

Proposta para implantação de BSC em uma instituição pública, usando como base o Planejamento Estratégico do Inmetro

Adauto de Oliveira Barros Neto ¹

aoneto@inmetro.gov.br

Stella Regina Reis da Costa ²

Stellare@ig.com.br

¹ Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro

² Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente / Universidade Federal Fluminense – LATEC/UFF

RESUMO

Este trabalho apresenta uma proposta para implantação do Balanced Scorecard com as perspectivas adaptadas para uma Instituição pública cujo planejamento estratégico já está estruturado. O estudo de caso específico da Diretoria de Metrologia Científica e Industrial do Inmetro procura exemplificar a viabilidade de aplicação através da estrutura existente, a partir da análise de seus indicadores concomitantes com a missão, a visão e os objetivos estratégicos institucionais, e as proposições de valores disponibilizados a seus Clientes e Governo. Propõe um mapa estratégico em perspectivas adaptado aos atuais objetivos e processos institucionais, discute o desdobramento de alguns indicadores da estrutura adaptados às perspectivas propostas.

Palavras-chave: BSC na instituição pública, Mapa estratégico, Indicadores de desempenho.

1. INTRODUÇÃO

As atividades de metrologia científica, sobretudo, as desempenhadas pelos laboratórios de referências nacionais do Inmetro têm como resultados: Certificados de calibração, Relatórios de Ensaio e, como resultados de pesquisas e desenvolvimento em grandezas físicas, produtos tais como Materiais de Referência certificados, *softwares*, sistemas de medições, publicações especializadas, cursos, seminários, *workshop* de metrologia e treinamentos em busca da manutenção permanente dos melhores resultados metrológicos. Esses produtos ou serviços têm como clientes diretos, as Instituições de Pesquisas nacionais, Universidades, Instituições de metrologia e de pesquisas e órgãos comerciais que atendem a sociedade.

A necessidade de se medir o desempenho dos processos relativos aos produtos disponibilizados, exige que as interfaces entre áreas distintas da organização tenham dados formalizados em um sistema de informações, que possibilite chegar a resultados mensuráveis. A relação entre quem é o cliente e quem é o fornecedor entre áreas é um dos condicionadores de resultados. Conforme afirma JURAN (1992): a melhor maneira de entender o cliente é transformando-se em cliente, sendo todos sabedores do “por que fazer”. KAPLAN & NORTON (2001) alertam que em uma organização pública é necessário definir o cliente “... Quem é o cliente – o que paga ou o que recebe?”

Outro complicador para se conhecer o desempenho de um órgão público está na relação de dependência direta do Governo, conforme afirma BOYNE (2003, p. 224), no serviço público: “as definições de desempenho não são técnicas universais, mas são construídas politicamente e contingentes de uma variedade de circunstâncias”.

2. OBJETIVO

Esta pesquisa busca propor um mapa estratégico de acordo com as perspectivas do *Balanced Scorecard (BSC)* de Kaplan & Norton, adaptado a órgãos do governo, que possibilite, a partir deste, definir as relações de causa e efeito entre os indicadores desde a missão da organização, até os níveis operacionais nos processos específicos.

Os autores pretendem com este trabalho, preparar um setor de órgão público para a implantação do *BSC*. Esta proposta pode ter sua aplicação estendida a outras organizações de mesmo ramo de atuação, ou similares.

Pretende-se, ainda, mostrar a importância de um conjunto de indicadores e a relação de causa e efeito entre eles, bem como a importância de sua utilização como ferramenta do sistema de medição do desempenho da organização.

3. OS FUNDAMENTOS DO *BSC*

O *BSC* foi desenvolvido como resultado de um projeto de pesquisa datado de 1990, executado sob a liderança de David Norton, executivo do Instituto Nolan Norton e teve Robert Kaplan, como consultor acadêmico. O estudo, realizado em conjunto com 12 empresas americanas consideradas como sendo de destaque na mensuração de desempenho, constatou que algumas empresas já adotavam um *scorecard* que incluíam, além de medidas financeiras, medidas de desempenho tais como prazos de entrega, qualidade, ciclos de produção e eficácia no desenvolvimento de novos produtos. KAPLAN e NORTON (1996) relataram que: “O estudo foi motivado pela crença de que os métodos existentes para avaliação de desempenho empresariais em geral apoiado nos indicadores contábeis e financeiros, estavam se tornando obsoletos”.

