira;
4. Perspectiva do Aprendizado.

Apesar das quatro perspectivas estarem presentes em todos os BSC's dos órgãos finlandeses, algumas delas recebem mais ênfase do que outras, a depender do nível hierárquico em que o órgão se encontra – se mais estratégico ou mais operacional. As metas vão se tornando cada vez mais específicas quanto mais operacional for o órgão. Isto é, enquanto os mais altos níveis organizacionais (Parlamento, Executivo, etc.) focalizam sua atenção na eficácia geral das ações governamentais (Perspectiva da Eficácia), os gestores financeiros enfatizam, por exemplo, a relação custo-benefício das ações dos órgãos relativamente à restrição orçamentária a que são submetidos (Perspectiva Financeira). Já as unidades executoras focalizam a questão da manutenção da flexibilidade e continuidade dos seus processos (Perspectiva dos Processos e Perspectiva do Aprendizado). Portanto, a consequência natural dessa particularização de objetivos, é a ênfase em um conjunto específico de medidas que estarão mais relacionadas com cada uma das perspectivas.

Os efeitos do *Balanced Scorecard* na gestão pública da Finlândia ainda não são de grande vulto. A utilização dos seus indicadores de desempenho pelos gestores públicos do país, ainda não é muito difundida. No entanto, alguns benefícios já podem ser visualizados em alguns órgãos. De início, pode-se citar a importância que passou a ser dada a definição da estratégia nas organizações, tema antes inteiramente desconsiderado na administração pública. A procura por um maior conhecimento sobre o assunto provocou debates, busca por treinamentos e maior troca de experiências entre os órgãos. Além disso, a adoção do BSC permitiu que houvesse uma maior facilidade em identificar e concentrar esforços naquelas ações que efetivamente promoviam agregação de valor ao processo de gestão. Alguns outros benefícios observados pós-implantação do BSC, foram:

- O modelo permitiu que todos (tomadores de decisões e servidores em geral) enfatizassem a busca pela eficiência dos resultados. Os efeitos passaram a ser mais balanceados e comuns a todos os processos que se inter-relacionavam. Isso

foi fundamental para a obtenção da eficácia da gestão e das atividades;

- O modelo assegurou a implementação prática da estratégia;
- O modelo permitiu que todos falassem uma mesma linguagem estratégica. Isto é, a organização como um todo passou a ter uma ferramenta em comum para a avaliação e implementação das atividades e da estratégia;
- O modelo promoveu a discussão, o diálogo por toda a organização fazendo com que a estratégia se tornasse assunto familiar e fosse responsabilidade de todos. As discussões entre chefias e subordinados provou ser, adicionalmente, uma excelente maneira de promover o comprometimento de todos no processo de gestão. Isso ocorreu, essencialmente, por se constatar que os servidores dos órgãos sentiram-se mais responsáveis e mais habilitados em influenciar as atividades em suas entidades. Esses debates foram também muito úteis sob a perspectiva do desenvolvimento e da motivação dos servidores;
- O modelo possibilitou que os órgãos verificassem se os fatores críticos de sucesso para alcançar a eficiência, estavam sendo levados em consideração na formulação da estratégia da organização;
- O BSC permitiu que atividades diferenciadas (como educação, política social, segurança, etc.) prestadas a uma clientela diferenciada pelos regionalismos do país, pudessem ser avaliados a partir de critérios comuns.

Um dos grandes desafios do governo finlandês em relação ao BSC é identificar, dentre uma numerosa quantidade de indicadores, aqueles que sejam essenciais à mensuração das atividades de cada organização. Além disso, a integração do BSC com processos-chave, como o orçamentário, ainda é um aspecto que carece de maior desenvolvimento.

A equipe de implantação do BSC no país descreve quatro pré-condições que, segundo eles, são de extrema importância para se alcançar o sucesso no desenvolvimento do BSC. São elas:

1. Evitar um modelo de BSC imposto (os chamados modelos *Top Down*). Deve-se promover um processo interativo em que todos participem, obtendo-se o necessário comprometimento de todo corpo funcional;
2. Garantir que o tempo e os recursos suficientes foram reservados para a implementação do projeto. É necessário, portanto, o adequado planejamento do tempo requerido para a operacionalização de cada fase, bem como, dos recursos materiais e humanos indispensáveis

ao seu cumprimento;

3. Promover a familiarização de toda a organização relativamente aos conceitos do BSC;
4. Desenvolvimento um sistema de informação que facilite a coleta de informações necessárias ao BSC.

Apesar da utilização do BSC no país não atingir um nível ainda elevado, há uma clara percepção de mudanças extremamente positivas na administração pública da Finlândia. De acordo com seus implementadores, a adoção do BSC desencadeou um processo de discussão que não ficou restrito apenas ao ambiente interno das organizações; houve também uma maior interação entre diferentes entidades em diversos níveis. Os gestores públicos do país afirmam com veemência que a criação desse ambiente de cooperação entre as entidades só foi possível a partir da adoção do BSC.

4.8 Estado de Washington (E.U.A)

A busca do Estado de Washington por uma administração pública mais gerencial teve início em 1997 quando da edição de uma Ordem Executiva do governador, determinando que os órgãos do estado adotassem os princípios da gestão da qualidade. No entanto, o sistema de avaliação mantido pelo estado indicou que muitos dos órgãos existentes em sua estrutura estavam tendo - ou impondo - dificuldades no desenvolvimento de atividades relacionadas à questão da mensuração do desempenho. Por esse motivo, o governo do estado sempre permaneceu em contínua investigação por ferramentas que pudessem simplificar o processo de avaliação da performance. Foi então que em 1999, o Secretário Estadual de Administração tomou conhecimento do BSC e decidiu por sua implementação em todos os órgãos do estado. Para tanto, o governo aproveitou as equipes de gestão da qualidade que já estavam formadas desde 1997, para que esse mesmo grupo passasse a pesquisar sobre o BSC e ficasse responsável pelo seu processo de implantação. A partir daí ocorreu um trabalho em conjunto das equipes de qualidade de diversos órgãos para a elaboração dos procedimentos de implementação mais adequados às características de cada órgão.

A implementação do *Balanced Scorecard* em Washington vem evoluindo ao longo dos últimos anos. No início, sua utilização era muito limitada. Muitos órgãos simplesmente o usavam apenas para documentar as medidas de performance que tinham sido estabelecidas para eles. Com o passar do tempo, o BSC passou a ser utilizado como uma ferramenta para o

planejamento estratégico, difundindo seus princípios através de toda organização.

A partir do momento que os gestores perceberam que o BSC poderia ser um grande aliado para suportar as suas tomadas de decisões, a ferramenta passou a se incorporar de forma crescente e definitiva ao dia-a-dia das entidades. Além disso, sua adoção possibilitou evidenciar a importância de se estabelecer um conjunto de medidas de desempenho que refletisse de forma balanceada o desempenho sob várias perspectivas.

Uma das dificuldades encontradas pelo estado foi em relação à transmissão dos princípios básicos do BSC. Para a solução desse problema alguns órgãos contrataram consultores para auxiliá-los nesta fase, enquanto que outros aproveitaram o conhecimento dos próprios funcionários para difusão da ferramenta. Outro aspecto que ainda hoje consiste em um obstáculo para a plena utilização da ferramenta, é a dificuldade que algumas atividades encontram em mensurar seu desempenho. A postura que vem sendo adotada pelo estado é a de promover um acompanhamento mais estreito com as pessoas dessas seções/departamentos, indicando-lhes maneiras diferenciadas de promover o acompanhamento da sua performance. No entanto, esse processo de mudança cultural dos servidores tem se mostrado extremamente lento.

O modelo de BSC adotado pelo estado se diferencia sutilmente do original difundido por Kaplan e Norton. O único diferencial é a inclusão de uma quinta perspectiva as quatro já tradicionalmente adotadas: Perspectiva da Avaliação Pública. Essa adaptação foi efetuada por se acreditar que possibilitaria uma mensuração mais direcionada ao setor público do que se, simplesmente, mantivesse a estrutura básica.

Para um melhor entendimento do BSC do estado, são reproduzidas abaixo, algumas medidas utilizadas pela Comissão de Utilidades Públicas e Transporte que tem por missão proteger o consumidor, verificando se as utilidades públicas e o serviço de transporte estão sendo adequadamente prestados.

1. Perspectiva do Consumidor

Percentual de consumidores que declararam ter uma interação positiva na resolução das suas reclamações.

- Objetivo: Número de conflitos resolvidos
- Frequência dos relatórios: Trimestralmente
- Meta: 85% de resultados positivos

Obs.: É realizada uma pesquisa com os consumidores para determinar como a Comissão está

desempenhando a sua função em ajudá-los. A média atual está em torno de 92% de respostas positivas. Um fator importante a ser considerado é que se conseguiu melhorar ou manter a performance em cada uma das sete dimensões avaliadas.

