

O *BALANCED SCORECARD* NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

Marco Antonio Henrique¹, Ricardo César de Oliveira², Fabio Ricci (orientador)³

^{1,2} UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Especialização em Gestão Pública Municipal
Campus Curitiba – PR. <http://www.utfpr.edu.br/>

³ Doutor em História Econômica pela FFLCH – USP – SP.
Professor Doutor da Universidade de Taubaté

Resumo- *Balanced Scorecard* (BSC) é um sistema de avaliação de desempenho, que indica como devem ser medidos os pontos estratégicos da organização. São medidas de desempenho para calcular o índice de progresso em atividades de melhoria contínua, possibilitando o gestor a contar com um conjunto de indicadores relevantes para análise de desempenho de várias áreas. Assim, parâmetros de curto e de longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores tanto de tendência como de ocorrência e entre as perspectivas interna e externa de desenvolvimento. O setor público, carente de planejamento estratégico, teria grandes benefícios ao utilizar o BSC como ferramenta de suporte de gestão e de apoio na tomada de decisão. Com pesquisa bibliográfica, este artigo descreve a gestão pública com seus avanços e necessidades, o planejamento estratégico e a aplicação no *Balanced Scorecard* na gestão pública.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*; Planejamento Estratégico; Gestão Pública.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas; Administração Pública.

Introdução

As empresas estão cada vez mais preocupadas em atingir resultados satisfatórios, isso acontece de maneira bastante rápida, principalmente quando as decisões devem ser tomadas através de uma visão em curto prazo. O planejamento estratégico torna-se necessário em tempo real, atendendo as necessidades de apoio a tomada de decisão que acontecem a todo o momento nas empresas. Nesse aspecto, o *Balanced Scorecard* surgiu como uma ferramenta imprescindível no mundo dos negócios, ou seja, para a empresa organizar os passos necessários para o cumprimento de sua estratégia, por intermédio de componentes e arranjo sistêmico, definir o que é preciso fazer, o que é preciso alcançar, em cada momento, e verificar o quanto se cumprir desse plano.

No Brasil, a administração pública, seguindo uma tendência mundial passou por mudanças que a levou ao sistema gerencial: da forma patrimonialista: com aspectos ligados ao clientelismo (e coronelismo) avançou para a forma burocrática que tinha como meta o fim dos aspectos negativos do antigo sistema, incluindo um maior controle dos recursos públicos e um sistema amarrado em normas e regulamentos. No entanto, a burocracia tornou o sistema lento, o que dificultou a gestão eficiente de recursos e a tomada de decisão. Desta forma, do sistema

burocrático partiu-se para o sistema gerencial, onde as ações são mensuradas quanto à forma eficiente de aplicação dos recursos. Não se exige mais somente a eficácia nos investimentos, mas também que os investimentos e as ações sejam eficientes: que estes tragam resultados benéficos à sociedade e aos fins esperados com tal medida.

Neste aspecto, com a administração pública gerencial o que se espera é que os resultados sejam maximizados quanto ao retorno dos investimentos. Ferramentas de planejamento estratégico foram (e estão sendo) implantadas na gestão pública para que possam servir como base gerencial às decisões tomadas. Desta forma, a utilização do *Balanced Scorecard* como suporte ao acompanhamento e às decisões não é apenas usado no setor privado, mas também pode ser aplicado com sucesso no setor público.

Metodologia

Este artigo foi elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica, tendo em vista que foram utilizados para seu desenvolvimento: livros, artigos, periódicos científicos e outros materiais dessa origem.

Quanto aos objetivos, esta é uma pesquisa exploratória e descritiva, já que busca tornar explícito, explorar descrever e conhecer as características da aplicação do *Balanced*

Scorecard (BSC) no setor público. Após analisar diversos autores sobre o tema, foi possível desenvolver uma discussão acerca do assunto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E DISCUSSÃO

2.1 Planejamento estratégico

Existem diversos conceitos e estudos sobre planejamento estratégico, isso se dá por sua importância indiscutível nas organizações. Para Bethlem (2001): “Estratégia é um conceito que precisa ser aprendido. (aprender significa saber utilizar, sem saber como utilizar um conceito não há como aplicá-lo)”. Neste contexto, a estratégica surge como algo dinâmico, que a empresa pode melhorar através do aprendizado e das ações corretas a serem tomadas para que o resultado seja atingido no âmbito empresarial.

O planejamento estratégico faz parte da administração dos mais diferentes tipos de empresas, portes e segmentos. Com ele serão traçados os rumos a ser seguidos e etapas para que se possam atingir os resultados esperados (HENRIQUE *et al*, 2009).

