

# Adoção do *Balanced Scorecard* em organizações públicas

Silvio Ghelman

sghelman@inmetro.gov.br

Stella Regina Reis da Costa

stellare@ig.com.br

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), Universidade Federal Fluminense (UFF), Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente (LATEC)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente (LATEC)

## RESUMO

*Nos últimos anos, grande parte das organizações privadas tem adotado uma metodologia de medição e avaliação do desempenho organizacional chamada Balanced Scorecard - BSC. Contudo, devido às diferenças na forma de atuação de um ente público e um privado, é necessário adaptar esta metodologia para o setor público. Nesta pesquisa foram realizadas entrevistas com seis órgãos da administração pública que implantaram o BSC para conhecer-se a experiência destas instituições na customização desta metodologia à natureza de sua atividade. Este trabalho tem como objetivo, iniciar o debate a cerca da necessidade de se adaptar o Balanced Scorecard preservando as especificidades da área pública e considerando os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para o cidadão. Pretende-se com esta abordagem melhorar a gestão com foco em resultados na administração pública, aumentando a eficácia na tomada de decisão contida no processo de monitoramento dos resultados nas instituições públicas brasileiras.*

**Palavras-chave:** Setor público; *Balanced Scorecard*; Experiência; Gestão pública.

## 1. INTRODUÇÃO

A compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fez com que, a partir da década de 90, se buscasse implantar um novo modelo de gestão pública voltado para resultados, que coloque a burocracia necessária (rotinas, normas e controles) a serviço do cidadão de forma transparente, participativa e indutora do controle social.

Neste contexto, é preciso que a administração pública brasileira meça seu desempenho de maneira sistemática e estruturada. Para isso, faz-se necessário, dotar as organizações públicas brasileiras de um modelo de avaliação do desempenho organizacional que contribua para tornar o Estado mais ágil, transparente e focado em resultados que agreguem valor à sociedade.

O *Balanced Scorecard* - BSC é uma das metodologias de medição e avaliação do desempenho organizacional mais difundidas no mundo. Kallás (2003) afirma que o BSC, a partir de uma visão integrada e balanceada da empresa, permite descrever a estratégia de forma clara, através de objetivos estratégicos, que são agrupados em quatro perspectivas: Financeira, Cliente, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento. Estas perspectivas são relacionadas entre si através de uma relação de causa e efeito, permitindo que os gestores/gerentes percebam as correlações entre diversas áreas e atividades, o que é compatível com o andamento de inúmeras iniciativas do mundo empresarial moderno, tais como: melhoria contínua, responsabilização das equipes e o processo de inovação. Contudo,

sua aplicação em cenário diferente - o da administração pública - é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa.

O presente trabalho tem como objetivo apontar para a necessidade de se adaptar o BSC preservando as especificidades da área pública e considerando os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para o cidadão. Pretende-se com este trabalho sugerir melhorias na gestão com foco em resultados na administração pública, aumentando a eficácia na tomada de decisão contida no processo de monitoramento dos resultados nas instituições públicas brasileiras.

## **2. METODOLOGIA DA PESQUISA**

A presente pesquisa adota a taxionomia apresentada por Vergara (2005) que apresenta dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é aplicada e exploratória. Aplicada, porque tem como finalidade a resolução de problemas concretos ao contribuir para o debate a cerca da necessidade de se adaptar a ferramenta de gestão estratégica conhecida como *Balanced Scorecard* à realidade de uma gestão pública focada em resultados e orientada ao cidadão. A pesquisa é exploratória, pois é realizada numa área na qual não há muito conhecimento sobre o tema. Por isso, o presente trabalho não visa verificar teorias e sim proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito e de mais fácil aplicabilidade.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é bibliográfica e participante. A pesquisa é bibliográfica por ser desenvolvida com base em material acessível ao público em geral publicado em livros, revistas e artigos sobre gestão Pública e *Balanced Scorecard*. É participante, pois não se esgota na figura do pesquisador. Foram realizadas entrevistas abertas em instituições públicas que implantaram o BSC para conhecer a experiência de implantação do BSC nessas organizações. Procurou-se ouvir o relato de cada entrevistado e provocá-los quanto à necessidade de se customizar esta ferramenta para a gestão pública. Após o relato de cada entrevistado, era apresentado a proposta do pesquisador de adaptação do BSC para a administração pública brasileira. Por isso, a fronteira entre o autor e o pesquisado foi muito tênue, ora questionava, ora era questionado.

