

BALANCED SCORECARD COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PÚBLICA*

BALANCED SCORECARD AS TOOL TO PUBLIC ADMINISTRATION

Argemiro de Souza Leão Filho¹

Armando Luís do Nascimento²

Resumo

Devido ao aumento da exigência da sociedade por serviços de qualidade, e transparência na aplicação dos recursos, tornou-se essencial para a administração pública buscar novos modelos para modernizar a sua gestão. As empresas de serviços públicos procuram hoje orientar a sua gestão para resultados e melhorias de desempenho. O sucesso da gestão depende de uma estratégia clara e de qualidade, que mobilize todos os envolvidos, alinhando as ações operacionais com essa estratégia para alcançar a melhoria contínua dos níveis de desempenho. O *Balanced Scorecard* em conjunto com os mapas estratégicos tem sido provavelmente, a ferramenta mais utilizada nos últimos anos para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia. O processo de melhoria tem envolvido também os serviços públicos brasileiros, todavia, apesar de existirem algumas experiências, verifica-se um déficit generalizado de desempenho, que está explícito na forma como a opinião pública se refere à falta de eficiência, rapidez e qualidade dos serviços. Este trabalho propõe a idéia de que as melhorias dos serviços públicos brasileiros podem e devem ser feitas. Os líderes têm um papel fundamental nesta mudança e precisam de metodologias consistentes e fáceis de entender. O *Balanced Scorecard*, já conhecido de muitos dirigentes brasileiros, tem potencial para dar essa contribuição, desde que seja corretamente utilizado.

Palavras-chave: Balanced Scorecard; Serviços Públicos; Eficiência.

Abstract

Due to increased demand from society for quality services and transparency in the application of resources, it has become essential for the government to seek for new models to modernize its management. The utilities seek today to guide its management for results and improving performance. The management success depends on a clear quality strategy and to mobilize all those involved, aligning actions with the operational strategy to achieve the continuous improvement of performance levels. The Balanced Scorecard, in conjunction with strategic maps, has been probably the most used tool in recent years to communicate, monitor and evaluate the implementation of the strategy. The process of improvement has also involved the Brazilian utilities; however, although there are some experiences, there is a widespread lack of performance, which is explicit in how the public opinion refers to the lack of efficiency, speed and quality of services. This paper proposes the idea that improvements in Brazilian utilities can and should be made. The leaders have a vital role in this change and need consistent methodologies easy to understand. The Balanced Scorecard, already known to

¹ Graduado em Administração Geral pela Faculdade Maurício de Nassau; Administrador de Empresa; e Assessor da Empresa de manutenção de limpeza urbana – Emlurb/Recife.

² Mestre em Gestão Pública pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do nordeste (MPANE) da UFPE; Especialista em Estratégia e Recursos Humanos; Docente na Faculdade Maurício de Nassau e na Faculdade Joaquim Nabuco; Diretor de Segurança Institucional da UFPE; Presidente da Comissão Nacional de Gestores de Segurança das Instituições Federais de Ensino; Pesquisador do Núcleo de Instituições Coercitiva e Criminalidade da UFPE; Coordenador da Comissão Interna de Supervisão em RH da UFPE. E-mail: armando.nascimento@ufpe.br

many Brazilian leaders, has the potential to make this contribution, provided it is properly used.

Key-words: Balanced Scorecard; Utilities; Efficiency

1. Introdução

No presente texto faz-se uma abordagem da gestão do desempenho através do *Balanced Scorecard* com um enfoque à sua aplicação nos serviços públicos.

Trata-se o conceito de gestão do desempenho, indicando algumas ferramentas e metodologias que podem integrar-se formando um sistema gerencial, onde o *Balanced Scorecard* e os Mapas Estratégicos podem constituir a espinha dorsal desse sistema.

Em seguida, apresenta-se uma abordagem da gestão do desempenho aplicada aos serviços públicos brasileiros. A idéia principal baseia-se na urgência de aplicar melhorias de grande impacto, envolvendo diversas áreas e setores do serviço público. Procura-se dar contribuições sobre a forma de resolver este problema: fazer rápido, com resultados e transparência, através das ferramentas adequadas.

Por último, nas considerações finais, reforça-se a convicção de que as melhorias no desempenho podem realizar-se desde já, mesmo enquanto aguarda-se do governo um processo de concepção para este fim. Os dirigentes e líderes têm um papel decisivo nesta mudança, cercada de barreiras. Metodologias consistentes e de fácil entendimento podem ajudar nesse processo.