O atual nome, *Balanced Scorecard*, provém de uma variação do nome – *Corporate Scorecard*, usado pela *Analog Dedicés*, uma das empresas estudadas, e a metodologia do *BSC* é derivada do conceito de “*Key Performance Indicators*” (*KPI*), criado por especialistas do *Massachusetts Institute of Technology*, também conhecido como “Fatores críticos de Desempenho”. Kaplan e Norton adaptaram o conceito de *KPI*, deixando-o mais estruturado, sugerindo que os indicadores de desempenho das empresas fossem de quatro dimensões ou perspectivas, que são: Financeira, Processos internos, Clientes e Aprendizado e crescimento.

No entanto, para EPSTEIN e MANZONI (1997 apud TEIXEIRA 2003, p. 31), a idéia de se ter alguma forma de quadro equilibrado de desempenho não é nova, pois na França, por exemplo, as companhias usam uma ferramenta chamada *Tableau de Bord* há mais de cinquenta anos. Neste contexto, KAPLAN e NORTON (1998, apud TEIXEIRA 2003) afirmou que o *Tableau de Bord* usa medidas financeiras justamente como o *balanced scorecard* e que poderia ser visto como uma descoberta independente, embora tardia, dos princípios subjacentes ao *Tableau de Bord*, mas, a ferramenta francesa apresenta um grande defeito pois os estudiosos franceses falharam em não notar que a prática real dependia principalmente de indicadores financeiros e, também não documentaram que os sistemas de mensuração das empresas eram orientados para o controle de curto prazo e não ligados à estratégia.

3.1. ESTRUTURA DO *BSC* REVISADA

A experiência de aplicação do *BSC* em instituições privadas, permitiu aos autores o desenvolvimento de idéias e alterações na estrutura básica, para aplicações em Organizações Sem Fins Lucrativos, Governamentais e de Assistência Médica. Essa estrutura, revisada em 2000, foi transformada em cinco princípios básicos, mantendo a mesma essência:

- Traduzir a Estratégia em Termos Operacionais;

- Alinhar a Organização à Estratégia;
- Traduzir a Estratégia em Tarefa de Todos;
- Converter a Estratégia em Processo Contínuo;
- Mobilizar a Mudança por meio da Liderança Executiva.

Os cinco princípios da organização orientada para a estratégia passaram a ser representados pela Figura 1:



Figura 1 – Princípios da organização focalizada na estratégia
 Fonte: KAPLAN e NORTON (2000, p. 19)

3.2. O BSC NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Em princípio, as quatro perspectivas idealizadas para o BSC são as divisões ou classificações em áreas de gerenciamento de acordo com as categorias, dimensões ou natureza dos resultados. KAPLAN e NORTON (1997) afirmam que as quatro perspectivas do BSC devem funcionar como modelo e não como camisa de força, não existindo qualquer teorema matemático garantindo que esse número de perspectivas seja suficiente. A Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ (2001), através de seu Comitê Temático afirma que o número máximo de perspectivas são oito, mas que sete perspectivas são suficientes.

Criado inicialmente como ferramenta para medir desempenho em empresas privadas, o BSC vem sendo adaptado à empresas públicas. KAPLAN e NORTON (2001) afirmam que durante os últimos cinco anos o *Balanced Scorecard* tem sido aplicado por organizações sem fins lucrativos e organizações do Governo. A nova estrutura para instituições públicas leva em consideração a dificuldade que estas instituições encontram na definição da estratégia.

Para instituições privadas, a estrutura do *BSC* tem na perspectiva financeira o objetivo principal enquanto que nas instituições públicas, o objetivo está na execução maximizada com o mínimo de recurso.

De acordo com KAPLAN e NORTON (2001) nas instituições públicas: “A missão da organização deve ser destacada no nível mais alto dos *scorecards*.” A Figura 2 apresenta a comparação entre as perspectivas para organizações do setor privado e Organizações do setor público e entidades sem fins lucrativos num modelo para criação de valor.