## **3. O BALANCED SCORECARD E O SETOR PÚBLICO**

Vivemos hoje num ambiente caracterizado por um ritmo acelerado de transformações, onde a incerteza e a mudança fazem parte do cotidiano. Neste contexto, o planejamento não pode estar distanciado da ação.

O setor privado tem reagido com maior rapidez que o setor público, adaptando-se melhor a este cenário de incertezas, modificando suas estratégias de atuação, aumentando sua eficiência e reduzindo seus custos de produção.

É claro que a administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas nunca deve perder a perspectiva de que, enquanto o setor privado visa à maximização do lucro, o setor público tem como objetivo cumprir a sua função social. Por isso, não se pode simplesmente aplicar diretamente os princípios da administração de empresas na gestão pública. Marini (1999) afirma que o importante é fazer as apropriações e adaptações necessárias no sentido de dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, a ajude cumprir com suas finalidades.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) aponta as principais diferenças entre a administração pública e a privada. No setor privado, a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços; no setor público, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Além disso, enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meios políticos eleitos - controla a

administração pública. Em adição, a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, já a administração pública está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão estratégica que vem sendo, exaustivamente, utilizada em Sistemas de Gestão das empresas privadas. Contudo, sua aplicação no setor público é um desafio a vencer, pois é preciso adaptar esta metodologia para que sejam preservadas as especificidades da área pública .

Marques (2003) mostra que as instituições públicas não necessariamente são obrigadas a adotar as quatro perspectivas genéricas do *Balanced Scorecard* (aprendizado e crescimento, processos internos, cliente e finanças). O importante é a aplicação da metodologia, com a adoção de um sistema enxuto de medição, edificado sob diferentes perspectivas do negócio, refletindo as diretrizes do futuro e o posicionamento competitivo da organização, integrando a gestão e servindo como seu principal instrumento de gestão estratégica.

#### **4. A EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Percebe-se que há um movimento incipiente pela adoção da metodologia conhecida como *Balanced Scorecard* na administração pública brasileira. Algumas instituições como a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES), o INCA e a Embrapa começaram a implantar o BSC em 2002/2003, mas por resistência administrativa, customização inadequada e/ou descontinuidade administrativa abandonaram ou adiaram a sua implantação.

Contudo, mesmo que este movimento de adoção do *Balanced Scorecard* na administração pública não esteja maduro, há sem dúvida alguma, nos últimos anos, inúmeras iniciativas de implantação desta metodologia nos governos estaduais e no governo federal.

O presente trabalho procurou pesquisar órgãos da administração direta e indireta que estão tendo ou estiveram a experiência de implantar o BSC para saber como estas instituições adaptaram esta metodologia à natureza de sua atividade. Foram entrevistados gerentes responsáveis pela formulação e/ou implantação do BSC em seis órgãos da administração pública. Dentre estas instituições há uma autarquia federal da área de Saúde, uma secretaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, duas autarquias federais da área de pesquisa, um órgão do estado do Rio de Janeiro da área de saúde, uma autarquia vinculada à Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia e um órgão da administração direta do Ministério da Defesa.

#### **5. RESULTADOS**

Em primeiro lugar foi perguntado aos responsáveis pela formulação e/ou implantação do BSC em todas as organizações pesquisadas se elas trabalhavam com ferramentas de gestão da qualidade. Todos responderam que suas instituições participam dos prêmios de qualidades estaduais e/ou nacionais. Alguns são avaliadores do Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ) e/ou do Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF). Percebe-se que este movimento pela qualidade foi o principal motivador para a decisão de adoção desta metodologia de medição do desempenho organizacional nestas organizações, pois o critério resultados no PNQ e no PQGF correspondem respectivamente a 45% e 46% da pontuação geral destes prêmios.

Em adição, considerando que Modelo de Excelência em Gestão Pública (Brasil 2004, SEGES) foi criado com o objetivo de tornar a administração pública brasileira mais moderna e orientada para o cidadão, foi questionado se os gestores que formularam e implantaram o *Balanced Scorecard* em suas organizações tinham conhecimento sobre gestão pública e se usaram como referencial para a customização de seu BSC o Modelo de Gestão Pública.