Ainda, segundo Bethlem (2001): “Estratégia, para ser tornada real, ou seja, bem executada, tem de ser aprendida por várias pessoas e aceita por todas elas”. Deve haver um processo de treinamento e aceitação por parte de todos na organização, uma vez terminada essa etapa, sua execução tende a ser bem sucedida.

Além da conscientização por todos direta ou indiretamente envolvidos no projeto, o diferencial competitivo nas organizações ocorre pelo fato destas criarem mecanismos de inovação e de gestão capazes de se renovar constantemente, tendo por fim, sobreviver no ambiente competitivo em que se encontram. A questão da competitividade está relacionada à crescente internacionalização das empresas, seja através da exportação ou do compartilhamento de informações crescentes no mercado global (HERNANDES *et al*, 2000).

Para Bethlem (2001): “A transformação de “ideias estratégicas” em “ações estratégicas” que venham a dar aos estrategistas os resultados que almejam exigirá várias etapas”:

- 1° etapa: “um processo intelectual individual ou coletivo de geração de propostas de ação que se pode chamar de planejamento estratégico”. Esta etapa deve ser definida através do processo individual ou coletivo, dependendo do planejamento a ser executado. São determinadas as ações de planejamento estratégico (BETHLEM, 2001).
- 2° etapa: “um processo comportamental – social de obtenção de concordância e

apoio de outros indivíduos às propostas da etapa anterior, cujo resultado se pode chamar de plano estratégico ou plano de ação. Até essa etapa o produto ou trabalho existe apenas “no papel” e pode ser abandonado sem grandes consequências”. Nesta fase do planejamento estratégico, são determinados os planos do processo comportamental das pessoas parte do processo. Esta é a etapa comportamental, pois é necessário o apoio das pessoas para que seja definido o plano estratégico ou o plano de ação (BETHLEM, 2001).

- 3° etapa: “outro processo comportamental social em que os mesmos indivíduos, ou mais alguns indivíduos cooptados, iniciem, junto com o autor ou autores de ideias, o processo de concretizar no mundo real as ações propostas no plano da etapa anterior”. Aqui são colocados em prática os planos definidos nas etapas anteriores, é necessário o apoio das pessoas ao autor ou aos autores da proposta inicial, para que os resultados sejam satisfatórios. Segundo a autora, “pode-se chamar esta etapa de implementação estratégica. Esta etapa vai alterar as condições materiais da empresa pela utilização de recursos e poderá provocar modificações no ambiente em que as empresas atuam se houver reação dos competidores” (BETHLEM, 2001).
- 4° etapa: “um processo dinâmico de finalização de ações iniciadas na etapa anterior. Nesta etapa, as ações iniciadas anteriormente são finalizadas, os pequenos detalhes do planejamento estratégico determinado e não finalizados são acabados (BETHLEM, 2001).

Para Costa (2006): “A estratégia de uma empresa diz respeito à sua vantagem competitiva. Algumas vezes ela é entendida como um processo. Outras vezes é entendida como o plano de ação ou as diretrizes que resultam daquele processo”. A estratégia é o ponto crucial para qualquer empresa, sua vantagem competitiva se dá através do planejamento, que são os planos determinados para que determinadas ações atinjam determinados resultados. Planejamento Estratégico é a capacidade de a empresa projetar-se para o futuro, analisando e colocando em prática suas estratégias para alcançar os objetivos fins da organização.

Oliveira (1999) diz que a finalidade do planejamento estratégico é estabelecer quais serão os caminhos, o rumo que devem ser seguidos para alcançar os objetivos e resultados

da empresa. Um planejamento estratégico bem estruturado é aquele onde a empresa coloca no papel seus números (receitas, despesas, custos, margens de lucro, compras, ativos, passivos, impostos); analisa através de um levantamento os seus concorrentes; calcula o quanto terá que investir para que seus objetivos sejam atingidos, traça um plano de acompanhamento mensal, bimestral a fim de verificar se o que foi planejado está sendo seguido. Para que os objetivos da empresa sejam alcançados, a empresa terá que contar com colaboradores comprometidos com a missão da empresa. A implantação de um planejamento estratégico deve ser tomada com muito cuidado e quando bem delineado, as empresas têm as ferramentas necessárias para utilizar de maneira eficiente à gestão dos recursos disponíveis e conhecimento amplo do mercado onde atua. A literatura sobre o planejamento estratégico é muito ampla e apresenta vários modelos com diferentes etapas a serem seguidas. Observa-se também que os modelos vêm sendo adaptados com inserções de novas ideias, conceitos na tentativa de se ter um modelo padrão.

