Desafios e Ameaças ao Processo de implementação da Gestão Estratégica com o Método Balanced Scorecard nas Organizações Públicas

José Ranolfo de Sousa Matos[1]

Resumo: *O presente artigo científico, cujo tema aborda os Desafios e Ameaças ao Processo de Implementação da Gestão Estratégica com o Método Balanced Scorecard nas Organizações Públicas; analisa os benefícios da ferramenta como método de gestão ideal para ser aplicada em organizações públicas com foco em resultados, tendo vista que o Balanced Scorecard representa um grande diferencial competitivo para a moderna gestão pública. O problema da pesquisa formulado é: Descrever as ameaças no processo de formulação e implementação do BSC nas organizações públicas.*
Palavras chave*: Balanced Scorecard, Ameaças, Desafios.*

Resumen: *Este trabajo científico, cuyo tema se refiere a los desafíos y amenazas al proceso de implementación de Gestión Estratégica con el método del Balanced Scorecard en organizaciones públicas, análisis de los beneficios de la herramienta como un método de tratamiento óptimo para ser aplicado en las organizaciones públicas con un enfoque en los resultados, al considerar que el Balanced Scorecard – BSC, representa una importante ventaja competitiva para la gestión pública moderna. El problema de investigación se formula: Describir las amenazas en la formulación e implementación del BSC en las organizaciones públicas.*
Palabras clave*: Balanced Scorecard, Amenazas, Desafíos.*

1. Facultad de Ciéncias Económicas y Empresariales. Universidad Autonóma de Asunción.
ranolfo@hotmail.com
Recepción: 18/05/2010, Aprobación: 8/07/2010.

INTRODUÇÃO

O *Balanced Scorecard* (BSC) pode proporcionar aos gestores públicos a capacidade de monitoramento das estratégias, que estão sendo seguidas pela empresa através da análise de seus processos, além de poder incrementar o foco de seus trabalhos.

O Balanced Scorecard - BSC é uma das metodologias de medição e avaliação do desempenho organizacional mais difundido no mundo. Kallás (2003) afirma que 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. Contudo, sua aplicação em cenário diferente ao da administração pública - é um desafio a vencer, exigindo especial atenção para sua customização exitosa.

Tais fatores, atrelados às constantes mudanças tecnológicas e à rapidez da informação, podem refletir a questão do estudo, o que leva a uma maior interpretação elucidativa do enfoque, descritos a seguir:

- ✓Como o processo de gestão estratégica com o método Balanced Scorecard em órgãos brasileiros vem sendo implementado?

- ✓Os servidores envolvidos no processo são previamente capacitados para realizar a formulação estratégica?

- ✓Quais requerimentos de infra-instrutora e informação são necessários adequar para a implantação do BSC em órgãos públicos?

- ✓Há necessidade de se realizarem adequações ou adaptações ao processo de formulação do BSC?

Estas interrogantes foram base para o seguinte questionamento:

Quais os desafios e as ameaças que afetam o processo de adaptação e funcionamento do BSC em órgãos públicos brasileiros?

A seguir identificamos e definimos as variáveis deste estudo:

Tabela 1. Relações de Variáveis do Problema de Estudo.

RELAÇÃO DE VARÁVEIS	
Limites e ameaças	**Adoção do Balanced Scorecard**
❖ Atividades de análise estratégica e definição dos instrumentos a serem utilizados ❖ Diagnóstico da situação ❖ Definição do Modelo Estratégico específico ❖ Definição das atividades de execução e ação estratégica	❖ Definição de objetivos estratégicos ❖ Definição das perspectivas do BSC ❖ Definição desempenho ❖ Definição de objetivos estratégicos ❖ Definição dos riscos e ameaças ❖ Definição de indicadores chaves de desempenho ❖ Definição das estratégias

Fonte; Elaboração própria 2010

MARCO METODOLÓGICO

O enfoque deste estudo é de cunho qualitativo; por quanto não se realizam tratamentos estatísticos dos dados, nem mensuração numérica, sem relação entre opiniões, situações e conceitos, articulando com as experiências levadas nas organizações públicas pesquisadas relacionadas ao processo de adoção do BSC.

O desenho da pesquisa é não-experimental por quanto não se realizaram em forma intencional manipulações nas variáveis do estudo, foram observados situações existentes em relação às experiências de adoção do processo do BSC. Como técnica de pesquisa, foi utilizada a pesquisa exploratória, descritiva, 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 proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito e de mais fácil aplicabilidade.

