

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO TECNOLÓGICO
LABORATÓRIO DE TECNOLOGIA, GESTÃO DE NEGÓCIOS E MEIO AMBIENTE -
LATEC

SILVIO GHELMAN

**ADAPTANDO O BALANCED SCORECARD AOS PRECEITOS DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA**

Niterói
2006

SILVIO GHELMAN

**ADAPTANDO O BALANCED SCORECARD AOS PRECEITOS DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em **Sistema de Gestão pela Qualidade Total**.

Orientadora:
Professora Stella Regina Reis da Costa, D.Sc.

Niterói
2006

SILVIO GHELMAN

ADAPTANDO O BALANCED SCORECARD AOS PRECEITOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em **Sistema de Gestão pela Qualidade Total**.

Aprovada em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA:

Professora Stella Regina Reis da Costa, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense – UFF

Professor João Alberto Neves dos Santos, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense – UFF

Professor Joaquim Rubens Fontes Filho, D.Sc
Fundação Getúlio Vargas– RJ – FGV-RJ

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Sergio e Regina ,que sempre incentivaram meus estudos, pelo amor e dedicação em todos os momentos da vida.

Aos meus irmãos Mauro e Ronaldo pelos sentimentos de apoio incondicional.

Aos colegas do Inmetro, especialmente os do Sepeo, que me apoiaram, bem como compreenderam as renúncias profissionais que tive que fazer para poder me dedicar aos estudos.

Aos meus colegas de mestrado, que certamente tornaram os dias de aula mais alegres e descontraídos.

Á minha orientadora, Stella, pela paciência e estímulo nos momentos de maior desespero.

Aos participantes da pesquisa por compreenderem a importância do trabalho e se disporem a me ajudar.

“Nada mais difícil de manejar, mais perigoso de conduzir, ou de mais incerto sucesso, do que liderar a introdução de uma nova ordem de coisas, pois o inovador tem contra si todos os que se beneficiavam das antigas condições e apoio apenas tívio dos que poderão se beneficiar com a nova ordem”.

Nicolau Maquiavel (1459-1527)

RESUMO

A metodologia de medição e avaliação do desempenho organizacional conhecida como *Balanced Scorecard* - BSC vem sendo, exaustivamente, utilizada em Sistemas de Gestão das empresas privadas. Contudo, sua aplicação em cenário diferente - o da administração pública - é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa. Este trabalho tem como objetivo elaborar uma proposta de adaptação do BSC que preserve as especificidades da área pública e considere os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para o cidadão. Para isso, foram criadas e excluídas perspectivas e alteradas as relações de causa e efeito do modelo proposto por Kaplan e Norton. Foram, ainda, realizadas entrevistas para conhecer-se a experiência de organizações públicas no processo de implantação do BSC. Pretende-se com a criação desta proposta contribuir para melhoria da 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: administração pública, Balanced Scorecard e gestão pública

ABSTRACT

The measurement methodology and evaluation of the organizational performance known as Balanced Scorecard - BSC is being, exhaustingly used in Management Systems of the private companies. However, its application in a different scenery - of the public administration - is a challenge that demands attention to reach a successful customization. This work aims to elaborate a proposal of adaptation of the BSC that preserves the specificities of the public area and considers the precepts of a modern public management focused in results and guided for the citizen. With this purpose, there had been created and excluded perspectives and modified the relations of cause and effect of the model proposed by Kaplan and Norton. Furthermore, interviews were made to know the experience of public organizations in implantation of BSC. The creation of this proposal intends to contribute to the improvement of the management with focus on results in the public administration increasing the effectiveness of taking of decision contained in the process of monitoring of the results in the Brazilian public institutions.

Key words: public administration, *Balanced Scorecard*, public management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 -	Principais Diferenças entre a Gestão Pública Burocrática e a Gerencial	20
Quadro 02 -	A Tipologia Abrucio da Nova Gestão Pública	22
Figura 1 -	A Efetividade, a Eficiência e a Eficácia	24
Quadro 03 -	Os Setores Característicos da Ação do Estado	32
Figura 2 -	O redesenho institucional	33
Quadro 04 -	Principais Diferenças entre a Administração Pública e Privada	41
Figura 3 -	As Quatro Perspectivas do BSC	44
Figura 4 -	Estrutura metodológica da pesquisa	53
Figura 5 -	BSC e o Modelo de Gestão Pública	57
Figura 6 -	BSC adaptado a Nova Gestão Pública	72
Figura 7 -	Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado a Nova Gestão Pública	75

LISTA DE SIGLAS

BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EUA	Estados Unidos
FPNQ	Fundação Prêmio Nacional de Qualidade
IPEM	Instituto de Pesos e Medida Estaduais
INCA	Instituto Nacional do Câncer
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
PPA	Plano Plurianual
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
SAF	Secretaria da Administração Federal
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEMOR	Secretaria de Modernização
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	10
1.2	FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	11
1.3	OBJETIVOS DO ESTUDO	12
1.3.1	Objetivo geral	12
1.3.2	Objetivos específicos	12
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	13
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	REFORMA DO ESTADO	15
2.1.1	A administração pública patrimonial e a administração pública burocrática	15
2.1.2	O papel do Estado atual	16
2.1.3	A Nova Gestão Pública	17
2.1.3.1	Os movimentos da Nova Gestão Pública	21
2.1.3.2	Eficiência, eficácia e efetividade	22
2.1.4	A Reforma do Estado no Brasil	25
2.1.4.1	Antecedentes	25
2.1.4.2	O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	29
2.1.4.3	O programa da qualidade no serviço público	34
2.1.4.4	A extinção do MARE e o Programa Avança Brasil	36
2.1.4.5	A reforma gerencial no Governo Lula	37
2.2	AS ESPECIFICIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
2.3	O BALANCED SCORECARD	42
2.3.1	Principais conceitos	42
2.3.2	As perspectivas do BSC	47
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	50
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	50
3.2	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	51
3.3	DELINEAMENTO DA PESQUISA	52

4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	54
4.1	ADAPTANDO O BALANCED SCORECARD À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	54
4.2	A EXPERIÊNCIA DE ADOÇÃO DO BSC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	56
4.3	O BSC E A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA EFETIVIDADE	62
4.4	UMA PROPOSTA DE ADAPTAÇÃO DO BSC AOS PRECEITOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	64
4.4.1	A perspectiva financeira na administração pública	64
4.4.2	A perspectiva aprendizado e crescimento no setor público	66
4.4.3	A perspectiva processos internos no setor público	68
4.4.4	A perspectiva cliente no setor público	70
4.4.5	A relação de causa e efeito no BSC adaptada a nova gestão pública	71
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	76
5.1	Aspectos Conclusivos	76
5.2	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	78
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
	Apêndice 1	85

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo foi configurado da seguinte forma: primeiramente há uma contextualização do tema e são identificados os problemas da pesquisa. Depois disso, são definidos os objetivos que a pesquisa pretende equacionar, as delimitações do estudo e é apresentada a estrutura do trabalho.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A gestão pública constitui um fator fundamental para o aumento da eficiência das ações governamentais, visando a melhoria da prestação dos serviços ao cidadão. É justamente o que aponta o amplo movimento que se observa, nas últimas décadas, em quase todos os países de reforma e modernização do Estado.

O Estado brasileiro foi influenciado por este movimento de adoção de uma administração pública mais gerencial, pois ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios atuais.

Apesar das dificuldades oriundas de profundas crises políticas e econômicas, merecem ser destacadas as inúmeras iniciativas que ocorreram nos últimos anos na administração pública brasileira que tem como objetivo implantar uma gestão pública voltada para resultados, que coloque a burocracia necessária (rotinas, normas e controles) a serviço do cidadão de forma transparente, participativa e indutora do controle social. Entre estas ações podemos destacar o Prêmio Hélio Beltrão – Concurso de Inovações na Gestão Pública, a adoção dos sistemas Governo Eletrônico, Comprasnet, e Receitanet e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública.

Um fato interessante é que, apesar do foco em resultados ser um dos fundamentos essenciais desta nova forma de atuação do Estado, vemos pouquíssimas experiências, no setor público, de organizações que medem e monitoram de maneira sistemática seus resultados. Por isso, faz-se necessário implantar uma maior cultura de resultados na administração pública brasileira.

Nos últimos anos, grande parte das organizações privadas tem adotado uma metodologia de medição do desempenho organizacional chamado *Balanced Scorecard* – BSC. Esta metodologia foi criada pelos professores Robert S. Kaplan (Harvard Business School) e David P. Norton (presidente da *Balanced Scorecard Collaborative, Inc*) com a proposta de se criar um sistema de medição de desempenho que contemplasse além das medidas contábeis e financeiras tradicionais, um conjunto com outras medidas relacionadas aos ativos intangíveis.

Contudo, sua aplicação na administração pública é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa, pois esta ferramenta além de contribuir de maneira significativa para criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho no serviço público permite à organização aumentar a sua capacidade de reação face às demandas externas.

1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O Estado brasileiro tem procurado focar suas ações em resultados orientados para o cidadão. Neste contexto, é preciso que a administração pública brasileira meça seu desempenho de maneira sistemática e estruturada. Para isso, é preciso 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. Contudo, devido às diferenças na forma de atuação de um ente público e um privado, faz-se necessário adaptar esta metodologia para o setor público.

O presente estudo busca identificar uma metodologia de trabalho que viabilize respostas para as seguintes questões:

⇒ É possível adaptar o *Balanced Scorecard* para esta ferramenta ser mais bem aplicada no setor público?

- ⇒ Que perspectivas devem ser inseridas ou retiradas para que este modelo atenda as organizações públicas e considere os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada ao cidadão?
- ⇒ A hierarquia da relação de causa e efeito entre as perspectivas contidas num *Balanced Scorecard* de uma organização pública deve ser modificada?

1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO

1.3.1 Objetivo geral

O *Balanced Scorecard* – BSC é uma metodologia de medição e avaliação do desempenho organizacional que vem sendo exaustivamente utilizada no setor privado. Contudo, devido às diferenças na forma de atuação de uma organização pública e uma empresa privada, faz-se necessário adaptar esta metodologia para o setor público.

O presente estudo tem como objetivo geral apresentar uma proposta de customização do BSC que preserve as especificidades da área pública e considere os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada ao cidadão.

1.3.2 Objetivos específicos

Esta pesquisa tem, ainda, como objetivos:

- Aperfeiçoar a hierarquia da relação de causa e efeito entre as perspectivas contidas num BSC de uma organização pública.
- Contribuir para o aperfeiçoamento da melhoria da gestão com foco em resultados na administração pública brasileira aumentando a eficácia na tomada de decisão

contida no processo de monitoramento dos resultados nas instituições públicas brasileiras.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo foi estruturado, principalmente, a partir dos temas gestão pública e *Balanced Scorecard* e está limitado ao universo de instituições públicas que compõem o Núcleo Estratégico de Governo, ou seja, o Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público; as Atividades Exclusivas de Estado tais como: Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica e as atividades que, apesar de não serem exclusivas do Estado, são de alta relevância e por isso, o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais, tais como: educação e saúde.

É importante destacar que empresas estatais tais como o Banco do Brasil, Correios, Furnas, Eletrobrás e Petrobrás não fazem parte do universo desta pesquisa. Isto se deve ao fato de que estas empresas, apesar de estarem sobre controle do Estado, possuem algumas características de empresas privadas tal como a necessidade de gerar lucro para seus acionistas.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação é composta por cinco capítulos e foi estruturada da seguinte forma:

Na introdução é fornecida uma visão geral a respeito dos temas abordados ao longo do trabalho bem como seus objetivos geral e específicos e é apresentada a delimitação do estudo.

No Capítulo 2 é apresentada a fundamentação teórica que permitiu contextualizar aspectos importantes para a estruturação do modelo proposto. Para isso foi feita uma ampla pesquisa bibliográfica que apresentasse o estado da arte nos temas Gestão Pública e *Balanced Scorecard*.

No Capítulo 3 é descrita a metodologia da pesquisa onde são detalhadas sua caracterização, limitações e estrutura.

O Capítulo 4 corresponde aos resultados da pesquisa. Nele são retratadas algumas experiências de adoção do *Balanced Scorecard* em organizações públicas no Brasil e é apresentada uma proposta de customização desta metodologia para o setor público brasileiro que auxilie as instituições públicas a direcionarem suas ações para cidadão.

Finalmente, no Capítulo 5 são apresentadas as conclusões do estudo e algumas sugestões para realização de pesquisas que busquem contribuir para alavancar a gestão com foco em resultados na administração pública brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta um conjunto de temas abordados, através de uma revisão da literatura pertinente, relacionados à fundamentação teórica necessária para o desenvolvimento de uma pesquisa que tem como foco central contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

A pesquisa está fundamentada nos princípios que regem a Administração Pública Brasileira e nas iniciativas da reforma gerencial, introduzida no Brasil e no mundo a partir dos anos oitenta e noventa, e no Modelo de Gestão Estratégica, desenvolvido por Kaplan e Norton, conhecido como *Balanced Scorecard*.

Neste capítulo é mostrado em que contexto surgiu a administração pública patrimonial e administração burocrática e qual é o papel do Estado no mundo atual. Depois disso, são descritos os princípios que norteiam o movimento conhecido como Nova Gestão Pública. Ademais, são retratadas as reformas gerenciais na administração pública brasileira realizadas desde a Era Vargas até os dias de hoje. Além disso, são apontadas as principais diferenças entre a administração pública e a privada. Finalizando o capítulo, é retratada uma das metodologias de gestão estratégica mais difundidas no mundo: o *Balanced Scorecard*.

2.1 REFORMA DO ESTADO

2.1.1 A administração pública patrimonial e a administração pública burocrática

O primeiro modelo de administração dos Estados Nacionais modernos foi o patrimonial. Este era caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado. O Estado, nessa visão, era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza. As conseqüências inevitáveis dessa abordagem foram: a corrupção, o clientelismo, o nepotismo e o fisiologismo.

Segundo Pereira (2001) o modelo de administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, com a preocupação de combater os excessos do patrimonialismo. Nessa forma de Administração do Estado, é valorizada a impessoalidade, a profissionalização, a carreira, o controle a priori dos processos, a divisão do trabalho, a hierarquia funcional e a competência técnica baseada no mérito. A administração burocrática está baseada no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, desse modo, o controle social.

Marini (1999) afirma que a implementação dos princípios do modelo burocrático cumpriu com propriedade o papel de frear a lógica patrimonialista e foi determinante tanto na administração pública, quanto na de empresas, onde também foi importante mecanismo de profissionalização das empresas familiares.

Contudo, este modelo baseado em princípios racional-burocráticos, ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios do Estado atual.

2.1.2 O papel do Estado atual

Sem dúvida alguma uma das principais características do mundo contemporâneo é o crescimento dos níveis de incerteza. Mudanças políticas, econômicas, tecnológicas, sociais, culturais, ecológicas, administrativas, comerciais etc. se sucedem em ritmo cada vez mais acelerado, provocando alterações na intensidade e foco de atuação do Estado e na forma de exercer seus papéis tradicionais.

A globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas e serviços públicos, a formação de blocos econômicos, os insucessos das experiências de Estado socialista e o fortalecimento dos poderes locais (descentralização) geraram nos últimos vinte anos o paradigma de um Estado enxuto, descentralizador e mais planejador e gerenciador do que executor.

Neste cenário, onde o rigor no cumprimento do ritual burocrático não atende mais aos anseios da sociedade, há um fortalecimento do Estado regulador, centrado na sua real capacidade. Busca-se também, preservar o Estado como fator fundamental para o desenvolvimento e consolidá-lo como instrumento de superação das falhas de mercado e de promoção da equidade.

Dessa forma, cabe ao Estado não só garantir a propriedade e os contratos, mas também exercer seu papel de complementar o mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. O Estado busca melhorar a qualidade de vida do cidadão e aumentar a competitividade do País. Em adição, devido à escassez de recursos, é necessário aumentar a eficiência das ações públicas e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública.

De acordo com Marini (1999) esta necessidade de discutir o papel e as formas de funcionamento do Estado vem motivando o debate acerca das reformas no cenário internacional.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995. p.4.)

2.1.3 A nova gestão pública

Há praticamente um consenso mundial de que a gestão pública constitui um fator fundamental para o aumento da eficiência das ações governamentais, visando à melhoria da prestação dos serviços ao cidadão e não apenas focada em seus processos burocráticos internos, sem impactos significativos sobre a população.

É justamente o que aponta o amplo movimento que se observa em quase todos os países, no sentido da reforma e modernização do Estado.

