



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

A Utilização do Balanced Scorecard no Setor Público

Edimar Antonio Nunes Junior

[ARTIGO] GT 3 Gestão de Organizações Públicas

A Utilização do Balanced Scorecard no Setor Público

Resumo

O Balanced Scorecard (BSC), que é uma metodologia de medição e gestão de desempenho, desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton em 1992, tem sido utilizado por organizações em todo o mundo, públicas ou privadas, para auxiliar a construção e a implementação de suas estratégias. No caso das organizações públicas, alguns autores e várias organizações têm proposto e realizado adaptações da metodologia do BSC, inicialmente projetada para empresas. Neste estudo, foi realizada uma revisão bibliográfica a fim de identificar o uso do BSC nas organizações públicas e se existe um modelo adaptado da ferramenta para o setor público. No tocante ao setor público brasileiro, há uma oportunidade, apresentada neste artigo, de se pesquisar e encontrar um modelo de BSC projetado para organizações públicas com foco no atendimento das necessidades dos cidadãos e da sociedade, tendo em vista a grande presença, ainda, de uma administração pública burocrática e seus excessos.

Palavras-chave

Balanced Scorecard, Planejamento Estratégico, Burocracia, Setor Público.

Introdução

Desde a sua proposição em 1992 por Norton e Kaplan (1997), o Balanced Scorecard (BSC) tem sido usado massivamente por organizações de todo mundo, sendo utilizado como uma ferramenta de planejamento, controle e espelhamento da estratégia organizacional. O Balanced Scorecard, sendo uma ferramenta de gestão estratégica, permite estabelecer e monitorar objetivos, metas e indicadores nas mais diferentes áreas da organização. Foi originalmente baseado em quatro perspectivas (financeira, dos clientes, processos internos e de aprendizado e conhecimento) que buscam atingir um equilíbrio entre os objetivos, metas e indicadores da organização.

Em que pese, desde a sua concepção, o BSC ter sido criado, prioritariamente, para ser aplicado em empresas, de início Kaplan e Norton (1997, p, 188) já afirmavam que, “no caso de empresas públicas e instituições sem fins lucrativos, o sucesso deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes”.

Na gestão pública, o Balanced Scorecard pode ser utilizado para aprimorar a gestão estratégica, melhorar a qualidade dos serviços públicos, aumentar a transparência e a eficiência na gestão, otimizar a alocação de recursos e maximizar os benefícios para a sociedade, estabelecendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

No entanto, há críticas quanto à sua aplicabilidade, principalmente, em pequenas e médias empresas, bem como no setor público (JOHANSON et al., 2006), que serão tratadas no próximo tópico.

Fundamentação Teórica

O Balanced Scorecard foi desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton com o intuito de que as empresas desenvolvessem “sistemas de gestão e medição de desempenho derivados de suas estratégias e capacidades” (NORTON; KAPLAN, 1997, p. 21), ao invés de formular “estratégias baseadas no relacionamento com clientes, competências essenciais e capacidades organizacionais” (NORTON; KAPLAN, 1997, p. 21). o BSC, por definição, mantém indicadores financeiros como foco principal do desempenho gerencial e organizacional, ao passo que incorpora as perspectivas dos clientes, dos processos internos e de aprendizagem ao planejamento organizacional (NORTON; KAPLAN, 1997).

Ocorre que no processo de adaptação do BSC para o setor público, algumas lacunas podem surgir e alguns vícios, remanescentes do modelo burocrático, podem ser evidenciados, como o foco excessivo em processos.

O modelo burocrático weberiano, proposto pelo sociólogo Max Weber, que o considerava a forma mais eficiente de organização social, caracteriza-se pela hierarquia, regras e regulamentos, especialização, impessoalidade e carreira profissional e foi aplicado em larga escala no setor público em todo o mundo como uma resposta ao modelo patrimonialista. Weber acreditava que esse modelo de organização garantiria uma forma racional de tomar decisões, bem como um fluxo constante de informações e rotinas, permitindo uma maior eficiência para atingir as metas da organização (CHIAVENATO, 2003). Já Merton (1970, apud BERGUE, 2005) apontou as principais disfunções da burocracia: Internalização e elevado apego às normas, Excesso de formalização, rotinas e registros, resistência às mudanças, despersonalização dos relacionamentos, ausência de inovação e conformidade às rotinas e exibição de sinais de autoridade.