2. Perspectiva Avaliação Pública

Indica quais os benefícios públicos que devem ser criados para proporcionar o cumprimento da missão do órgão.

Ex.: Percentual de residências atendidas pelos serviços de telefonia

- Objetivo: Disponibilidade dos serviços
- Frequência dos relatórios: Anualmente
- Meta: 96% das residências no estado

Obs.: 96,8% dos residentes em Washington possuem linha telefônica e 97,3% tem possibilidade de acesso ao seu uso.

3. Perspectiva Financeira

Indica como o órgão deverá proceder para minimizar o custo dos seus serviços à sociedade.

Ex.: Percentual dos gastos mensais comparados ao orçamento

- Objetivo: A efetiva gestão dos recursos
- Frequência dos relatórios: mensalmente
- Meta: Variação de 1% ou abaixo

Obs.: Um objetivo importante a ser alcançado nesta área é assegurar que os gastos do órgão não exceda o orçamento.

4. Perspectiva dos Processos Internos

Indica em quais processos o órgão necessita tornar-se excelente para satisfazer seus clientes.

Ex.: Percentual de computadores do órgão com menos de três anos de uso

- Objetivo: Apoiar as equipes de trabalho
- Frequência dos relatórios: Mensalmente
- Meta: 100% dos computadores com menos de três anos de uso

Obs.: Os computadores devem ser substituídos regularmente para que os servidores do órgão possam ter condições de utilizar os aplicativos necessários ao desenvolvimento do seu trabalho.

5. Perspectiva dos Clientes

Indica como o órgão deverá proceder para sustentar sua habilidade em mudar e melhorar.

Número de horas de treinamento disponibilizadas aos nossos funcionários

- Objetivo: Capacitar nossos servidores
- Frequência dos relatórios: anualmente
- Meta: 80% dos funcionários treinados a cada ano

Obs.: 83% dos funcionários receberam pelo menos um tipo de treinamento relacionado a sua área de atuação.

4.9 Cidade de Calgary (Canadá)

Tradicionalmente a cidade de Calgary vem se dedicando a busca por uma melhor prestação dos seus serviços ao menor custo possível. No entanto, na década de 1990 o município teve uma significativa diminuição na sua arrecadação e nos subsídios recebidos, que sofreram uma redução média de 23% em relação aos períodos anteriores. Adicionalmente a esses fatos, o Conselho Municipal decidiu não aumentar os impostos relativos a imóveis e atividades econômicas durante o período de 1994 a 1997. Todos esses fatores colaboraram para que os gestores municipais buscassem uma administração mais eficiente que possibilitasse a manutenção da qualidade na prestação dos serviços públicos, considerando as restrições orçamentárias da cidade.

Para tanto, o governo local dedicou esforços para o desenvolvimento do seu BSC durante os anos de 1998/1999. O primeiro protótipo do BSC Corporativo de Calgary, só foi implantado em 2001. Entretanto, a cidade nunca conseguiu uma implementação completa do seu BSC devido a mudanças no foco das prioridades e das lideranças políticas da cidade. Apesar disso, a cidade ainda continua a monitorar a sua performance através do uso das medidas do BSC.

Um dos maiores desafios enfrentados na implantação do BSC em Calgary esteve relacionado à definição das medidas mais adequadas à mensuração da satisfação do cidadão. Essa é uma questão particularmente importante no caso de Calgary, considerando que o modelo adotado pela cidade é claramente direcionado para a satisfação do cidadão. A alternativa encontrada pelos gestores no processo de escolha desse conjunto de indicadores foi realizar uma pesquisa anual para verificar o nível de satisfação dos cidadãos em relação aos serviços públicos disponibilizados. A pesquisa também passou a servir para examinar quais serviços seriam considerados prioritários pelos cidadãos. Isso possibilitou coletar informações

mais precisas e atualizadas para a elaboração do planejamento estratégico e do orçamento.

A partir do ano 2000 as entidades públicas do município passaram a utilizar suas medidas de performance em diversas aplicações. Podem ser citadas como as principais as seguintes:

- Integração das medidas de performance com o processo orçamentário: Foi essencial a integração dessas medidas com o orçamento. Recentemente, o orçamento destinado à manutenção das ruas foi aumentado em 20% por que as medidas demonstraram que a qualidade da pavimentação e a satisfação dos cidadãos com as condições das vias públicas estavam decrescendo.
- Melhorias nos Programas de trabalho: As medidas de performance são usadas para melhorar os serviços públicos. Os itinerários de trânsito são modificados em resposta às pesquisas de satisfação dos cidadãos.
- Prestação de Serviços: Alguns contratos incluem padrões de qualidade que influenciam o quanto será pago ao contratado. Um exemplo claro disso é o contrato de varrição das ruas que inclui um padrão de qualidade baseado na quantidade de lixo que ainda permanece nas vias públicas.
- Comunicação com o Público: O orçamento da cidade e o relatório anual fazem um uso extensivo das medidas de performance para descrever os resultados dos vários programas com os respectivos custos.

A flexibilidade do BSC em interagir com outros sistemas de gestão já existentes foi, sem dúvida, um dos fatores responsáveis pelo sucesso da sua implementação no governo local. Entretanto, outras questões também colaboraram para que as medidas de performance fossem incorporadas às atividades diárias da administração pública local:

- Envolvimento de todos os servidores: De acordo com o Chefe Executivo da equipe responsável pela implantação do BSC, o engajamento de todos que compõem o órgão no desenvolvimento das medidas, constitui-se como um princípio básico. Esse aspecto é fundamental para evitar a elaboração de um modelo que seja imposto pela alta administração, o que pode acarretar uma rejeição por parte dos funcionários;
- Apoio dos Líderes: É extremamente importante que a alta cúpula administrativa demonstre de forma explícita o seu apoio às medidas de performance, bem como, utilizar as informações por elas fornecidas no seu processo decisório;

- Treinamento: Em Calgary houve a promoção de treinamentos intensivos não só para os servidores em geral, mas também, aos administradores eleitos (*City Deputy*);
- Facilitar a Operacionalização de todo Processo: Uma das maiores lições verificadas no caso de Calgary, diz respeito ao entendimento de que treinamento por si só não se constitui como fator suficiente para o sucesso do BSC. Os departamentos em geral necessitam de apoio adicional e a facilitação para implementar a ferramenta. Por esse motivo, a cidade de Calgary contratou consultores experientes para auxiliar seus órgãos nos processos de desenvolvimento das suas medidas de desempenho.

O BSC desenvolvido em Calgary agrega duas outras perspectivas além das definidas por Kaplan e Norton. São elas: Perspectiva da Satisfação dos Empregados e a Perspectiva do Meio Ambiente. Além disso, o modelo inova por desenvolver suas medidas de desempenho em três conjuntos distintos, uma para cada nível de tomadores de decisão (administradores eleitos, gestores executivos e servidores em geral). Elas vão ao encontro das necessidades de cada um desses grupos e podem ser de três tipos:

- 1) Medidas da Comunidade: São direcionadas à mensuração do resultado obtido pelos programas de governo bem como as condições gerais da comunidade. Os temas abordados por este grupo incluem: Segurança Pública (*Crimes per capita*), Qualidade de Vida (Satisfação do cidadão com a qualidade de vida), Organização Urbana (Densidade de novos subúrbios), Meio Ambiente (Qualidade do ar).
- 2) Medidas Corporativas: Avaliam a performance geral da "corporação" tendo três grandes principais temas: Eficiência (*Gastos per capita*), Eficácia (Satisfação geral dos cidadãos com os serviços públicos), Bem estar dos Servidores Públicos (Taxas de acidentes; treinamento).
- 3) Medidas dos Programas de Trabalho: Três tipos de medidas de performance têm sido desenvolvidos na maioria dos programas. São exemplos: a) Resultado: a quantidade de serviço ou produto disponibilizado ao cidadão (Horas de serviço do departamento de trânsito disponível aos cidadãos); b) Eficiência: tipicamente medidos em termos de custo unitário ou resultado por servidor (custo por hora do serviço de ônibus); c) Eficácia: descreve o impacto direto e os benefícios aos cidadãos de Calgary. São exemplos, a qualidade do serviço (tempo de resposta pelos serviços de emergência médica), satisfação

dos cidadãos conforme determinado nas pesquisas aos cidadãos (satisfação dos cidadãos com o serviço de polícia).

Com a utilização conjunta desses três níveis de indicadores, o governo local passa a possuir um método sistemático para avaliar o seu desempenho geral. Este modelo permite a cooperação e a promoção de discussões intergovernamentais. Reproduz-se a seguir um pequeno exemplo do BSC Corporativo da Cidade de Calgary.