Marini (2002) mostra que este movimento conhecido com *New Public Management* (NPM ou Nova Gestão Pública), iniciado no Reino Unido em 1979, com a ascensão de Margareth Thatcher, foi adotado nos Estados Unidos nos anos 80 e logo se expandiu pelo mundo anglo-saxão (Austrália, Nova Zelândia) atingindo, em seguida, praticamente todos os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na América Latina, chegou nos anos 90, primeiro ao Chile e, a partir de 1995, ao Brasil.

A NPM busca implantar o modelo de *administração pública gerencial*, baseado na adoção dos seguintes princípios:

a) Reorientação dos mecanismos de controle

O controle na perspectiva burocrática representa um entrave à ação eficiente e inovadora. Na medida do possível, o controle deve ser feito a posteriori, baseado em indicadores de resultados, revertendo a cultura e as práticas gerais da administração pública, focada primordialmente nos meios e nos recursos. Muito mais relevante que o foco no controle da legalidade e no cumprimento do rito burocrático, é a abordagem centrada no alcance de objetivos/resultados. O Plano Diretor de Reforma do Estado elaborado em 1995, com intuito de tornar o Estado Brasileiro menos burocrático afirma:

“A mudança para uma cultura gerencial é uma mudança de qualidade. Não se parte para o oposto, para uma confiança ingênua na humanidade. O que se pretende é apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar a posteriori os resultados”. (BRASIL,1995, p.31-32)

b) Foco na racionalização de recursos

O Estado não dispõe de recursos disponíveis infinitos para realizar os investimentos para o alcance de todos os objetivos sociais, devendo por isso, através da busca da eficiência, melhorar a qualidade do gasto público. Para isso, é necessário aumentar a produtividade e construir uma consciência de custos na administração pública.

c) Focalização da ação do Estado no cidadão

O Estado tem o dever de buscar melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa (cidadão), ampliando o atendimento das demandas sociais, reduzindo o tempo de resposta e aumentando a satisfação do cidadão-usuário.

d) Flexibilidade administrativa

Faz-se necessário o aumento de autonomia que permita às organizações públicas e aos servidores alcançarem os resultados esperados.

e) Controle social

É preciso ampliar os mecanismos de transparência através da prestação social de contas e avaliação de desempenho, permitindo à sociedade um melhor controle da administração pública. A cobrança da sociedade é um fator fundamental para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Arretche (2001) afirma que a capacidade da população de advogar por seus interesses é ingrediente chave para o alcance do resultado esperado das políticas públicas.

De acordo com Tavares (2005) a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas é um elemento para a efetividade e, sobretudo, de democratização do poder local.

f) Valorização do servidor

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. Segundo Marini (2002), para se implantar uma nova gestão pública, mais importante que mudar sistemas, organizações e legislação, é preciso criar condições objetivas de desenvolvimento/capacitação das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas.

Marini (1999), ao abordar o tema reforma do Estado, afirma: “Implementar processos de transformação organizacional tem, no desenvolvimento das pessoas seu fator chave de sucesso, representa a âncora deste processo: eu não mudo as organizações, mudo as pessoas, que promovem processos de mudança organizacional” (MARINI, 1999. P.29).

Para que este processo de transformação ocorra, é indispensável descentralizar as atividades dando *empowerment* (poder de decisão) para os indivíduos e para as equipes, responsabilizando-os pelo alcance dos resultados.

Segue o Quadro 1 que mostra resumidamente as principais diferenças entre uma gestão pública burocrática e uma gestão pública gerencial. O desafio é muito grande, pois é preciso construir um modelo de gestão mais flexível para instituições públicas que incentive o alcance dos resultados com foco no cidadão/ sociedade.

Características	Gestão pública burocrática	Gestão pública gerencial
Modelo de gestão	Rígido e ineficiente	Flexível e eficiente
Ideologia	Formalismo e rigor técnico	Maior confiança e flexibilidade de gestão
Atributos	Rigidez nos procedimentos, excesso de normas e regulamentos	Maior autonomia e responsabilidade
Foco	Poder do Estado	Cidadão/ sociedade
Ênfase	Processos/ procedimentos	Resultados
Indicadores	Produção	Efetividade, eficácia e eficiência
Decisão	Centralizada	Descentralizada
Servidor público	estável	Valorização do servidor, investindo em capacitação
Controle administrativo	“A priori” nos processos	“A posteriori” nos resultados

Quadro 1 - Principais Diferenças entre a Gestão Pública Burocrática e a Gerencial
Fonte: Adaptado de Osório (2003)

A transição de um modelo de administração pública burocrática para o modelo de administração pública gerencial implica em mudanças consideráveis de valores e comportamentos. É necessário assumir e /ou consolidar novos valores e práticas gerenciais (foco nos resultados e no atendimento ao usuário, qualidade dos serviços, eficiência dos processos etc.) sem, no entanto, abandonar determinados parâmetros do modelo burocrático

(processo seletivo público, prestação de contas aos órgãos de controle, entre outros). O compromisso com a obtenção de resultados que, efetivamente, agreguem valor à sociedade, exige que um modelo de gestão pública seja concebido e dimensionado para a criação de valor, não apenas por meio da provisão de bens e serviços aos seus usuários, mas igualmente através da maneira como os referidos bens e serviços são produzidos em diálogo permanente com a sociedade, através de ampla participação social e de respeito aos valores constitucionais e democráticos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado afirma:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna” cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995. p.1, grifo do autor)

2.1.3.1 Os movimentos da nova Gestão Pública

Abrucio (1997), desenvolveu um modelo alternativo muito interessante para se entender as reformas do aparelho do estado oriundas da Nova Gestão Pública.

O primeiro movimento foi chamado gerencialismo puro e corresponde à primeira etapa da reforma no Reino Unido e também nos Estados Unidos e tem seu foco no contribuinte. O que se busca é “fazer mais com menos” através do aumento da eficiência, melhorando a qualidade do gasto público, reduzindo custos, evitando o desperdício e aumentando a produtividade na prestação de serviços públicos.

Contudo, o foco na eficiência por si só não era suficiente. Surge, então, um novo modelo denominado de consumerismo que foca na melhoria da qualidade da prestação dos serviços a partir da flexibilidade de gestão para o cliente direto (atendimento a prioridade das demandas do consumidor). O que se pretende é “fazer melhor”.

Finalmente o modelo evolui para a visão do serviço orientado ao público/ cidadão (*Public Service Oriented*) que se baseia no conceito do dever social de prestação pública (*accountability*). Aqui se busca demonstrar os benefícios, efeitos ou impactos diretos ou

indiretos do exercício da atividade pública para o cidadão. Em suma, o que se pretende é “fazer o que deve ser feito”.

Gerencialismo Puro Foco na eficiência “fazer mais com menos”	Consumerismo Foco na eficácia através da melhoria da qualidade “fazer melhor”	Public Service Oriented Foco na efetividade e accountability (prestação pública) “fazer o que deve ser feito”
contribuintes	clientes	Cidadãos /sociedade

Quadro 02 - A Tipologia Abrucio da Nova Gestão Pública
Fonte: adaptado de Marini (2002)

2.1.3.2 Eficiência, eficácia e efetividade

Para se compreender melhor o modelo proposto por Abrucio (apud MARINI, 2002), é preciso aprofundar se na discussão dos conceitos das palavras eficiência, eficácia e efetividade. Moraes e Barros (2005) afirmam que não se constata na literatura um consenso acerca da melhor significação dos conceitos destas palavras.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no documento Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (TRIBUNAL..., 2000), seguindo a linha da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores, ratifica o seguinte posicionamento acerca de cada um dos conceitos acima externados:

- **Eficiência:** É a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.
- **Eficácia:** É o grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados.
- **Efetividade:** É a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional. Em outras palavras, é a relação entre os impactos reais observados na população e os impactos que seriam esperados decorrente da ação institucional.

Segundo Vale (1994 apud VILLARINHO, 1999, p.33) a eficiência busca a racionalização no uso dos recursos disponíveis enquanto que a eficácia é medida através de indicadores de qualidade refletindo a posição da empresa na geração do produto ou serviço de qualidade, para atender às necessidades do cliente. Nota-se que a definição de Vale de eficácia é um pouco mais abrangente que a definição do Tribunal de Contas da União, mas não contrária à definição proposta pelo TCU, pois no mundo em que vivemos, onde o requisito de qualidade é uma necessidade do cliente, podemos concluir que uma empresa (pública ou privada) para definir suas metas deve levar em consideração o critério qualidade.

O Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro no documento Indicadores de Desempenho (EXÉRCITO..., 2005) tem uma definição bastante semelhante com a de Vale. Para eles, a eficiência mede a produtividade, ou seja, é a proporção de recursos consumidos em relação às saídas dos processos; a eficácia é medida através da qualidade, focando as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto/serviço e a efetividade mede o impacto focando as conseqüências da prestação dos produtos /serviços. É fazer a coisa certa da maneira certa.

Malmegrim e Michaud (2003) sintetizam muito bem esses conceitos ao afirmarem que, numa visão sistêmica de uma organização, a efetividade visa satisfazer às necessidades e o papel institucional da mesma; a eficácia mede o atendimento aos requisitos; e a eficiência tem o foco na produção com otimização de recursos.

Para estas autoras, os resultados de efetividade, eficácia e eficiência, quando considerados de forma mais global, correspondem respectivamente: a áreas do ambiente externo, de fronteira ou interno à organização.

A figura 1 ilustra esta relação, onde, no ambiente externo, as necessidades dos clientes são atendidas, gerando efetividade, por produtos entregues com qualidade na fronteira entre o ambiente externo e interno, ou seja, com eficácia, sendo estes produzidos com eficiência pelos processos organizacionais, que acarretam numa redução dos custos.

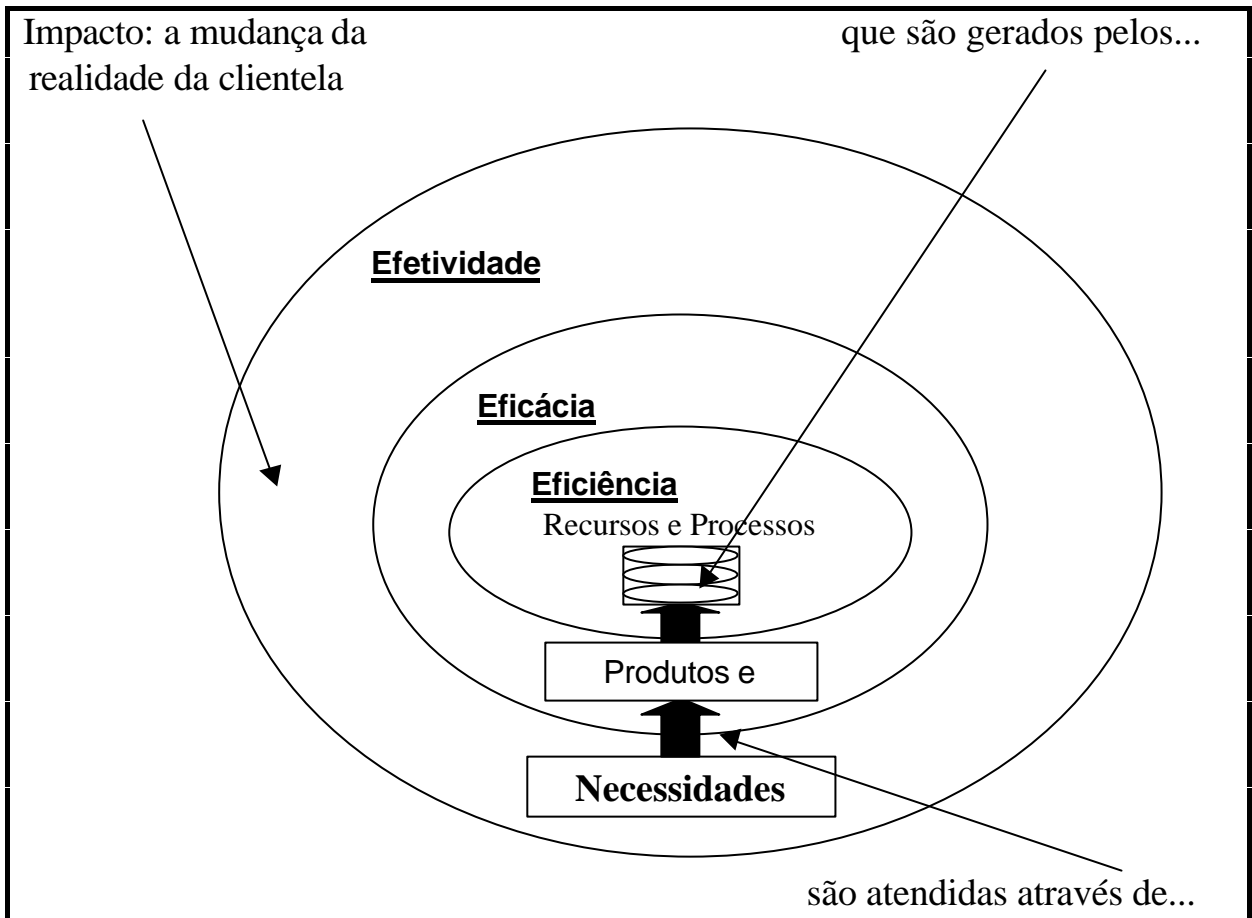


Figura 01 - A Efetividade, a Eficiência e a Eficácia
Fonte: Malmegrim e Michaud (2003)

A avaliação de políticas públicas ao se preocupar com a verificação dos resultados destas ações, contribui significativamente para esta discussão. Segundo Figueiredo & Figueiredo, (1986 apud ARRETCHE, 2001, p.31) a avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y.

Tavares (2005) afirma que a avaliação de políticas públicas configura-se como um instrumento significativo para a melhoria de gestão, pois é através dessas avaliações que podemos mensurar os custos/benefícios e as causas e conseqüências da efetividade ou não destas políticas.

Arretche (2001) ao afirmar que na literatura existem três critérios de avaliação de políticas públicas: eficiência, eficácia e efetividade e Machado (2002), ao afirmar que os administradores do setor público necessitam de um conjunto de informações gerenciais para

cumprirem com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas, ratificam a tipologia proposta por Abrucio de se avaliar o Estado através destas três dimensões.

Uma instituição governamental que busca apenas ser mais eficiente, reduzindo custos e aumentando a sua produtividade pode comprometer a qualidade da prestação do produto/serviço ofertado. Ademais, ofertar um produto e/ou serviço com eficiência e eficácia não é garantia de alcançar a efetividade (gerar benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos no cumprimento de sua função).

Arretche (2001) exemplifica isso, ao demonstrar que um programa de vacinação pode ser muito bem-sucedido em termos de sua eficácia ao cumprir ou ultrapassar sua meta de vacinação em um prazo dado. Contudo, isto por si só, não significa que este programa de vacinação conseguiu ter efetividade, ou seja, reduziu a doença que se propunha erradicar.

Osório (2003) também se preocupa com a questão, ao afirmar que não se pode analisar a eficiência sem associá-la com a efetividade.

“A eficiência a qualquer custo não deve estar dissociada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou sem resolver os problemas sociais é incompatível com os valores defendidos na democracia”. (OSÓRIO, 2003. p.43).

2.1.4 A Reforma do Estado no Brasil

2.1.4.1 Antecedentes

A Administração Pública Federal Brasileira tem sido objeto de movimentos periódicos e frequentes de reforma, desde longo tempo. A primeira grande estruturação surgiu nos anos 30, no quadro de aceleração da industrialização brasileira, levando o Estado a intervir pesadamente no setor produtivo. Assim, o modelo implantado foi uma clara consequência da emergência do capitalismo moderno no Brasil. A preocupação central era a da introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o

privado. Para sua implantação, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público - (DASP), em 1936, que definiu critérios profissionais para ingresso no serviço público, para o desenvolvimento de carreiras e para o estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito. Ademais, era atribuição do DASP formar os administradores públicos do primeiro escalão, além de fixar o orçamento nacional. Entretanto, neste período, não foi adotada consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado.

Apesar disso, merece destaque a criação da primeira autarquia em 1938. Segundo Pereira (2001) este foi o primeiro sinal da administração pública gerencial, com a adoção da descentralização na prestação de serviços públicos para a administração indireta, que teria mais autonomia, estando mais liberada de obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta.

A administração burocrática implantada no Brasil a partir dos anos 30, sofreu sucessivas tentativas de reforma administrativa. Estas experiências se caracterizaram pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática.