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, revistas e artigos sobre gestão Pública e Balanced Scorecard. É participante, pois não se esgota na figura do pesquisador. Foram realizadas entrevistas abertas em instituições públicas que implantaram o BSC para conhecer a experiência de implantação do BSC nessas organizações.

BALANCED SCORECARD EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

No setor público as preocupações de gestão estão frequentemente mais associadas aos riscos de incumprimento das abundantes normas legais do que aos critérios de gestão

objetiva e racional. Normalmente, a fixação de objetivos é vaga e abrangente, exemplo: Cuidados de saúde, apoio aos carenciados, melhorar a segurança, dentre outros, poucas vezes tem metas quantitativas associadas para avaliação. Não é raro assistir à apresentação de projetos milagrosos que vão resolver "tudo e ainda mais qualquer coisa por arrastamento…". (Pereira, 2007).

Kaplan e Norton (2004) relatam casos de implantação do modelo do BSC e do uso de mapas estratégicos, como forma de garantir a divulgação da estratégia de governo, bem como o foco do uso de recursos.

Existem relatos de casos de utilização da metodologia do BSC no setor público. Greasley (2004), por exemplo, descreve a aplicação da metodologia no departamento de polícia do Reino Unido, associada a um programa de aperfeiçoamento. O autor argumenta que a metodologia auxilia a conciliar os interesses dos diversos stakeholders envolvidos em organizações do setor público. Carmona e Grönlund (2003) descrevem um caso de utilização da metodologia do BSC na polícia sueca, relatando que, apesar da implementação ter apresentado resultados positivos, ocorreram problemas, devido a vários fatores, entre eles, a agregação de indicadores não financeiros, a omissão de medição de desempenho de algumas áreas e a definição de indicadores simplistas. Wilson, Hagarty e Gauthier (2003) relatam casos de utilização do BSC em instituições públicas do Canadá, Estados Unidos, Noruega e Suécia e concluem que a abordagem do BSC tem sido bem aceita no setor público. Estes autores comentam que para um sistema de medidas de desempenho ter sucesso, deve-se evitar o erro de criar indicadores em demasia, sob o risco de se perder o foco sobre as informações realmente críticas. Radnor e Lovell (2003) analisam casos em agências do Serviço Nacional de Saúde do Reino

Unido, levantando fatores de sucesso para a implementação do modelo do BSC. (Muscat, et. al).

No setor público, o financiamento raramente está associado à produção e não é vulgar falar-se de performance dos serviços. Assim, estes tipos de organizações raramente conseguem aproveitar os benefícios empresariais da gestão por objetivos alinhados com estratégias consistentes previamente delineadas. Por isso, este setor constitui um ambiente propício à utilização de instrumentos de gestão desta natureza.

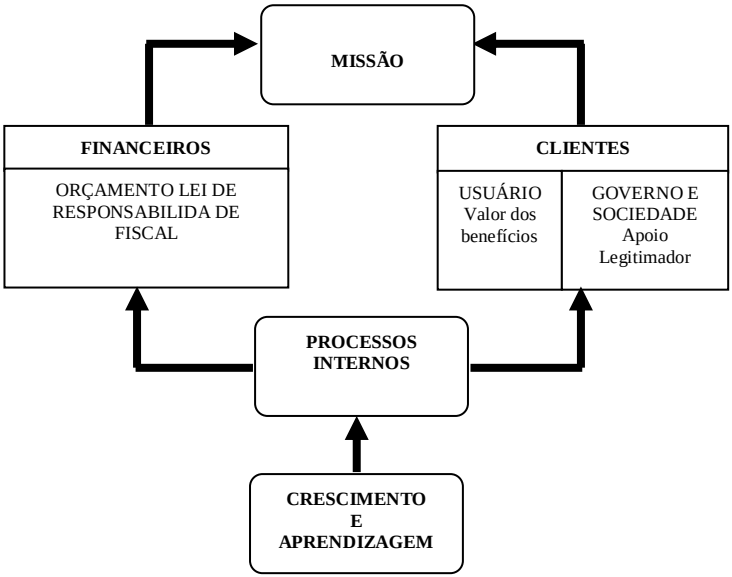
As perspectivas do BSC estão todas interligadas, nenhuma pode ser vista de forma independente e a ordem é relevante. Mostram o desempenho e os resultados em toda a organização. As perspectivas do negócio no futuro determinam os objetivos estratégicos, os indicadores estratégicos a usar, as metas, os projetos estratégicos e os seus responsáveis.