Tabela 4.2 - *Balanced Scorecard Corporativo da Cidade de Calgary*

Perspectiva	Objetivo	Indicador
Financeira	Criar capacidade financeira para promover o crescimento	% ou \$ de novos recursos orçamentários realocados
Processos Internos	Habilidade prestar serviços de alta qualidade ao menor custo possível	Satisfação do usuário com os serviços públicos disponibilizados
Satisfação do Cliente-Cidadão	Satisfação geral com os serviços públicos	% de cidadãos com índice de satisfação "muito bom" ou "bom"
Satisfação do Servidor Público	Servidores se sentem valorizados e reconhecidos por sua contribuição	% de servidores que sentem que o governo valoriza e reconhece seu trabalho
Aprendizado e Crescimento	Tornar-se uma organização inovadora	Taxa de servidores que tiveram acesso aos treinamentos considerados essenciais ao seu desenvolvimento
Meio Ambiente	Redução na emissão de CO ₂ na cidade	Toneladas de CO ₂ eliminadas

Fonte: Governo da Cidade de Calgary

O próximo passo a ser dado pelo governo da cidade é a construção de *Scorecards* para cada programa de trabalho. Dessa forma, o BSC de cada programa demonstrará como suas operações estão contribuindo para a consecução da estratégia corporativa.

4.10 Governo Federal da Austrália

As informações deste estudo de caso se referem a uma entidade federal do governo australiano, o Centrelink. Trata-se de um órgão governamental criado em julho de 1997 para administrar uma variedade de benefícios sociais como, por exemplo, o pagamento de pensões e seguro desemprego ao povo australiano. Sua estrutura administrativa é formada por aproximadamente 24.000 funcionários distribuídos por vários escritórios espalhados por toda Austrália. Sua principal fonte de recursos é proveniente de contratos de parcerias realizados com outras instituições.

Um ano após sua criação, foi implantado o BSC que passou a ser o seu principal instrumento de gestão. O modelo foi desenvolvido considerando os cinco objetivos estratégicos do órgão (Parcerias, Comunidade, Funcionários, Eficiência e Inovação). O processo de desenvolvimento e implementação do BSC constituiu-se uma tarefa complexa, considerando-se o número de serviços disponibilizados pela organização.

Inicialmente, o BSC do Centrelink foi implementado a nível operacional. Essa decisão foi essencial para facilitar a disseminação de uma cultura organizacional voltada para a avaliação da performance. Tal atitude proporcionou uma crescente eficácia operacional permitindo enfatizar a satisfação das necessidades dos seus clientes.

A preocupação pela melhoria contínua do BSC, mantendo-o sempre dinâmico e relevante aos seus usuários, fez com que se promovesse em março de 1999, uma revisão em sua estrutura original. Essencialmente, buscou-se alcançar os seguintes objetivos:

- Promover uma maior aceitação do BSC como uma ferramenta de planejamento e controle;
- Desenvolver indicadores mais relevantes;
- Possibilitar um melhor entendimento da organização do necessário alinhamento entre o BSC, os objetivos corporativos e o processo de planejamento;
- Promover a integração do BSC com toda infra-estrutura de informação do desempenho.

Conforme se pode verificar no modelo de BSC do Centrelink abaixo reproduzido na figura 4.5, a maioria dos indicadores de performance está concentrado na Perspectiva dos Parceiros. Isso demonstra a importância dos contratos realizados com outras entidades para a realização da sua missão. Logo, torna-se bastante previsível a indicação da alta prioridade em seu BSC para satisfazer as necessidades desses clientes.

Os relatórios elaborados a partir do BSC são encaminhados mensalmente ao Conselho Administrativo. A cada seis semanas há uma reunião para se discutir os resultados alcançados e decidir os ajustes para a melhoria das ações. O BSC da entidade está disponível *on-line* através de um sistema de gestão da performance existente na *intranet* do órgão. A disponibilização eletrônica do BSC possibilita uma maior acessibilidade, qualidade e consistência das informações por ele geradas. O sistema permite que todos os níveis hierárquicos da Centrelink elaborem de forma detalhada seus próprios relatórios de acordo com aspectos particulares de seu desempenho. O sistema *on-line* permite, também, que haja a disseminação da estratégia por todos os níveis da organização, bem como, o desempenho relativo a cada unidade operacional. Além disso, os escritórios da Centrelink espalhados por toda Austrália podem comparar entre si o desempenho por eles obtido.

Figura 4.5- Balanced Scorecard da Centrelink (Austrália)

Perspectiva dos Parceiros	
Objetivo	Construir parcerias para promover a prestação de serviços requeridos
Número de Indicadores	Aproximadamente 140 medidas
Análise	Porcentagem de indicadores dentro do padrão
Perspectiva dos Clientes e da Comunidade	
Objetivo	Aumentar o envolvimento e a satisfação dos clientes e da comunidade com os serviços prestados
Número de Indicadores	Aproximadamente 20 medidas
Análise	Resultado da pesquisa de satisfação dos clientes com a indicação de "muito bom" ou "bom"
Perspectivas dos Funcionários	
Objetivo	Criar um ambiente onde os funcionários valorizem os clientes e a comunidade através de suas habilidades e comprometimento ao serviço
Número de Indicadores	8 medidas
Análise	Melhoria do resultado das medidas de desempenho dos funcionários em relação ao ano anterior
Perspectiva da Eficiência	
Objetivo	Gerir eficientemente os negócios do Centrelink e promover "dividendos" para o governo
Número de Indicadores	5 medidas
Análise	Gastos operacionais em relação às receitas recebidas de parceiros e do governo
Perspectiva da Inovação	
Objetivo	Proporcionar soluções inovativas e personalizadas de acordo com as políticas do governo
Número de Indicadores	1 medida
Análise	-

Fonte: Site da Centrelink, com adaptações

O BSC é utilizado pelo Centrelink, essencialmente, como forma de comunicar a importância dos elementos que são fundamentais ao cumprimento da sua missão, enfatizando àquelas operações diárias que impulsionam o alcance dos objetivos estratégicos. No entanto, o uso da ferramenta alcança, na organização, diversos outros propósitos:

- Como auxiliar na gestão corporativa;
- Para enfatizar o desempenho alcançado nas metas estabelecidas, relacionando-as a objetivos explícitos;
- Para identificar os elementos-chave essenciais para que a entidade seja bem sucedida na execução das suas metas;

- Para monitorar a performance em andamento, através do conjunto de indicadores estabelecidos. Dessa forma, pode-se identificar o efetivo alcance das metas, bem como, o reconhecimento das fraquezas, oferecendo a oportunidade de melhorar o desempenho obtido;
- Para comunicar o desempenho obtido, através da organização, servindo como subsídio para a elaboração do planejamento;
- Para recompensar os servidores quando eles alcançam ou excedem as expectativas do órgão;
- Para elaborar os relatórios que são enviados ao Conselho de Administração, ao Comitê Executivo da Qualidade e ao Parlamento.

Após cinco anos de implementação do *Balanced Scorecard*, já foi possível ao Centrelink a descrição de algumas experiências adquiridas. De acordo com seus gestores podem ser consideradas como as principais:

- O apoio dos principais gestores da entidade se constitui como fator crítico de sucesso na implementação do BSC;
- Deve-se empreender uma constante revisão do BSC. Em pouco mais de quatro anos, a entidade promoveu a atualização do modelo por três vezes;
- Deve-se ter o cuidado de querer mensurar tudo. Há que se encontrar o necessário equilíbrio para que se escolha medidas relevantes, úteis e oportunas;
- Assegurar que o BSC seja difundido por todos os níveis organizacionais e não apenas à alta cúpula administrativa. A manutenção do sistema *on-line* é ideal para esse propósito;
- O modelo deve ser utilizado para enfatizar a busca por melhoria no desempenho. Deve-se ter o cuidado para não culpar as pessoas por fracos desempenhos;
- Deve-se estar constantemente alerta para que os indicadores de desempenho sejam ajustados sempre que se proceder a modificações na estratégia da entidade. De outra forma, ela nunca será corretamente mensurada ou enfatizada;
- A importância em se estabelecer os indicadores apropriados para que se possa provocar o comportamento desejado. Essa atitude é essencial para que se possa promover a qualidade das decisões tomadas;
- É extremamente importante que se assegure que os aspectos julgados prioritários pelos clientes estejam sendo evidenciados;
- Deve-se sempre assegurar que o BSC Corporativo esteja permitindo que se mensure adequadamente a contribuição de cada unidade de negócio existente na organização.

Como se percebe, ao se analisar o BSC da Centrelink, uma das principais preocupações dos responsáveis por sua implementação, consiste na atualização constante do modelo para que ele esteja sempre de acordo com as necessidades de gestão do órgão. No momento, a entidade está efetuando estudos para promover um novo ajuste ao seu modelo. Desta forma, a entidade tem melhores condições de manter seu BSC em sintonia com as constantes mudanças nas necessidades organizacionais. Para tanto, a Centrelink estuda as melhores práticas existentes na implantação do BSC em outros órgãos do governo estadual e federal da Austrália.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

E

RECOMENDAÇÕES

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O desenvolvimento desta pesquisa permitiu a confrontação e, por conseqüência, uma compreensão mais minuciosa, das principais características da avaliação do desempenho governamental a partir do *Balanced Scorecard*. Foi possível a identificação de elementos que podem/devem ser considerados por qualquer entidade governamental que se disponha a adotar o BSC como ferramenta de gestão.