2. Conceitos da Gestão do Desempenho

A gestão do desempenho consiste de um conjunto de processos que visam estabelecer uma compreensão compartilhada dos objetivos, bem como motivar os indivíduos, na perspectiva de aumentar as possibilidades de alcance desses objetivos. Gerindo assim a execução da estratégia da organização, ou a forma como os planos são traduzidos em resultados. É um conceito que abrange e integra diversas metodologias e processos de melhoria, que vêm sendo desenvolvidos nas organizações, comumente apoiados em soluções tecnológicas.

O conjunto de processos e metodologias, que constituem um sistema de gestão do desempenho, pode incorporar diversas ferramentas e soluções, algumas já com décadas de

existência e outras que foram desenvolvidas mais recentemente. Algumas das ferramentas que usualmente suportam os processos de gestão do desempenho são: Sistemas de gestão de custos ABM e ABC, reengenharia de processos, gestão da qualidade, Six Sigma, *Balanced Scorecard* (BSC) e mapas estratégicos, sistema de gerenciamento de clientes CRM, sistemas de gestão do capital humano entre outros.

Há tempos vem crescendo uma preocupação nas organizações, privadas ou públicas, especificamente à implementação de soluções integradas para gerirem o seu desempenho. Esta preocupação provém de vários aspectos relacionados com as mudanças ocorridas na sociedade, nos negócios, na economia e na gestão das organizações em geral. Destes aspectos, três importantes podem ajudar a caracterizar estas mudanças e o recente enfoque na gestão do desempenho:

- ✓ Mudança nas relações tangíveis versus intangíveis;
- ✓ Valorização do capital humano;
- ✓ Valorização da informação.

Os sistemas tradicionalmente usados para medir o desempenho das organizações baseavam-se há anos nos valores tangíveis: capital investido, patrimônio, disponibilidades financeiras, imobilizados tais como; edifícios, terrenos, máquinas, equipamentos, etc. A partir dos anos oitenta a situação começou a mudar gradativamente. O valor das organizações passou a ser visto de forma diferente, através de informações que não podiam ser lidas através de demonstrações financeiras: trabalho em equipe, valor de marcas, motivação, capacidade da gestão, *know how* do capital humano, qualidade dos serviços, relacionamento com os clientes, capacidade das tecnologias, bases de dados, etc. A relação tangível e intangível mudou drasticamente.

Nos anos noventa as mudanças continuaram na economia, nos negócios e na gestão das organizações, sendo a informação e a tecnologia, com o fenômeno Internet, as grandes responsáveis pelo efeito desta nova visão. Esta primeira década do século XXI virá confirmar ainda mais a necessidade de as organizações, sejam elas privadas ou públicas, se adaptarem a esta realidade – é preciso manter uma visão permanente e integrada do desempenho, o que sugere ter estratégias consistentes, divulgá-las com clareza, ter a capacidade de executá-las obtendo o entendimento das pessoas, monitorar e avaliar a execução dessas estratégias, através de modelos simples e apoiados em soluções tecnológicas integradas.

Esta mudança valorizou de forma circunstancial o capital humano nas organizações. A conhecida frase “as pessoas são o nosso ativo mais importante!” já não é mais uma teoria e

constitui uma prioridade estratégica a ser aplicada no dia-a-dia. O resultado pelo desempenho vem das pessoas, o que implica que todos os níveis da organização conheçam a estratégia e entendam o papel de cada um no alcance dos objetivos envolvidos nessa estratégia. Esta necessidade de inter-relação constante entre as prioridades estratégicas e as atividades operacionais das organizações passou a ser conhecida, no contexto da gerência do desempenho, por alinhamento.

Pelo conceito do alinhamento, não faz qualquer sentido concentrar atenções na eficiência operacional, sem primeiro ter a certeza de que essas são as atividades verdadeiramente importantes para concretizar os objetivos estratégicos. Todas as pessoas na organização têm que perceber qual a sua contribuição para as prioridades estratégicas, e têm que possuir instrumentos que indiquem, a todo o momento, como vai o seu desempenho em relação às metas definidas e as razões que justificam os desvios entre as metas e o desempenho efetivo de cada um.

A mudança que estamos caracterizando aqui, se beneficiou do efeito inovador das tecnologias, em especial o desenvolvimento da Internet, tornando crucial o valor da informação no desempenho das organizações. A acessibilidade e a disponibilidade da informação provocaram uma grande mudança no poder de intervenção da cadeia de valor. O poder que, durante muitos anos, esteve do lado dos fornecedores e produtores, foi decisivamente transferido para o lado dos clientes, que possuem cada vez mais informações sobre os produtos e serviços que pretendem consumir: Características, funcionamento, preços, experiências de utilizações anteriores, são de pleno conhecimento do mesmo. Os produtos são facilmente copiados, o que os torna cada vez mais semelhantes. Hoje a diferença não está na escolha do produto, mas sim na qualidade do serviço e o relacionamento entre fornecedor e cliente.