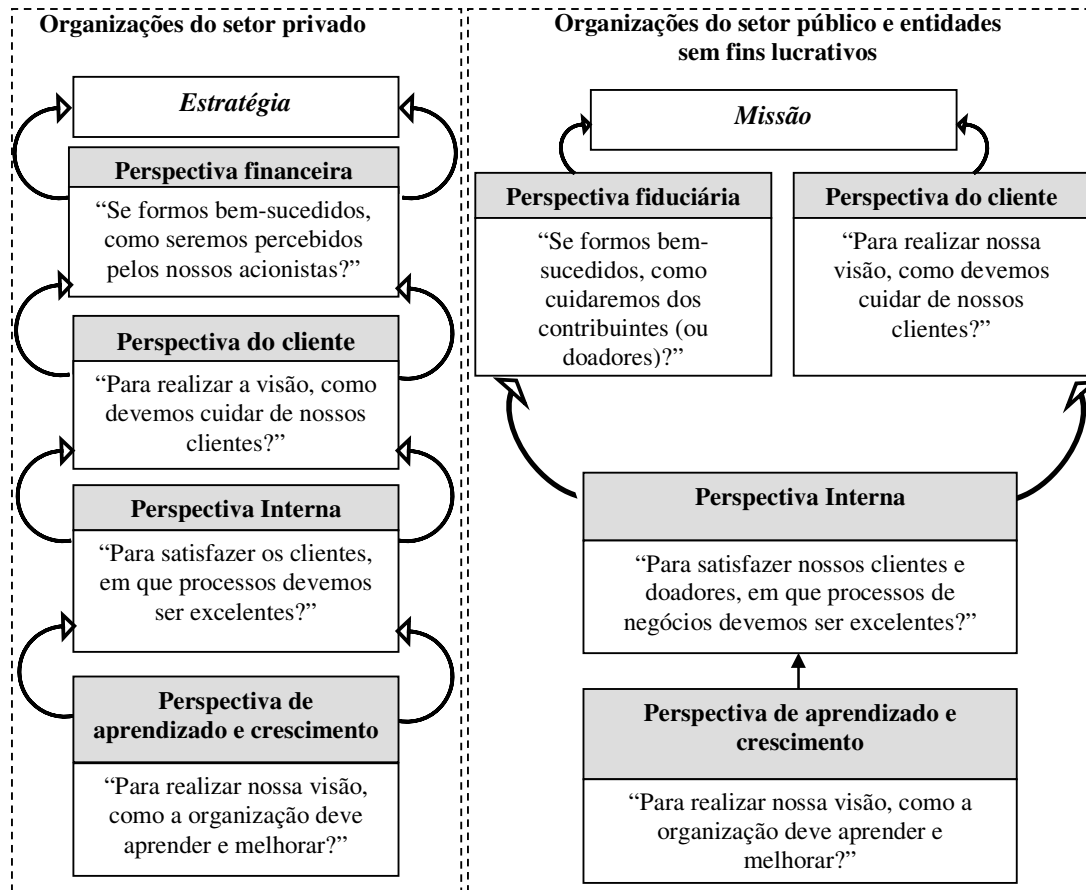


Figura 2 – Modelo simples de criação de valor.
Fonte: Adaptado de KAPLAN e NORTON (2004)

4. METODOLOGIA

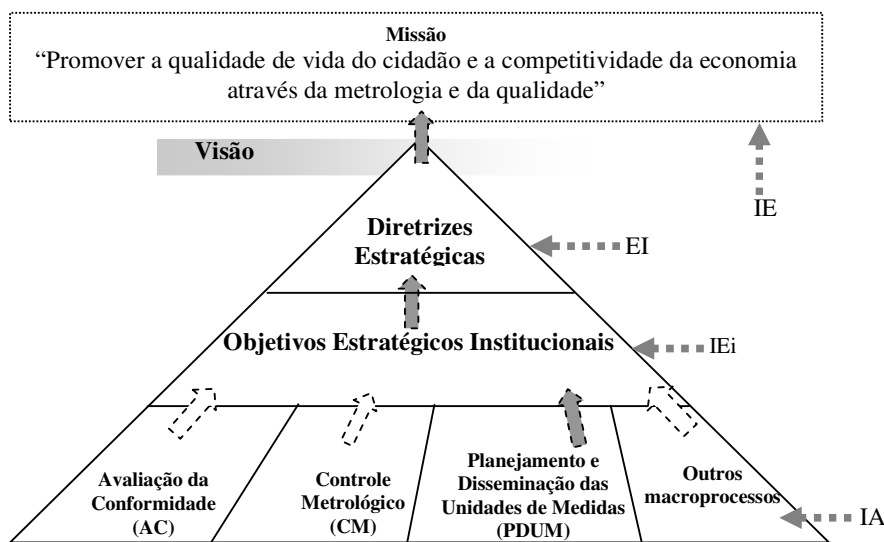
Do ponto de vista da estratégia, esta pesquisa está baseada na estratégia do levantamento de dados na busca de responder “o quê” deve ser proposto como solução ao problema. A resposta a este questionamento está limitada à proposição de solução para o problema, que no caso específico deste trabalho, restringe-se ao desempenho da Diretoria de Metrologia Científica do Inmetro.