Para tanto, foram realizados estudos de casos que possibilitaram a análise de questões que, de uma forma geral, abordaram aspectos como:

1. A principal motivação na adoção do *Balanced Scorecard* como modelo de gestão;
2. As dificuldades/obstáculos enfrentados durante seu processo de implantação/operacionalização;
3. Os principais benefícios obtidos após a implantação do modelo;
4. As principais variações ocorridas nos modelos de BSC's adotados pelos países, relativamente à estrutura original proposta por Kaplan e Norton;
5. Experiências que os gestores consideraram vitais para o sucesso na implantação/execução do BSC em seus países.

5.1 Conclusões

No desenvolvimento das conclusões a que se foi possível chegar com a realização desta pesquisa, decidiu-se por sua apresentação de forma estratificada. Isto é, as conclusões serão divididas em grupos e relacionadas com cada um dos objetivos específicos a que este trabalho se propôs a alcançar. Pretende-se com isso, obter-se uma maior interação entre os objetivos originalmente propostos pela pesquisa e as respectivas conclusões observadas para cada um deles. Dessa forma, acredita-se que se permitirá uma percepção mais completa e integrada de todo estudo.

Portanto, considerando-se as ponderações acima descritas, relatam-se a seguir as conclusões a que esta pesquisa conduziu:

Objetivo 1: Verificar se os modelos adotados nos países coincidem ou inovam em relação à estrutura básica proposta por Kaplan e Norton.

De uma forma geral, os modelos estudados apresentam sensíveis variações quando comparados ao originalmente proposto por Kaplan e Norton. Apesar da ocorrência de modificações em alguns casos, percebe-se que na maioria deles, trata-se de variações relacionadas às nomenclaturas utilizadas em cada perspectiva do que, propriamente, uma inovação ao modelo tradicional. Em essência as perspectivas modificadas/criadas continuam com o propósito maior de proporcionar uma percepção do desempenho a partir de indicadores internos e externos à organização, sempre originados da sua estratégia.

Uma característica marcante em relação às modificações empreendidas, diz respeito à desconsideração da Perspectiva Financeira em alguns casos. Esse é um fator interessante, considerando-se que os próprios Kaplan & Norton (2000) relatam que os primeiros modelos desenvolvidos para administração pública, apenas dispensavam uma menor importância em relação a essa perspectiva (quando comparados aos modelos do setor privado) sem, contudo, promover sua exclusão.

O que se pode concluir, portanto, é que o BSC se mostrou altamente flexível em incorporar modificações que permitiram sua adequação às características culturais da administração pública de cada país. E pelo que se pôde constatar, tais variações não promoveram qualquer perda no potencial de utilização da ferramenta, considerando-se que em todos os casos foram detectados aspectos positivos e negativos sem que houvesse qualquer relação aparente com a estrutura adotada.

Objetivo 2: Verificar as principais dificuldades na implantação do *Balanced Scorecard* nos países pesquisados.

Uma característica relevante que foi percebida em relação às dificuldades de implantação do BSC, refere-se ao fato de que, apesar de possíveis diferenças existentes no setor público dos países estudados, há uma certa constância nas dificuldades por eles enfrentadas durante o processo de implantação do *Balanced Scorecard*. Sob esse aspecto, a dificuldade que ocorre com maior frequência, diz respeito à resistência imposta por parte dos servidores frente à proposição de um novo modelo de gestão. A implantação do BSC nessas

administrações representou, invariavelmente, uma modificação nos valores organizacionais, cobrando uma postura diferenciada por parte dos seus servidores quanto às suas responsabilidades. Eles tiveram que rever sua maneira de pensar e agir enquanto servidores públicos, modificando práticas, crenças e atitudes há décadas institucionalizadas. A reversão dessa realidade demonstrou ser um processo lento e complicado. No entanto, consideráveis mudanças no comportamento dos servidores ocorreram a partir da sua percepção de que o poder público passava a valorizar o seu desempenho e a reconhecer o seu esforço enquanto profissional. A partir disso, o BSC deixa de ser uma ameaça e se transforma em um aliado que evidencia a colaboração de cada indivíduo no cumprimento da missão organizacional.

Outro fator que mereceu destaque nos casos analisados está relacionado ao próprio processo de construção do BSC. Isto é, questões referentes ao estabelecimento dos indicadores mais apropriados e o seu adequado quantitativo, as perspectivas a serem utilizadas, etc., configuraram-se como decisões mais complexas do que as organizações imaginavam ser.

Dentre os demais problemas elencados pelas equipes responsáveis pela implantação do BSC, merecem ainda ser destacados os seguintes:

- Dificuldade em dimensionar de forma adequada as metas individuais e coletivas;
- Dificuldade em associar o desempenho mensurado pelos indicadores do BSC e a respectiva alocação dos recursos orçamentários/financeiros;
- Restrito período de tempo disponibilizado para o desenvolvimento da estrutura do BSC.

Como se pode verificar, os problemas surgidos durante o desenvolvimento e a implementação do *Balanced Scorecard*, estão bastante relacionados à questão do planejamento de ações anteriores a sua própria operacionalização. A maioria das dificuldades acima relatadas poderia ser solucionada a partir de um amplo processo de discussões, anterior a efetiva implantação da ferramenta. Um prévio estudo das prioridades da administração possibilitaria uma compreensão mais pormenorizada das estratégias que seriam necessárias ao seu alcance. Por consequência, haveria a criação de um ambiente propício à estruturação do BSC, mais adequado a cada situação, reduzindo de forma acentuada a probabilidade de ocorrência de alguns dos inconvenientes listados.

Conclui-se, portanto, que a falta de preparação de um ambiente condizente com o novo

modelo de gestão, pode tornar-se um grande empecilho para que o processo de implantação do *Balanced Scorecard* seja bem sucedido. A oportunidade da promoção de discussões e a conscientização de toda a estrutura organizacional, realizados de forma prévia à implementação do BSC, são fatores-chave para que muitos dos problemas enfrentados por algumas organizações, possam ser evitados. Apesar de simples, essa é uma lição que, se não for levada em consideração, pode pôr em risco o sucesso da gestão. Como os estudos de casos demonstraram, as conseqüências da sua desconsideração, podem se aprendidas da forma mais árdua possível.

Objetivo 3: Demonstrar os principais benefícios obtidos a partir da adoção do *Balanced Scorecard*.

Apesar das dificuldades relacionadas ao processo de implantação do *Balanced Scorecard*, seus benefícios são mencionados como altamente compensatórios por aqueles que o adotaram. A confirmação desse fato não é de difícil constatação. Os estudos de casos relatados nesta pesquisa não só os evidenciam com clareza, como demonstram que são de natureza variada, abrangendo vários aspectos dentro das entidades.

Este resultado, no entanto, deve ser visto com cautela, uma vez que há uma tendência a se divulgar com mais freqüência os casos de sucesso do que os de insucesso.

Não obstante a importância de cada um dos benefícios gerados pelo BSC, um se destaca como o mais relevante, sendo até bastante provável que os demais sejam uma conseqüência natural dele.

Sem dúvida alguma uma das maiores modificações empreendidas com a adoção do BSC, diz respeito ao efeito sobre o comportamento de toda estrutura organizacional. O fato de se obter uma maior compreensão de como cada atividade pode influenciar no andamento das demais, provoca uma interação mais efetiva entre as pessoas. A comunicação e a troca de idéias entre os servidores passou a ser mais intensa, inclusive naquelas áreas onde, tradicionalmente, não havia qualquer tipo de contato. Esse intercâmbio de experiências possibilitou o surgimento de um ambiente de maior cooperação onde se passou a perceber que os bons resultados da organização só seriam obtidos a partir da colaboração e do sucesso de cada servidor. O resultado lógico de tudo isso, é a promoção de consenso e espírito de equipe,

integrando toda a estrutura administrativa na consecução dos objetivos organizacionais.

Dentre todos os benefícios verificados nos casos estudados, podem ser destacados como os mais relevantes os seguintes:

- Maior compreensão de quais indicadores de desempenho são efetivamente significativos e úteis à organização, permitindo o desenvolvimento de um quantitativo reduzido;
- Melhor compreensão de conceitos antes considerados altamente teóricos como, por exemplo, a estratégia;
- Disponibilização de informações consideradas essenciais passou a ser mais eficaz, rápida e de maior qualidade, tornando-se o elemento central para o alcance de uma gestão eficiente;
- Incorporação definitiva do planejamento estratégico à gestão dos recursos públicos;
- Integração da alocação orçamentária ao processo de avaliação do desempenho obtido pelos órgãos públicos;
- Os programas de trabalho beneficiados com recursos públicos passaram a ser avaliados, monitorados, comunicados e auditados sob a ótica do desempenho mensurado pelo BSC;
- Passou-se a dar mais relevância a questões relativas a eficiência e a busca por melhorias na gestão pública.