A transferência de poder para o lado do cliente só foi possível graças ao desenvolvimento dos sistemas de informação e da Internet. Existem hoje soluções tecnológicas disponíveis no mercado, capazes de gerir todos os aspectos cruciais do desempenho das organizações: comunicação da estratégia, conhecimento e acompanhamento de sua execução, relacionamento com os clientes, identificação dos clientes verdadeiramente rentáveis, conhecimento da estrutura de custos, identificação das atividades que mais consomem recursos, etc. Pode-se afirmar que hoje as tecnologias não são mais um obstáculo, existem soluções disponíveis no mercado. O único obstáculo que ainda pode existir, esta no

pensamento organizacional, na forma de encarar o investimento e na utilização das soluções tecnológicas.

A complexidade associada à mudança nos três componentes – relações tangíveis versus intangíveis, valor do capital humano e valor da informação – obrigou as organizações a enxergar a gestão do desempenho como um verdadeiro sistema, composto por ferramentas, metodologias e soluções, corretamente integradas, interagindo para tornar as empresas privadas e empresas públicas, mais competitivas, eficientes e geradoras de maior valor para todos os seus stakeholders.

Dentre as ferramentas de gestão de desempenho destacou-se, ao longo dos últimos quinze anos, a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC foi criado no início dos anos 90 pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Universidade de Harvard. O primeiro artigo sobre esta metodologia foi publicado na *Harvard Business Review* em 1993. Em 1996 surgiu o primeiro livro com o título - *The Balanced Scorecard*. Atualmente os autores têm mais quatro livros publicados sobre o assunto.

Em meados dos anos 90, o *Balanced Scorecard* passou a ser associado a outro instrumento muito importante chamado “mapas estratégicos”. Atualmente é quase impossível separar um conceito do outro, se falamos de BSC estamos falando também de mapas estratégicos e vice-versa.

A sigla BSC traduzida significa: "Indicadores Balanceados de Desempenho", onde o termo balanceado refere-se à utilização das quatro perspectivas diferentes; Indicadores financeiros, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento, todos muito bem inter-relacionados.

O BSC foi concebido como uma ferramenta de avaliação de desempenho organizacional, mas hoje em dia é considerado como um sistema de "Gestão Estratégica", propiciando uma visão dos principais elementos da estratégia das organizações que o adotam, focando não apenas a tomada de decisão, mas também a comunicação da estratégia e o retorno de seus resultados.

Segundo Kaplan e Norton (1997):

O processo do *scorecard* tem início com um trabalho de equipe da alta administração para traduzir a estratégia de sua unidade de negócios em objetivos estratégicos específicos. Ao estabelecer metas financeiras, a equipe deve priorizar a receita e o crescimento de mercado, a lucratividade ou a geração de fluxo de caixa. Mas particularmente no caso da perspectiva do cliente, a equipe gerencial deve ser clara quanto aos segmentos de clientes e mercados pelos quais estará competindo... Após o estabelecimento das metas financeiras e do cliente, a organização deve identificar objetivos e medidas para seus processos internos...

O elo final – as metas de aprendizado e o crescimento – expõe os motivos para investimentos significativos na reciclagem de funcionários, na tecnologia e nos sistemas de informações, e na melhoria dos procedimentos organizacionais (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 11).

A perspectiva financeira analisa a lucratividade da estratégia. Mede e avalia resultados que o negócio oferece e precisa para seu crescimento e desenvolvimento e para satisfação dos seus acionistas. O retorno sobre o investimento, o valor econômico agregado, a lucratividade, o aumento de receitas, a redução de custos e outros objetivos de cunho financeiro que estejam alinhados com a estratégia, são exemplos de indicadores financeiros que podem ser considerados.

A perspectiva do cliente identifica os segmentos do mercado foco e as medidas do sucesso da empresa nesse segmento. Identificar os fatores que são importantes na geração dos clientes é uma regra do BSC, esses fatores são divididos em quatro categorias: tempo, qualidade, desempenho e serviço. Os indicadores essenciais desta perspectiva são: o marketshare, aumento da carteira de clientes, retenção de clientes, a lucratividade dos clientes e a satisfação dos consumidores.