Apenas duas das seis instituições pesquisadas levaram em conta o referido modelo para a criação de seus *scorecards*. Verifica-se aí que há uma lacuna na formulação dos *Balanced Scorecards* em grande parte destas organizações, pois não foram considerados aspectos importantes para dotá-las de uma gestão pública moderna e orientada para o cidadão.

Outra questão levantada foi se devido ao caráter público destas instituições, havia necessidade de mudar a relação de causa e efeito entre a perspectiva financeira e as demais perspectivas. Neste sentido, vale destacar que Norton e Kaplan (2004) afirmam que o *Balanced Scorecard* pode ser facilmente adaptado para organizações públicas e instituições sem fins lucrativos, possibilitando a estas empresas manter seus gastos dentro dos limites orçamentários e atender aos seus clientes e partes interessadas.

Das seis organizações pesquisadas, apenas duas mantiveram a perspectiva financeira no topo da hierarquia na relação de causa e efeito de seu BSC. O gerente responsável pela implantação do *Balanced Scorecard* numa destas instituições argumenta que a necessidade de captação de recursos financeiros é um aspecto básico para a sobrevivência da organização. Parte-se do princípio que, sem recursos financeiros, nenhuma instituição pode funcionar. Portanto, as ações desenvolvidas pela organização precisam ter este objetivo - do contrário a sua missão institucional jamais poderá ser cumprida. Ademais, ele acrescenta que seu órgão tem uma característica muito peculiar na administração pública: possui concorrentes privados, o que justificaria a adoção da perspectiva financeira como a principal de seu mapa estratégico.

Outro órgão, devido ao mesmo argumento apresentado, considerou que a perspectiva financeira é a segunda perspectiva de seu mapa estratégico estando abaixo apenas da perspectiva sociedade pois apesar de necessitar captar recursos para manter sua operação, os recursos financeiros são alocados para o cumprimento de sua função social.

Numa autarquia federal vinculada a área de pesquisa nuclear, o gestor argumentou que devido à Lei de Inovação Tecnológica, a perspectiva financeira em sua instituição assume um papel muito importante. Para ele o cumprimento da visão da instituição de “Ser um centro de excelência com substanciais contribuições em conhecimento, inovação e transferência de tecnologia” depende desta perspectiva. Por isso, esta instituição possui diversos indicadores de transferência de tecnologia tais como: cobrança de *royalties* e número de patentes que permitem averiguar se a organização está caminhando para o alcance da visão. Este gestor afirmou que entende a preocupação de se colocar a perspectiva financeira como a que dê suporte ao atingimento das outras perspectivas, mas que para a organização em que ele está inserido, a perspectiva financeira deve estar no topo da hierarquia na relação de causa e efeito do BSC, pois é através do bom andamento da mesma que a empresa alcançará a sua visão institucional.

Uma instituição optou por retirar a perspectiva financeira de seu *Balanced Scorecard* e criar uma perspectiva chamada recursos que engloba os recursos financeiros, os recursos de materiais e as pessoas nesta perspectiva. Isto se deve ao fato de que por entender que a administração pública não visa o lucro, esta organização entendeu que uma perspectiva que refletisse o seu esforço de ser sustentável ao longo do tempo reflete melhor uma instituição pública.

As duas organizações que afirmaram que customizaram seus *Balanced Scorecards* usando como referencial o Modelo de Gestão Pública argumentaram que por não visarem lucro, a perspectiva financeira, ao invés de ser o objetivo final da instituição, é uma perspectiva essencial para sobrevivência da mesma e para dar suporte para o cumprimento de sua função social. Por isso, ambas consideram que a perspectiva financeira deve sair do topo do BSC e ir para base. Para estas instituições, um bom andamento dos objetivos financeiros cria condições para que haja uma melhoria dos objetivos ligados às pessoas e as atividades de aprimoramento da gestão.

Um órgão do setor público precisa ter um orçamento que torne possível o andamento das suas atividades, mas considerando que na administração pública não se busca o interesse dos acionistas e sim o atendimento das necessidades da sociedade, a perspectiva financeira não pode ter a mesma relevância que para uma empresa do setor privado. Por isso, a idéia de inverter a posição da perspectiva financeira, na relação de causa e efeito do BSC, parece ser a decisão mais acertada para um órgão público.