Como se pode perceber, a adoção do *Balanced Scorecard* por esses entes públicos permitiu a abordagem de temas que antes pareciam impossíveis de serem verificados na esfera pública. O BSC possibilitou a visualização, pelos gestores públicos, de que conceitos relacionados a uma administração gerencial, são plenamente viáveis de aplicação na área governamental, provendo-os com benefícios como os acima relatados.

Objetivo 4: Identificar experiências práticas adquiridas pelos países no processo de implantação/execução do *Balanced Scorecard*, que possam ser evidenciadas como características essenciais a serem consideradas por qualquer ente público que opte por sua adoção.

Provavelmente, uma das maiores contribuições que se pode obter ao se realizarem

estudos de casos, seja a possibilidade de se observar as experiências adquiridas pelos entes analisados. Essas lições podem se constituir como verdadeiros guias àqueles que intencionam seguir o mesmo caminho, permitindo a redução/eliminação de erros/problemas evidenciados pelo estudo, bem como, pela oportunidade de melhor aproveitar os resultados positivos alcançados.

Sob esse prisma, a gama de informações que foi possível gerar a partir dos casos analisados nesta pesquisa, é de considerável utilidade. Destacam-se a seguir, aquelas lições que podem ser consideradas como as mais importantes a serem observadas pelas entidades que decidam adotar o BSC. O prévio conhecimento de algumas das situações comumente ocorridas nas entidades estudadas pode propiciar um processo de implantação menos sujeito a imprevistos.

As conclusões deste tópico foram divididas em duas partes. Inicialmente, faz-se uma descrição mais pormenorizada de questões diretamente relacionadas ao processo de desenvolvimento do BSC. Em seguida, descrevem-se conclusões mais genéricas referentes à utilização prática da ferramenta.

- **O processo de estabelecimento dos indicadores de desempenho e das metas:** A conclusão a que se pôde chegar em relação ao estabelecimento dos indicadores, foi a de que não há um conjunto pré-estabelecido de medidas balanceadas que possa ser utilizado de forma genérica por toda e qualquer entidade governamental. Deve-se ficar alerta ao risco de tentar adotar medidas já em utilização por outros setores/departamentos/órgãos, simplesmente, por terem apresentado resultados bem sucedidos. A prática demonstrou que cada caso representa uma situação em particular. Não há fórmulas padronizadas que garantam o sucesso em toda e qualquer situação. A razão para isso é bastante lógica. Tais medidas são originadas da estratégia de cada organização acarretando, por conseqüência, uma particularização dos indicadores a serem desenvolvidos. Vale salientar, no entanto, que o entendimento desta conclusão não deve significar o abandono das análises a modelos de BSC's já em execução, como parâmetro para o desenvolvimento de outros *Scorecards*. Em verdade, o que se quer evidenciar é que, simplesmente, não se deve adotar um modelo por estar ele gerando resultados positivos em outra entidade. As particularidades culturais e de gestão de cada organização devem ser respeitadas.

Também foi fato constatar que, a busca pelo conjunto mais adequado de indicadores de desempenho, deve considerar, necessariamente, a devida compreensão das expectativas dos

cidadãos, bem como, das necessidades requeridas pelos servidores públicos para que essas expectativas sejam atendidas. Os objetivos organizacionais dificilmente serão alcançados sem que tais expectativas e necessidades sejam levadas em consideração, pois é a partir delas que são evidenciados os fatores críticos para o sucesso da organização. A partir do reconhecimento desses fatores, cria-se condição de desenvolver indicadores de desempenho que efetivamente mensurem os aspectos essenciais ao sucesso organizacional.

Da mesma forma, o constante monitoramento do processo de estabelecimento das metas, é fator crítico para o desenvolvimento do BSC. A maior precaução que se deve ter é a de não estabelecer metas inatingíveis, transformando o BSC em um sistema punitivo. Deve-se buscar o equilíbrio, de forma que as metas sejam ao mesmo tempo suficientemente desafiadoras (para não as tornar insignificantes), e passíveis de serem alcançadas (para não as tornar desestimulantes). É espontânea a conclusão de que não se trata de uma tarefa de fácil execução. No entanto, algumas observações práticas aprendidas através dos casos estudados, podem servir de parâmetro para se amenizar ou eliminar as dificuldades que por ventura possam surgir:

1. A fase inicial de implantação do BSC é o momento mais crítico no processo de sua aceitação por parte dos funcionários. Por esse motivo, as equipes de desenvolvimento dos *Scorecards* optaram por estabelecer metas menos instigantes em um primeiro momento. Paulatinamente, com o crescimento da confiança e da aceitação ao modelo, as metas são ajustadas de forma progressiva até se chegar a propostas mais desafiantes.
2. Algumas equipes de implantação do BSC constataram que os indicadores adequados são dificilmente definidos na primeira tentativa. Eles são uma consequência de um processo contínuo de melhoria, necessitando-se de tempo para que sejam adequadamente desenvolvidos. Por esse motivo, os modelos de BSC devem ser flexíveis o suficiente para que se possa promover as devidas adaptações;
3. Deve haver uma constante revisão dos indicadores de performance escolhidos, avaliando sua adequação em mensurar as ações realizadas. A prática tem demonstrado que um número reduzido de indicadores é suficiente para o monitoramento dos rumos organizacionais. Portanto, a tendência natural, no decorrer do tempo, é que haja uma redução no número de medidas inicialmente definidas. Isso permite, por consequência, a manutenção de um sistema mais simplificado;

4. Consolidou-se a prática da inclusão dos funcionários no desenvolvimento de suas próprias metas. Essa atitude proporcionou discussões bastante proveitosas, gerando resultados valiosos. Por conseqüência, criou-se uma melhor base para se chegar a um consenso entre os objetivos da organização e as expectativas dos funcionários quanto ao desempenho das suas funções. O resultado natural foi o desenvolvimento de metas mais balanceadas. Além disso, a integração dos funcionários ao processo de desenvolvimento do BSC significou um maior grau de adesão.
- **O necessário engajamento de toda a organização:** Esse fator foi verificado como primordial ao sucesso da implantação do *Balanced Scorecard*. A participação efetiva da cúpula administrativa, principalmente na fase inicial de implementação, é a maior prova que a organização poderá dar aos seus funcionários da importância dispensada ao modelo adotado e ao interesse de se promover a participação de todos. Se não houver essa percepção pelos servidores, possivelmente não ocorrerá o comprometimento apropriado. Conclui-se, portanto, que para que haja adesão abrangente, algumas ações práticas devem ser empreendidas pelas entidades. Podem ser consideradas como as mais destacadas as seguintes:
 1. A utilização de funcionários internos à própria instituição, para a divulgação e acompanhamento do BSC, pode funcionar como elemento de estímulo e de agregação de forças. A prática de se aproveitar os próprios servidores da instituição, pode fazer com que haja uma melhor aceitação inicial do BSC por parte dos seus colegas de trabalho;
 2. A busca pelo envolvimento de toda organização terá maior possibilidades de sucesso se forem oferecidos, aos servidores de todos os níveis hierárquicos, palestras, cursos, treinamentos, discussões, reuniões de esclarecimento, programas de recompensas por desempenho, etc. Apenas dessa forma se poderá possibilitar um melhor entendimento do BSC, permitindo a percepção pelos funcionários, da importância do seu papel no alcance de um serviço público de qualidade. De uma forma geral, a formação de grupos de trabalho foi a alternativa escolhida pelos entes para que seus funcionários pudessem opinar nas diversas fases de implementação da ferramenta. Como visto anteriormente, essa atitude foi fundamental quando da definição das metas para cada servidor;

3. A comunicação constante e intensiva a todos os níveis organizacionais dos casos de sucesso ocorridos nos setores/departamentos da organização, pode ser o meio utilizado para superar possíveis resistências dos funcionários. A utilização da rede eletrônica de comunicação interna (*intranet, e-mails, etc.*) ou mesmo através jornais, boletins, cartas-circulares, comunicados, etc., pode provocar a busca por maiores informações, resultando em maior envolvimento das pessoas;
4. A disponibilização eletrônica do sistema, facilitando sua acessibilidade, permite uma maior interação e difusão no uso do BSC. A verificação pelo funcionário de que a ferramenta lhe pode ser útil na resolução de muitas questões do seu dia-a-dia, pode promover sua melhor aceitação. Aliada a essa questão, não se pode deixar de mencionar a necessária preocupação com o respectivo apoio técnico especializado que deve estar à disposição do usuário de forma imediata. A demora ou deficiência na prestação desse serviço pode ocasionar descrédito por parte do usuário do sistema (funcionários).