Entre essas inúmeras reformas, a reforma operada em 1967 sob o comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão através do Decreto-Lei nº 200 constituiu um marco na tentativa de superação da rigidez do modelo burocrático. Esta reforma foi a primeira grande tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira. Na linha proposta, como forma de agilizar a atuação do Estado, o Decreto-Lei nº 200 preconizava o fortalecimento da administração indireta por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais. Simultaneamente, procurou-se fortalecer o núcleo central do Estado, através da instituição, como princípio administrativo, do planejamento e do orçamento, bem como do descongestionamento das chefias executivas e da sistematização de seus processos decisórios, de coordenação e de controle. O paradigma da época, compatível com o modelo de Estado desenvolvimentista, orientou-se para a expansão da administração indireta, com objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da

Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, da Telebrás, e do BNDES. (PEREIRA, 2001, P.237).

A reforma teve, entretanto, algumas conseqüências indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas condizentes com um estado patrimonial. De outro lado, não resultou em mudanças efetivas na administração direta, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, levando à coexistência de nichos de competência na administração indireta e formas arcaicas de gestão no núcleo central.

Em meados da década de 70, nova iniciativa modernizadora teve início, com a criação da Secretaria de Modernização (SEMOR), que buscou implantar novas técnicas de gestão e de administração de recursos humanos.

No início dos anos 80, registrou-se nova tentativa de reformar a burocracia, com a criação do Ministério da Desburocratização chefiado por Hélio Beltrão que visava combater a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública que promovesse a eficiência e fosse voltada para o cidadão. As ações do Programa Nacional de Desburocratização - (PrND) centraram-se inicialmente no combate à burocratização dos procedimentos, voltando-se, em seguida, para as ações de desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200. O PrND foi definido por Hélio Beltrão, como uma proposta política visando "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado". Beltrão (1984 apud PEREIRA, 2001, p.238).

Apesar da transição de 1985 representar uma grande vitória democrática, o processo rumo à administração pública gerencial foi paralisado. Este período teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração para os políticos dos partidos vitoriosos, surgindo assim, um novo populismo patrimonialista no País. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária, agravou a crise fiscal do estado brasileiro.

Com a promulgação da Constituição em 1988, houve um retrocesso maior ainda. De fato, o Congresso Constituinte promoveu um forte engessamento do aparelho estatal ao estender para

os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo central do Estado. Em adição, a nova constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos e instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da união, dos estados e dos municípios. Estas práticas aumentaram o patrimonialismo na administração pública; pois foram concedidos uma série de privilégios, tais como: a estabilidade rígida para todos os servidores civis (que impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança dos resultados) e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor público. Um aspecto positivo da Constituição de 1988 foi a exigência de concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo, substancialmente, o empreguismo que tradicionalmente caracterizou a administração pública brasileira.

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir. Com o Governo Collor, veio uma resposta agressiva, mas que apenas agravou os problemas, uma vez que se limitou à destruição do aparelho estatal, através da demissão em massa de funcionários.

Contudo, Collor pode ser responsabilizado indiretamente pelo movimento pela qualidade que surgiu na década de 90. Em 1990, o Governo Collor abre a economia ao mercado internacional através da redução das alíquotas de importação. Com a abertura do mercado nacional, as empresas brasileiras constataram que, para sobreviver, precisavam aumentar a qualidade e competitividade dos produtos nacionais. Para resolver este problema, o Governo Federal lançou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP.

No mesmo ano foi criado no PBQP o Subcomitê Setorial da Administração Pública, que teve por objetivo introduzir no setor público práticas gerenciais voltadas para a melhoria da qualidade, de forma a reformular os procedimentos processuais em prática, agregando-lhes eficiência e eficácia.

O Programa não teve o êxito esperado nos primeiros anos, pois nesta época não tínhamos passado por uma reforma gerencial capaz de reduzir a burocracia na administração pública brasileira.

Dentro desse contexto, no ano de 1991, com a finalidade de administrar um Prêmio Nacional da Qualidade, nos moldes do prêmio '*Malcolm Baldrige National Quality Award*', dos EUA, foi criada por 39 organizações públicas e privadas, a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ.

De acordo com Melgaço (2003), o sucesso deste trabalho responde por parcela significativa do sistema de gestão por excelência atualmente em prática nas organizações brasileiras.

Neste período, o Governo de Itamar Franco limitou-se a recompor os salários dos servidores, violentamente reduzidos no governo anterior.

A partir de 1994, com a campanha presidencial, o discurso de reforma administrativa assume uma nova importância, quando começa a ser discutida a necessidade de tornar a administração pública brasileira mais focada em resultados e orientada para o cidadão.

Marini (1999) afirma que a crise fiscal, a persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e o profundo déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, deram um caráter emergente à necessidade de reformar o Estado e, mais particularmente, o seu aparato administrativo, obrigando o Estado a rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento.

2.1.4.2 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Em 1995, com a instauração do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, num contexto semelhante à de outros países da América Latina, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado e pela emergência de reformas estruturais, é estabelecida uma nova estratégia para a reforma da administração pública brasileira integrada a um processo mais abrangente de reforma do Estado.

Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política etc) destacava-se a necessidade de repensar a

administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente.

A sinalização evidente desta prioridade é dada quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal - SAF num novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Junto deste novo ministério, denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, que passa a funcionar desde o primeiro momento de instalação deste governo, a partir de janeiro de 1995, foi também instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria.

Ainda em 95, com o objetivo de sistematizar a estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto que é determinado, por um lado, pela presença de uma forte cultura burocrática e, por outro, pela existência de práticas ainda patrimonialistas, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado -PDRAE. De acordo com Marini (1999), o que se pretendia era implantar o modelo de administração pública gerencial, assegurando ganhos de eficiência no aparelho do Estado e aumento na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi um documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma que, a partir de um diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, propôs um novo modelo conceitual distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

Núcleo estratégico - correspondendo ao governo propriamente dito, que define as leis, as políticas públicas e as decisões estratégicas e cobra seu cumprimento.

Atividades exclusivas - aquelas que são indelegáveis e que para o seu exercício é necessário o poder de Estado, tais como: o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Atividades não-exclusivas - aquelas de alta relevância em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais, tais como: educação e saúde.

Produção de bens e serviços para o mercado – caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permanecem no aparelho do Estado, portanto, com tendências à privatização.

Segundo Marini (1999) esta classificação permite a análise de três aspectos fundamentais relacionados à necessidade de reforma do aparelho do Estado.

O primeiro diz respeito à forma de administração mais adequada para cada um dos setores antes mencionados. Para o núcleo estratégico, por suas características mais estáveis ligadas às condições adequadas para a formulação e controle da implementação de políticas públicas, o modelo burocrático com avanços na direção do modelo gerencial, parece ser a forma mais recomendada. Já para os demais se recomenda à utilização do modelo de administração pública gerencial.

O segundo está relacionado à forma de propriedade mais adequada para o alcance dos objetivos de cada setor. Quanto ao núcleo estratégico e o setor de atividades exclusivas, a propriedade deve ser estatal, enquanto que para o setor de produção e para o mercado a propriedade deve ser privada. No setor de atividades não exclusivas a forma de propriedade é de esfera pública não estatal. Ela é composta de organizações voltadas para a prestação do serviço público, portanto organizações sem fins lucrativos, mas que não pertencem ao aparelho do Estado.

O terceiro está orientado para o modelo organizacional mais adequado para cada um dos quatro segmentos característicos da ação do Estado. Assim, o núcleo estratégico é classificado como a administração direta. No segmento de atividades exclusivas foram concebidos dois novos modelos organizacionais para essas organizações: as agências executivas, que representam um esforço de recuperação do conceito original de autarquia e fundação, perdido com a Constituição de 1988, naturalmente ajustado à realidade da nova gestão pública e as agências reguladoras que são as agências responsáveis pela regulação de serviços públicos privatizados; privatização essa seguida à quebra de monopólio do Estado em determinados

setores da infra-estrutura. Para o setor de serviços não-exclusivos é proposto o modelo de organizações sociais, que são entidades públicas não-estatais que têm autorização para participar do orçamento público. No setor de produção para o mercado a alternativa institucional mais adequada é a de empresa, pública, estatal ou privada.

O Quadro 3 apresenta a estrutura dos quatro setores característicos da ação do Estado, conforme as formas de propriedade e de administração. É importante destacar que as setas no quadro indicam o sentido das mudanças propostas.

Setores Característicos da Ação do Estado	Forma da Propriedade			Forma de Administração	
	<u>Estatal</u>	<u>Pública não Estatal</u>	<u>Privada</u>	<u>Burocrática</u>	<u>Gerencial</u>
<u>NÚCLEO ESTRATÉGICO</u> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
<u>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</u> Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
<u>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</u> Universidades, Hospitais, Centro de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<u>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</u> Empresas Estatais	Privatização →		●		

Quadro 03 - Os Setores Característicos da Ação do Estado
Fonte: Brasil (1995)

Segundo Levy (2002), esta nova arquitetura institucional concebida pelo Plano Diretor, que separava a concepção e controle da implementação das políticas, das atividades ligadas à prestação de serviço foi feita para dar mais agilidade e força ao núcleo estratégico.

Vale ressaltar que, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a relação entre o núcleo estratégico e as demais organizações deixaria de ser de subordinação burocrática para se tornar contratual. Esses contratos de gestão foram introduzidos em consonância com os preceitos da NPM em que os controles deveriam se dar em torno de resultados, dos custos e orientados para satisfação dos cidadãos. Além disso, a divulgação dos resultados dos contratos cria transparência permitindo um maior controle social. Os contratos foram formalizados a partir do estabelecimento de compromissos de resultados e tendo como contrapartida garantia de recursos e aumento de autonomias.

A figura 2 mostra este redesenho institucional proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

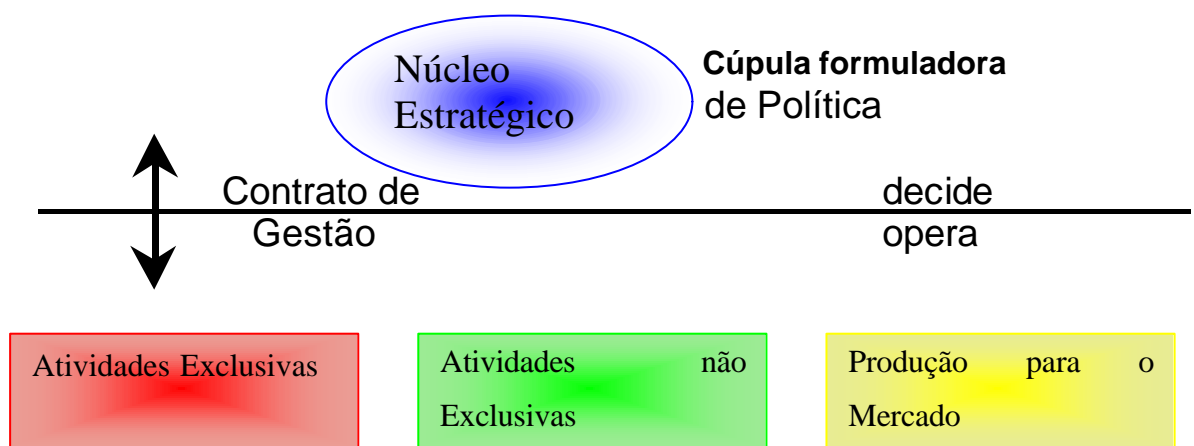


Figura 2 - O redesenho institucional
Fonte: Marini; Martins, 2002

É importante destacar que, neste período, foram lançadas diversas iniciativas transformadoras, tais como: a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente) e a valorização do servidor através da adoção de uma nova política de recursos humanos, do fortalecimento de carreiras estratégicas, da revisão da política de remuneração e da intensificação da capacitação de funcionários, visando promover uma profunda mudança cultural para que o processo de modernização administrativa fosse bem sucedido.

Outra realização importante foi a criação do Prêmio Helio Beltrão – Concurso de Inovações na Gestão Pública criado em 1996 que vem identificando e divulgando experiências de gestão já implementadas na administração pública federal, que pratiquem os princípios da

administração gerencial. O objetivo é a superação da cultura burocrática expandindo a capacidade de fazer e de obter mais resultados, a partir dos recursos existentes.

Finalmente, merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação, orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão no relacionamento com o setor privado, no aumento da transparência e na modernização da gestão interna. O Governo Eletrônico, o Comprasnet, o Receitanet e o Rede governo são reconhecidos como exemplos de sucesso no uso da tecnologia de informação na gestão pública.

2.1.4.3 O Programa da Qualidade no Serviço Público

Em 1990, foi criado no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade o Subcomitê Setorial da Administração Pública que teve por objetivo introduzir no setor público práticas gerenciais voltadas para a melhoria da qualidade, com ênfase nos processos e ferramentas.

Com o intuito de auxiliar a implantação da Reforma do Estado, foi criado em 1996, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP que tinha sua atuação voltada para a melhoria de gestão. O que se pretendia era introduzir novos princípios e técnicas de administração voltadas para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Para isso, adotaram-se os critérios de excelência utilizados no Brasil pela FPNQ que representam o “estado da arte” em gestão. Procurou-se manter o alinhamento em termos de critérios, pontuação e, principalmente, da essência que define todos os modelos analisados como de excelência em gestão, adaptando, quando necessário, a linguagem e/ou conceitos à realidade da administração pública brasileira. Portanto, a adaptação dos conceitos levou em conta dois aspectos importantes: interpretar para o setor público os conceitos de gestão contidos nos modelos da administração privada e preservar a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro.

Em 1999, o QPAP amplia seu foco para medição da satisfação do cidadão e passa a se chamar Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP. O PQSP foi concebido a partir da premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público visando assegurar um novo patamar de gestão à administração pública.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública, parte integrante do PQSP, contempla os Princípios Constitucionais, constantes do artigo 37 da Constituição Federal, que regem a administração pública e fundamentos que objetivam tornar a administração pública mais moderna e gerencial. Muitos desses princípios são decorrentes da Reforma do Estado implantada em 1995.

A compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fez com que, na década de 90, se buscasse um novo modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão. (BRASIL, 2004, SEGES, p.16.)

O referido Modelo de Gestão Pública (Brasil 2004, SEGES) está baseado em 10 fundamentos, sumarizados a seguir:

- **Excelência dirigida ao cidadão** – atenção prioritária ao cidadão e à sociedade, na condição de usuários de serviços públicos e destinatários das ações das organizações públicas;
- **Gestão participativa** – busca o máximo de cooperação das pessoas e compartilhamento de informações, reconhecendo as diferenças de capacidade e potencial e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia nas equipes de trabalho. Para que isto ocorra é preciso delegar, dando autonomia para força de trabalho atingir as metas propostas;
- **Gestão baseada em processos e informações** – focalização da ação no processo, promovendo o planejamento, desenvolvimento e a execução das suas atividades, bem como a avaliação e melhoria dos resultados, tendo em vista o melhor desempenho da organização;
- **Valorização das pessoas** – significando a concessão de autonomia às pessoas para atingir metas, a criação de oportunidades de aprendizado e de desenvolvimento das potencialidades e o reconhecimento do bom desempenho;
- **Visão de futuro** – capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que confira coerência ao processo decisório e permita à organização antecipar-se às novas necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade;
- **Aprendizado organizacional** – internalização, na execução de qualquer ação organizacional, da cultura da busca constante da inovação, da preocupação com a efetiva eliminação das causas dos problemas e da motivação para executar as atividades sempre da melhor maneira possível;
- **Agilidade** – postura pró-ativa relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças e ao atendimento das novas demandas do cidadão, através da capacidade de perceber os sinais do contexto e de atuar para evitar problemas e/ou aproveitar oportunidades;

- **Foco em resultados** – orientação e avaliação do esforço e sucesso da organização por meio de um conjunto de indicadores que expressem as necessidades e expectativas de todos os interessados;
- **Inovação** – promoção de mudanças significativas em tecnologia, métodos e processos visando à melhoria dos produtos e serviços da organização, buscando tornar a inovação parte integrante da cultura organizacional;
- **Controle social** - disponibilização de condições para que os cidadãos possam avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços.

2.1.4.4 A extinção do MARE e o Programa Avança Brasil

Pereira (2001) afirma que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Por isso, em 1998, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando este novo ministério a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O argumento era de que somente um ministério que controla o orçamento público teria poder suficiente para implementar a reforma gerencial.

De acordo com Pereira (2001), este ministério, ao qual foi atribuída à missão de implementar a Reforma do Aparelho do Estado, não deu, porém, a devida atenção à nova missão. A SEGES, secretaria deste novo ministério responsável pela gestão não tinha quadros de pessoal e poder suficiente para implementar a reforma e as secretarias de Planejamento e Investimento e a de Orçamento Federal não tinham nenhum interesse de implantá-la.