A perspectiva dos processos internos é elaborada após a perspectiva financeira e dos clientes, pois estas fornecem as diretrizes para seus objetivos. Os processos internos são responsáveis pelas atividades empreendidas dentro da empresa que identificam as necessidades para atender desde as diretrizes financeiras até a satisfação dos clientes. Envolve os processos de inovação, operacional, comercial e serviços pós-venda. A melhoria dos processos internos no presente é um indicador chave para o sucesso financeiro no futuro.

A perspectiva do aprendizado e crescimento fornece o alicerce para o alcance dos objetivos das outras perspectivas. Identifica a infra-estrutura necessária para proporcionar o crescimento e as melhorias de longo prazo, que derivam das pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais. Identifica também as capacidades que a empresa precisa ter para elaborar processos internos capazes de criar valor para os clientes e acionistas. Os indicadores mais comuns a esta perspectiva são: o nível de satisfação dos funcionários, a lucratividade por funcionário, a rotatividade dos funcionários, treinamento e capacitação dos funcionários e a participação dos funcionários com sugestões empreendedoras (intra-empendedorismo).

Os seguintes elementos compõem a estrutura do BSC:

- ✓ **Mapas Estratégicos:** Um esquema que descreve a estratégia da organização através de objetivos relacionados entre si e distribuídos nas quatro perspectivas;

- ✓ **Objetivos Estratégicos:** Definem o que deve ser alcançado, relacionado às perspectivas;
- ✓ **FCS (Fatores Críticos de Sucesso):** Principais desafios, obstáculos ou restrições ao alcance dos objetivos. Representa o que a organização tem por obrigação fazer com perfeição para obter êxito em sua estratégia;
- ✓ **Indicadores:** Elaboração de métricas para o acompanhamento dos objetivos e fatores críticos de sucesso;
- ✓ **Metas:** Nível de desempenho ou melhoria a serem alcançados.
- ✓ **Planos de Ação:** Estruturação das ações-chave necessárias para o alcance dos objetivos

A filosofia do BSC, seus conceitos, evolução, vantagens, dificuldades e os processos de gestão da mudança necessários à sua implementação, estão documentados na diversa bibliografia publicada e são constantemente abordados em workshops, seminários, conferências e trabalhos acadêmicos em todo o mundo.

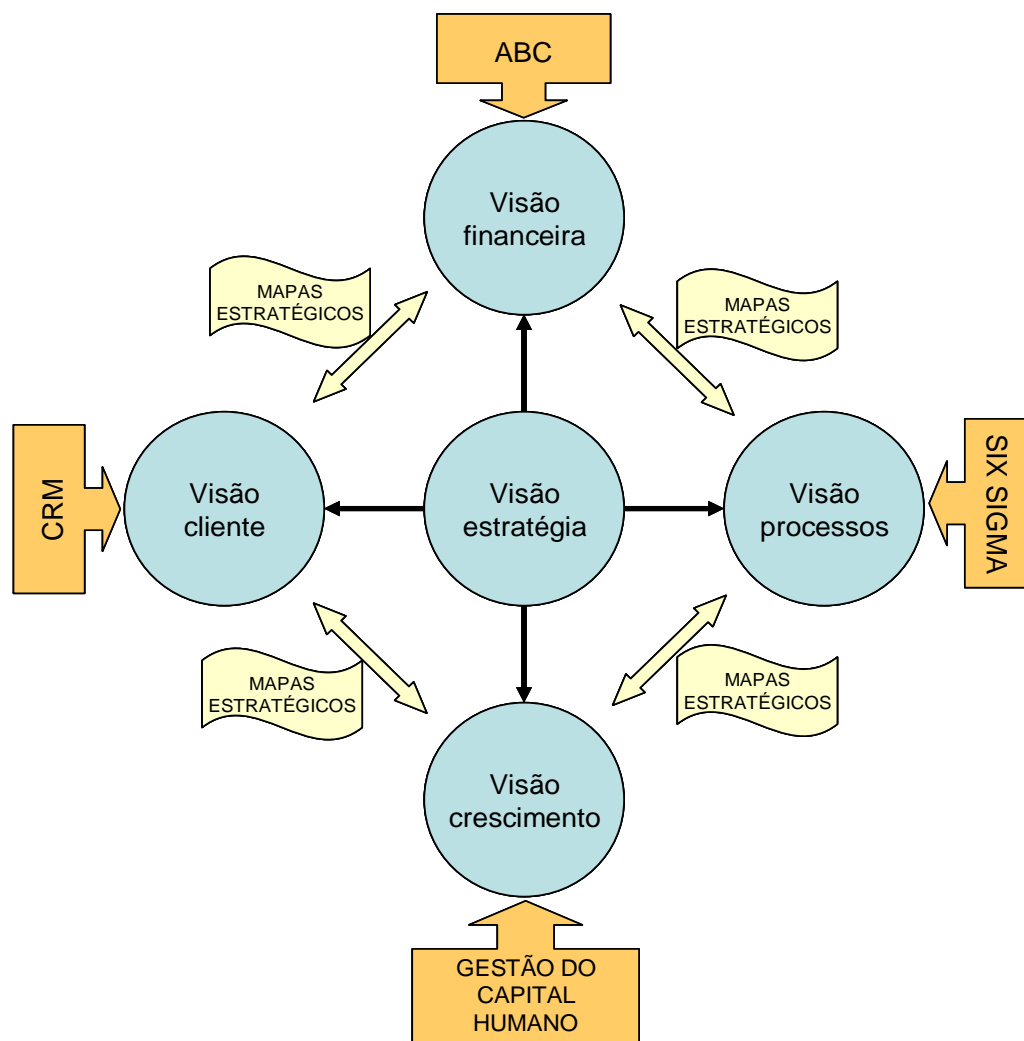
O sucesso do BSC, que inicialmente estava direcionado apenas para as empresas privadas, começou também a ser observado atentamente nas empresas de serviços públicos. O modelo original, após algumas adaptações, começou a ser implementado e a expandir-se nestas organizações no final do século passado.