Algumas outras valiosas práticas puderam ser observadas a partir dos estudos realizados. Delas, pôde-se extrair algumas conclusões que se constituem como verdadeiras lições a serem observadas. A seguir são descritas as principais:

- A implementação de mudanças nos critérios utilizados pelos órgãos de auditoria para avaliar a gestão pública é fundamental para que os entes públicos busquem meios mais adequados para assegurar o cumprimento de sua missão;
- A promoção de trabalho conjunto entre os Poderes Executivo e Legislativo, pode conduzir a resultados notáveis para o aperfeiçoamento do BSC. Além disso, monitoramento constante por parte desses Poderes, pode ser a garantia de uma participação mais efetiva pelos órgãos da administração municipal/estadual/federal, a começar pelos principais gestores desses órgãos;
- Deve-se estimular o hábito da utilização das informações geradas pelo BSC nas atividades diárias do órgão. Um dos caminhos para isso é o entendimento de que resultados de qualidade só serão obtidos a partir de decisões baseadas em informações de qualidade. O BSC pode ser o instrumento para tal fim;
- Deve-se estimular a elaboração de relatórios em uma periodicidade inferior a normalmente observada antes da implantação do BSC. Essa prática proporciona um acompanhamento concomitante dos fatos, permitindo a solução de

problemas antes que atinjam maiores proporções.

Após a análise dos principais aspectos práticos relacionados ao BSC, pode-se concluir que o sucesso da sua implementação depende, basicamente, de duas questões. a) a garantia de que as características culturais e as necessidades de gestão pertinentes a cada organização estão sendo observadas e que, portanto, está-se permitindo a obtenção de flexibilização do BSC e b) a garantia de que todos os esforços estão sendo empreendidos para a promoção da adesão de todos os níveis hierárquicos do ente, permitindo a unidade de forças para o eficiente cumprimento da missão organizacional.

Objetivo 5: Identificar possíveis impedimentos na implementação do *Balanced Scorecard* na administração pública brasileira.

Analisando-se o aspecto legal relativo a administração pública brasileira (item 2.2.2 desta pesquisa), percebe-se que sob tal ponto de vista, não há qualquer dispositivo que impeça ou mesmo dificulte a adoção de um modelo de gestão pública baseado no *Balanced Scorecard*. Na verdade, o que se constata é que o corpo legal brasileiro - em especial as legislações mais recentes - sugere a adoção de práticas que resultem em maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, se por um lado inexistente qualquer empecilho na legislação brasileira em se adotar práticas mais gerenciais, por outro, também não há legislações específicas que tratem exclusivamente da matéria. E isso pode, indiretamente, contribuir para a estagnação do setor público brasileiro rumo a uma administração pública mais gerencial. A justificativa para essa constatação se baseia no fato de que a administração pública brasileira, ainda hoje, guarda resquícios da sua fase burocrática. Os gestores públicos brasileiros permanecem extremamente legalistas em suas ações, sentindo-se incentivados/autorizados a agir, na maioria das vezes, apenas quando da existência de imposição legal. Logo, essa omissão jurídica pode estar colaborando para a criação de um ambiente inercial, deixando de estimular a prática de ações inovadoras que proporcionem maior eficiência à gestão dos recursos públicos.

Outro elemento importante a ser considerado acerca deste tema, diz respeito à questão política. Os estudos de casos realizados foram enfáticos em demonstrar que um dos maiores incentivos na busca de uma administração pública gerencial relacionava-se à demonstração de

interesse, pela classe política, por ações que possibilitassem o acompanhamento e a divulgação do desempenho na gestão dos recursos públicos. A partir dessa iniciativa, por parte dos respectivos Chefes do Poder Executivo, os órgãos públicos se viram compelidos a adotar uma ferramenta gerencial que estivesse, simultaneamente, adequada às novas exigências impostas por suas administrações centrais e às necessidades específicas de suas gestões. A demonstração de interesse político no processo de reestruturação da administração pública se configura, por conseguinte, como uma fase imprescindível no processo de implantação do BSC. Pode-se inferir, portanto, que essa característica se impõe como condição indissociável de um resultado vitorioso. Dessa forma, para que tal aspecto não se constitua como fator impeditivo, no caso de uma provável adoção do BSC pelo governo brasileiro, há a necessidade do convencimento prévio da classe política das vantagens que poderiam ser geradas para a sociedade brasileira a partir da criação de um ambiente gerencial na administração pública do país. Sem o devido comprometimento dos Poderes do Estado, qualquer tentativa na busca de uma gestão pública eficiente teria grande probabilidade de insucesso.

Além dos fatores já abordados, dentre tantos que poderiam ser analisados, destaca-se a questão sindical. Seria impossível se discutir avaliação do desempenho dos servidores públicos, por exemplo, sem a devida abordagem desse aspecto. É bastante compreensível que propostas referentes ao tema sejam passíveis de críticas por parte das entidades representativas de classes. No entanto, esse fator pode se configurar numa fonte de problemas. O prolongamento das discussões poderia inviabilizar o andamento de todo processo, causando atrasos no cronograma de implantação do BSC. Portanto, parece bastante óbvio que para se reduzir possíveis atritos e intermináveis batalhas jurídicas, torna-se extremamente inteligente possibilitar a participação das entidades sindicais durante as fases referentes ao desenvolvimento das metas de avaliação dos servidores, buscando-se evitar ao máximo, questões geradoras de controvérsias. De outra forma, torna-se bastante provável o surgimento de impasses que poderiam inviabilizar a adoção do BSC pela administração pública brasileira.

Foi ainda possível constatar que a preexistência de um sistema de informação facilitou o processo de implantação do *Balanced Scorecard* em algumas das entidades pesquisadas. Há a possibilidade, portanto, que a ausência de tal sistema possa se configurar como uma dificuldade à implantação do BSC, caso não haja uma prévia implementação de um adequado modelo informacional.

Por fim, tem-se a possibilidade da ocorrência de resistência por parte dos próprios servidores públicos. Como abordado anteriormente, sem um prévio esclarecimento aos servidores das vantagens associadas ao novo modelo de gestão, o processo de implantação pode ser lento e com graves riscos de fracassar. Se os indivíduos que serão responsáveis pela operacionalização do sistema não estiverem convencidos da sua eficácia, o seu envolvimento será superficial gerando muito mais um clima de insatisfação do que de motivação.

Portanto, o que se pode concluir é que, formalmente, não há qualquer impedimento para a adoção do BSC pela administração pública brasileira. No entanto, caso haja o interesse de uma eventual adoção do BSC pelo governo brasileiro, alguns pontos críticos – como os acima discutidos - devem ser considerados para se evitar o surgimento de situações que ocasionem o aparecimento de dificuldades durante seu processo de implantação.

A análise das conclusões relativas a cada um dos objetivos específicos, permite verificar que o BSC possibilitou a obtenção de melhorias na gestão das entidades públicas que o adotaram. No entanto, também é possível constatar que o seu processo de implantação não se configura uma tarefa simples. A demonstração de comprometimento das autoridades públicas é fator definitivo para que os demais escalões hierárquicos se sintam motivados a se engajarem. O que se pode inferir é que a simples implantação do BSC não é garantia de sucesso, de melhoria na eficiência do setor público. Constitui-se, em verdade, como um instrumento que possibilita aos gestores públicos uma visualização mais ampla e clara dos fatores que são críticos para o alcance dos objetivos definidos.

Através deste estudo foi possível constatar, entretanto, que a utilização do *Balanced Scorecard* na área pública, possibilitou o entendimento, pelos entes e cidadãos, que muito mais importante do que a simples prestação de contas dos recursos disponibilizados aos gestores públicos, é a possibilidade de verificar se a missão dos entes estatais foi eficientemente cumprida.

5.2 Limitações da pesquisa e recomendações para futuros trabalhos

As limitações deste trabalho são as seguintes:

- A falta de contato pessoal com os responsáveis pela implementação do BSC nas entidades

pesquisadas pode ter influenciado os resultados da pesquisa. As informações fornecidas por *e-mail* e os dados disponibilizados nos *sites* podem conter uma superavaliação dos aspectos positivos alcançados com a adoção do BSC. Sugere-se, assim, que em trabalhos futuros as pesquisas sejam realizadas *in loco*, possibilitando uma coleta mais consistente das informações requeridas.

- O reduzido número de casos avaliados pode ter colaborado para que resultados mais robustos deixassem de ser obtidos. Possivelmente, o fato dos contatos terem sido efetuados apenas no idioma inglês tenha colaborado para o baixo índice de respondentes. Aliado a essa questão, a escassez de literatura que identificasse entidades públicas que utilizassem o BSC, acarretou o envio, em alguns casos, de questionamentos a organizações que, por não utilizarem a ferramenta, não se dispuseram a responder à pesquisa. Sugere-se, portanto, que em futuras pesquisas sobre o assunto, considere-se a possibilidade de realizar esforço adicional para que as buscas na *internet* e os questionamentos sejam efetuados no idioma oficial do país pesquisado. Além disso, foi identificada a necessidade de destinar um maior período de tempo à realização de uma prévia pesquisa para identificar os órgãos públicos que utilizam o BSC em sua gestão.