Diversos autores, tais como, Motta (2003) ao apresentar a implantação do *Balanced Scorecard* no Instituto Nacional do Câncer (INCA) e Melgaço (2003) ao mostrar o modelo de BSC adotado na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES), afirmam que, para organizações públicas, a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento.

Ademais, foi perguntado como era tratada a perspectiva aprendizado e crescimento nestas organizações, levando em conta que num processo de modernização da gestão, o fator recursos - humanos é chave para uma transformação da gestão. Não seria adequado desmembrar a perspectiva aprendizado e crescimento em duas, uma voltada para as pessoas e outra para modernização da gestão?

Foi interessante perceber que algumas instituições tinham esta mesma preocupação. Um dos entrevistados afirmou que depois de elaborar relatórios de gestão de sua organização para concorrer aos prêmios de qualidade, verificou que a sua instituição não dava atenção à força de trabalho. Ele argumentou que isto se deve as limitações da gestão de pessoas no serviço público. Na administração pública é difícil criar políticas de valorização do pessoal, reter os talentos e renovar o quadro de pessoal.

Por isso, a perspectiva aprendizado e crescimento de sua empresa foi desmembrada em duas: criando uma chamada pessoas e conhecimento e outra chamada estrutura e tecnologia. Na primeira perspectiva estão incluídos objetivos estratégicos que visam desenvolver as pessoas, melhorar a gestão do capital intelectual, implantar a gestão do conhecimento e aumentar a motivação do corpo funcional. A outra perspectiva está orientada para o aperfeiçoamento da gestão. Com o mesmo objetivo de separar a gestão de pessoas das atividades de aprimoramento da gestão, outra instituição pesquisada criou uma perspectiva chamada pessoas e outra chamada modernização administrativa.

Duas instituições, apesar de não criarem perspectivas diferentes para as pessoas e para o aprimoramento da gestão, criaram objetivos estratégicos específicos para estes dois assuntos, mostrando mesmo indiretamente que há uma necessidade do setor público de tratar de forma separada as pessoas e a modernização administrativa, pois para se criar um processo de modernização da administração pública com foco em resultados e orientado para o cidadão, precisamos conscientizar os servidores públicos. Quem muda não são as organizações, mas sim as pessoas.

Segundo Marini (2002), a valorização do servidor é condição sine qua non para que o processo de modernização administrativa tenha êxito, pois a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se alcançar todos os outros objetivos. Vivemos na sociedade do conhecimento, onde se privilegia o conhecimento como principal fator de produção e estimulador da economia. Sendo assim, para enfrentar as limitações impostas pela forte cultura burocrática dominante, é preciso estimular a capacidade empreendedora e criativa e rejeitar posturas paternalistas e diferenciadas na gestão de pessoal.

Hernades, Cruz e Falcão (2000) ratificam que a causa fundamental para o sucesso de uma organização são as pessoas, enfocadas pelo BSC na perspectiva aprendizado e crescimento. É preciso contratar as pessoas certas, treiná-las, motivá-las e orientá-las corretamente, bem como, tornar o processo de aprendizado, uma atividade contínua e de toda força de trabalho.

Outro questionamento feito, foi se a questão da eficiência foi levada em conta na elaboração do BSC nestas organizações, pois num país onde o Estado não tem condições de atender todas as demandas sociais por carência de recursos, a otimização dos mesmos deveria ser uma questão central. Contudo, no universo das organizações pesquisadas, apenas uma instituição tinha objetivos que tratavam de maneira superficial da questão da eficiência. Comprova-se que, apesar da eficiência ser um princípio constitucional que rege a administração pública e um critério do Modelo de Gestão Pública criado pelo Ministério do Planejamento, esta questão não faz parte da cultura das organizações públicas. Em uma amostra de organizações de vanguarda da administração pública que implantaram o BSC, apenas uma, ainda que timidamente, se preocupou com a questão da eficiência ao criar seu *Balanced Scorecard*. É necessário destacar que o fato do orçamento público não estar atrelado ao resultado contribui para esta falta de cultura de busca da eficiência, pois o processo de orçamentação é baseado no passado. Privilegia-se a organização que tem a maior capacidade de gastos e não a que gasta de acordo com as suas necessidades. É prática comum na administração pública a realização no final do exercício de despesas supérfluas ou sem critério, tal como a compra de material de consumo em excesso, para evitar a devolução dos recursos excedentes ao Tesouro Nacional, pois um órgão que devolve recursos terá seu orçamento reduzido no ano posterior.