Segundo Kaplan e Norton (1997):

O *Balanced Scorecard* pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Nesse caso, o *scorecard* oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos. (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 197)

O *Balanced Scorecard* junto com Mapas Estratégicos é um modelo cujo potencial para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia vem sendo comprovado nos mais diversos tipos de organizações. É uma ferramenta que pode compor o único sistema para gerir o desempenho de uma organização, podendo também assumir o papel de espinha dorsal de um sistema, onde ao longo deste serão alinhadas outras metodologias, tais como; gestão da qualidade, six sigma, processos, ABC, etc., que a organização já utilize ou venha a implantar, criando assim um sistema integrado de gestão de desempenho. A figura 1 abaixo exemplifica esta visão de sistema integrado.

Figura 1 – Sistema Integrado de Gestão



Fonte: Autoria própria.

Na figura acima o BSC é o backbone do sistema. A estratégia no centro da estrutura está devidamente articulada com as quatro perspectivas do BSC. Em volta da estrutura BSC estão colocados os mapas estratégicos, ferramenta crucial para conduzir os objetivos estratégicos a todos os níveis funcionais e informar às pessoas qual a contribuição de cada ao cumprimento da missão e sucesso da organização.

Associamos como exemplo às perspectivas do BSC, metodologias que podem ser adicionadas como ferramentas do sistema integrado de gestão - Na perspectiva financeira o ABC; na perspectiva clientes o CRM; na perspectiva processos internos o Six Sigma; e na perspectiva do crescimento a Gestão do Capital Humano.

Esta visão de gestão do desempenho com o sistema integrado ao BSC pode ser aplicada a qualquer organização seja empresa privada ou pública. Evidente que nesta última, devemos adaptar alguns conceitos, fazer modificações e gerenciar ações específicas que diferenciam os conceitos entre a gestão privada e gestão pública, quanto à missão, visão, valores, clientes, fornecedores, liderança, estratégia, objetivos, legislação, etc.

No Brasil, já existem exemplos de empresas públicas que para atender às exigências do mercado, atuam com processos e modelos atrelados ao BSC, as pioneiras são as estatais, seguidas cada vez mais por outros órgãos públicos. A Petrobrás implantou a gestão de processos para gerir diversas tarefas em sua produção, usando para isso metodologias de mapeamento de processos, BSC e o famoso ERP. O Banco do Brasil em sua área de Tecnologia de Informação aplicou a metodologia AHP-Processo de Análise Hierárquica, famosa por ser a mais aplicada no mundo para apoio à solução de problemas complexos.

Na administração direta essa iniciativa também tem sido colocada em prática. Alguns exemplos como o da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas que através de uma reengenharia de processos conseguiu significativa redução de custos, bem como melhoria na qualidade de seus serviços e procedimentos; e o INSS que renovou seu suporte de sistemas através do mapeamento de processos para identificar suas necessidades em novas plataformas.