O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Martins (2002) e Santana (2002) afirmam que não houve praticamente nenhum aumento de flexibilidade para a única autarquia que virou agência executiva e que é necessário dotar o modelo de maior autonomia de gestão, tendo o contrato como referencial. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal.

Rezende (2002) avalia que, com a extinção do MARE, a política de reformas foi substancialmente alterada, perdendo o foco na gestão e se aprofundado no ajuste fiscal.

Neste contexto foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF e foi lançado o Programa Avança Brasil - Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. O PPA 2000/2003 possuía um conjunto de cerca de 350 programas de governo que deveriam formar um plano de desenvolvimento, com base num direcionamento estratégico de governo destinado a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado. O desenho dos programas levava em conta a concepção de eixos de desenvolvimento, elaborados segundo uma logística territorial, de infra-estrutura e mercado, e metodologia específica de identificação de demandas e itens de políticas públicas nas mais diversas áreas. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os problemas que devem ser resolvidos e foi criada a figura do gerente de programa como elemento central no processo. Contudo, segundo Martins (2001) o Programa Avança Brasil teve uma baixa importância estratégica. Isto se deve a baixa adesão dos atores econômicos públicos e privados nacionais à concepção dos eixos de desenvolvimento.

“[..]. o PPA poderia ser uma grande oportunidade de busca de direcionamento, de aprendizado estratégico, mas tende a tornar-se um plano burocrático, com baixa legitimidade e adesão intra e extra governo”. (MARTINS, 2001, p.8)

Em adição, havia severas limitações metodológicas relativas ao desenho dos programas, sua implantação e monitoramento e, sobretudo, à baixa atenção dispensada à necessidade de promoção de transformações organizacionais para sua implementação – o Avança Brasil considerava que bastava ter metas e gerentes para alcançá-las. Por fim, o PPA possui uma arquitetura de modelo de planejamento típico da década de 70, com metas dispostas em lei e submetido ao estrito controle de um órgão central de planejamento.

2.1.4.5 A reforma gerencial no Governo Lula

Depois de muitas especulações sobre a volta do MARE, a condução da área de gestão pública foi mantida no Ministério do Planejamento.

Em 2003, buscando corrigir os erros metodológicos do Plano Avança Brasil, é lançado o novo PPA 2004- 2007, denominado Plano Brasil de Todos, que estabeleceu o direcionamento estratégico a partir dos seguintes (mega) objetivos: (i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; e (iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Procurou-se capacitar e estimular a aprendizagem contínua de gerentes e servidores públicos em gestão pública, com foco em planejamento, gerenciamento e avaliação de programas. Ademais, em 2004, com intuito de aumentar o envolvimento dos dirigentes públicos, foi criada a figura do gerente executivo do programa e do coordenador de ação.

Marini (2003) afirma que a reforma de 2003, certamente, herda alguns dos elementos da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. A crise, nas dimensões fiscal e administrativa, continua presente, mas a estratégia de enfrentamento da mesma nega, de forma explícita, a crise do Estado como mote e recoloca a questão, afirmando que o Estado deve ser mais atuante, assegurando direitos civis e sociais.

Em 2004, o governo Lula criou uma agenda da eficiência fundamentada em dois conjuntos de ações voltados para a melhoria da qualidade do gasto público e para o aumento da qualidade e desburocratização dos serviços públicos.

Destacam-se, nessa agenda, os investimentos realizados nos mecanismos e instrumentos que favoreçam a política de alocação de recursos atrelada à fixação de metas de desempenho institucional e que privilegie a descentralização da atividade pública. O que se pretende é aumentar o foco em resultados na administração pública.

Considerando que o PQSP e a Desburocratização são, em essência, duas grandes estratégias nacionais voltadas para o objetivo comum: implantar uma gestão pública voltada para resultados, que coloque a burocracia necessária (rotinas, normas e controles) a serviço do cidadão de forma transparente, participativa e indutora do controle social, o governo federal uniu os dois programas lançando em 1995, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública.

O GesPública tem a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. O que se busca é promover a construção de organizações públicas de alto desempenho e elevar a satisfação do cidadão com a administração pública.

2.2 AS ESPECIFICIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Enquanto o setor privado tem o objetivo de maximizar o lucro, o setor público tem o dever de realizar a sua função social, com qualidade na prestação de serviços e com o menor consumo de recursos possível.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado mostra as diferenças entre a administração pública e a privada.

Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meios políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto 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, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. (BRASIL, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995. P.8)

É importante destacar também que qualquer modelo de gestão pública tem que contemplar os Princípios Constitucionais constantes do artigo 37 da Constituição Federal, que regem a administração pública, destacados a seguir:

- a) **Legalidade** – estrita obediência à lei; nenhum resultado ou prática de gestão pública pode ser considerada de excelência à revelia da lei;
- b) **Moralidade** – submissão a um conjunto de princípios morais de aceitação pública;
- c) **Impessoalidade** – não diferenciação de pessoas, a não ser nos casos previstos em lei, proporcionando o mesmo tratamento a todos os usuários, indistintamente;

- d) **Publicidade** – transparência e divulgação dos dados e fatos, como forma mais eficaz de indução do controle social;
- e) **Eficiência** – busca da melhor relação entre a qualidade do serviço e a qualidade do gasto.

É necessário frisar que há muitas diferenças entre a administração pública e a administração privada. De acordo com Morais (2001), o princípio da legalidade aplicável ao administrador público significa que este só poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas. Na área privada, é permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esta diferença dá muito mais mobilidade de ação ao administrador privado.

Enquanto um gestor privado é cobrado pelos acionistas da empresa, o gestor público sofre uma cobrança mais subjetiva e geral da sociedade.

A competição incessante no setor privado faz com que todas as empresas privadas busquem a redução de seus custos. No setor público isto geralmente não ocorre. Se uma organização pública não executa todo seu orçamento (pois conseguiu ser mais eficiente) ela é penalizada no próximo ano com uma redução de seu orçamento. Em suma, há uma penalização por ela ter se tornado mais eficiente e reduzido o desperdício.

No setor privado, com o intuito de fidelizar os clientes, muitas vezes há prestação de serviços individualizados, clientes preferenciais ou VIPs. No setor público, essa opção é discriminatória, antidemocrática e, acima de tudo, ilegal. Não é permitido haver escolha de determinados usuários para um tratamento diferenciado em detrimento dos demais cidadãos, pois isto fere o princípio da impessoalidade.

Na área pública há muito menos flexibilidades para gestão de pessoas e para a gestão do processo de compras, pois a administração pública precisa respeitar os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade. É muito difícil no setor público implantar uma política de incentivo. Coisas simples para iniciativa privada, como remunerar melhor um funcionário que produz mais e dá mais retorno à empresa, são expressamente proibidas.

O Quadro 4 ilustra as principais diferenças entre o setor público e privado.

Características	Administração Pública	Administração Privada
Objetivo	Cumprir a sua função social	Maximização do Lucro/ interesse dos acionistas
Lei	Estrita obediência à lei	Faz o que a lei não proíbe
Remuneração	Salários incompatíveis com o mercado	Salários compatíveis com o mercado
Política de Incentivo	Muito difícil de implantar política de incentivo	É possível implantar política de incentivo
Clientes	É obrigada a atender a todos sem distinção	Pode fidelizar os clientes
Fornecedores	Gestão do contrato de fornecedores	Gestão ativa dos fornecedores
Receita	Pagamentos de impostos	Pagamentos dos clientes
Cobrança	Sociedade	Acionistas
Burocracia	Presença marcante da burocracia	Pouca burocracia
Ferramentas de Planejamento e controle	Pouca tradição no uso de ferramentas de planejamento e controle	Familiaridade com ferramentas de planejamento e controle
Competitividade	Baixo grau de consciência quanto à realidade da competição	Impulso pela competitividade
Seleção de Pessoal	Por concurso público	A cargo dos gerentes
Estabilidade dos Funcionários	Estáveis após cumprirem o estágio probatório de dois anos	Não há estabilidade
Eficiência /Custos	Falta de consciência e estímulo para o aumento da eficiência	Questão de sobrevivência
Continuidade administrativa	Há um maior risco de descontinuidade	Mais permanente
Qualidade	Conceito de qualidade ainda incipiente	Voltado para qualidade

Quadro 04 - Principais Diferenças entre a Administração Pública e Privada
Fonte: adaptado de Vargas (2005)

2.3 O BALANCED SCORECARD

2.3.1 Principais conceitos

Com toda certeza, uma das principais características do mundo contemporâneo é o crescimento dos níveis de turbulência e incerteza. Mudanças políticas, econômicas, tecnológicas, sociais, culturais, ecológicas, administrativas, comerciais etc. se sucedem em ritmo cada vez mais acelerado, provocando rupturas e descontinuidades freqüentes.

Para atuar nestes ambientes de elevada complexidade, as instituições precisam construir novos fundamentos e competências. A medição e o monitoramento do desempenho organizacional deixaram de ser um luxo e passaram a ser uma necessidade.

A Fundação Prêmio Nacional de Qualidade (FPNQ) criou em 2001, um comitê para discutir quais são as melhores práticas na área de medição do desempenho global. O relatório deste comitê afirmou:

O estudo das organizações que tem se mantido em liderança em seus setores de atuação por longos períodos mostra que a habilidade de medir sistematicamente seu próprio desempenho (e de usar a medição inteligentemente para buscar patamares superiores) é uma característica sempre presente. (FPNQ, Relatório do Comitê Temático de Planejamento do Sistema de Medição do Desempenho Global 2001 p.7).

Neste cenário, as empresas precisam lidar competentemente com as surpresas e desafios na construção do futuro desejado pela organização. Este é justamente, o escopo da gestão estratégica. A gestão estratégica é um processo de ação gerencial sistemática e contínua que visa assegurar à organização, simultaneamente, senso de direção e continuidade a longo prazo e flexibilidade e agilidade no dia a dia para tomada de decisões.

Nos últimos anos, grande parte das organizações públicas e privadas tem adotado uma ferramenta de gestão estratégica chamada *Balanced Scorecard* – BSC. Pesquisas indicam que cerca de 45% das empresas européias e 50% das empresas americanas listadas na Fortune 1000 estão utilizando o *Balanced Scorecard*. (SANTINI JÚNIOR, 2005).

O BSC foi criado pelos professores Robert S. Kaplan (*Harvard BusinessSchool*) e David P. Norton (presidente da *Balanced Scorecard Collaborative, Inc.*) com a proposta de se criar um sistema de medição de desempenho que contemplasse, além das medidas contábeis e financeiras tradicionais, um conjunto com outras medidas relacionadas aos ativos intangíveis.

Kallás (2003) afirma que os indicadores financeiros não são suficientes para garantir que a empresa está caminhando na direção correta. Pois num mundo competitivo, baseado na informação e no conhecimento, a capacidade de gerenciar ativos intangíveis tais como: produtos e serviços de alta qualidade, a percepção do cliente, habilidades da força de trabalho, o uso da tecnologia da informação, processos internos eficientes e o clima organizacional, é essencial para se gerenciar uma empresa.

Norton e Kaplan (1997) enfatizam: o que não pode ser medido, não pode ser gerenciado. Por isso, faz-se necessário criar indicadores para se medir o desempenho destes ativos.

Segundo Kallás (2003) 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.

Essa relação de causa e efeito garante um encadeamento entre os objetivos das perspectivas, de modo a refletir as relações de causa e efeito assumidas na formulação das estratégias.

Todas as perspectivas, com intuito de atender as partes interessadas, são balanceadas permitindo à organização ter uma rápida e abrangente visão de seu negócio, pois a empresa, além de possuir os indicadores financeiros tradicionais que retratam o seu passado (o que aconteceu), possui um conjunto de indicadores que impulsionam o seu desempenho futuro.

O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro.(NORTON; KAPLAN, 1997, p.2)

Segundo Norton e Kaplan (1997), o sistema de medição deve tornar explícitas as relações entre os objetivos e as medidas em todas as quatro perspectivas de um *Balanced Scorecard*.

As empresas não devem se preocupar apenas com o seu desempenho financeiro. Claro que este é decisivo (principalmente para organizações privadas), mas o desempenho financeiro é afetado por outros fatores, tais como: a satisfação do cliente, a qualidade dos produtos/ serviços e o comprometimento e qualificação dos funcionários.

A figura 3 mostra, de maneira simplificada, como são agrupadas as quatro perspectivas do *Balanced Scorecard* de acordo com a hipótese de causa efeito constante no referido modelo.

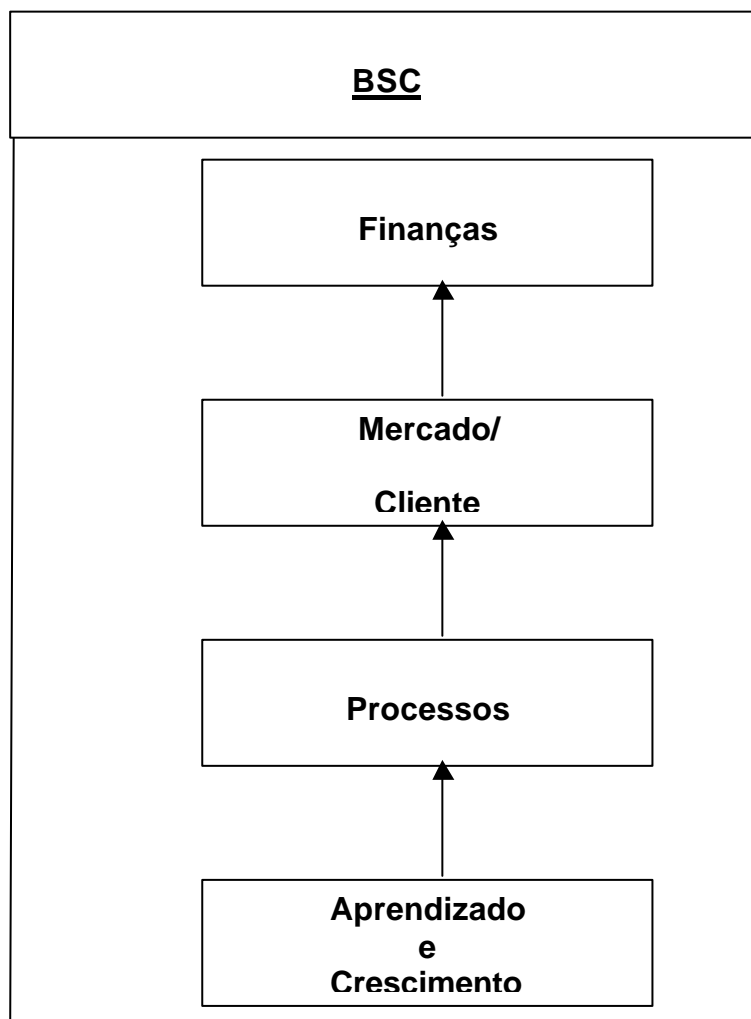


Figura 3 - As Quatro Perspectivas do BSC
Fonte: Averson (2002)

Hernades, Cruz e Falcão (2000) afirmam 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. Segundo estes autores, a cultura organizacional voltada para o aprendizado e crescimento encoraja as pessoas a fazer sugestões gerando um fluxo contínuo de novas idéias que acarretarão no aperfeiçoamento dos processos internos. Estes por sua vez, levam ao aprimoramento dos produtos e serviços e possibilitam o aumento da satisfação dos clientes que, ao se tornarem mais leais, elevam a participação da empresa no mercado, ocasionando uma melhora do desempenho financeiro da empresa como lucro, retorno sobre o investimento, e geração de receita.

Para cada objetivo estratégico, vinculado a uma perspectiva, são criados indicadores e planos de ações assegurando assim, o alinhamento de iniciativas com a estratégia da organização em um processo de feedback e aprendizado contínuo.

Nascimento, Telles e Godinho (2004) comentam que o BSC se apresenta de forma inovadora ao correlacionar ações de curto prazo às medidas de longo prazo, garantindo o sucesso futuro, pois, ao se preocupar com fatores tais como: a satisfação dos clientes ou a qualificação da força de trabalho, o gestor de uma organização fará uma gestão muito mais pró –ativa. Se por exemplo os funcionários não forem capacitados para uma determinada função isto pode impactar na qualidade do produto ou serviço ofertado, ocasionando um aumento do número de clientes insatisfeitos, reduzindo a participação da empresa no mercado, o que acarretará uma perda, no futuro, de faturamento e lucro da mesma.