- A dificuldade de acesso a informações mais completas e específicas sobre as características de algumas das entidades pesquisadas, impossibilitou que todos os estudos de casos contivessem o mesmo grau de detalhamento. Além disso, não foi possível obter dados suficientes que permitissem uma melhor compreensão de algumas das medidas de desempenho desenvolvidas nos *Balanced Scorecards* desses entes. Possivelmente, a solicitação de informações através de questionários estruturados e entrevistas, permita um maior detalhamento e equilíbrio entre a qualidade das informações enviadas pelas organizações analisadas.

O desenvolvimento deste estudo possibilitou, ainda, a identificação de algumas questões relevantes, merecedoras de estudos mais específicos. Dada sua importância, sugere-se que para futuras pesquisas seja considerada a possibilidade de estudar alguns dos seguintes temas:

- A proposição de um modelo de *Balanced Scorecard* para o governo brasileiro.
- Um aprofundado estudo comparativo entre os modelos de *Balanced Scorecard* adotados pelas principais entidades públicas brasileiras.
- A análise e seleção das principais perspectivas e indicadores de desempenho do BSC

utilizados por órgãos públicos internacionais, identificando aqueles que mais se adequam à realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, C.; ROBERT P. You are what you measure. In: *Manufacturing Europe 1993*. Sterling Publications Ltd. págs.504-507, 1993.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (ADENE). Disponível em <www.adene.gov.br>. Acesso em abr./2003.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. Guia de Gerenciamento no Setor Público. Tradução de Márcia Cavalcanti. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Em <www.aspanet.org>. Acesso set./2003
- ARVESON, P. Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector. Balanced Scorecard Institute - Rockville, mar./2002 - Disponível em <<http://www.balancedscorecards.org>>. Acesso em abr./2003.
- ATKINSON, P.; HOLDEN, M. Unlocking the secret behind the BALANCED SCORECARD business Scorecard. Management Services, Enfield: May 2000.
- ATKINSON, Anthony A.; BANKER, Rajiv D.; KAPLAN, Robert S.; YOUNG, S. Mark. Contabilidade gerencial. São Paulo: Atlas, 2000.
- AUDIT COMMISSION OF ENGLAND. Em <www.auditcommission.gov.uk>. Acesso set.-out./2003
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). Em <www.anao.gov.au>. Acesso ago.-out./2003
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Disponível em <www.bacen.gov.br>. Acesso em mar. /2003.
- BERRY, B.; OTLEY, D. Performance Measurement and Control: Research and Practice. Chartered Institute of Management Accountants, London, 1996.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. 21º ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: ENAP, 2001.
- CAETANO, José Roberto. De olho nos instrumentos: Balanced Scorecard, um sistema para gerir o desempenho. Revista Exame, p.190, jul. 2000.

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Disponível em <www.caixa.gov.br>. Acesso em mar./2003.
- CATELLI, Armando; GUERREIRO, Reinaldo. Seminário de Gestão Econômica de Empresas. GECON/FEA/USP, set./1994.
- CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE (ELETRONORTE). Disponível em <www.eletronorte.gov.br>. Acesso em mar./2003.
- CENTRELINK (Australian Government Agency). Em <www.centrelink.gov.au>. Acesso ago.-out./2003
- CENTRO DE PESQUISA DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO (Austrália). Em <www.canberra.edu.au>. Acesso ago.-out./2003
- CRANFIELD School of Management. Disponível em: <<http://www.cranfield.ac.uk/som/cbp>>. Acesso em jan./2003.
- CRUZ, Flávio da et alii. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- CZARNECKI, M.T. Managing by Measuring: How to Improve your Organization's Performance Through Effective Benchmarking. AMACOM, New York, 1998.
- DEPARTAMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION (Austrália). Em <www.finance.gov.au>. Acesso set.-out./2003
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1999.
- DRUCKER, Peter F. Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos – Princípios e Práticas. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1997.
- ECO, Umberto. Como se Faz Uma Tese. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- EMBAIXADA DA ALEMANHA NO BRASIL. Em <www.embaixada-alemanha.org.br>. Acesso mar.-abr./2003
- EMBAIXADA DA DINAMARCA NO BRASIL. Em <www.denmark.org.br> . Acesso mar.-abr./2003
- EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL. Em <www.embaixada-americana.org.br>. Acesso mar.-abr./2003
- EMBAIXADA DA FINLÂNDIA NO BRASIL. Em <www.finlandia.org.br>. Acesso mar.-abr./2003
- EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. Em <www.france.org.br>. Acesso mar.-

abr./2003

EMBAIXADA DA GRÉCIA NO BRASIL. Em <www.emb-grecia.org.br>. Acesso mar.-abr./2003

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Em <www.embrapa.gov.br>. Acesso em mar.-abr./2003

ESCOLA FEDERAL ALEMÃ DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Em <www.bakoev.bund.de>. Acesso abr.-mai./2003

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (FRANÇA). Em <www.ena.fr>. Acesso mai.-jun./2003

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Em <www.enap.gov.br>. Acesso em mar.-abr./2003

ESCOLA SUPERIOR ALEMÃ DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Em <www.dhv-speyer.de>. Acesso abr.-mai./2003

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ITÁLIA. Em <www.bicnet.it>. Acesso em abr./2003

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral *et alii*. Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal. Recife: Nossa Livraria, 2001.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo César. Controladoria: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1997.

FITZGERALD, L.; JOHNSTON, R.; BRIGNALL, S.; SILVESTRO, R. & VOSS, C. Performance Measurement in Service Businesses. Chartered Institute of Management Accountants, London, 1994.

FROST, B. Measuring Performance: Using the New Metrics to Deploy Strategy and Improve Performance. Fairway Press, Ohio, 1998.

GARRISON, Ray H.; NORREN, Eric W. Contabilidade Gerencial. Tradução de José Luiz Paravato. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 2001.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) - United States of America Government. Technical Guideline 2 - Evaluating the Acquisition and Operation of Information Systems. Information Management and Technology Division - July, 1986.

_____. Performance and Accountability Series: Major Management Challenges and Program Risks - A Governmentwide Perspective. January, 1999.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 6º ed., São Paulo: Atlas, 1996.

- GLUECK, William F.; JAUCH, Lawrence R. Business Policy and strategic management. New York: McGraw-Hill, 1988.
- GOVERNO ESTADUAL DO ALABAMA (E.U.A.). Em <www.state.al.us>. Acesso set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE BAYERN (ALEMANHA). Em <www.bayern.de>. Acesso abr.-mai./2003
- GOVERNO ESTADUAL DA CALIFÓRNIA (E.U.A.). Em <www.state.ca.us>. Acesso set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE BRANDENBURG (ALEMANHA). Em <www.brandenburg.de>. Acesso mai.-jun./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE ILLINOIS (E.U.A.). Em <www.state.il.us>. Acesso set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DO MISSOURI (E.U.A.). Em <www.missouri.gov>. Acesso out./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE NEW SOUTH WALES (AUSTRÁLIA). Em <www.nsw.gov.au>. Acesso jul.-ago./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE NIEDERSACHSEN (ALEMANHA). Em <www.niedersachsen.de>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE NOVA IORQUE (E.U.A.). Em <www.state.ny.us>. Acesso em set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DO OREGON (E.U.A.). Em <www.state.or.us>. Acesso em set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DO TEXAS (E.U.A.). Em <www.texas.gov>. Acesso em out./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE VICTORIA (AUSTRÁLIA). Em <www.vic.gov.au>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO ESTADUAL DA VIRGÍNIA (E.U.A.). Em <www.virginia.gov>. Acesso set./2003
- GOVERNO ESTADUAL DE WASHINGTON (E.U.A.). Em <<http://access.wa.gov>>. Acesso ago.- set/2003
- GOVERNO ESTADUAL DA TASMÂNIA (AUSTRÁLIA). Em <www.tas.gov.au>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA ALEMANHA. Em <www.eng.bundesregierung.de>. Acesso mar.-jul./2003