Com relação ao período da pesquisa, no que concerne à documentação institucional, foram pesquisados documentos referentes ao Planejamento Estratégico realizado em 2002 para o período de 2002 – 2010, documentos do macroprocesso Padronização e Disseminação de Unidades de Medidas (PDUM), referente ao Planejamento Estratégico realizado em 2002, para o período de 2003-2007 e a documentação da revisão de junho de 2005.

Quanto aos fins, pode-se caracterizar esta pesquisa como intervencionista, pois, durante a análise de documentos, processos, objetivos e indicadores do Inmetro, identificou-se inconsistências nas informações ou falta de informações essenciais para o gerenciamento de indicadores concomitantes com seus respectivos objetivos institucionais e propõe soluções através de revisões de documentos e elaboração de banco de dados para viabilizar a estrutura atual ou para a preparação e implementação da proposta apresentada. Portanto, quanto aos meios, é uma pesquisa ação, e, pode também ser considerada como um estudo de caso por conter resultados provenientes do levantamento de dados específicos de um período de tempo definido, relativo ao planejamento estratégico de um dos macroprocessos na estrutura de gestão do Inmetro.

5. A ESTRUTURA DE INDICADORES NO INMETRO

A estrutura dos indicadores, conforme Figura 3, de acordo com a metodologia de segmentação do Inmetro, está definida em seis grandes processos finalísticos voltados para a obtenção de resultados para a sociedade.



Fonte: Adaptado do Planejamento Estratégico do Inmetro (2002 – 2010)
 Figura 3 Estrutura dos indicadores no Inmetro

Os seis processos finalísticos da estrutura de Planejamento Estratégico do Inmetro são:
 Avaliação da Conformidade de Produtos, Processos e Serviços (AC);
 Controle metrológico (CM);
 Padronização e Disseminação das Unidades de Medida (PDUM);
 Informação Tecnológica em Metrologia e Qualidade (ITQM);
 Articulação Internacional;
 Acreditação de Laboratórios e Organismos (ACRE).

6. RESULTADOS

6.1. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICADORES

Todos os indicadores do Inmetro constam no sistema de medição de desempenho - Planest, onde são monitorados qualitativa e quantitativamente todos os processos e objetivos da instituição. Os indicadores identificados como Indicadores Estratégicos IE, Indicadores

Estratégicos Institucionais IEi e Indicadores de Ação IA no macroprocesso do PDUM, é proposição dos autores, e tem a finalidade de facilitar o desenvolvimento deste trabalho.

6.2. PROPOSTA DE UM MAPA ESTRATÉGICO DO PDUM EM PERSPECTIVAS

De acordo com KAPLAN e NORTON (1997), não existe qualquer teorema matemático garantindo que quatro perspectivas para um mapa estratégico sejam suficientes, já a FPNQ (2001) concluiu que sete perspectivas são suficientes.

Como proposta deste trabalho, e considerando as informações do Planejamento institucional e do Planejamento do macroprocesso específico do PDUM, considerando a proposta de Kaplan e Norton e o Relatório do Comitê Temático do PNQ, Foi feita uma adaptação do mapa estratégico do macroprocesso específico PDUM em seis perspectivas, conforme mostra a Figura 4: Cliente, Fiduciária/governo, Proposição de valores, Processos internos, Inovação e Aprendizado e crescimento.