Outra possibilidade é a empresa possuir uma força de trabalho motivada e capacitada que produzirá produtos de alta qualidade, deixando os clientes satisfeitos. Estes, além, de continuarem comprando nesta empresa, a recomendarão para os seus amigos, gerando num aumento do Market -Share e do lucro da empresa.

Serra (2003) diz que o BSC preenche a lacuna existente na maioria dos sistemas gerenciais, ao criar um processo sistemático para implementar e obter feedback sobre a estratégia. Isto permite que a organização fique alinhada e focada na implementação de suas estratégias.

Figueredo (2003) afirma que esta metodologia possui duas características principais: resume em um único relatório de gestão muitos dos elementos aparentemente discrepantes do programa de competitividade de uma empresa e força os gerentes a considerarem diferentes medidas operacionais para tomada de decisão.

Merece destaque, também, o fato de que o BSC, ao mesmo tempo em que fornece informações para os gestores sobre essas quatro perspectivas, minimiza a sobrecarga de informações ao limitar o número de indicadores que serão monitorados. Muitas vezes as organizações possuem centenas de indicadores, mas têm dificuldade de selecionar quais indicadores realmente contribuem para o monitoramento do que é estratégico. Outro benefício da adoção desta ferramenta é que ele torna mais transparente para toda organização a estratégia da empresa.

Para Norton e Kaplan (2000), com o *Balanced Scorecard* é possível não só gerenciar a implementação da estratégia, mas também formular novas estratégias face às mudanças no ambiente competitivo da empresa. Por isso, os idealizadores deste modelo afirmam que o BSC é uma ferramenta de gestão estratégica.

Segundo Quintella (2005) o *Balanced Scorecard*, por meio dos seus indicadores, fornece elementos para que sejam realizadas, de forma sistemática, avaliações periódicas sobre o desempenho institucional, permitindo a análise dos aspectos críticos que possam vir a impedir o atingimento das estratégias definidas.

Contudo, diversos autores criticam o *Balanced Scorecard*. Segundo uma importante consultoria americana chamada Hackett Group, o BSC é apenas uma moda de gestão que as empresas se sentem compelidas a seguir (*Hackett Group* 2004). Isto se deve ao fato de que, devido a sua simplicidade e por possuir uma lógica intuitiva, diversas empresas no Brasil e no mundo resolveram adotá-lo sem entender o seu verdadeiro significado.

De acordo com uma pesquisa realizada em 2004, por esta consultoria, apenas 20% das empresas que adotam o BSC melhoram o seu desempenho. A maioria das empresas não cria valor com a implementação do *Balanced Scorecard*, pois o implementam de forma equivocada. Criam uma grande quantidade de indicadores e continuam com uma medição do desempenho focada nos indicadores financeiros.

Figueredo (2003) afirma que o BSC enfatiza três partes interessadas: os acionistas, os clientes e os funcionários. Entretanto, ignora outros importantes *stakeholders*, tais como: a sociedade, o governo, os fornecedores e o meio-ambiente. Outro ponto negativo destacado é que o *Balanced Scorecard* é um sistema de medição do desempenho organizacional destinado mais à alta administração e a média gerência, não havendo muita clareza como os indicadores são desdobrados do nível estratégico para o operacional e sobre como são agregados para os níveis táticos e operacionais.

Apesar disso, é inegável que esta metodologia possui um grande valor, pois permite fornecer informações segundo diferentes dimensões de desempenho (perspectivas), permitindo se obter uma percepção muito mais global de toda organização.

2.3.2 As perspectivas do BSC

Conforme mencionado anteriormente, o *Balanced Scorecard* é baseado na relação de causa e efeito entre as perspectivas: financeira, cliente, processos internos, aprendizado e crescimento. Na perspectiva financeira é avaliado o desempenho da organização na geração de resultados que satisfaçam seus acionistas e garantam a sua sobrevivência e crescimento.

Os objetivos financeiros tradicionais são o aumento do lucro, o retorno sobre capital investido, diminuição da necessidade de capital de giro e o aumento de receita. Estes objetivos, segundo Norton e Kaplan (1997), são necessariamente vinculados à estratégia da empresa.

Hernades, Cruz e Falcão (2000) destacam que a seleção dos indicadores financeiros a serem usados no BSC deve levar em conta dois objetivos: definir o desempenho financeiro esperado da estratégia e servir de meta principal para os objetivos das outras perspectivas do *Balanced Scorecard*. Portanto, podemos afirmar que a perspectiva financeira demonstra se as ações realizadas nas perspectivas cliente, processos internos e aprendizado e crescimento estão se convertendo num melhor desempenho financeiro da organização.

Na perspectiva dos clientes, Norton e Kaplan (1997) afirmam que a empresa deve determinar seu segmento de clientes e negócios, identificando qual é o público alvo que proporciona as melhores margens de lucro. Ademais, é preciso identificar e desenvolver soluções de valor para estes clientes. Elementos como a satisfação dos clientes, captação, participação de mercado, fidelidade, retenção e lucratividade de clientes normalmente fazem parte dessa perspectiva.

É importante destacar que, no ambiente em que vivemos onde a competição faz parte do dia a dia, uma organização estará fadada ao fracasso caso não consiga satisfazer as necessidades dos clientes no curto e no longo prazo. Por isso, um BSC bem implantado, requer na perspectiva do cliente, a criação de vetores de desempenho que conduzam à satisfação das necessidades dos clientes no presente e no futuro.

Norton e Kaplan (1997) afirmam que a perspectiva dos processos internos tem seu foco dirigido a dois públicos distintos: os investidores e os clientes. Portanto, os gestores devem identificar os processos críticos que sustentam a obtenção dos resultados financeiros e a capacidade de atrair e reter clientes. É preciso incorporar na perspectiva dos processos internos, não somente a busca da melhoria dos processos existentes, mas também a identificação de processos inteiramente novos. Norton e Kaplan (2000) ressaltam também, a necessidade de se incluir nesta perspectiva o processo de inovação. Pois sendo a inovação um fator determinante para o sucesso da empresa, é de fundamental importância que este processo seja acompanhado dentro da perspectiva dos processos internos. Além de se preocupar com a gestão de seus processos operacionais, nesta perspectiva, a organização precisa prestar serviços de pós-venda, identificando as características de custo, qualidade, tempo e desempenho.

Segundo Norton e Kaplan (1997) a perspectiva do aprendizado e crescimento tem seu foco de atenção voltado ao treinamento da força de trabalho, ao aperfeiçoamento da tecnologia da informação, e ao alinhamento dos procedimentos e rotinas organizacionais.

A questão chave desta perspectiva é criar condições, seja qualificando os funcionários, melhorando os sistemas de informação ou através da ampliação do alinhamento organizacional, para atender as necessidades dos clientes no futuro e, portanto, garantir a sobrevivência da organização.

Norton e Kaplan (2000) afirmam que medidas estratégicas ligadas aos funcionários deverão contemplar elementos como satisfação, retenção, habilidades. Neste contexto o treinamento da força de trabalho é essencial para o desenvolvimento das competências e habilidades das pessoas e deverá estar alinhado com as medidas e objetivos estratégicos da organização. Uma empresa que tem foco na inovação tem como processo crítico o seu processo de desenvolvimento de produtos. Seguindo este exemplo, medidas estratégicas na área de treinamento privilegiarão o desenvolvimento de habilidades ligadas ao desenvolvimento de novos produtos. Outra que tem a estratégia de ampliação de sua participação no mercado, provavelmente deverá capacitar a sua força de vendas para atingir este objetivo.

Silva (2002) enfatiza que o BSC, por meio das relações de causa e efeito e do alinhamento das ações aos objetivos e medidas estratégicas, permite uma clara e rápida visão da importância do desenvolvimento das pessoas para o atingimento das metas estratégicas. Os gestores passam a perceber que no treinamento há uma agregação clara de valor para os clientes ou acionistas ao invés de considerarem apenas como uma atividade geradora de custos. Os treinamentos impactam na melhoria da satisfação dos clientes, e, por conseguinte na performance da empresa.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo é apresentada a metodologia utilizada para caracterização da pesquisa e suas limitações. Em adição, é apresentada a estrutura metodológica da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO 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 criar uma proposta de adaptação da ferramenta de gestão estratégica conhecida como *Balanced Scorecard* à realidade de uma gestão pública focada em resultados e orientada ao cidadão. Para isso, são analisadas como as perspectivas do BSC se enquadram na ótica pública e é apresentada uma proposta de modificação do BSC para o setor, criando e excluindo perspectivas e alterando as relações de causa e efeito do modelo proposto por Kaplan e Norton.

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 dar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito e de mais fácil aplicabilidade. Embora o *Balanced Scorecard* seja uma ferramenta de gestão estratégica que vem sendo, exaustivamente, estudada e utilizada em Sistemas de Gestão das empresas privadas, não se verificou a existência de estudos que abordem a necessidade de se adaptar esta ferramenta à administração pública brasileira com o ponto de vista pelo qual a pesquisa tem a intenção de abordá-lo.

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, revista e artigos sobre gestão Pública e *Balanced Scorecard*.

É participante, pois toma como base o conhecimento do autor sobre os temas: gestão pública, planejamento estratégico, BSC e avaliação do desempenho organizacional. Foram realizadas pesquisas diretas em instituições públicas que implantaram o BSC. Para isso, foi necessário determinar quem seriam os sujeitos da pesquisa.

Vergara (2005) afirma que os sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecem os dados/informações que o pesquisador necessita. Sendo assim, os sujeitos da pesquisa foram os gerentes responsáveis pela formulação e/ ou implantação do BSC em órgãos da administração pública brasileira.

O autor realizou entrevistas abertas com cada uns dos entrevistados para conhecer a experiência de suas organizações na implantação do BSC. 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. No apêndice 1 são detalhadas as perguntas que o autor fez para cada um dos entrevistados.

3.2 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa pretende demonstrar a necessidade de se adaptar o *Balanced Scorecard* à necessidade da administração pública brasileira e apresentar uma proposta de modificação do BSC para o setor público brasileiro. Para isso, foram entrevistados gerentes de organizações públicas brasileiras que participaram do processo de formulação e/ ou implantação do BSC em suas instituições.

Considerando que na Administração Pública há poucas experiências de organizações que adotam esta metodologia de medição do desempenho organizacional e que há pouco conhecimento acumulado sobre o tema, é provável que esta proposta não tenha sido abordada na profundidade necessária, havendo necessidade de aperfeiçoá-la.

Em adição, é preciso destacar que a proposta de desenvolvimento da metodologia é de cunho estritamente teórico e, por isso, não é possível se afirmar que esta proposta de customização do *Balanced Scorecard* tem maior eficácia que outras propostas de adaptação do BSC à realidade pública previamente testadas.

É importante destacar que a proposta de customização do BSC contida na presente pesquisa não pode ser aplicada diretamente em todos órgãos públicos. Para que uma organização pública possua um *Balanced Scorecard* que contemple medidas de desempenho de efetividade, eficácia e eficiência ela precisa ter um planejamento estratégico estruturado e uma forte cultura de medição do desempenho organizacional.

Ademais, esta proposta de adaptação do BSC desconsidera as especificidades de cada órgão público e, por isso, este modelo pode e deve sofrer adaptações e complementações específicas para melhor refletir as estratégias de cada instituição.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A presente pesquisa foi delineada de acordo com a estrutura metodológica apresentada na figura 4. Primeiramente foi definida a situação problema e o tema para a abordagem da mesma, depois disso, buscou-se definir os objetivos da pesquisa. A revisão bibliográfica foi conduzida em paralelo com a definição da metodologia. Em adição, foram entrevistados gestores responsáveis pela formulação e/ou implantação da metodologia de medição do desempenho organizacional conhecido como *Balanced Scorecard* em órgãos da administração pública brasileira. A etapa seguinte compreendeu a análise dos resultados das entrevistas que serviram de base, juntamente com a experiência do autor em gestão pública, planejamento estratégico, BSC e avaliação do desempenho organizacional, para proposição de um modelo de *Balanced Scorecard* focado numa administração pública orientado para o cidadão. Finalmente, as conclusões foram fundamentadas nos capítulos antecessores, contendo as impressões do pesquisador sobre o tema e suas considerações finais.

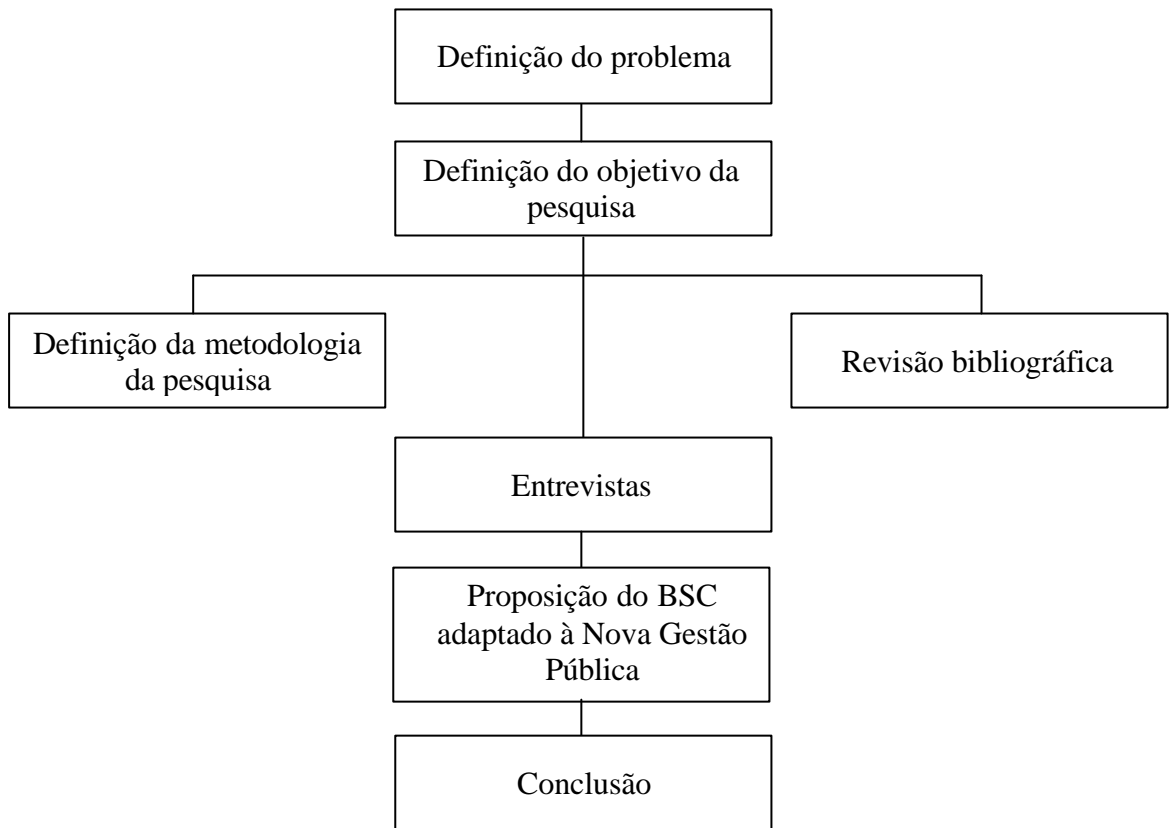


Figura 4 – Estrutura metodológica da pesquisa

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta uma proposta de customização da ferramenta de gestão estratégica conhecida como *Balanced Scorecard* à realidade da administração pública brasileira visando contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública com foco em resultados e orientada para o cidadão

Primeiramente procurou-se demonstrar a necessidade de se adaptar esta metodologia ao ambiente público, visto que o BSC foi criado tendo como referencial a iniciativa privada. Depois disso, são descritas algumas experiências de customização desta metodologia no setor público brasileiro. Ademais, é retratada a necessidade de se contemplar, num *Balanced Scorecard* de uma instituição pública, de medidas de desempenho nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência que atendam respectivamente o cidadão/ sociedade, o cliente direto e o contribuinte. Finalizando o capítulo, é apresentada uma proposta de modificação do BSC para o serviço público, criando e excluindo perspectivas e alterando as relações de causa e efeito do modelo proposto por Kaplan e Norton face aos objetivos de modernização do Estado Brasileiro.

4.1 ADAPTANDO O BALANCED SCORECARD À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

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.