- GOVERNO FEDERAL DA AUSTRÁLIA. Em <www.gov.info.au>. Acesso mar.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA ÁUSTRIA. Em <www.austria.gv.at>. Acesso abr./2003
- GOVERNO FEDERAL DO CANADÁ. Em <www.hrdc-drhc.gc.ca>. Acesso abr.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA DINAMARCA. Em <www.denmark.dk>. Acesso abr./2003
- GOVERNO FEDERAL DA ESPANHA. Em <www.la-moncloa.es>. Acesso abr.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS. Em <www.whitehouse.gov>. Acesso mar.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA FINLÂNDIA. Em <www.vn.fi>. Acesso abr.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA FRANÇA. Em <www.premier-ministre.gouv.fr>. Acesso abr.-jul./2003
- GOVERNO FEDERAL DA INGLATERRA. Em <www.open.gov.uk>. Acesso mar.-out./2003
- GOVERNO FEDERAL DA ITÁLIA. Em <www.die.pcm.it>. Acesso abr.-set./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE AUSTIN (E.U.A.). Em <www.ci.austin.tx.us>. Acesso em set./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE BARCELONA (Espanha). Em <www.bcn.es>. Acesso em set.-out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE CALGARY (Canadá). Em <www.calgary.ca>. Acesso set./out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE CHARLOTTE (E.U.A.). Em <www.charmeck.nc.us>. Acesso jul.-set/2003.
- GOVERNO MUNICIPAL DE CORAL SPRINGS (E.U.A.). Em <<http://coralsprings.org>>. Acesso em set./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE LINCOLN (Inglaterra). Em <www.lincoln.gov.uk>. Acesso em set.-out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE MELBOURNE (Austrália). Em <www.melbourne.gov.au>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE MORELAND (Austrália). Em <www.moreland.gov.au>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE PHOENIX (E.U.A.). Em <www.phoenix.gov>. Acesso set.-out./2003
- GOVERNO MUNICIPAL DE WAKEFIELD (Inglaterra). Em <www.wakefield.gov.uk>.

Acesso set.-out./2003

GOVERNO MUNICIPAL DE SANT CUGAT DEL VALLÈS (Espanha). Em www.santcugatobert.net. Acesso set.-out./2003

HARBOUR, J.L. The Basics of Performance Measurement. Quality Resources, New York, 1997.

HARVARD BUSINESS SCHOOL PRESS. Medindo o Desempenho Empresarial. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HODGETTS, R.M. Measures of Quality & High Performance: Simple Tools and Lessons Learned from America's Most Successful Corporations. American Management Association, New York, 1997.

HRONEC, S.M. e ARTHUR ANDERSEN & CO. Sinais vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.

INFORMAÇÕES ESTATAIS DA DINAMARCA. Em www.si.dk. Acesso mar.-abr./2003

INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CANADA. Em www.ipaciapc.ca. Acesso set./2003

INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA AUSTRÁLIA. Em www.ipaa.org.au. Acesso set.-out./2003

INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS (Espanha). Em www.icac.mineco.es. Acesso em set./2003

INSTITUTO DE ESTUDOS GOVERNAMENTAIS DA DINAMARCA. Em www.akf.dk. Acesso abr./2003

INSTITUTO DE FORMAÇÃO PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ITÁLIA. www.irefonline.it. Acesso mar.-abr./2003

INSTITUTO FINLANDÊS DE GESTÃO PÚBLICA. Em www.haus.fi. Acesso ago.-out./2003

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (FRANÇA). Em www.iiap.fr. Acesso ago.-out./2003

JOHNSON, M.D. e GUSTAFSSON, A. Improving Customer Satisfaction, Loyalty, and Profit. Jossey-Bass, California, 2000.

KANITZ, Stephen Charles. Controladoria: teoria e estudos de caso. São Paulo: Pioneira, 1976.

- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Organização Orientada Para a Estratégia. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. A Estratégia Em Ação. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KELLY, Rita Mae. Promoting Productivity in the Public Sector. New York: St. Martin's Press Inc., 1988.
- KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública - Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2000.
- LIBONATI, Jeronymo José; RIBEIRO FILHO, José Francisco. O Impacto do Subsistema Institucional na Concepção do Sistema Empresa. Artigo Utilizado Para Debate em Sala de Aula da Disciplina de Controle Gerencial Para Entidades da Administração Pública do Curso de Pós-graduação em Ciências Contábeis - UFPE - 2000.
- LONDON COUNCILS. Em <www.psr.keele.ac.uk/area/uk/lc.htm>. Acesso ago.- set/2003
- MACHADO, Érica; SANTOS, Maria Helena de Castro. A Reforma Administrativa e a Constituição de 1988 - Relatório de Pesquisa. Brasília: ENAP, 1995.
- MAHER, Michael. Contabilidade de Custos: criando valor para a administração. Tradução de José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. São Paulo: Atlas, 1994.
- MCNAIR, C. J.; LYNCH, R. L.; CROSS, K.F. Do financial and nonfinancial Performances measures have to agree? Management Accounting, Nov, págs. 28-35, 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Em <www.mre.gov.br>. Acesso mar.-abr./2003
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso mar.-abr./2003.
- MOORE, M. H. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no Governo. Tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- NAKAGAWA, Masayuki. Introdução à controladoria: Conceitos, Sistemas, Implementação.

São Paulo: Atlas, 1993.

NEELY, Andy; BOURNE, Mike. Why measurement initiatives fail. Quality Focus: Bradford, 2000.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. Manual da Monografia: Como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

OLIVEIRA, Luís Martins de; PEREZ JR., José Hernandez; SILVA, Carlos Alberto dos Santos. Controladoria Estratégica. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

OLVE, N.; ROY, J.; WETTER, W. Performance Drives: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard. John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo - Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Goiânia: Comunicação, 1998.

PADOVEZE, Clóvis Luís. Sistemas de Informações Contábeis - Fundamentos e Análise. São Paulo: Atlas, 1998.

PARRA FILHO, Domingos; SANTOS, João Almeida. Apresentação de Trabalhos Científicos. Monografia. São Paulo: Futura, 2002.

PELEIAS, Ivan Ricardo. Avaliação de Desempenho: Um Enfoque de Gestão Econômica. São Paulo, 1993. Dissertação de Mestrado em Contabilidade. Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Carlos Alberto. Estudo de um Modelo Conceitual de Avaliação e Desempenho de Gestão Econômica. São Paulo, 1993. Dissertação de Mestrado em Contabilidade. Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

PEREZ JÚNIOR, José Hernandes; PESTANA, Armando Oliveira; FRANCO, Sérgio Paulo Cintra. Controladoria de Gestão –Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1995.

RAMOS, Naimar Medanha, artigo "Aperfeiçoamento das Técnicas de Avaliação de Desempenho na Administração Pública: Uma contribuição". Revista ABOP, nº 9, vol. 4 Jan./Abr. 1978, pág. 11.

REAL CANADIAN MOUNTED POLICE. Em <www.rcmp-grc.gc.ca>. Acesso ago.-out/2003.

REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada - Com Introdução de Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

_____. Em Busca da Transparência na Contabilidade Governamental. Artigo Publicado na

- Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 39, n. 202, p. 6-16, jan./mar. 1992.
- _____. Sistema de Controle Interno e Avaliação do Desempenho Governamental Com Utilização Das Informações Contábeis. Artigo Contido em Manual de Estudo da Disciplina Tópicos de Auditoria e Perícia em Entidades da Administração Pública do Curso de Pós-graduação em Ciências Contábeis UFPE, 2001.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma Análise Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal Sob a Ótica da Teoria de Gestão Econômica. Artigo Contido em Manual de Estudo da Disciplina de Controle Gerencial Para Entidades da Administração Pública do Curso de Pós-graduação em Ciências Contábeis UFPE, 2000.
- SCHIEMANN, W.A.; LINGLE, J.H. Bullseye: Hitting your Strategic Through High-Impact Measurement. The Free Press, New York, 1999.
- SCHMIDT, Paulo (Org.). Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- SHANK, Jonh K.; GOVINDARAJAN, Vijay. A Revolução dos Custos. São Paulo: Campus, 1997.
- SILVA, Lino Martins da. Contribuição ao Estudo do Sistema de Custeamento na Administração Pública. Revista Brasileira de Contabilidade, Brasília: CFC, ano XXVIII, nº 119, p. 36-48, set./out., 1999.
- _____. Contabilidade Governamental - Um enfoque Administrativo. São Paulo: Atlas, 2000.
- SLACK, Nigel *et al.*. administração da Produção. Vários tradutores. São Paulo: Atlas, 1997.
- SLOMSKI, Valmor. Mensuração do Resultado Econômico em Entidades Públicas - Uma Proposta. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FEA/USP, 1996.
- _____. Manual de Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2001.
- TAKASHINA, N.T.; FLORES, M. C.. X. Indicadores de Qualidade e do Desempenho: como Estabelecer Metas e Medir Resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- THE CIVIL SERVICE COLLEGE (Inglaterra). Em www.open.gov.uk/college/cs/home.htm. Acesso em ago.-set./2003
- TOJAL, F.; CARVALHO, W. Teoria e Prática da Burocracia Estatal. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V. 31, n. 1, p. 50-68, jan./fev. 1997.
- TREASURY BOARD OF CANADA. Em www.tbs-sct.gc.ca. Acesso em ago./2003
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Disponível em www.tcu.gov.br. Acesso

em mar./2003.

TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por Resultados*. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

VAZ, José Carlos. MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO. Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 25/01/2003.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2002.