As perspectivas sugeridas por Kaplan e Norton são: aprendizado e crescimento, processos internos, clientes e perspectiva financeira. No mapa estratégico genérico, de KAPLAN e NORTON (2004) as proposições de valores aos clientes, estão incluídas na perspectiva do Cliente.

Na proposta deste trabalho, a inclusão de uma perspectiva para a Proposição de valores se justifica por ser os indicadores de resultados (*Outcomes*) desta perspectiva, dependentes de indicadores direcionadores (*Drivers*) provenientes dos processos específicos do PDUM e de outros macroprocesso da estrutura estratégica do Inmetro.

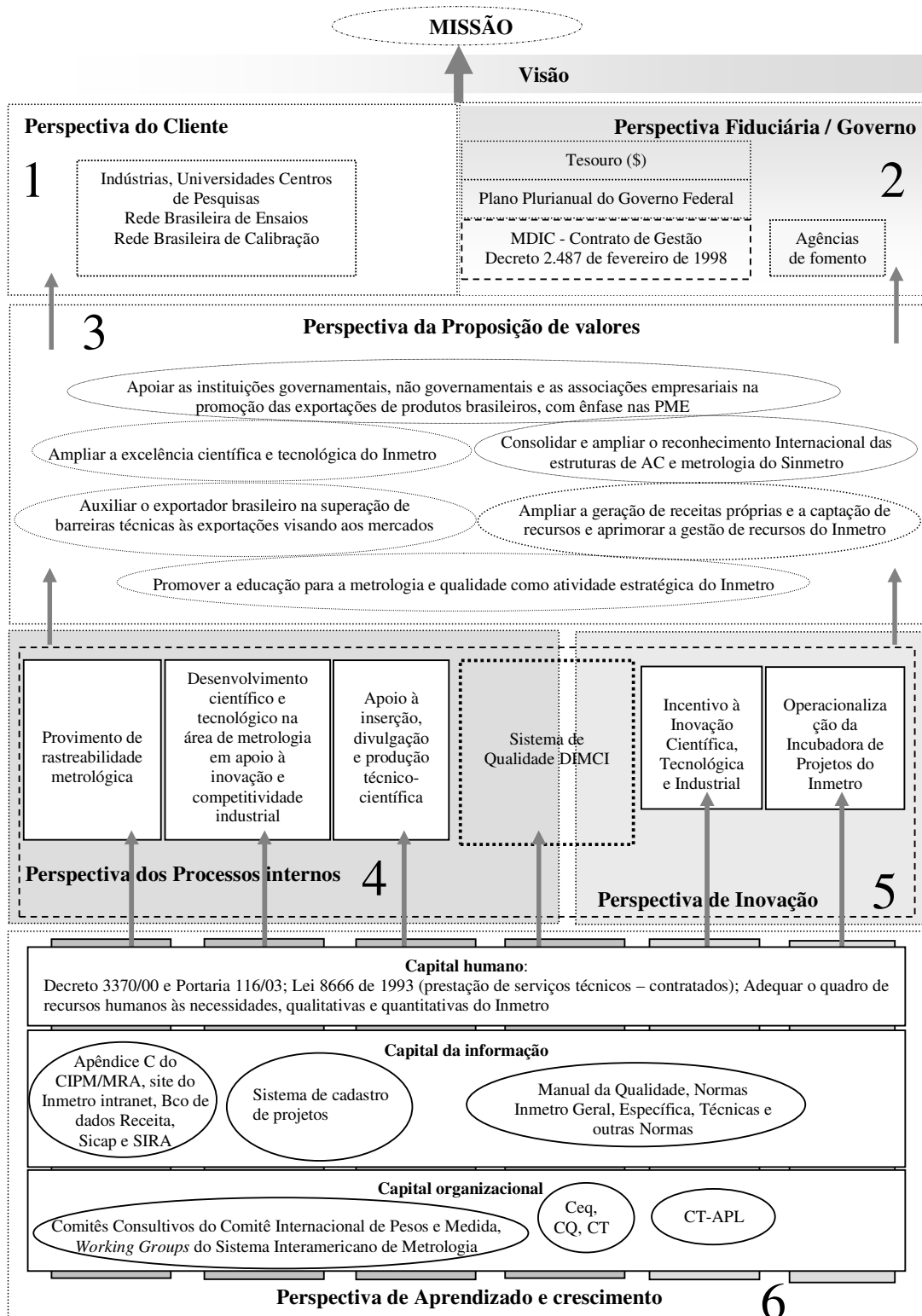


Figura 4 – Proposta de Mapa estratégico em perspectivas do Macroprocesso PDUM
Fonte: Adaptado, de KAPLAN e NORTON (2004).