Segundo Kaplan e Norton (2004): [...] “não existem duas organizações que pensem sobre estratégia da mesma maneira”, o que leva a concluir que o modelo a ser escolhido deve seguir a linha de cultura, aprendizado e conhecimento da organização. Embora cada modelo tenha características distintas, pode-se observar que todos os modelos apresentam seis macro etapas bem definidas:

- I. Definição das Diretrizes Estratégicas, que determinam como a empresa deverá atuar no ambiente;
- II. A análise estratégica do ambiente interno, que compreende um levantamento das informações sobre a organização, buscando identificar suas potencialidades e fraquezas;
- III. Análise estratégica do ambiente externo, que compreende a análise do macro ambiente, da indústria, da concorrência, do mercado, e previsões futuras;
- IV. Formulação dos objetivos e metas que a empresa pretende alcançar;
- V. Escolhas e definição das estratégias, visando a estabelecer uma posição futura para atender os objetivos estabelecidos, e

VI. Implementação do plano estratégico. Cada macro etapa analisada anteriormente possui suas particularidades, revelando elementos específicos a serem considerados para a realização do planejamento estratégico.

2.2 *Balanced Scorecard*

Desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1990, sendo seus principais divulgadores Robert Kaplan e David Norton, que em conjunto de outros estudiosos, pesquisadores, perceberam que os indicadores financeiros que as empresas estavam utilizando eram insuficientes na criação de valores para os acionistas das empresas.

Segundo Corrêa (2005): “O *Balanced Scorecard* surgiu como uma alternativa para a gestão organizacional, concebido inicialmente para a mensuração do desempenho financeiro; posteriormente seus estudos vincularam a estratégia organizacional”. Como os Estados Unidos havia perdido a liderança de gestão e tecnologia industrial para o Japão, com isso um novo desafio surgiu para a contabilidade gerencial, que era estabelecer nova medida de desempenho para as mudanças pelas quais passavam os processos de produção.

O BSC também é classificado como um sistema de suporte à decisão, pois pretende reunir os elementos-chave para poder acompanhar o cumprimento da estratégia. Esta definição recebe críticas, pois ele abrange mais do que a tomada de decisão, focando também a comunicação da estratégica e o *feedback* de seu cumprimento.

De acordo com Costa (2006): a contabilidade não acompanhou adequadamente as mudanças, a literatura não tinha informações técnicas para procedimentos que pudessem mensurar a produtividade. O BSC dá suporte aos gestores para tomada de decisões em suas atividades de controle, nenhuma pesquisa contábil tinha estudado os efeitos do volume de atividade e da relação entre mão-de-obra, capital, matéria-prima e energia, relacionando com as medidas de produtividade. O tradicional sistema contábil de custos, baseado em premissas de produções de longo prazo de produtos padrões, sem mudanças de características e especificações, não era mais relevante ao novo sistema competitivo.

Nos sistemas gerenciais tradicionais, com insuficientes mensurações de desempenho, contribuíram para importantes falhas na gestão de grandes empresas com muitas atividades e produtos, também não auxiliavam na avaliação da eficiência dos processos e da lucratividade de seus produtos, era preciso definir fatores estratégicos para guiar a empresa. O principal

objetivo do BSC é o alinhamento do planejamento estratégico com as ações operacionais da empresa. Esse objetivo é alcançado pelas seguintes ações: Esclarecer e traduzir a visão estratégica, comunicar e associar objetivos e medidas, planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas, melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

De acordo com Kallás (2003), os estudos que deram origem ao Balanced Scorecard remontam dos anos 90, e foi organizado em torno de quatro perspectivas distintas:

- Financeira;
- Do cliente;
- Interna e;
- De inovação e resultado.

Corrêa (1995) menciona que: “O Balanced Scorecard é um sistema gerencial de formulação, descrição, implementação e mensuração da estratégia, reconhecido em âmbito internacional”.

Tanto para Kallás como para Corrêa, o BSC tem como objetivo esclarecer, comunicar, planejar a visão estratégica da empresa, deixando bem claro os objetivos e metas a serem atingidos pela empresa em longo prazo, e estar sempre revendo e atualizando os pontos já atingidos, e melhorar os que ainda não foram.

Para Costa, (2006) “Todas as qualidades e capacidades do BSC [...], se cristalizam em um relatório único (mapa estratégico), que contém objetivos, metas e ações interligadas por uma relação de causa e efeito em longo tempo, distribuídos em quatro dimensões de gestão”.