Um fato interessante é que, apesar do foco em resultados ser um dos pilares da Nova Gestão Pública, vemos pouquíssimas experiências, na Administração Pública, de organizações que medem e monitoram de maneira sistemática seus resultados.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão estratégica que vem sendo, exaustivamente, utilizada em Sistemas de Gestão das empresas privadas. Contudo, sua aplicação em cenário diferente - o da administração pública - é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa, pois esta ferramenta além de contribuir de maneira significativa para criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho no serviço público permite à organização aumentar a sua capacidade de reação face às demandas externas. Para que isto ocorra, é necessário elaborar uma proposta de implementação do *Balanced Scorecard* que preserve as especificidades da área pública e considere os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados.

Norton e Kaplan (1997) afirmam que o BSC 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.

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".(MARQUES, 2003 p. 59)

Considerando a lógica de hierarquização pelas perspectivas propostas no BSC, percebemos que devemos modificá-la na área governamental, pois o objetivo primordial do setor público não é o lucro, mas sim o cumprimento de sua função social.

É preciso destacar que, numa organização, as perspectivas e a relação de causa e efeito entre as mesmas não é estática, pois num ambiente caracterizado por profundas transformações e pela imprevisibilidade das mudanças, o cenário da organização muda constantemente. Uma criação de uma lei, o aumento da exportação ou da inflação pode obrigar a organização a repensar a sua estratégia e logo seu BSC. Além disso, o *Balanced Scorecard* de uma organização deve refletir a cultura e o nível de maturidade da gestão organizacional.

4.2 A EXPERIÊNCIA DE ADOÇÃO DO BSC NA 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 autarquia 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.

No apêndice 1 são mostradas as perguntas que serviram de roteiro para o autor realizar as entrevistas.

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). Verifica-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, 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.

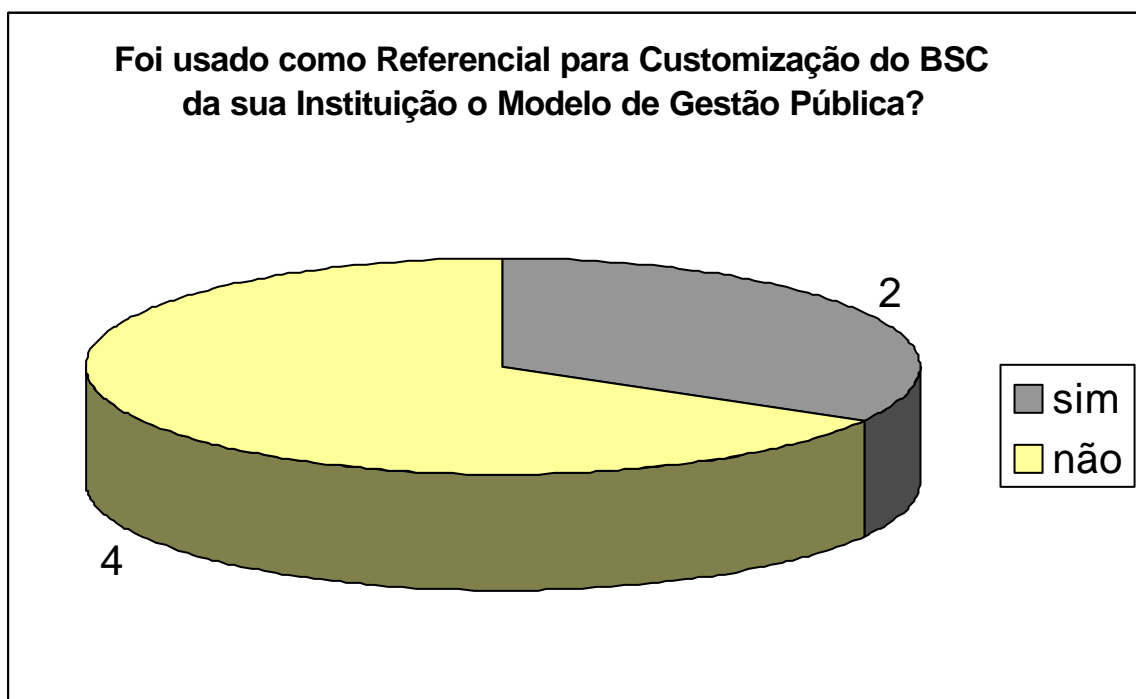


Figura 5: BSC e o Modelo de Gestão Pública

Partindo da premissa que o BSC foi criado para o setor privado e que a iniciativa privada visa maximizar os interesses dos acionistas, enquanto a administração pública está diretamente voltada para o interesse público, foi perguntado a cada um dos entrevistados qual era o destaque dado à perspectiva financeira no mapa estratégico da organização e se esta perspectiva deveria ser modificada devido ao caráter público da instituição.

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.

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 financeiros tais como: índices de transferência de tecnologia 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.

É interessante destacar que 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, é a decisão mais acertada para um órgão público.

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.

Outra empresa criou uma perspectiva para pessoas e outra para o conhecimento, deixando o aprimoramento de gestão na perspectiva de processos internos.

É preciso destacar que ao analisar a customização da perspectiva aprendizado e crescimento numa das instituições visitadas, percebe-se que os conceitos do *Balanced Scorecard* nesta organização ainda não estão muito bem internalizados. Esta autarquia criou uma perspectiva chamada ensino com objetivos estratégicos ligados a capacitação técnica e administrativa e ao crescimento profissional da força de trabalho. Além disso, criou uma perspectiva chamada recursos que tem objetivos ligados à saúde e motivação da força de trabalho e objetivos ligados a recursos materiais e financeiros. Em adição, este órgão criou outras duas perspectivas ligadas ao aprendizado e crescimento chamadas de informação e conhecimento e liderança. Este excesso de perspectivas deixou o mapa estratégico da organização confuso e sem um encadeamento lógico, pois, para esta organização, a melhora dos processos internos impacta na melhoria dos objetivos ligados a informação e conhecimento, pessoas e a liderança. O correto seria o contrário; uma melhoria da gestão seja através de uma maior qualificação da força de trabalho ou devido a adoção de práticas de gestão inovadoras acarreta uma melhora dos processos internos.

A customização inadequada é causada pela falta de entendimento de que o BSC, como qualquer outra ferramenta de gestão estratégica, tem suas limitações. O *Balanced Scorecard* é uma moda na área de gestão que as empresas se sentem compelidas a seguir. Muitas empresas, mesmo não tendo cultura de planejamento estratégico e de utilização de indicadores de gestão, se apressam a trabalhar com o BSC por acreditarem que a adoção desta metodologia resolverá todos os problemas de gestão organizacional. Um dos gestores entrevistados confidenciou que acredita que sua organização não foi premiada no ciclo anterior do PQGF por que ainda não tinha implantado o BSC.

É importante destacar, também, que a hipótese de considerar que existe uma relação de causa e efeito entre as perspectivas foi um dos principais fatores que tornou o BSC extremamente popular em todo o mundo, pois ele é uma ferramenta de gestão estratégica fácil de ser entendida por todos. Contudo, uma hierarquização na relação de causa e efeito entre as perspectivas sem um encadeamento lógico com as relações assumidas na formulação das estratégia, pode levar os gestores a tomarem decisões erradas.

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. Percebe-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 BSC. 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, 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 empresa afirmou que em seu BSC a perspectiva cliente/mercado atende aos clientes e a sociedade. Isto se deve ao fato de que seu órgão ainda não mede indicadores de efetividade e, por isso, não possui condições de aferir o impacto de suas ações junto a sociedade.

Contudo, há duas instituições públicas que acharam que valia a pena distinguir os clientes diretos da sociedade criando duas perspectivas separadas uma para os clientes e outra para a sociedade.

4.3 O BSC E A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA EFETIVIDADE

O BSC na esfera pública deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência).

Uma instituição governamental que busca apenas ser mais eficiente, reduzindo custos e aumentando a sua produtividade pode comprometer a qualidade da prestação do produto/serviço ofertado. Ademais, ofertar um produto e/ou serviço com eficiência e eficácia não é garantia de alcançar a efetividade (gerar benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos no cumprimento de sua função).

Por exemplo, o Inmetro, tem como missão “Promover a competitividade da economia e a qualidade de vida para o cidadão através da metrologia e qualidade”, pode decidir informar os benefícios e riscos do Gás Natural Veicular (GNV) através de uma cartilha de educação para o consumo de GNV extremamente bem feita (eficaz) com um custo altíssimo (baixa eficiência). Isto seria um desperdício de dinheiro público, para um País onde o Estado não consegue atender a todas as demandas sociais por falta de recursos financeiros.

Há também a possibilidade de se produzir uma cartilha de ótima qualidade (de fácil entendimento, com excelente impressão, etc), com um baixo custo de produção, mas entregá-la para uma tribo indígena no Oiapoque, que não teria nenhum benefício ao adquiri-las. Em ambos os casos, o instituto não fará o que se espera que ele faça. O Inmetro estará fazendo uma gestão empreendedora, que atenda os preceitos da Nova Gestão Pública no momento em que produzir as cartilhas atendendo a estas três dimensões de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), ou seja, produzir cartilhas com baixo custo e alta produtividade; que sejam de fácil compreensão, com boa qualidade de impressão e que atendam ao cidadão que precisa se informar dos riscos e benefícios do GNV.

O Ministério da Saúde, ao lançar uma campanha de vacinação de combate à gripe para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, precisa adquirir ou produzir vacinas a baixo custo, que protejam contra o vírus da gripe e conseguir vacinar as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos (público-alvo da campanha). Se o Ministério da Saúde não atender a algum destes critérios ele não alcançará o objetivo esperado. Se a vacina for produzida a um custo elevado ela onera os cofres públicos, impedindo o Estado de fazer outros investimentos sociais. Não adianta produzir a vacina a custos baixos e vacinar toda população com idade igual ou superior a 60 anos se esta vacina não tiver eficácia (não conseguir proteger a população do vírus da gripe), pois a população vacinada continuará contraindo o vírus da gripe. Por outro lado, mesmo que a vacina custe pouco e tenha eficácia, se o Ministério da Saúde não conseguir convencer a população com idade igual ou superior a 60 anos, a ir aos postos de saúde para ser vacinada, o objetivo de reduzir a incidência de gripe nesta faixa etária não será atingido. É preciso também saber quais foram os benefícios da campanha de vacinação. Esta campanha reduziu o número de internações hospitalares nesta faixa etária da população? Aumentou-se a expectativa de vida da população brasileira? Programas de

governo como o Bolsa Família e o Primeiro Emprego sofrem pesadas críticas, devido ao fato de não atender a todos estes critérios.

Por isso, um BSC voltado para a realidade pública deve ter medidas de desempenho que meçam a satisfação do cidadão/ sociedade (efetividade) com os serviços prestados pelo Estado. Além disso, este modelo deve verificar se a ação pública atende com qualidade o cliente que usufrui deste serviço (eficácia) e se há uma otimização dos recursos públicos despendidos no cumprimento desta ação (eficiência).

4.4 UMA PROPOSTA DE ADAPTAÇÃO DO BSC AOS PRECEITOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Considerando a necessidade de se customizar o *Balanced Scorecard* para torná-lo mais funcional para a administração pública brasileira, procurou-se fazer uma proposta de adaptação do BSC criando e excluindo perspectivas ao modelo proposto por Kaplan e Norton idealizadores do BSC. Em adição, o presente estudo alterou as relações de causa e efeito face aos objetivos de tornar o Estado Brasileiro mais moderno, focado em resultados e orientado para o cidadão.

4.4.1 A perspectiva financeira na administração pública

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.

Na área pública é fundamental retirar a perspectiva financeira/orçamento do topo e colocá-la na base do BSC. O orçamento é um fator limitador das ações de governo e, sem uma boa execução orçamentária, dificilmente um órgão de governo conseguirá obter recursos para aquisição de máquinas e equipamentos, para manutenção da sua infra-estrutura (água, luz, telefone, pagamento de contratos, etc) e para qualificação de seus recursos humanos. Por isso, a perspectiva financeira ao ser colocada na base do BSC, permite um melhor funcionamento da organização. Um bom andamento dos objetivos financeiros impacta positivamente nas outras perspectivas.

Contudo um orçamento bem executado ou uma ampliação da capacidade financeira do órgão, não significa que ele está sendo mais eficiente, ou atendendo melhor seu cliente direto e a sociedade. Osório (2003) mostra que uma instituição pública mesmo se mantendo dentro do orçamento programado, não significa que conseguiu desenvolver suas ações de maneira eficiente, eficaz e efetiva, como se espera de uma organização pública moderna que atenda os preceitos da “*New Public Managment*”.

Fazem parte desta perspectiva alguns objetivos estratégicos tais como: a ampliação da receita própria, a ampliação da captação de recursos das agências de fomento e melhorar a execução orçamentária. Entretanto, devemos considerar que estes objetivos devem estar atrelados a uma estratégia maior da organização, pois senão apenas promoverão a ineficiência e o desperdício. A ampliação dos recursos se não estiver ligada a objetivos de ampliação da oferta de serviços ou da melhoria da qualidade da prestação dos mesmos, provavelmente não contribuirá para o objetivo maior de uma empresa pública que é o cumprimento de sua missão através do atendimento ao cidadão/ sociedade. Em adição, o aumento da execução orçamentária por si só pode promover um aumento do desperdício do dinheiro público, pois a Diretoria de Administração e Finanças do órgão, com o intuito de atingir a este objetivo, pode começar a comprar mal, pagando mais caro pelos produtos/serviços adquiridos e/ou comprando uma quantidade maior que a necessidade da empresa.

Vale destacar que a lógica determinante do processo de orçamentação pública contribui para este aumento da ineficiência, pois o orçamento do ano é a mera extensão do orçamento passado. Privilegia-se a organização que gasta mais e não a que gasta melhor. Por isso, uma instituição pública, para não ter seu orçamento comprometido no ano seguinte prefere, no

final do exercício, fazer despesas desnecessárias, tal como a compra de material de consumo em excesso, a devolver os recursos excedentes ao Tesouro Nacional.

Esse contexto, dominado por certo determinismo e linearidade no processo de orçamentação pública não é coerente com o mundo em que vivemos, onde a mudança faz parte da nossa rotina. Numa visão de um Estado moderno que privilegia o foco em resultados e o atendimento das necessidades do cidadão, é preciso evoluir de um orçamento público considerado como peça de ficção, que estimula o desperdício e a ineficiência, para um instrumento gerencial, vinculado ao planejamento. Marini (2002) afirma que o orçamento deve ser um importante instrumento de planejamento, vinculando o orçamento às estratégias organizacionais.

Sendo assim, a hipótese de causa efeito constante no BSC para o setor público deve ser modificada. A posição da perspectiva financeira precisa ser invertida, tirando-a do topo e colocando-a na base dessa relação. Contudo isto por si só não é suficiente; é preciso vincular a perspectiva financeira ao aperfeiçoamento da gestão e as dimensões de desempenho focadas na eficiência, eficácia e efetividade.

4.4.2 A perspectiva aprendizado e crescimento no setor público

Norton e Kaplan (2004a) afirmam que, nesta perspectiva, estão contemplados os funcionários (pessoas) e o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais. Por isso, no BSC esta perspectiva é fundamental para o atingimento dos resultados da instituição.

O sucesso de uma organização pública ou privada, na era do conhecimento, é fortemente influenciado pela motivação e capacitação da sua força de trabalho. Um esforço em treinamento aumenta a qualificação dos funcionários que terão maior capacidade de promover mudanças significativas em tecnologia, métodos e processos que acarretarão numa melhora dos produtos e serviços ofertados pela organização.

A tecnologia da informação e a melhoria da gestão também têm um papel preponderante ao contribuírem para a racionalização dos custos e para o aumento da qualidade da prestação de serviços.

No setor público a perspectiva aprendizado e crescimento é mais crucial ainda, pois há um engessamento na gestão de pessoal. Com intuito de se evitar práticas patrimonialistas, é terminantemente proibido contratar funcionários sem concurso público. Por isso, mesmo se uma autarquia, fundação ou órgão da administração direta precisar de um profissional com um determinado perfil, este só poderá ser contratado mediante concurso público.

Em adição, é comum o salário de servidores públicos altamente especializados estarem extremamente defasados em relação ao mercado, o que torna a retenção dos mesmos uma tarefa quase impossível. Ademais, a política de remuneração do serviço público não difere a instituição/ funcionário que desempenha com excelência a suas funções em detrimento de uma instituição/ funcionário que não alcança o resultado esperado. O que se privilegia é o controle da legalidade e o cumprimento do rito burocrático ao invés de uma gestão com foco no resultado.

Como na administração pública não há autonomia sobre os meios (não se pode contratar, promover, demitir), motivar as pessoas é uma tarefa bastante árdua para os gestores públicos. Este engessamento da gestão de pessoas prejudica muito o alcance de resultados, pois, para criarmos um processo de modernização da gestão pública com foco no cidadão, é necessário investir nas pessoas. Uma organização só muda caso seus funcionários promovam processos de mudança organizacional.