6.3. DESDOBRAMENTO DE INDICADORES

A partir do Mapa estratégico do macroprocesso PDUM proposto na Figura 4, considerando os indicadores classificados do item 6 e os relacionados no quadro 1, ligados ao índice de auto-sustentação financeira utilizado como exemplo, respectivamente IE, IEi e indicadores IA, conforme proposição deste trabalho, para implantação do *BSC* os autores sugerem disponibilizar os indicadores a serem desdobrados e classificados, em hierarquia, nível de decisão e em perspectivas do negócio.

Para este trabalho, a partir de um conjunto de indicadores já existentes em um Planejamento Estratégico estruturado e implementado, são apresentados os desdobramentos e classificações dos indicadores numa relação de causa e efeito para o **índice de auto sustentação financeira IE5**, desde a missão, até os indicadores de ação.

Para o preenchimento do quadro proposto, o desdobramento desde a missão até os indicadores de ação é uma tarefa que, sob coordenação, deve envolver a força de trabalho responsável pela execução das etapas identificadas nas relações de causa e efeito. O exemplo apresentado, não obstante estar contidos no Planest, não está assim dispostos, ou seja, nesta relação de causa e efeito, visto que o Inmetro, ainda não utiliza os conceitos do *BSC*.

No desdobramento, considera-se conforme os Critérios de Excelência da FPNQ (2005), o nível decisório (*Outcome/Driver*), a perspectiva, os Fatores críticos de sucesso (Fcs) e a hierarquia de cada indicador (Estratégico/Gerencial), conforme figura 5 e quadro 1:

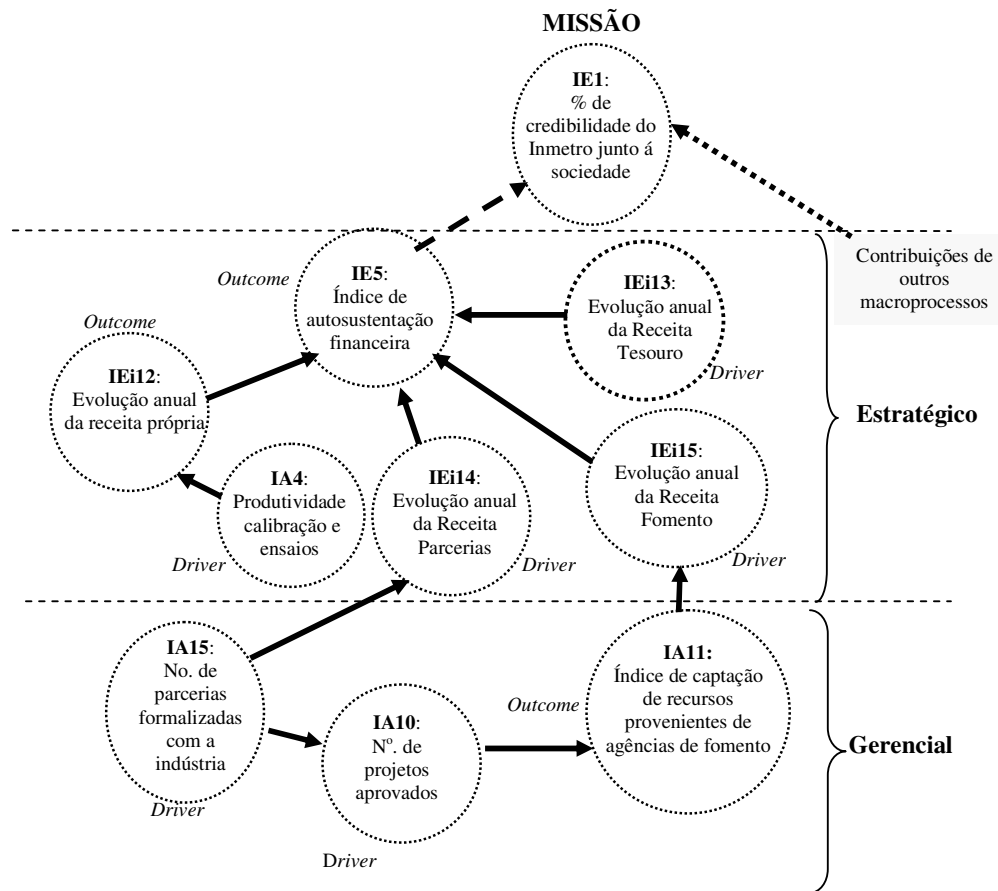


Figura 5 – Diagrama de desdobramento do indicador de Índice de auto-sustentação financeira

Quadro 1 – Complementos do desdobramento do índice de auto-sustentação financeira IE5

Perspectiva	Indicador	Objetivo	Fatores críticos de sucesso (Fcs)
Cliente	IE1	Missão	
Fiduciária/Governo	IE5	Solidez e Excelência institucional	
Fiduciária/Governo	IEi12	Ampliar a geração de receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro	
Fiduciária/Governo	IEi13		
Fiduciária/Governo	IEi14		
Fiduciária/Governo	IEi15		
Processos internos	IA4	Obter uma gestão diferenciada	<ul style="list-style-type: none"> • Horas parada por problema com infra-estrutura
Processos internos	IA10		<ul style="list-style-type: none"> • R H
Fiduciária/Governo	IA11		<ul style="list-style-type: none"> • R H
Processos internos	IA15		<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura • R H

6.4. ANÁLISE DO DESDOBRAMENTO

Devido à relevância inerente ao objeto da pesquisa, alguns temas necessitam de considerações mais aprofundada. Para efeito deste artigo, destacam-se as considerações a cerca do **levantamento das informações**; do objetivo estratégico institucional **ampliação da Receita do Inmetro** e do indicador de **índice de auto sustentação financeira do Inmetro**:

6.5. LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Durante a pesquisa, no levantamento das informações contidas neste trabalho, constatou-se a dificuldade na aquisição de algumas informações, mais especificamente aquelas informações referentes às atividades dos laboratórios da DIMCI, cujos registros compõem indicadores de ação. Portanto, são informações necessárias ao acompanhamento da gestão estratégica. Cabe enfatizar que às atividades dos laboratórios citadas neste item não são aquelas referentes aos resultados de medições gerados nas execuções de serviços de calibração ou ensaios, pois estas atividades, são executadas de acordo com Normas Inmetro e são formalizadas em registros de medições, planilhas de cálculos, Certificados de calibração e Relatórios de ensaios e de acordo com o Sistema de Qualidade implantado. Estas constatações, referentes a dificuldades para aquisição de informações gerenciais, justificam a indisponibilidade de alguns indicadores e apontam para falta de um sistema para registros de atividades que possibilite evidenciar o desempenho do macroprocesso PDUM.

6.6. AMPLIAÇÃO DE RECEITA DO INMETRO

O objetivo estratégico institucional “Ampliar a geração de receitas próprias e a captação de recursos, e aprimorar a gestão de recursos do Inmetro”, medidos pelos indicadores IEi12 até IEi15, em princípio, parece contraditório com a condição de órgão público. No entanto, comparando este objetivo com a Visão do Inmetro, qual seja: **“Consolidar-se como referência de confiança junto à sociedade brasileira, equiparando-se aos melhores do mundo e dispor de autonomia de gestão”**, pode-se identificar que para atender a esse objetivo, o instituto precisa gerenciar sua captação de recursos. A captação de recursos através de parcerias com as indústrias, prestação de serviços de disseminação de unidades de medidas, projetos apresentados às agências de fomento e através dos recursos provenientes do Tesouro, são essenciais para que o Inmetro execute seus processos e cumpra com sua missão.