Os objetivos estratégicos são fins desejados e mensuráveis. A determinação de objetivos estratégicos e a sua articulação mediante relações de causa-efeito permitem-nos explicar a história da estratégia e compreendê-la. (Pereira, 2007)

As metas são valores objetivos que se pretendem obter para os indicadores num determinado tempo. Devem ser ambiciosas e negociadas com os responsáveis. A atribuição da responsabilidade pelos diversos elementos do BSC a elementos da organização é da maior importância, podem ser de linha estratégica, de um objetivo, de um indicador (responde pelas metas do indicador), de informação (assegura a atualidade dos dados do indicador) ou de um projeto estratégico.

Para o caso de organizações públicas e sem fins lucrativos, Kaplan e Norton (2001) sugerem outra arquitetura (***Figura 1***).

Figura 1. Arquitetura do BSC para Organizações Públicas e sem fins Lucrativos.



Fonte: Kaplan e Norton (2001)

No âmbito da área pública, os grandes propósitos estratégicos referem-se à visão e à missão de uma determinada gestão, freqüentemente explicitadas num plano de trabalho (PPA – Plano Plurianual de Ação).

As Diferenças do Balanced Scorecard no Setor Público e Privado

O BSC não funciona como um ajustamento imediato a toda a organização, alguns autores sugerem a sua aplicação em zonas selecionadas que tenham alguns fatores favoráveis para que este investimento organizacional tenha maior probabilidade de êxito, como por exemplo: Existência de uma missão ou estratégia para o departamento ou organização onde vai ser implantado; Apoio continuado dos grupos de interesse, designadamente empregados, clientes, gestão de topo, legisladores, fundadores e entidades de tutela do departamento em causa; Necessidade absoluta do BSC para objetivos de controle; Apoio da parte dos utilizadores ou da gestão nos níveis mais baixos; Vontade de avaliar a performance em determinada área; Disponibilidade de dados no departamento; Recursos financeiros e humanos suficientes e motivação.

Uma análise de conteúdo do que se inclui em cada perspectiva mostra grandes diferenças entre um BSC aplicado a uma empresa ou serviço público. As perspectivas têm significados diferentes no setor privado e público.

Tal como nas empresas, há um problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos, uma vez que as políticas são redefinidas com a frequência de alteração de governos eleitos democraticamente. Que formas existem para acompanhar esta dinâmica? Como é possível reagir de forma organizada e consistente até conseguir resultados globais adequados às expectativas dos decisores políticos eleitos pelos cidadãos? Como o BSC nasceu no meio empresarial e tem sido desenvolvido em torno dessa realidade, não é possível aplicá-lo sem adaptações à realidade do setor público.

Em conseqüência das diferenças enunciadas anteriormente em cada uma das perspectivas, a aplicação do BSC ao setor público surge ligeiramente diferente da que vem sendo proposta para o setor privado.

O setor público, tradicionalmente guiado pela imensidão de normas legais, está hoje pressionado pela escassez de recursos financeiros e colocado perante a necessidade de adotar novos instrumentos de gestão. O BSC é um modelo interessante capaz de trazer inovação aos serviços públicos. Como foi dito anteriormente, esta metodologia exerce uma atração imensa sobre os gestores.

Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização se ainda não o fizeram. Por outro lado, as organizações públicas estão a começar a compreender que os projetos de sucesso exigem mais do que recursos financeiros e idéias locais dispersas.

Contudo, o imediatismo e a simplificação podem conduzir a maus resultados, pois a aplicação do BSC a um ponto isolado dentro de uma organização é pouco provável que produza resultados globais. Para obter eficácia global tem necessariamente de existir uma dinâmica geral com aplicação da metodologia em mais do que um mero departamento.

Segundo Pedro (2010) o BSC não funciona como um ajustamento imediato a toda a organização; alguns autores sugerem a sua aplicação em zonas selecionadas que tenham alguns fatores favoráveis para que este investimento organizacional tenha maior probabilidade de êxito e, a existência de uma missão ou estratégia para o departamento ou organização onde vai ser implantado; cujas zonas selecionadas devem ter os ajustamentos listados a seguir:

- ✓Apoio continuado dos grupos de interesse, designadamente empregados, clientes, gestão de topo, legisladores, fundadores e entidades de tutela do departamento em causa;
- ✓Necessidade absoluta do BSC para objetivos de controle;
- ✓Apoio da parte dos utilizadores ou da gestão nos níveis mais baixos;
- ✓Vontade de avaliar a performance em determinada área;
- ✓Disponibilidade de dados no departamento;
- ✓Recursos financeiros e humanos suficientes e motivação.