No setor público, apesar da transição dos modelos patrimonialista e burocrático para a administração pública gerencial, sabe-se que ainda é forte e marcante nos Estados, em especial, ao brasileiro, a presença do modelo burocrático weberiano, “ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental” (ABRUCIO, 1997, p. 6). Esse modelo, classificado como rígido, lento e excessivamente atrelado a normas (ABRUCIO, 1997), pode induzir a organização a ter um foco maior em seus processos e em si mesma. Para Pereira (2003, p.28), “a burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção”.

No tocante ao setor público brasileiro, existe toda uma discussão quanto à transição, demorada por sinal, do modelo burocrático para o modelo gerencial (PEREIRA, 2014; ABRUCIO, 1997). Nem mesmo obteve-se êxito na tentativa de implementação do modelo burocrático na administração pública brasileiro, apesar de apresentar avanços no setor público. Segundo Bresser-Pereira (2009, apud RIBEIRO et al., 2013, p. 3), “a reforma da administração burocrática não foi concluída, mas diante a realidade da época foi uma maneira de reduzir o clientelismo, o nepotismo e a corrupção, contribuindo para aumentar a eficiência”.

Há de se questionar as organizações públicas brasileiras que utilizam o BSC como ferramenta principal da gestão estratégica se seus planejamentos e mapas estratégicos estão coerentes e aderentes ao cumprimento de suas missões institucionais aos objetivos estratégicos voltados à perspectiva Cidadãos e Sociedade. Outro questionamento é saber se os planejamentos estratégicos atualmente instituídos com a utilização da metodologia do BSC contribuem para que as organizações públicas brasileiras tenham um enfoque maior em seus processos internos, característica proeminente de organizações burocráticas, ou se estão voltados, principalmente para atender os anseios dos cidadãos e da sociedade.

Um caminho que pode auxiliar nas respostas às questões acima é a averiguação do nível de aderência do Balanced Scorecard às organizações públicas no tocante às suas especificidades, em especial, seu caráter público.

Métodos e Análises

Tendo em vista que a base de conhecimento existente pode ser deficiente e a literatura disponível não fornece estrutura ou hipótese conceitual robusta e/ou testada cientificamente (YIN, 2001), o presente estudo se caracterizou pela pesquisa exploratória de natureza qualitativa, utilizando-se da revisão de literatura e pesquisa documental, com intuito de identificar o nível de uso do Balanced Scorecard nas organizações públicas e se há um modelo adaptado do BSC que possa garantir às organizações públicas o seu uso apropriado à natureza e às especificidades do setor público.

Em 2014, de acordo com a Bain & Company¹, o Balanced Scorecard foi a 6ª ferramenta de gestão mais utilizada no mundo. Em levantamentos anteriores, foi constatado que 60% das empresas listadas na Fortune 1000 têm alguma experiência com o uso do BSC (SILK, 1998, apud PRIETO; CARVALHO, 2009). Além disso, 57% das empresas no Reino Unido declaram utilizarem a metodologia (SPECKBACHER et al, 2003, apud PRIETO; CARVALHO, 2009).

¹ Disponível em

<https://www.bain.com/contentassets/f8361c5cd99e4f40bbbf83c17d6a91b9/bain_brief-management_tools_and_trends.pdf>, acesso em: 09 mar. 2023).

Fazendo-se o recorte para a área de Estratégia no setor público brasileiro, possivelmente é a ferramenta mais utilizada. A princípio, não se verifica pesquisa sobre o nível de uso de BSC no setor público brasileiro, salvo raríssimas exceções (KAUFMANN; BECKER, 2005; FERREIRA; SOGABE, 2021).