3. A Gestão do Desempenho nos Serviços Públicos

O histórico da administração pública no Brasil nos mostra os três mais importantes sistemas de gestão usados. O primeiro sistema foi a administração patrimonialista, onde o patrimônio privado da família real se fundia com o patrimônio público. O segundo foi a administração burocrática, nasceu com a República criando normas rígidas nos procedimentos administrativos, diferenciando o patrimônio público do privado. O terceiro e último sistema é o que vivemos atualmente, conhecido como administração pública gerencial, exige uma postura empreendedora em todas as áreas do serviço público.

Essa nova forma de administrar ainda é um desafio para a administração pública Brasileira, pois ainda encontramos algumas práticas dos modelos anteriores. É um grande desafio hoje no nosso País implantar uma gestão transparente e integradora, com agilidade e eficácia nas ações do Estado, voltadas para resultados em função do cliente, o munícipe cidadão, com uma forma de gerência que envolva espírito de liderança, participação do cidadão na gestão, cultura de avaliação das políticas públicas e com responsabilidade fiscal.

Segundo Matias-Pereira (2007):

O esforço para melhorar o desempenho dos governos passa pela formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com missões primordiais do Estado, especialmente com a prestação de serviços de qualidade à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p.12)

Nesta situação, a gestão de recursos humanos passa a ser estratégica na organização pública. A prática de gestão de recursos humanos serve de base ao envolvimento e comprometimento dos servidores neste processo de mudança na gestão pública, com a mudança no perfil funcional, nas competências e com o desenvolvimento de melhores desempenhos funcionais que concretizem a necessária transformação para melhoria na gestão pública brasileira.

Há duas décadas o conceito dessa nova administração pública gerencial tem-se traduzido num conjunto de filosofias de gestão, idéias e práticas, desenvolvidas para melhorar o desempenho dos serviços públicos. Até o final desta década, praticamente todas as administrações públicas terão implantado iniciativas para melhoria do desempenho. Todas as experiências, boas ou ruins, parecem demonstrar que criar sistemas de melhoria de gestão do desempenho, para produzir resultados eficazes nos serviços públicos, é um trabalho muito complicado.

A lista de dificuldades que podem interferir na melhoria do desempenho é extensa e conhecida de praticamente de todos que detêm responsabilidades na gestão de serviços públicos.

Os modelos, sistemas e soluções existem e funcionam há anos no setor privado, e apesar de serem conhecidos de muitos dirigentes dos serviços públicos, não têm sido implantados com a agilidade, qualidade e sucesso que os diversos stakeholders esperam das administrações públicas.

Em nossa análise, três fatores devem ser considerados:

- ✓ Direcionamentos do desempenho
- ✓ Liderança voltada para o desempenho
- ✓ Liderar e trabalhar cercado de barreiras

O fator direcionamentos do desempenho está relacionado ao fato de as empresas só decidirem implementar soluções, ferramentas e mudanças para gerirem o seu desempenho quando verificam que algo não vai bem - os resultados caem, os clientes reclamam, os trabalhadores têm elevada rotatividade, etc. São os direcionamentos de desempenho, que

mostram à organização que o seu futuro está em risco e há necessidade de mudança e melhoria. Nos serviços públicos esses direcionamentos do desempenho são provenientes de vários stakeholders: o Governo, as câmaras e assembleias, os dirigentes e os operadores dos serviços, as empresas, os cidadãos.

O segundo fator nos indica que melhorar o desempenho exige, acima de tudo, liderança. Os sistemas e modelos para gerenciar o desempenho são importantes, mas não conseguem por si só resolver os problemas das organizações. A melhoria do desempenho não pode ser imposta, fundamentada apenas em sistemas, deve ser alinhada com a missão através de um processo de liderança. Um modelo de gestão forçado e centralizado poderá até funcionar durante algum tempo, em determinado serviço ou departamento, mas as pessoas envolvidas a quem o sistema de desempenho foi imposto não irão considerá-lo útil nem interessante e, mais cedo ou mais tarde, criarão dificuldades ao seu funcionamento.

O último fator está relacionado com o segundo onde, para melhorar o desempenho, os dirigentes e líderes dos serviços públicos não precisam, em geral, criar soluções inovadoras.

Na maioria dos casos, as soluções são claras e fáceis de identificar. O primordial é a capacidade de liderar e trabalhar cercado de barreiras, em especial aquelas que são decisivas para o desempenho. Algumas barreiras à liderança, típicas dos serviços públicos, são: o sistema de nomeação dos líderes; o tempo limitado do mandato; a falta de flexibilidade e agilidade em certas áreas. Tarefas como: efetuar compras, contratar pessoas, formar equipes multitarefas, etc. são alguns exemplos dessas limitações, e a reprovação pelas falhas é geralmente mais forte, e mais divulgada, que os méritos pelo bom desempenho; a quantidade e a diversidade de stakeholders dos serviços públicos indicam que, qualquer ação ou iniciativa, seja sempre alvo de opositores.