As perspectivas têm significados diferentes no setor privado e público como se mostra a nas ***tabelas 2, 3, 4, 5 e 6***.

Tabela 2. Missão Estratégica

Setor Privado	Setor Público
❖ A **Estratégia** fica no topo do BSC.	❖ A Estratégia fica no centro do BSC.
❖ A estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes, Aprendizagem e crescimentos dos empregados.	❖ Tal como nas empresas, a estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes (Cidadãos), Processos Internos e Aprendizagem e crescimentos dos funcionários.

A estratégia refere-se globalmente às prioridades que planeamos seguir para realizar a missão. Pedro, 2010.

Tabela 3. Perspectiva Financeira

Setor Privado	Setor Público
❖ Trata-se das necessidades de satisfação dos acionistas (criação de valor sustentável) e dos clientes, e de geração de cash-flow. ❖ A utilização isolada de indicadores faz centrar as atenções da gestão e resultados de curto prazo que podem prejudicar a criação de valor em longo prazo.	❖ Os indicadores financeiros em organizações não lucrativas poder ser vistos como catalisadores do sucesso dos clientes (cidadãos) ou como restrições entre as quais a organização deve operar. ❖ Será difícil colocar um preço justo ao trabalho que executam (ex: ações de apoio à prevenção da saúde). ❖ As estratégias de aumento da receita não vêm do aumento do valor oferecido ao cliente se o financiamento não for indexado à satisfação dos cidadãos e empresas (clientes) e da entidade que tutela os serviços (acionistas).

Nenhum BSC fica completo sem uma perspectiva financeira, tanto no sector privado. Pedro, 2010.

Tabela 4. Perspectiva do Cliente

Setor Privado	Setor Público
❖ Avalia a nossa atuação relativamente à principal fonte d receita da empresa. ❖ Para obter resultados financeiros é preciso oferecer valor aos clientes e para saber se estamos de fato a caminhar nesse sentido é indispensável medir.	❖ A perspectiva Cliente sobre de nível, relativamente ao BSC aplicado a empresas privadas. ❖ A perspectiva cliente emerge da Missão e não da captação de recurso financeiros a partir dos interessados na empresa. ❖ A organização deve determinar a quem serve e qual a melhor forma de fazê-lo para concretizar a sua missão.

O cliente é o referencial de toda a atividade da organização. É para a satisfação do cliente que qualquer organização é criada. Pedro, 2010.

Tabela 5. Perspectiva dos Processos Internos

Setor Privado	Setor Público
❖ Para oferecer valor aos clientes é necessário processos internos otimizados que permitam obter níveis de custos baixos e competitivos. ❖ Para isso, é necessário gerir e medir sistematicamente os nossos processos.	❖ Identificar os processos internos que direcionam valor para o cliente. ❖ Que processos internos devemos melhorar até a excelência de modo a oferecer maior valor aos clientes (cidadão e empresas).? ❖ Os processos internos derivam normalmente dos objetivos e indicadores escolhidos na perspectiva clientes (ex: se queremos atuar sobre o tempo de registro de uma empresa, devemos atuar sobre as atividades que constituem esse processo).

Os processos internos condicionam o funcionamento da empresa e estão orientados no sentido da satisfação do cliente. Podem ajudar ou prejudicar a estratégia delineada. Pedro, 2010.

Tabela 6. Perspectiva de Aprendizagem e Crescimento

Setor Privado	Setor Público
❖ O êxito do desempenho dos processos depende da capacidade de construir, manter e desenvolver as infra-estruturas básicas da organização (Pessoas, tecnologias, marcas, alianças, organização,...) ❖ Para saber onde estamos, é necessário medir sistematicamente e comparar.	❖ O sucesso em aperfeiçoar processos, depende em grande parte da habilidade dos funcionários e das ferramentas que usam como suporte da sua atividade. ❖ Funcionários motivados com competências e ferramentas adequadas operando num clima organizacional desenhados para sustentar o aperfeiçoamento adotado nos processos são ingredientes centrais para prosseguir melhorando continuamente, dentro dos limites financeiros, em direção ao sucesso dos clientes (cidadãos) e realização da missão.