Uma pesquisa realizada por Bemfica e Callado (2016) identificou que 22 (vinte e dois) dos 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) disponibilizaram seus mapas estratégicos por meio de sítio eletrônico, perfazendo um quantitativo de 85% de uso de BSC entre os MPEs.

Apesar disso, um indício forte de seu uso disseminado nesse setor é o fato de o BSC constar no Guia Técnico de Gestão Estratégica (BRASIL, 2020), disseminado pelo Ministério da Economia e pelo Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), como a ferramenta de gestão a ser utilizada pelas organizações públicas brasileiras para a construção de seus mapas estratégicos.

No entanto, mesmo no setor privado, há críticas quanto à sua aplicabilidade. Martins et al. (2003) elaboram um compilado com críticas à ferramenta pautadas em três fatores: conceituais, estruturais e gerenciais. Dentre as falhas conceituais, destaca-se o principal o fato do BSC ter sido concebido sob uma ótica prescritiva, podendo enriquecer o modelo diante de estratégias emergentes. Quanto às falhas estruturais, verificou-se a dificuldade em se definir medidas de desempenho não financeira e de estabelecer relações de causa-e-efeito entre as perspectivas. Quanto às falhas gerenciais, identificou-se a necessidade do processo de implementação do BSC ser liderado pela alta administração e conduzido por uma equipe multifuncional, criando o comprometimento efetivo dos funcionários com o modelo (MARTINS et al., 2003).

Em outro trabalho de avaliação de críticas ao BSC, Correa et al. (2002) fazem críticas relevantes ao modelo, podendo-se citar alguns de especial interesse a este trabalho: que o BSC não considera a dimensão política das organizações, reduzindo a possibilidade de consenso, que o BSC não considera a dimensão política das organizações, que o BSC inibe a mobilização, criatividade e inovação nas organizações, tendo em vista que a inovação é enquadrada na perspectiva dos processos internos e que há dificuldade em implantação em pequenas e médias empresas e no setor público. Essas críticas relacionadas a um foco interno elevado podem ter alguma similaridade com o modelo burocrático de Max Weber, sendo esta uma hipótese a ser investigada em pesquisas futuras.

Traçando-se um paralelo dentro do campo da gestão estratégica, há casos de adaptações bem elaboradas do setor privado para o setor público. Um exemplo a ser citado é o Modelo de Excelência em Gestão (MEG), difundido pela Fundação

Nacional da Qualidade, que teve sua adaptação feita pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, transformando-o no Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP, que organiza a gestão com alto desempenho institucional e excelência gerencial, com base em critérios de excelência, e subsidia a promoção da melhoria da gestão das organizações públicas (BRASIL, 2014). Tanto o MEG quanto o MEGP são modelos “de excelência porque reúnem os elementos necessários à obtenção de um padrão gerencial de classe mundial, oferecendo parâmetros para a avaliação e melhoria dos sistemas de gestão dos órgãos e entidades públicos” (BRASIL, 2019).

Bemfica e Callado (2016, p. 9-10), analisando diversas posições literárias, concluíram que “as quatro perspectivas apresentadas no mapa estratégico inicialmente desenvolvido, são suscetíveis de adaptações, podendo ser adicionadas ou até suprimidas”.

Lawrie e Cobbold (2004) discutem a quantidade e a variedade de perspectivas na adaptação para o setor público e afirmam que em organizações do setor público, a definição rígida dos quatro rótulos de perspectiva que tipificam as definições do Balanced Scorecard pode causar problemas, de modo que a sugestão de rótulos alternativos para aplicação no setor público é comum e natural.

Entretanto, não se verifica, ainda, um modelo consolidado que tenha como papel primordial a aplicação do BSC em organização pública, atentando-se para a missão comum a esse tipo de organização, que é servir ao público, e que tenha como principal perspectiva os cidadãos e a sociedade. O que se encontra na literatura atual são propostas com pequenas alterações do modelo original. Ghelman e Costa (2006) propuseram um modelo BSC customizado para a administração pública, contemplando medidas de desempenho nas dimensões: eficiência, eficácia e efetividade. No entanto, essa proposta e outras realizadas, salvo engano, não foram devidamente utilizadas por organizações públicas, a fim de que pudessem ser testadas cientificamente.