Refletindo sobre algumas destas questões, perante a realidade dos serviços públicos brasileiros, podemos afirmar que:

- ✓ Nossa reforma da administração pública vem se arrastando desde 1995 com a implantação do programa da qualidade e participação na administração pública do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, já extinto, do primeiro governo Fernando Henrique;
- ✓ Existem alguns modelos sugeridos para uma reforma administrativa brasileira, dentre eles destaca-se o modelo do Bresser-Pereira (2007) conhecido como “O modelo estrutural de governança pública”, que inclui a reforma estrutural da

organização do Estado e mudanças significativas no processo de administração de pessoal e de alcance de objetivos;

- ✓ Existe uma exigência e cobrança cada vez maior dos diversos stakeholders para melhoria do desempenho do setor público;
- ✓ As cobranças dos stakeholders indicam que as melhorias devem ser realizadas em vários serviços públicos e serem perceptíveis em curto prazo;
- ✓ Compete aos dirigentes do alto escalão e intermediários dos serviços públicos, liderarem com competência a gestão da mudança e melhoria do desempenho;
- ✓ Acreditamos que um grande número destes dirigentes já teve contato e conhece as metodologias de apoio à gestão do desempenho, tais como o *Balanced Scorecard* e Mapas Estratégicos;

Segundo Matias-Pereira (2007):

A implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 20)

Diante destas reflexões colocamos duas questões para servirem de base em nossa explanação sobre o processo de reforma na administração pública, voltada para a melhoria do desempenho:

- a) Enquanto aguardamos uma ação política direcionada à elaboração de um processo de Reforma da Administração Pública voltada para a melhoria do desempenho, não haveria condições de efetuarmos estas melhorias, com resultados perceptíveis em curto prazo, que sejam reconhecidas por grande maioria de cidadãos satisfeitos, em diversas áreas dos serviços públicos?

- b) Já que o processo de melhoria envolve a avaliação da Missão de cada órgão público, identifica prioridades estratégicas, alinhando pessoas, recursos financeiros e tecnologias, para o alcance da melhoria do desempenho e eficiência operacional, não faz sentido utilizar modelos como o *balanced Scorecard*, já conhecido de grande parte dos líderes públicos?

Em relação à primeira questão, acreditamos que é possível realizar melhorias efetivas de desempenho de grandes proporções, envolvendo vários setores dos serviços públicos, sem ter que esperar pelas grandes reformas políticas. O empenho dos líderes públicos, na realização desta mudança, envolve cinco desafios:

1. Alinhar a melhoraria do desempenho à missão;
2. Persuadir os stakeholders internos e externos;
3. Criar um plano de ação factível;
4. Adotar uma metodologia que todos compreendam;
5. Ser um líder e delegar, usar a burocracia sem ser burocrata.

No quadro abaixo destacamos mais claramente o quinto desafio que consideramos ser o mais crítico dos listados acima.

Quadro 1 – Principais diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apóia-se na noção geral de interesse público 2. Garante cumprimento de responsabilidade 3. Obedece às regras e ao procedimento 4. Opera sistemas administrativos 5. Concentra-se no processo 6. É auto-referente 7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços. 8. Satisfaz às demandas dos cidadãos 9. Controla procedimentos 10. Define cargos rígida e fragmentadamente; Tem alta especialização. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos 2. Gera <i>accountability</i> 3. Compreende e aplica normas; Identifica e resolve problemas; Melhora continuamente os processos. 4. Separa serviços e controles; Cria apoio para normas; Amplia a escolha do usuário; Encoraja ação coletiva; Cria incentivos; Define, mede e analisa resultados 5. Orienta-se para resultados 6. Foca o cidadão 7. Luta contra o nepotismo e a corrupção 8. Evita adotar procedimentos rígidos 9. Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão 10. É multifuncional; Flexibiliza as relações de trabalho.

Fonte: Matias-Pereira (2007, p.20).

Em relação à segunda questão, acreditamos também que faz sentido utilizar neste processo de mudança, metodologias comprovadas, que sejam de fácil entendimento, como o *balanced Scorecard*.