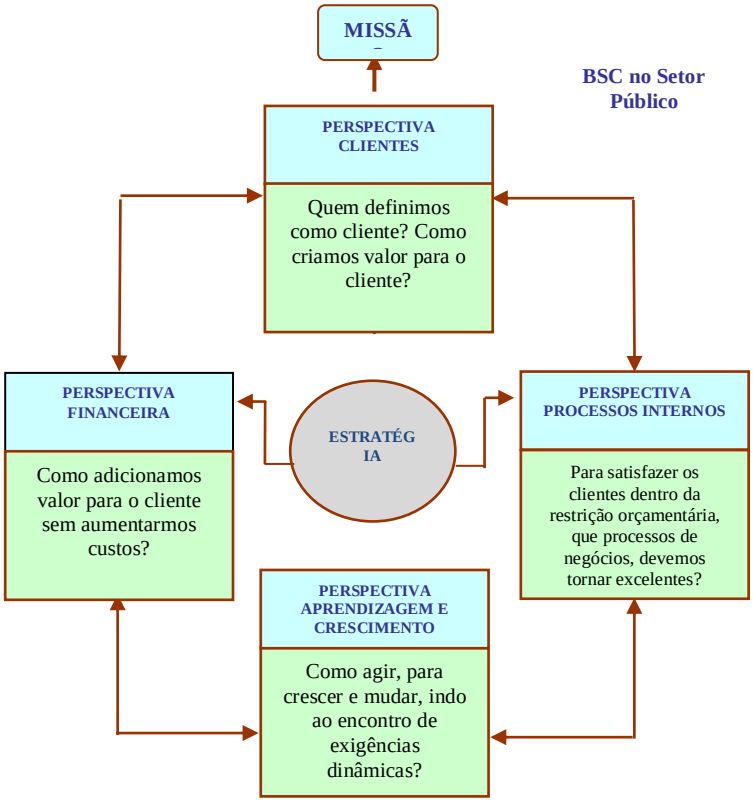
Aprendizagem e crescimento dos empregados oferecem as fundações para que as restantes perspectivas do BSC tenham êxito. Pedro, 2010.

Segundo Niven, et. al, esta metodologia exerce uma atração imensa sobre os gestores. Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização se ainda não o fizeram. Por outro lado, as organizações públicas estão a

começar a compreender que os projetos de sucesso exigem mais do que recursos financeiros e idéias locais dispersas. Todos os projetos exigem um gestor qualificado para liderar e uma noção mais Os resultados da aplicação do BSC nem sempre são os esperados porque as organizações confundem freqüentemente o BSC com um mero conjunto de indicadores pontuais ajustados à informação disponível.

Como adaptar o modelo original do BSC para as organizações sem fins lucrativos e entidades públicas para que este instrumento seja implementado com sucesso em organizações onde o lucro e o desempenho financeiro não são o objetivo central, constitui a preocupação da obra de Niven (2003). Assim, Niven (2003) defende algumas alterações ao modelo original. A ***Figura 2*** representa a estrutura do BSC para o setor público, segundo o autor.

Figura 2. Estrutura do BSC para o Setor Público, segundo Niven.



Fonte: Estrutura do BSC para uma organização Pública. (Niven, 2003).

Uma primeira alteração está relacionada com a posição cimeira ocupada pela missão organizacional, estando todas as perspectivas de desempenho interligadas de modo a concretizá-la. A missão passa a estar no topo da estrutura, significando que, em primeiro lugar, é necessário perceber a razão da existência da organização e quem é que ela serve.

Por outro lado, há uma maior importância atribuída à perspectiva dos clientes, em detrimento da perspectiva financeira, devido ao fato do foco não ser colocado nos investidores e na maximização do seu valor, mas sim na satisfação das necessidades dos seus clientes (Ellingson e Wambsganss 2001; Niven, 2003). Ao alinhar a perspectiva do cliente com a estratégia está-se a dar voz às suas expectativas e à introdução das suas necessidades na definição dos serviços públicos a prestar.

Assim, a posição da perspectiva financeira no modelo original é ocupada pela perspectiva dos clientes devido à missão destas organizações. Como refere Rick Pagsibigan, numa entrevista dada sobre a organização pública que dirige, "nós colocamos a perspectiva do cliente no topo. A mensagem é a de que tudo o que fazemos relativamente às finanças, retornos, e outras coisas é para sustentar e satisfazer os nossos clientes" (apud Niven 2003, p. 34). O autor refere, ainda, a dificuldade, em definir, por vezes, quem são os clientes das organizações públicas e sem fins lucrativos porque temos que considerar aqueles que pagam o serviço público e os que beneficiam dele. Contudo, na estrutura do BSC devemos considerar todos os grupos de clientes porque todos influenciam a estratégia e o alcance da missão.