As quatro dimensões de gestão do BSC: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, são a essência das tradicionais atividades de qualquer empresa: dar suporte a produção, produzir, vender e obter lucro. O mapa estratégico deve ser analisado constantemente para que se possam verificar as metas atingidas e quais deverão ser adequadas ao momento presente, para atualização do treinamento das pessoas envolvidas, com isso melhorar os processos internos através do aprendizado (COSTA, 2006).

De acordo com Rezende (2003) O Balanced Scorecard é como uma curva da demanda tradicional, porque as quantidades estão sendo encomendadas não apenas em função do preço – que constitui o modelo mais simples dos economistas, mas também em função da qualidade do produto, da inovação, da funcionalidade e da natureza do relacionamento empresa-cliente. É preciso ser muito habilidoso na atualização do Balanced Scorecard para a nova economia porque, à medida que as coisas mudam, surge o desafio de fazer com que 100 ou 500 pessoas em sua organização se alinhem em

uma nova direção. O BSC talvez seja a ferramenta mais poderosa com a qual essas empresas podem contar (para transmitir) a nova visão comum. Seu maior desafio é envolver toda a organização em torno de metas e objetivos a serem alcançados, buscando sempre a melhora da qualidade do produto e a satisfação do cliente.

Conforme Costa (2006): O BSC, diferentemente das ferramentas gerenciais tradicionais, explicita a ligação do planejamento estratégico com o planejamento operacional, ao detalhar os passos do desdobramento da vantagem competitiva em ações. Essas ações demandam recursos operacionais e financeiros que deverão estar contemplados no planejamento operacional e, conseqüentemente, no orçamento.

O mapa estratégico, desenvolvido através do BSC, “[...] contando a história da estratégia da empresa, deve ser comunicado a toda a organização, estar vinculado ao sistema de recompensas e constituir-se na referência fundamental para as reuniões e decisões dos diferentes níveis de gestores” (COSTA, 2006).

O processo de construção de um BSC estimula um intenso diálogo da alta direção das empresas, criando um alinhamento ao redor da estratégia, maior transparência e consenso em relação ao que é a estratégia e como ela será atingida.

Uma organização orientada para a estratégia tem o planejamento estratégico como principal item da agenda organizacional. O BSC permite que as empresas descrevam e comuniquem a estratégia para toda a empresa de forma clara e como base para a ação. “O processo de planejamento estratégico é uma forma de se lidar com eventos que podem ou não afetar direta ou indiretamente os planos da empresa (COSTA, 2006).”

O BSC é uma proposta de como definir, sistematicamente o que deve ser medido e gerido (fatores-chave), de forma a acompanhar o seu cumprimento nas ações da empresa. Para acompanhar esta tarefa, é necessário ter foco, isto é, garantir a concentração dos esforços em prol do comportamento estratégico. Com o alinhamento entre objetivos, indicadores, metas e planos de ação promovidos pelo BSC, o foco é a estratégia (COSTA, 2006).

De acordo com Rezende (2003) é possível desenhar um mapa que retrata relações de causa e efeito referentes ao atingimento da visão de sucesso estabelecida para uma organização e coordenar as atividades em todos os níveis com base em uma só direção. O BSC é uma ferramenta que materializa a visão e o crescimento. Tais medidas devem ser interligadas para comunicar um pequeno número de temas

estratégicos amplos, como o crescimento da empresa, a redução de riscos ou o aumento de produtividade.

2.3 A aplicação do Balanced Scorecard no Setor Público

O planejamento torna-se necessário a partir do momento em que o “Estado Necessário” ganha força e dimensão frente ao “Estado Herdado” de antigas concepções políticas e ideológicas que foram ultrapassadas pela evolução do pensamento da ciência política. Essa mudança não diz respeito apenas na maximização na aplicação dos recursos públicos garantindo assim a eficiência no aspecto econômico, mas também nas demandas sociais que ganharam força com a redemocratização do país (DAGNINO, 2009).

As instituições públicas com perfil excessivamente burocráticas estão perdendo força para aquelas que seguem o modelo gerencial: com resultados visíveis e o princípio constitucional da eficiência cada vez mais em voga. A crise dos anos 1970 fez com que o antigo modelo perdesse força e levasse ao surgimento do Estado menos atuante em aspectos econômicos e preocupado com o aspecto regulador e social da sociedade. De acordo com esta autora: “a pedra angular da Nova Gerência Pública está centrada na gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal” (OSÓRIO, 2003).

No entanto, o fracasso do sistema burocrático e o avanço do gerencialismo levaram algumas instituições e agentes públicos agirem como proprietários dos recursos (em desrespeito ao princípio da impessoalidade) e cometerem atos ímprobos em nome dos resultados e da “eficiência”, ou seja, os fins ganharam força frente à forma para atingi-los, levando à velha falácia de que os fins justificam os meios (HENRIQUE, 2011).