Apesar disso, verificou-se que todos entrevistados tiveram uma reação bastante positiva ao serem alertados para a necessidade de ter no BSC de suas organizações objetivos que estimulem a busca da eficiência na prestação de serviços.

Finalmente, considerando que as ações do Estado devem estar orientadas ao cidadão e à sociedade, na condição de usuários de serviços públicos e destinatários das ações das organizações públicas (Brasil 2004, SEGES); foi indagado se eles consideram importante ter uma perspectiva para a sociedade. Dos seis órgãos pesquisados, três possuem uma perspectiva para sociedade. Uma organização optou por ter uma perspectiva chamada imagem, onde há objetivos ligados à satisfação dos clientes, funcionários e da sociedade.

Outro entrevistado alegou que sua instituição não criou uma perspectiva para sociedade devido à natureza de sua atividade; por ser um órgão da administração direta esta organização não lida diretamente com o cidadão. A gerente de qualidade de outra instituição afirmou que em seu BSC a perspectiva cliente/ mercado atende aos clientes e a sociedade.

## **6. CONCLUSÕES**

A proposta inicial da presente pesquisa era iniciar para o debate sobre a necessidade de se adaptar o BSC ao setor público. Para isso, foram entrevistados gestores responsáveis pelo processo de implantação do *Balanced Scorecard* em organizações públicas.

Através destas entrevistas foi possível observar que as premiações da qualidade motivaram os órgãos públicos a adotar o BSC. Em adição, percebeu-se que a grande maioria das instituições pesquisadas (2/3 do total pesquisado) não usou o Modelo de Gestão Pública como referencial para customização do BSC em suas organizações. Verifica-se aí uma importante oportunidade de melhoria na formulação dos *Balanced Scorecards* em grande parte destes órgãos. O BSC de uma organização pública deve contemplar os fundamentos do Modelo de Gestão Pública e os princípios constitucionais que regem a administração pública brasileira.

Ademais, se verificou que algumas organizações públicas perceberam a necessidade de se inverter a posição da perspectiva financeira na relação de causa e efeito do BSC, pois o orçamento, para um órgão público, é um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. Contudo, podemos afirmar que ainda não há um consenso de como deve ser tratada a perspectiva financeira numa instituição pública.

É interessante destacar que algumas organizações públicas, que adotam o *Balanced Scorecard*, separam a perspectiva aprendizado e crescimento em duas novas perspectivas: uma perspectiva para pessoas e outra para modernização administrativa. Isto se deve ao fato de que além das pessoas serem um fator essencial para tornar a gestão pública mais moderna e focada em resultados, é preciso dar destaque ao aprimoramento da gestão. O processo de modernização administrativa é um processo chave para tornar o Estado mais ágil, transparente e orientado para o cidadão. Por isso, é necessário criar uma perspectiva específica para este processo.

Em adição, foi identificado que, apesar da questão da eficiência fazer parte do discurso de melhora da gestão pública, sendo inclusive um princípio constitucional que rege a administração pública, a quase totalidade das organizações pesquisadas não possuem objetivos e indicadores que tratam desta questão. Percebe-se que, se queremos tornar o Estado Brasileiro mais moderno e focado em resultados, esta questão precisa ser melhor internalizada e trabalhada nas organizações públicas.

Considerando a necessidade de se customizar o *Balanced Scorecard* para torná-lo mais funcional para a administração pública brasileira, verifica-se a necessidade de se criar uma perspectiva específica para a sociedade, pois é preciso aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, ou seja, é preciso demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do Século XXI**. Brasília: Editora UnB, 1999.

MARQUES, R. A. **Avaliação dos resultados da utilização dos critérios de excelência do PNQ em instituições de P&D**. 2004. 149f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Qualidade Total) - Departamento de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, Goiânia. 2004.

MELGAÇO, M. M. Avaliando o desempenho de uma secretaria de governo. **Banas Qualidade**, São Paulo, 2003.

MOTTA, R. **Balanced scorecard em organizações públicas e sem fins lucrativos um sistema de medição para alinhar e gerenciar o sucesso da estratégia**. CONGRESSO BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, 13. Rio de Janeiro, 2003.

NORTON, D. P. & KAPLAN, R. S. **Mapas estratégicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.