Apesar das alterações analisadas, a perspectiva financeira continua a existir no BSC para o sector público. Niven (2003) defende que não há BSC sem a perspectiva financeira, pois não é possível operar com sucesso sem recursos financeiros. As medidas financeiras vão determinar o sucesso ou as limitações da atividade pública e, consequentemente, a concretização da sua missão, por isso ela continua a existir. No sector público esta perspectiva foca essencialmente os custos com a atividade pública e a forma como lidar com recursos escassos, e não a obtenção do lucro como no sector privado. O desempenho financeiro, no sector público, não é um objetivo em si mesmo, mas sim um meio através do qual se concretizam os fins, como a satisfação dos clientes e da comunidade em geral através da produção de bens e serviços (Wisniewski e Dickson, 2001).

A perspectiva dos processos internos também faz parte do modelo do BSC para o sector público, sendo fundamental identificar os processos internos críticos para criar valor para os clientes. Os processos escolhidos devem estar diretamente relacionados com os objetivos e medidas escolhidas para a perspectiva do cliente, de forma a melhorar os seus outcomes. Por exemplo, o tempo médio de resposta a um pedido de um cliente passa, necessariamente, por uma melhoria nos processos internos e na sua gestão. "Não podemos alinhar uma organização em direção a um objetivo estratégico se não alinharmos os processos nesse sentido" (Pedro 2004, p. 20).

Qualquer sintoma de disfunção é percebido no interior da organização e pelos próprios clientes que tendem a desacreditar na eficiência da Administração Pública. Esta situação requer um alinhamento estratégico de todos os processos internos com a

estratégia organizacional (Pedro, 2004). Só deste modo será possível reduzir os custos sem diminuir a satisfação dos clientes.

Por último, a perspectiva da aprendizagem e do crescimento também integra o modelo do BSC adaptado ao sector público, pois também estas organizações necessitam de ter pessoas devidamente qualificadas, capazes, dedicadas e orientadas para o alcance da missão organizacional. Os trabalhadores e as infra-estruturas organizacionais representam a base do BSC, pois a melhoria dos processos internos, a posição financeira e a satisfação das necessidades dos clientes vão depender, em grande parte, das capacidades dos trabalhadores e dos instrumentos que estão à sua disposição. Esta perspectiva é, por vezes, ignorada, pondo em causa o sucesso na implementação do BSC. "Trabalhadores motivados, com adequadas aptidões e ferramentas, operando num clima organizacional sustentável, são os ingredientes chave para melhorar os processos, trabalhar com limitações financeiras e, finalmente, satisfazer os clientes e conduzir ao sucesso da missão" (Niven 2003, p. 35).

Desafios e Ameaças no Processo de Adaptação do BSC nas Instituições Públicas

Parece ser natural ocorrerem problemas críticos na implementação das estratégias nas empresas. Isto ocorre porque a estratégia realizada resulta de um processo conflituoso. Incumbe aos responsáveis pela gestão estratégica neutralizar os problemas decorrentes da condução do processo de gestão, atuando no sentido de influenciar o ambiente de modo a torná-lo favorável à estratégia que se propôs, buscando readaptá-la às circunstâncias e melhorando sua compreensão.

A mudança, que é preocupação central da gestão estratégica, ocorre num ambiente conturbado por incertezas, imediatismo, instabilidades, ameaças, improvisações, urgências na formulação, readaptações. Por isso, a implementação da estratégia enfrenta questões cruciais. Estas questões decorrem de falhas na formulação ou na execução de estratégias inexecutáveis ou de difícil efetivação.

Por sugerir ou implicar mudanças é natural que as estratégias enfrentem barreiras organizacionais. Uma vez definida a estratégia, a gerência se depara com o desafio da implementação. As empresas, como as pessoas, encontram adversidades ao transformar pensamentos em ações. Dependendo das circunstâncias que as envolvem, tais como a intensidade e a profundidade, a ruptura pode ser drástica. Com isso se estabelece dentro da organização resistência às mudanças apontadas por Kim e Mauborgne, (2005, p. 145-146) e por eles denominadas como sendo barreiras de quatro tipos: cognitiva, dos recursos, motivacional, e política.

Na barreira cognitiva a organização está "amarrada" ao *status quo*. A situação atual é confortável e atende a organização. A comodidade tem grande peso no ambiente interno, transformando em empecilho para mudanças. Com relação à barreira dos recursos, convencionou-se que quanto maior a mudança estratégica a ser implementada maior será a demanda por recursos. É a consistência lógica da proporcionalidade. O grande desafio da estratégia, no entanto, será contradizer esta convenção. Qual seja, a de implementar a estratégia simultaneamente com uma redução dos custos atuais. A barreira motivacional prevê que estando o pessoal desmotivado e desmoralizado será necessário reverter o quadro com rapidez.