6.7. ÍNDICE DE AUTO-SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA

O indicador de resultado (*Outcome*) IE5 tem como seus quatro direcionadores (*Drivers*) os indicadores IEi12 (Evolução anual da receita própria), IEi13 (Evolução anual da receita Tesouro), IEi14 (Evolução anual da receita Parcerias) e IEi15 (Evolução anual da receita Fomento). Entre esses indicadores não existe aparente força contraditória a ser equilibrada no indicador IE5. Para uma gestão balanceada, outros indicadores precisam compor nestas relações de causa e efeito. Indicadores tais como: “custo com infra-estrutura”, “gastos com pessoal”, "gastos com operação de processos operacionais" etc, podem compor o indicador de resultado IE5.

6.8. MELHORIAS EXECUTADAS

Os registros das atividades da DIMCI com informações que possibilitam a formulação dos indicadores estão disponibilizados nos bancos de dados do Planest, Siplan, Sicap, no banco de dados Receita, nas secretarias e nos laboratórios da DIMCI. Esta situação dificulta o monitoramento das ações relativas aos indicadores, devido à necessidade de coleta periódica dessas informações, constatação que resultou na proposta e desenvolvimento de um banco de dados em *Access*: Sistema de registros das atividades da DIMCI – Sira. Este sistema, além da possibilidade de vínculos com outros bancos de dados, disponibiliza para secretarias e laboratórios, formulários para coleta de informações que complementam os bancos de dados e permite agilizar o tratamento de informações com vistas a gestão da estratégia através do *BSC*.

Finalmente, o tratamento mais informatizado das atividades da Dimci pode disponibilizar informações que juntamente com aquelas já disponibilizadas no Receita, Sicap e no Planest, significará mais flexibilidade para o monitoramento dos indicadores. O monitoramento de indicadores nos remete ao conceito de “PRÓ-ATIVIDADE”, definido pela FPNQ (2006) como: “Capacidade da organização de se antecipar ou responder de forma rápida às mudanças de cenários, e às necessidades dos clientes e as partes interessadas”. Ao almejarmos uma organização que atende às dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, não podemos prescindir de pró-atividade, precisamos, conforme afirma DRUCKER (2001), estar organizados para mudanças constantes.

7. CONCLUSÃO

A proposta de um mapa estratégico em seis perspectivas procurou contemplar as proposições de valores de maior impacto identificadas na atual estrutura estratégica praticada pelo Inmetro, com as quais, a Diretoria de Metrologia, através de seus processos específicos tem grande contribuição.

A análise da relação de causa e efeito entre indicadores, considerando a proposta de medidas equilibradas preconizadas pelo *BSC*, pode identificar a necessidade de outros indicadores para compor e justificar o resultado final (*Outcome*), conforme foi identificado no desdobramento do indicador de auto-sustentação financeira (IE5). O exercício de análise do desdobramento de IE5 (Índice de auto-sustentação financeira) bem como dos outros indicadores estratégicos, sinalizam a necessidade, para implantação do *BSC*, de executar este procedimento para todos os indicadores de resultados (*Outcome*) desde o mais alto nível da organização (nível estratégico institucional) até os indicadores de ação, e desta forma, incluir ou excluir indicadores que justifique o resultado previsto.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOYNE, George A., WHAT IS PUBLIC SERVICE IMPROVEMENT? USA: Blackwell Publishing Ltd. 2003 **Public Administration** Vol. 81 n. 2, 2003, p. 211 – 227.

DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909 – **O melhor de Peter DRUCKER: O Homem, A administração, A Sociedade.** Obra completa / Peter F. Drucker; tradução de Maria L. Leite Rosa, Arlete Simille Marques e Edite Sciulli, São Paulo: Nobel, 2002, 570 p.

FPNQ – FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE. **Crítérios de Excelência 2005**, O estado da arte da gestão para a excelência do desempenho e o aumento da competitividade. 2ª. Ed. São Paulo: FPNQ – Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. 2005.

JURAN, J. M., **Juran na Liderança pela Qualidade**, Um guia para executivos, tradução de João Mário Csillag, São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990, 386 p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON David P. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I, 2001 **American Accounting Association accounting Horizons**, Vol. 15 No. 1 p. 87 – 104, March 2001.

_____.**Mapas Estratégicos**, Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis, 6ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004, 471 p.

TEIXEIRA, Fabrícia Souza, **MENSURAÇÃO DO GRAU DE EFICIÊNCIA DO BALANCED SCORECARD EM INSTITUIÇÃO PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR**, 180f. Dissertação de (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.