O desempenho organizacional depende da capacitação, motivação e do bem-estar da força de trabalho. Por isso, para que a gestão pública esteja orientada para resultados, é preciso realizar um amplo programa de sensibilização, buscando assegurar o comprometimento das pessoas, capacitar a força de trabalho para as novas competências demandadas e promover ações de valorização do servidor.

É importante destacar que, devido à relevância do tema, no Modelo de Excelência em Gestão Pública há um critério específico para as pessoas.

A complexidade e importância do tema gestão de pessoas na administração pública justifica dividir a perspectiva aprendizado e crescimento em duas: uma para dar destaque à gestão de pessoas e outra para modernização administrativa.

Na perspectiva pessoas, é preciso criar objetivos orientados para o comprometimento das pessoas, para gestão do conhecimento e para capacitação dos quadros para a nova realidade da administração pública.

Considerando que a modernização administrativa é um processo chave para tornar a administração pública brasileira mais focada nos resultados é preciso criar uma perspectiva específica para este processo. A perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais. O que se pretende é ter um modelo de gestão alinhado aos 10 fundamentos do Modelo de Gestão Pública: excelência dirigida ao cidadão, gestão participativa, gestão baseada em processos e informações, valorização das pessoas, visão de futuro, aprendizado organizacional, agilidade, foco em resultados, inovação e controle social; sem ferir os princípios constitucionais constantes no artigo 37 da Constituição Federal, da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência.

É interessante destacar que algumas organizações públicas, que adotam o *Balanced Scorecard*, separam a perspectiva aprendizado e crescimento em duas novas perspectivas. Melgaço (2003) mostra que a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão de modernização da gestão do Governo Federal que tem como missão "desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e otimizar a capacidade de governo" separa a perspectiva aprendizado e crescimento em: pessoas e modernização administrativa.

4.4.3 A perspectiva processos internos no setor público

Devido à alta competitividade existente no setor privado, a eficiência no setor privado é inerente a qualquer atividade. Uma empresa privada ineficiente está fadada ao desaparecimento.

No setor público, apesar da eficiência ser um princípio constitucional isto não ocorre. Há um baixo grau de consciência quanto à realidade da competição e, por isso, as organizações públicas não se sentem obrigadas a serem mais eficientes. Além disso, o processo de orçamentação público contribui para o aumento da ineficiência, por ser caracterizado por mudanças razoavelmente estruturadas e previsíveis e, por isso, o passado explica o futuro: um orçamento no passado maior que as reais necessidades da instituição acarreta num orçamento folgado no ano corrente. Ao invés de se privilegiar a organização que otimiza os recursos públicos, valoriza-se a empresa que os desperdiça.

Apesar disso, a eficiência na Administração Pública tem se tornado uma das questões centrais para a melhoria da gestão pública. A demanda por serviços públicos é crescente e o Estado Brasileiro não tem condições de investir na mesma proporção em recursos humanos e infraestrutura. Por isso, a única solução possível para que o Estado consiga atender as necessidades da sociedade brasileira é fazer um choque de gestão, através do aumento da eficiência.

A crise fiscal do Estado brasileiro aumentou a necessidade de se implantar medidas e programas de racionalização da ação pública. É preciso otimizar os recursos disponíveis através do aumento da eficiência, melhorando a qualidade do gasto público, reduzindo custos, evitando o desperdício e aumentando a produtividade na prestação de serviços públicos. Sendo assim, faz-se necessário aumentar a consciência de custos na administração pública e evoluir para um orçamento focado em resultados.

Norton e Kaplan (2000) defendem que na perspectiva processos internos os gestores devem identificar os processos chaves da organização e o processo de inovação. Na administração pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos passa pelo aumento da eficiência, pois a ampliação dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais depende do aumento da eficiência. Uma escola ou hospital público, normalmente, só ampliará seu atendimento se otimizar seus recursos.

Além da questão da escassez de recursos públicos e da ampliação da demanda por programas sociais, outra questão importante quando falamos de eficiência é a busca da consolidação da democracia, pois os serviços públicos dependem de recursos do contribuinte.

É preciso destacar que Norton e Kaplan (2004a) sugeriram criar uma nova perspectiva para organizações públicas e instituições sem fim lucrativo chamada fiduciária que tem com foco o mesmo público alvo: o contribuinte

Segundo Arretche (1993 apud COHEN; ROGERS, 2001, p.36) a probidade, competência e eficiência no uso de recursos públicos constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança no Estado e nas instituições democráticas. Por isso, um Estado que busca a eficiência, combate o desperdício de recursos, a corrupção e a má utilização dos mesmos.

Por isso, a perspectiva processos internos adaptada aos preceitos da Nova Gestão Pública, deve estar focada na eficiência das ações públicas. É através da racionalização dos recursos públicos que o Estado atende satisfatoriamente o contribuinte que é obrigado a pagar impostos, fortalece a democracia e cria condições para a ampliação da prestação dos serviços públicos.

4.4.4 A perspectiva cliente no setor público

No setor público é terminantemente proibido atender a um segmento de clientes de maneira diferenciada em detrimento dos demais cidadãos, pois isto fere o princípio da impessoalidade. Por isso, ao analisarmos a perspectiva cliente na ótica pública esta deve ser retratada de maneira completamente diferente do que na iniciativa privada.

É importante destacar que enquanto na iniciativa privada só existe um tipo de cliente: o consumidor que paga e recebe o produto/ serviço, na administração pública existem dois tipos de clientes: o cliente direto que consome o serviço e um cliente indireto que também é beneficiário deste serviço (cidadão/ sociedade).

Um bom exemplo, como ilustração, é a prestação dos serviços dos Institutos de Pesos e Medida Estaduais (IPEM) – órgãos delegados do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), responsáveis pela fiscalização de

instrumentos de medição em todo território nacional, tais como: taxímetros e balanças. Na fiscalização de taxímetros existem dois clientes distintos. O taxista que é obrigado a ir ao IPEM para aferir o seu taxímetro e os cidadãos usuários de táxis que precisam confiar que os taxímetros não estão com alguma irregularidade. Para o Inmetro, é preciso saber se os taxistas estão satisfeitos com o serviço de fiscalização e se os usuários de táxis, ao verem o selo do Inmetro afixado no taxímetro, se sentem “seguros” (confiam que o mesmo não está adulterado). O mesmo ocorre na fiscalização de balanças presentes nas relações de consumo. Existem dois clientes diferentes: o comerciante/feirante e a sociedade, pois uma dona de casa, ao comprar um quilo de maçã, precisa ter certeza que está levando um quilo e não 900 gramas.

A prestação do serviço público de educação superior também tem dois clientes distintos. O direto, que é o aluno matriculado em uma universidade pública e a sociedade que se beneficia do aumento de jovens profissionais qualificados ingressando no mercado de trabalho. Este serviço gera benefícios para toda sociedade usuária ou não, tais como: aumento do crescimento econômico e da competitividade do País e redução da criminalidade.

Daí se conclui que o conceito de cidadão é muito mais amplo que o de simples cliente, incluindo os direitos e deveres mesmo de quem não consome diretamente algum serviço público.

Sendo assim, na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto 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.

Por isso, ao customizarmos o BSC para o setor público, é preciso ter uma perspectiva para os clientes, que mede o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente; e outra com foco no cidadão/sociedade que busca medir a efetividade da ação pública. Algumas instituições públicas, por entenderem a necessidade de medir o alcance de suas ações junto ao cidadão, ao adotarem esta metodologia, mantiveram a perspectiva cliente e criaram uma perspectiva para sociedade.

4.4.5 A relação de causa e efeito no BSC adaptada à Nova Gestão Pública

Na figura 6 é apresentada uma proposta de *Balanced Scorecard* adaptado aos critérios da Nova Gestão Pública e baseado na hipótese da relação de causa e efeito entre as perspectivas. Neste modelo percebemos que um bom andamento da perspectiva financeira impacta positivamente a perspectiva pessoas e a perspectiva modernização administrativa. Por sua vez, estas duas perspectivas acarretam uma melhoria nos processos internos. Estas perspectivas (pessoas, modernização administrativa e processos internos) têm uma relação direta com a perspectiva cliente. Um órgão que possui um quadro de pessoal capacitado e motivado busca permanentemente melhorar a sua gestão interna, tem processos eficientes e clientes satisfeitos; tem todas as condições de atender às necessidades da sociedade brasileira.

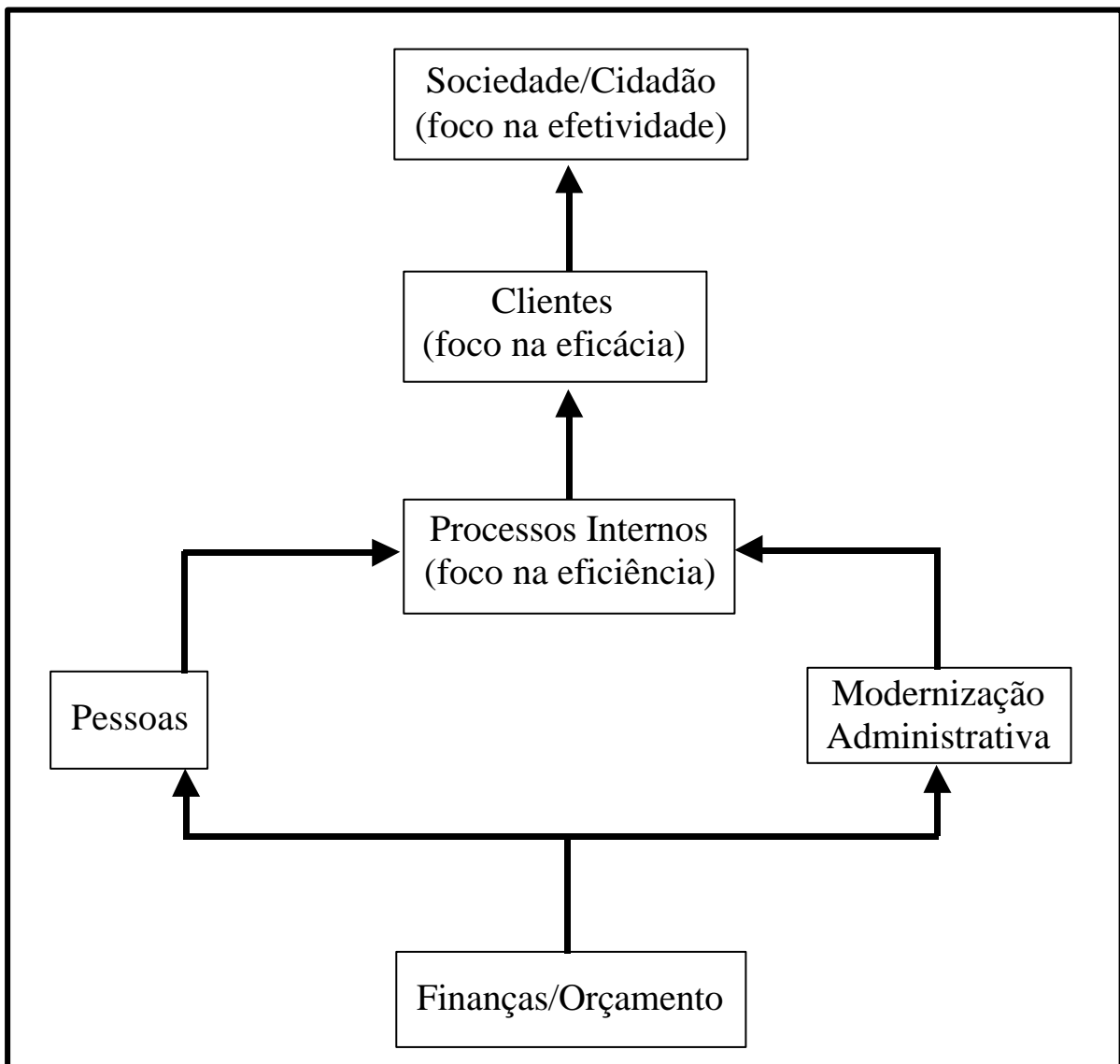


Figura 6 - BSC adaptado a nova gestão pública

Vale destacar que numa instituição pública a perspectiva financeira corresponde ao orçamento, pois é através deste que uma organização obtém seus recursos. Por isto, no setor público, esta perspectiva é a base que dá suporte para as outras perspectivas. Uma ampliação da receita própria ou dos recursos de fomento e uma otimização da execução orçamentária permitem o melhor funcionamento da instituição. Assim, é possível, atender melhor a perspectiva pessoas e a perspectiva modernização administrativa, pois com uma maior capacidade financeira, uma organização tem melhores condições de, por exemplo, investir na capacitação de seu corpo funcional e aprimorar a gestão, através do uso da tecnologia de informação. Com funcionários mais qualificados que percebem necessidade de se racionalizar os recursos públicos e a criação de sistemas informatizados que contribuam para o aumento da eficiência tais como, um sistema de custos e um sistema de descentralização orçamentária há um aumento da produtividade dos processos internos.

Uma organização que possui processos mais eficientes tem mais possibilidade de ampliar os serviços prestados o que acarretará num aumento da satisfação dos clientes. Contudo se sua força de trabalho for desqualificada e não estiver orientada para atender o cliente, sendo, por exemplo, rude no contato com o público, os clientes ficarão insatisfeitos. Ademais, mesmo que os processos internos sejam eficientes, a força de trabalho esteja bem treinada, motivada e com foco no atendimento aos clientes, se o modelo de gestão não caminhar na mesma direção (focado em resultados), isto prejudicará a qualidade do serviço prestado (eficácia). Uma empresa onde o poder decisório é muito concentrado, ou que não possui um bom canal de comunicação com os clientes dificilmente prestará serviços com a qualidade que o cliente deseja. Para uma empresa pública prestar serviços com qualidade para o cliente (eficácia) ela precisa possuir funcionários bem treinados, uma gestão moderna e processos internos eficientes.

É importante destacar que uma instituição pública que tem processos eficientes e presta serviços para seus clientes com qualidade não obrigatoriamente atenderá as necessidades do cidadão /sociedade (efetividade). Se esta organização não estiver orientada para o cidadão ela deixará de cumprir sua função social.

Conclui-se que neste modelo as perspectivas pessoas e modernização administrativa são críticas para a melhora das perspectivas processos internos, clientes, e cidadão/sociedade, pois para que uma organização pública racionalize seus recursos, disponibilize serviços com

qualidade e esteja orientada ao cidadão, faz –se necessário qualificar e motivar sua força de trabalho e aperfeiçoar a gestão organizacional. Por isso, uma empresa pública que possui funcionários motivados e bem capacitados que buscam otimizar os recursos públicos, atender bem seus clientes, estão orientados para o atendimento ao cidadão e buscam aperfeiçoar a sua gestão para a consecução de seus objetivos institucionais atende plenamente aos preceitos da Nova Gestão Pública.

Em suma, uma melhor gestão de pessoas e um aperfeiçoamento da gestão interna (qualidade, planejamento, comunicação e etc) contribuem para que uma organização pública seja mais eficiente, oferte serviços com qualidade (eficácia) e cumpra a sua função social (efetividade). A figura 7 mostra as diferenças entre o BSC criado por Kaplan e Norton e o modelo de Balanced Scorecard adaptado às necessidades de se implementar uma gestão pública mais moderna, focada na racionalização dos recursos, no aumento da qualidade na prestação dos serviços públicos e orientada para o cidadão.