Na barreira política, a resistência política origina-se de fontes externas ou internas que lucram com o *status quo.* Diante de uma estratégia que representa ameaça aos seus interesses, silenciosamente, combatem as mudanças estratégicas propostas se instalando no seio da organização (Kim e Mauborgne, 2005).

Segundo Kim e Mauborgne, (2005), rompendo as quatro barreiras cria-se na organização condições propícias para implementar com eficácia e reduzido risco a ação estratégica que se deseja. Implica também romper com a sabedoria convencional de que há proporcionalidade direta entre custos, tempo e a envergadura da medida estratégica proposta, ou seja, quanto maior a mudança proposta, maiores serão os custos e os tempos demandados.

A reversão desta lógica consiste no que se denomina liderança no ponto de desequilíbrio (*tipping point leadership*). Basta criar condições para superação destes quatro obstáculos com rapidez e baixo custo, ao tempo que conquista o apoio dos empregados na ruptura do *status quo.* A liderança no ponto de desequilíbrio tem raízes no campo da epidemiologia e na teoria dos pontos de desequilíbrio (Kim e Mauborgne, 2005).

Além disso, salientam que o ponto chave para desencadear este movimento epidêmico é a concentração, não a difusão. A partir destes fundamentos ensinam que o mais importante é conservar recursos e reduzir prazos, concentrando o foco na identificação e na exploração dos fatores de influência desproporcional na organização. Recomendam ainda, que devem, os líderes no ponto de desequilíbrio identificar quais fatores e atos exercem influência positiva desproporcional: na ruptura com o *status quo*; na obtenção do máximo de resultados

com o mínimo de recursos; na motivação dos líderes de maior influência para promover a mudança com mais agressividade; e na derrubada das barreiras políticas que geralmente embaraçam o avanço até das melhores estratégias.

Elaborar cuidadosamente a estratégia e compreendê-la plenamente torna-se uma medida racional que acaba por produzir inesperados avanços no desempenho da organização por meio da convergência e da consistência dos recursos limitados da organização (Kaplan e Norton, 2000; Herrero, 2005, p. 5) explicam que tais desafios são atendidos pela gestão estratégica que se ampara nos seguintes processos: o de análise da dinâmica da sociedade e do ambiente de negócios; o da formulação da estratégia; e o da implementação e monitoramento dos resultados. Além disso, registra a importância de associar esses processos da gestão estratégica aos princípios da organização orientada para a estratégia como definido por Kaplan e Norton, (2000), traduzir a estratégia em termos operacionais; alinhar a organização à estratégia; transformar a estratégia em tarefa de todos; converter a estratégia em processo contínuo; mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

RESULTADOS

Um dos grandes desafios na fase de formulação dos BSC é a falta de interesse e apoio da alta administração, além da falta de clareza sobre os objetivos do BSC e o seu foco, e o nível de conhecimento da metodologia.

Segundo os inquirido na pesquisa, as maiores dificuldades na fase de formulação do Balanced Scorecard – BSC no órgão

público pesquisado esta na cultura organizacional, a falta de apoio e interesse da alta direção, a falta de conhecimento técnico metodologia do BSC.

Com relação aos obstáculos na formulação do BSC, os inquiridos mencionaram que a "*Barreira de comunicação*" é o principal obstáculo a formulação do BSC; seguidos de "*Cultura organizacional*"; "*Pouco envolvimento dos gestores no processo*" e "*Resistência à mudança*", a "Falta *de apoio dos órgãos superiores*" e," *Gestão focada essencialmente nos problemas organizacionais de curto prazo*".

Perguntado aos inquiridos quais às maiores ameaças percebidas na fase de formulação do processo, as respostas mais impactantes foram: "*Pouca ou nenhuma participação dos gestores superiores no processo"; "Falta de informações concretas sobre os benefícios do BSC*". Os inquiridos responderam ainda, que "*Falta de preparação dos envolvidos sobre as técnicas aplicadas no processo*" foram as principais ameaças ao processo de formulação do BSC.

Alguns desafios são avaliados na fase de implementação do BSC. No órgão público pesquisado, alguns desafios foram relatados pelos inquiridos. "*Qualidade dos serviços prestados" e "Flexibilização da gestão*". "*Avaliação baseada em resultados e impactos, em vez de programas e iniciativas*".