O BSC revê a missão da organização, determina as prioridades estratégicas e alinha os recursos e as operações. Esta ordem de ações, ao relatar estratégia, sugere que se trata de uma iniciativa que deverá partir da alta gerência. Isto não implica obrigatoriamente que deva

ser assim. Há alguns casos em que a iniciativa do BSC surgiu no nível departamental, depois ganhou visibilidade na alta gerência e acabou sendo implementada em todas as áreas da organização.

Em algumas abordagens que fizemos a alguns gerentes intermediários dos serviços públicos, em seminários e palestras sobre o BSC, identificamos que o modelo tem uma boa receptividade junto a esses gerentes, e eles acreditam na utilidade para melhoria do desempenho, mas estão convencidos de que a iniciativa de implementação terá que partir da alta direção. Visualizamos que esta não é a visão correta. As lideranças intermediárias podem sim gerar a iniciativa e assumir um papel fundamental na melhoria de desempenho envolvendo modelos como o BSC, demonstrando posteriormente o sucesso dos resultados alcançados às outras áreas departamentais e também à alta direção.

Esta visão de implementação funciona mesmo em empresas com estruturas extensas e complexas. Um exemplo, na área de Manutenção e Limpeza Urbana. A Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife (EMLURB) possui as diretorias: Administrativa e Financeira, Manutenção Urbana, e Limpeza Urbana, e diversos serviços distribuídos por gerências intermediárias. Estas gerências intermediárias têm uma estrutura interna e dimensão, consideráveis, algumas com mais de 200 trabalhadores, incluindo os terceirizados. A iniciativa do *Balanced Scorecard* pode partir de um gerente intermediário de determinada área (exemplos: Gerência de Fiscalização e Limpeza, Gerência de Drenagem e Pavimentação, Gerência Administrativa) ligada a uma das diretorias. Esta iniciativa gerencial pode ter dois tipos de influência: gera visibilidade e adquire adeptos junto à alta gerência ou estimula responsáveis de outras gerências. A primeira influência pode gerar a decisão de implementar o BSC em toda a empresa. A segunda é uma forma de expandir no nível gerencial, cujo sucesso acabará contaminando também a alta direção. Obviamente, para o sucesso do modelo deve haver um entendimento prévio e um canal aberto de comunicação que envolva o gerente intermediário, o Diretor da área e a Presidência da empresa, especificamente para ajudar no alinhamento com a missão, prioridades estratégicas e metas a atingir. Neste caso como se trata de uma empresa de administração indireta da Prefeitura do Recife, este alinhamento deve estar concatenado com os objetivos e diretrizes da mesma, que de certa forma já vem adotando algumas técnicas referentes a um novo modelo, um bom exemplo é o orçamento participativo, onde os cidadãos representados por suas lideranças participam na indicação das prioridades na aplicação dos recursos para melhoria da cidade. Se o modelo for bem

implementado com certeza contaminará outras empresas de administração indireta e até a própria gestão direta através das Secretarias de Governo.

4. Considerações Finais

No cenário internacional sabemos que: conforme divulgou a *Fortune 1000* em sua lista, cerca de 50% das empresas estão utilizando o *Balanced Scorecard* nos Estados Unidos, que o BSC foi escolhido pela *Harvard Business Review* como uma das práticas de gestão mais importantes e revolucionárias dos últimos 75 anos.

No Brasil, o "Comitê Temático" da FNQ – Fundação Nacional da Qualidade - elegeu em 2001 o BSC como uma das ferramentas de gestão para excelência empresarial.

As empresas de serviços públicos têm um papel fundamental para a melhoria de vida da sociedade e na economia do país. A consciência da necessidade de melhorias do desempenho e a tentativa de consegui-las são grandes.

Os serviços públicos brasileiros atravessam um tempo de mudanças. Várias empresas estão se mobilizando na implementação de um novo modelo de gestão. As medidas no âmbito político ainda são poucas, e ainda não contaminam em grande parte as empresas de serviços públicos, sejam do nível federal, estadual ou municipal do governo, enquanto isso os cidadãos aguardam e exigem resultados de grande visibilidade e dimensão, transformados em serviço público eficiente, de qualidade, transparente e compatível com os impostos cobrados.

A idéia principal e a contribuição desejada deste artigo está na urgência da realização das melhorias, no grande efeito que essas melhorias irão trazer e na forma de executá-las, com o apoio das lideranças e de ferramentas sólidas de fácil entendimento, como o *Balanced Scorecard* e os Mapas Estratégicos.

5. Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. Versão de 18 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>; Acesso em: 24 de maio de 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Trad. Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

* Submissão: 22/06/2009

Aceite: 15/03/2010