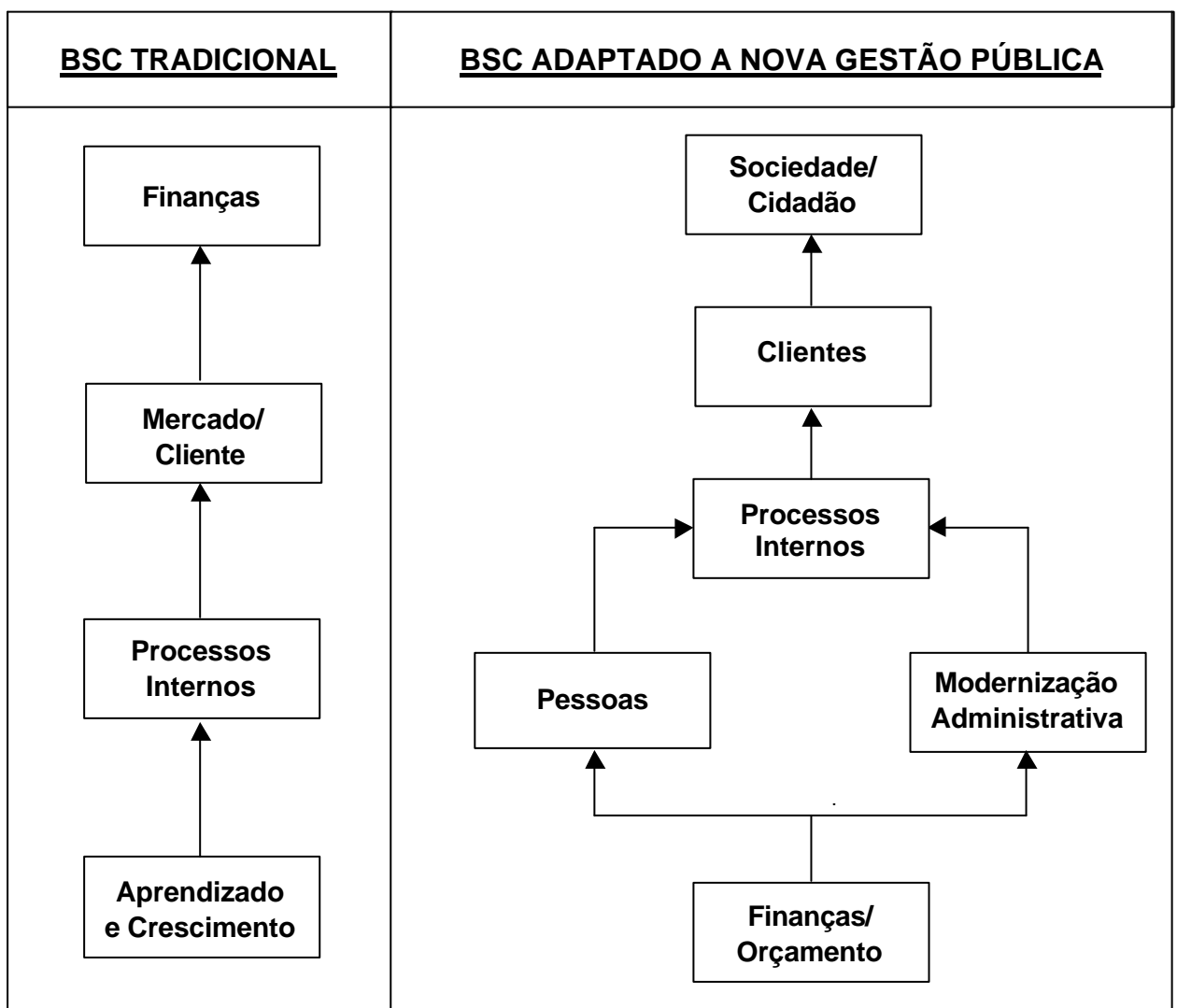


Figura 7 - Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado a nova gestão pública

Enquanto no BSC tradicional desenvolvido por Kaplan e Norton para o setor privado há quatro perspectivas: Finanças, Mercado/Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento; na proposta de implantação de um BSC que adote os preceitos da Nova Gestão Pública há seis perspectivas. Constam deste novo modelo três perspectivas do modelo tradicional do BSC: Finanças, Clientes e Processos Internos que, devido às diferenças da forma de atuação de um ente público e um privado, possuem significados distintos e novas perspectivas oriundas da necessidade de separar a perspectiva Aprendizado e Crescimento em duas: uma perspectiva para Pessoas e outra para Modernização administrativa. Em adição, com o objetivo de medir a efetividade das ações públicas, ou seja, verificar se os serviços públicos estão sendo orientados para o cidadão, houve a necessidade de se criar uma nova perspectiva chamada cidadão/ sociedade.

É preciso destacar também que, para se adaptar o BSC para o setor público brasileiro, foi necessário também alterar as relações de causa e efeito entre as perspectivas pois, além do objetivo primordial de um órgão público não ser a busca lucro, para se implementar uma gestão pública focada em resultados é preciso aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas. Contudo, não há uma relação de causa e efeito direta entre estas três medições de desempenho. Como já foi dito anteriormente, uma organização ao atender a um ou dois destes critérios não obrigatoriamente atende a outra dimensão de desempenho institucional. Por isso, as relações de causa e efeito no Modelo de BSC Adaptado a Nova Gestão Pública são mais complexas. Neste modelo as perspectivas Pessoas e Modernização Administrativa são condições de desempenho para que uma organização pública alcance os resultados esperados, ou seja, o bom andamento destas perspectivas cria condições para que uma instituição pública, realize sua função social de atender satisfatoriamente a sociedade/ cidadão (efetividade), deixando seus clientes diretos satisfeitos devido a boa qualidade na prestação de serviços (eficácia) e onerando o mínimo possível o contribuinte ao otimizar o uso dos recursos públicos (eficiência).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho pode ser considerado como uma contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública ao criar uma proposta de adaptação do *Balanced Scorecard* à realidade da administração pública brasileira. A seguir, são apresentadas as conclusões e sugestões para trabalhos futuros sobre o tema.

5.1 Aspectos Conclusivos

A proposta inicial da presente pesquisa era apresentar uma proposta de customização do BSC que preservasse as especificidades da área pública e considerasse os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada ao cidadão.

Para isso, foram entrevistados gestores responsáveis pelo processo de implantação do Balanced Scorecard em organizações públicas. Através destas entrevistas foi possível observar que a grande maioria das organizações pesquisadas (2/3 do total pesquisado) não usou o Modelo de Gestão Pública como referencial para customização do BSC em suas instituições. 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.

A proposta de adaptação do BSC contida no presente trabalho procurou tratar deste dois problemas identificados ao alinhar o *Balanced Scorecard* aos preceitos da Nova Gestão Pública.

Procurou-se mostrar que, num BSC customizado para a administração pública, é necessário que o modelo contemple medidas de desempenho nas dimensões: eficiência, visando a otimização dos recursos dos contribuintes; eficácia, através da melhoria da qualidade dos

serviços e a efetividade buscando orientar as ações públicas para o atendimento ao cidadão. O foco na efetividade, além de direcionar a ação do Estado para o atendimento ao cidadão, permite um aumento do controle social. Uma organização ao apresentar um sistema de medição e avaliação do desempenho organizacional que se preocupa com a sociedade aumenta a transparência e permite que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público.

Ademais, no modelo apresentado é proposta uma perspectiva específica para pessoas que contemple a qualificação dos servidores, melhora do ambiente de trabalho, motivação da força de trabalho e a gestão do conhecimento. Estas ações de valorização das pessoas são essenciais para que o processo de aperfeiçoamento da gestão pública tenha êxito. Além disso, a criação da perspectiva modernização administrativa permite alinhar as práticas de gestão organizacionais ao foco em resultado que deve permear uma instituição pública.

Assim sendo, e considerando os objetivos e as questões relacionadas na formulação da situação-problema, pode-se inferir que a proposta de customização do BSC apresentada trata o setor público de uma maneira singular, levando em conta suas especificidades e necessidades.

Em adição, verifica-se que o trabalho apresentado, ao analisar como as perspectivas do BSC se enquadram na ótica pública e apresentar uma proposta de modificação do *Balanced Scorecard* para este setor, dá um maior entendimento de como é dada esta relação entre as perspectivas contidas num BSC de uma organização pública. Para isso, foram criadas e excluídas perspectivas e alteradas as relações de causa e efeito do modelo proposto por Kaplan e Norton. Isto permite se aperfeiçoar a hierarquia da relação de causa e efeito entre as perspectivas contidas no *Balanced Scorecard* aplicado nas instituições públicas.

Considerando que o BSC é uma ferramenta de gestão estratégica que pode contribuir de maneira significativa para criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho no serviço público e permite à organização aumentar a sua capacidade de reação face às demandas externas, uma customização do mesmo que preserve as especificidades da área pública e considere os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e

orientada ao cidadão, sem dúvida alguma, contribui para o aperfeiçoamento da melhoria da gestão com foco em resultados na administração pública brasileira.

5.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Como direcionamento para futuras pesquisas relativas ao presente tema, sugere-se:

- Realizar estudos de casos de implementação de BSC em órgãos públicos.
- Realizar um estudo que retrate quais são as maiores dificuldades dentro das instituições públicas para implementar o *Balanced Scorecard* em suas organizações.
- Realizar uma pesquisa para verificar se uma customização do BSC para o setor público melhora a gestão com foco em resultados na administração pública.
- Desenvolver métodos de avaliação do desempenho de equipes e indivíduos através do desdobramento dos indicadores contidos nos mapa estratégicos, pois isto pode respaldar políticas de remuneração na administração pública baseada em resultados.
- Definir, para efeito de benchmarking, uma metodologia para realização de pesquisas de satisfação/credibilidade dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente.:Cadernos ENAP, Brasília, n.10, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabete Melo (org). **Avaliação de políticas sociais.** São Paulo: IEE, 2001 , p.29-39.

ATAÍDE, Pedro Antonio Bertone. **O desenvolvimento da cultura de avaliação** In: BALANÇO da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002, p.141-152.

AVERSON, Paul. **The balanced scorecard and knowledge management.** Disponível em <http://www.balancedscorecard.org/bscand/bsckm.html> Acesso em: 1 de setembro de 2005

_____. **Translating performance metrics from the private to the public sector.** Disponível em <http://www.balancedscorecard.org/metrics/tranlating.html> Acesso em: 1 de setembro de 2005

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório / Secretaria de Gestão.** Brasília: MP, SEGES, 2004

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Câmara da Reforma do Estado. MARE. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BALANÇO da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília, MP, SEGES, 2002. p.29-35

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm; SACHS , Ignacy (orgs.), **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.p. 222-259

EXÉRCITO BRASILEIRO. Ministério da Defesa. Indicadores de desempenho. In: **Programa Excelência Gerencial.** Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtext/PEG-EB/Documentos/indicadores.pdf> Acesso em 2 maio de 2005.

FARIAS, Mauro Pi. **Balanced scorecard:** um modelo de sistema gerencial aplicado à Administração Municipal. Espírito Santo: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, 2002. Texto para discussão n. 4.

FIGUEREDO, Moacyr Amaral Domingues. **Sistema de medição do desempenho organizacional: um modelo para auxiliar a sua auto-avaliação.** 2003.275f. Tese

(Doutorado em Engenharia de Produção)- Coordenação dos Programas de Pós- Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.2003.

FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE. **Planejamento do sistema de medição do desempenho global:** relatório do comitê temático. São Paulo, FPNQ, 2001.

GALVÃO, Lavínia de Lima. **Medição de desempenho organizacional: as práticas em organizações brasileiras participantes do Programa da Qualidade no Serviço Público.** 2001. 122f. Dissertação (Mestrado em Administração)- Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília. 2001.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. Fundação Educacional Fipecapi. **Cadernos de Estudos**, São Paulo, n. 21, 1999

HERNADES, Carlos Alberto Mamede; CRUZ, Cláudio Silva; FALCÃO, Sérgio Dagnino. Combinando o balanced scorecard com a gestão do conhecimento. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v.01, nº12, 2º trimestre, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL (Brasil)- INMETRO/ SENAI **A história da qualidade e o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.** Rio de Janeiro, 2000.

KALLÁS, David. **Balanced Scorecard:** aplicação e impactos. um estudo com jogos de empresas. 2003. 196f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do núcleo estratégico. In: **BALANÇO** da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 37-46.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo:** diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. 221f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MALMEGRIM, Maria Lonídia; MICHAUD, Claude. **Modelagem organizacional para ação e controle estratégico:** guia metodológico. Brasília: [s.n.], 2003.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo.** Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003. Caderno nº 7

_____. 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.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Melhorando a gestão pública**: programa de apoio à modernização da gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal-PNAGE. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. (22 transparências).

MARQUES, Ricardo André. **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.

MARTINS, Humberto Falcão. Cultura de resultados e avaliação institucional: avaliando experiências contratuais na administração pública federal. In: **BALANÇO da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

_____. **Reforma do Estado no Brasil**: a predominância do ajuste fiscal. Lima: Portal de Assuntos Públicos de La Pontificia Universidad Católica Del Perú, 2001

_____. **Avança Brasil e a gestão empreendedora**: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. Disponível em: <http://hfmartins.sites.uol.com.br/>
Acesso em: 10 de setembro de 2005

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

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Agências Executivas**. Brasília, 1998.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Servidor Público**, Brasília, ano 49, n. 4, 1998.

MONTEIRO, Paulo Roberto Anderson; CASTRO, Alexandre Ramos; PROCHNIK, Victor A mensuração do desempenho ambiental no balanced scorecard e o caso da SHELL. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 7. **Anais...** São Paulo: FGV/USP, 2003.

MOORE, Mark Harrison. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

MORAES, Aluísio Fábio Bezerra; BARROS, Adriana Osório. A análise da efetividade em obras públicas: uma auditoria na compesa (companhia pernambucana de saneamento). In: ENCONTRO TÉCNICO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Curitiba: 2005.

MOTTA, Ricardo. **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.

NASCIMENTO, C. R. TELLES, M. H. GODINHO, R.M. Valoração do capital intelectual. **Scorecards Methods**, Rio de Janeiro, 2004.

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

_____. **Kaplan e Norton na prática.** Rio de Janeiro: Campus, 2004b.

_____. **Organização orientada para a estratégia.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Estratégia em ação: balanced scorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, Ricardo. **O processo de modernização do INMETRO: relato de uma experiência.** Rio de Janeiro, [s.n.], 2002.

OSÓRIO, Vera Lúcia T. **A utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial: estudo de caso de uma autarquia municipal.** 2003. 226f. Dissertação (Mestrado profissional em Gerência de Serviços) - Curso de Pós Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PACHECO, Regina. **Inovação na gestão pública federal: o prêmio Helio Beltrão.** In: BALANÇO da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002. p.103-144.

PORTER, M; MICHAEL, E. **Competição.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

QUINTELLA, Odair Mesquita. **O balanced scorecard como ferramenta para o desenvolvimento de um sistema de medição do desempenho: uma proposta de implantação.** 2004. 125f. Dissertação (Mestrado profissional em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial - desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, p. 111-123, 2002.

SANTANA, Angela. Agências executivas e agências reguladoras: o processo de agenciificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: BALANÇO da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002. p.75-84.

SANTINI JÚNIOR, Nelson. **O balanced scorecard: Programa Excelência Gerencial Do Exército Brasileiro.** Disponível em <http://www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtex/PEG-EB/Noticias/artigo.htm>. Acesso em: 10 de Maio de 2005.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (Brasil). **Orçamento e gestão: instrumento para avaliação da gestão pública.** Brasília: Secretaria de Gestão, 2005

_____. **Avaliação continuada da gestão pública: repertório.** Brasília: Secretaria de Gestão, 2004

SILVA, Almir. **Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública:** uma abordagem segundo os preceitos do “balancedscorecard”. 91f. 2002. Dissertação (Mestrado profissionalizante em engenharia) -Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul ,2002.

SERRA, Laércio. **Desmistificando o balanced scorecard (BSC)** Disponível em <http://www.executivosnegocios.com.br> Acesso em: 16 de setembro de 2005

SOUSA, Willy Hoppe et.al. Organização da gestão da P&D mediante o uso do balanced score card: o caso do instituto de pesquisas energéticas e nucleares. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, Salvador, 2002.

TAVARES, Everkley Magno Freire. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Revista Holos**, Rio Grande do Norte, 2005

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Técnica de auditoria:** indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de projetos na administração pública.** disponível no site <http://www.aec.com.br/aecom2/bd/gp%20adm%20publica.pdf> . Acessado em 1 de setembro de 2005. (22 transparências)

Apêndice 1: Questionário da entrevista

- 1) A sua Instituição trabalha com ferramentas de gestão da Qualidade?
- 2) A sua organização participa de prêmios de qualidade estaduais e/ ou nacionais?
- 3) Os gestores que formularam e implantaram o Balanced Scorecard em suas organizações tinham conhecimento sobre gestão pública?
- 4) Foi usado como referencial para a customização de seu BSC o Modelo de Gestão Pública?
- 5) Qual é o destaque dado à perspectiva financeira no mapa estratégico de sua organização? A perspectiva financeira deveria ser modificada devido ao caráter público da sua instituição?
- 6) Como é tratada a perspectiva aprendizado e crescimento na sua organização?
- 7) Considerando 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?
- 8) O Estado não tem condições de atender todas as demandas sociais por carência de recursos. A questão da eficiência foi levada em conta na elaboração do BSC de sua organização?
- 9) A sua organização considera importante ter uma perspectiva para a sociedade?