De acordo com Osório (2003) no setor público, o BSC seria de grande utilidade ao definir estratégias de planejamento organizacional em seus mais diferentes setores:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégica: demanda interação entre a alta administração e os níveis operacionais quanto aos objetivos e as formas como atingi-las. É necessário que os servidores entendam o que se espera dele e a forma como deverá se comportar para que os objetivos sejam alcançados;
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas: ressalta a importância da comunicação no cumprimento dos objetivos e das medidas estratégicas;

- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas: O que se percebe em algumas instituições públicas é a falta de planejamento, de metas: as pessoas agem livremente, cada um definindo prioridades em seu setor e buscando meios individuais de alcançá-los. O que se propõe é a definição do planejamento global, das metas e do alinhamento necessário durante a vigência dos objetivos;
- Melhorar o feedback e o aprendizado estratégico: Nesta fase, ressalta o feedback como retorno do que foi proposto no planejamento estratégico. Aqui são avaliadas as metas que foram atingidas, se houve distorções na comunicação e ressalta a importância do aprendizado estratégico como “alimentador” do sistema e um dos responsáveis pela manutenção do que se espera.

De acordo com Correa (2007), a gestão pública por resultados implica definir o planejamento estratégico governamental, fazer o acompanhamento das metas, fazer as modificações necessárias para alcançá-las e finaliza com o feedback, onde serão avaliados se os resultados foram atingidos. Esses resultados serão à base da boa governança e da eficiência na utilização dos recursos públicos.

3 Conclusão

A forma de organização do Estado brasileiro passou por mudanças gradativas, consequências do fracasso do antigo sistema frente às novas demandas e amadurecimento da sociedade. De um Estado atuante e interventor na economia, (fator que levou ao inchaço da máquina pública) caminhamos para o Estado Gerencial, regulador da economia e preocupado com a eficiência na aplicação dos recursos e com a mensuração dos resultados. Neste contexto, o BSC – Balanced Scorecard é uma ferramenta imprescindível.

Essa preocupação não diz respeito somente à ideia do Estado mínimo, mas também na utilização de ferramentas gerenciais e do planejamento estratégico como fatores necessários à governança e à maximização dos resultados.

O BSC – Balanced Scorecard, ferramenta gerencial utilizada com sucesso em empresas privadas ganha destaque nesta nova administração pública ao definir os objetivos, as metas e as definições de estratégias nas instituições. Principalmente nas iniciativas

estratégicas dos servidores, estabelecendo prioridades que não sejam individuais.

O Objeto de estudo tem uma relevância tremenda, a literatura a respeito tende a evoluir no sentido de levantar mais características no planejamento do setor público que podem ser aplicadas o Balanced Scorecard.

REFERÊNCIAS

BETHLEM, A. **Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 2001.

CORREA, I. M. Planejamento estratégico e a gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública.** RAP n° 41(3): 487-504, Maio/Jun de 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>> . Acesso em 08 de jun. 2012.

CORRÊA, A.C.. **O Balanced Scorecard como um sistema complexo adaptativo: uma abordagem quântica à estratégia.** 2005. 361f. Tese de Doutorado (Doutorado em Engenharia de Produção)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

COSTA, A. P. P. **Balanced Scorecard: conceitos e guia de implementação.** São Paulo: Atlas, 2006.

DAGNINO. R. P. **Planejamento estratégico governamental** / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 166p. : il.

HENRIQUE, M. A. **Gestão Pública e a Questão Tributária: um estudo sobre o ISS e o IPTU nos municípios de São José dos Campos e Taubaté.** 2011.162f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.

HENRIQUE, M. A.; SANTIAGO, M. F.; RICCI, F. Planejamento estratégico: o uso de índices e controle de capital de giro na pequena empresa. **Revista de Ciências Gerenciais.** v.XIII, n. 18, p. 225-241, 2009. Disponível em <<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rcger>>. Acesso em 03 de mai. 2012.

HERNANDES, C. A. M.; CRUZ, C.S; FALCÃO, S. D. Combinando o Balanced Scorecard com a gestão do conhecimento. **Cadernos de Pesquisas em Administração.** V. 01, n° 12, 2°

trim. 2000. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/arquivos/C12-art01.pdf>>. Acesso em 03 de jun. 2012.

KALLÁS, David. **Balanced Scorecard: aplicação e impactos, um estudo com jogos de empresas.** 2003. 184f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 14.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OSÓRIO, V. L. T. **A utilização do Balanced Scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial: um estudo de caso de uma autarquia municipal.** 2003. 228f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.