6) Conclusões

Diante do exposto, entende-se que uma análise do contexto da utilização do Balanced Scorecard nas organizações públicas brasileiras é um objeto de estudo pertinente ao campo da Estratégia e de Gestão Pública e que pode ser utilizado em futuros trabalhos e pesquisas acadêmicas, buscando-se averiguar a procedência ou não das críticas citadas anteriormente ao BSC e propor um modelo de BSC adaptado ao setor público, que tenha como foco principal o alcance dos resultados institucionais esperados, em curto, médio e longo prazo, pelos cidadãos e pela sociedade em geral.

Algumas hipóteses exemplificativas que poderiam direcionar esses estudos são: As adaptações feitas do BSC ao setor público são adequadas, de tal forma a evitar o foco da organização pública em seus processos internos e, por conseguinte, em si mesma? Há um modelo adaptado do BSC que possa garantir que as organizações públicas tenham um enfoque principalmente voltado aos cidadãos e à sociedade?

7) Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997 (cadernos ENAP, n.10).

BEMFICA, M. F. C.; Prates, R. C.; CALLADO, A. A. C. (2016), Balanced Scorecard no setor público: uma análise dos mapas estratégicos dos ministérios públicos estaduais. In: SIMPCONT – Simpósio de controladoria da UFRPE, 1, 2016, Recife. Anais eletrônicos ... Recife: UFRPE, 2016. Disponível em: http://www.simpcont.ppgc.ufrpe.br/sites/simpcont.ppgc.ufrpe.br/files/Artigo_001.pdf. Acesso em: 27 mar. 2016.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. Caxias do Sul: Educs, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão Guia Técnico de Gestão Estratégica; Brasília, 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORREA, M. G.; PROCHNIK, V.; FERREIRA, A. C. S. Uma avaliação das críticas ao Balanced Scorecard a partir da percepção dos membros de um hospital brasileiro. Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC, [S. l.], Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/833>. Acesso em: 9 mar. 2023.

FERREIRA, B. N.; SOGABE, V. P. Análise da aplicação da ferramenta BSC na gestão pública em municípios de Mato Grosso sob a perspectiva dos gestores de planejamento. Revista Estudos e Pesquisas em Administração, [S. l.], v. 5, n. 1, 2021. DOI: 10.30781/repad.v5i1.11657. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/repad/article/view/11657>. Acesso em: 9 mar. 2023.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. Bauru: XIII SIMPEP, 2006. Disponível em: <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Tradução de Filho, Luiz Euclides Trindade Frazão. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. Mapas Estratégicos. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KOTLER, P.; LEE, N. Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz. Porto Alegre: Bookman, 2008.

LAWRIE, G.; COBBOLD, I. Third-generation balanced scorecard: evolution of an affective strategic control tool. International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 53, n. 7, pp. 611-623, 2004

JOHANSON, U.; SKOOG, M.; BACKLUND, A.; ALMQVIST, R. Balancing dilemmas of the balanced scorecard. Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol. 19, No 6, 2006, pg. 842-857.

MARTINS, R. A. et al. Balanced Scorecard: Uma Análise Crítica. XXIII Encontro Nac. de Eng. de Produção, 2003, Ouro Preto. Disponível em <https://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2003_tr0115_1725.pdf>. Acesso em: 03 de nov. 2022.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 48, n. 1, p. p. 5-25, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i1.375. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 9 mar. 2023.

PRIETO, V. C.; CARVALHO, M. M. Dificuldades e benefícios na implementação do Balanced Scorecard: Revisão de literatura. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, v. 29, Salvador, Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ABEPRO, 2009. Disponível em: . Acesso em: 14 abr. de 2013.

RIBEIRO, L. M. de P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICT, G. C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1 – 15.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi. – 2. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.