A implementação do BSC, no órgão público pesquisa já é fato concreto, no entanto, em entrevista informal com servidores chaves no processo, ficou claro que o grau de implementação ainda está num nível baixo.

CONCLUSÕES

A difusão e a implementação das novas práticas de gestão pública, nomeadamente o BSC, suscitaram o interesse do mundo acadêmico, nas últimas décadas. A investigação já realizada evidencia um forte impacto desse modelo de gestão na mudança organizacional e na implementação de novos sistemas de informação e de controlo de gestão. A revisão da literatura permitiu aferir sobre uma significativa aplicação do BSC no setor público, essencialmente no judiciário brasileiro. O envolvimento da alta administração, a escassa difusão e formação acerca das funcionalidades deste instrumento de gestão estratégica e da forma como se deve utilizar a informação por ele produzida, a falta de vontade de introduzir a mudança e os custos associados ao seu desenvolvimento são algumas das limitações apontadas à introdução do BSC, no setor público.

A aplicação da metodologia BSC assenta numa visão organizativa dinâmica com preocupações relativamente aos recursos financeiros, aos clientes, aos processos e à capacidade de aprender e crescer, todas alinhadas por uma estratégia clara e conhecidas.

Se o BSC for aplicado com ambição num conjunto significativo de serviços públicos pode constituir um fator poderoso de mudança em direção ao aumento da satisfação dos clientes sem obrigar ao aumento de recursos financeiros.

Mas, se o BSC não for aplicado adequadamente, pode constituir mais uma iniciativa promissora e cheia de expectativas, redundando num mero exercício à volta de um conjunto de indicadores pontuais desgarrados em centenas de

organizações interligadas por sólidos meios de comunicação, mas incapazes de aproveitar essa vantagem.

Na Administração Pública Brasileira, a introdução de qualquer sistema de controle e de gestão, nomeadamente o BSC, depende, em grande parte, da vontade e da iniciativa do Governo, e do seu envolvimento em todo o processo de difusão e implementação, pois qualquer processo de mudança ou reforma institucional é desencadeado pela lei.

Apesar de se ter analisado, de forma genérica, a forma como o setor público tem adotado os novos sistemas de informação e de controlo de gestão, o objetivo desta pesquisa foi analisar o processo de formulação e implementação do BSC no órgão público do judiciário brasileiro, sediado na cidade de Belém do Pará.

Apesar de os percalços, espera-se ter contribuído para alargar a literatura nesta matéria e incentivar a investigação deste assunto no setor público brasileiro, deveras ainda pouco estudado.

REFERÊNCIAS

Carmona, Salvador e Anders Grönlund. (2003). "Measures vs Actions: The Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement." *International Journal of Operations & Production Management.*

Ellingson, Dee Ann e Jacob Wambsganss. (2001). "Modifying the approach to planning and evaluation in governmental entities: a "Balanced Scorecard" Approach." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.*

Greasley, A. (2004). "Process Improvement within a HR Division at a UK Police Force", *International Journal of Operations and Production Management*.

Herrero, Emílio. (2005). *Balanced socorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática".*ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Kim, W. Chan, Mauborgne, Renée. (2005). "*A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante*. Rio de Janeiro: Elsevier.

kallás, D. (2003). "*Balanced scorecard: aplicação e impactos. Um estudo com jogos de empresas".* Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

Kaplan, Robert e David Norton. (1992). "The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance." *Harvard Business Review.*

Kaplan, Robert e David Norton. (1993). "Putting the Balanced Scorecard to Work." *Harvard Business Review.*

Kaplan, Robert e David Norton. (1996). "*The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action".* Boston: Harvard Business School Press.

Kaplan, Robert e David Norton. (1996). "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*." Harvard Business Review.*

Kaplan, Robert e David Norton. (1997). "Why does business need a balanced scorecard?" *Journal of Cost Management*.

Kaplan, Robert. (2001). "*Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations."* Non-profit Management and Leadership.

Muscat, Antonio Rafael Namur (PRO/EPUSP). et. al. "*Implementação da estratégia utilizando BSC: um estudo de caso no setor público brasileiro".*Disponível em http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/152/137, consultado em 13/03/2010.

Norton, D. P. (2000). "*Use strategy maps to communicate your strategy". Balanced Scorecard.*

Niven, Paul. (2003). "Balanced *Scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Pedro, José Maria. "*O Balanced Scorecard (Bsc) no Sector Público"*. Disponível em http://www.knowkapital.com/artigos/BSC_Sector_Publico_II.pdf, consultado em 03/04/2010.

Pereira, José Matias. (2007). "*Manual de Gestão Pública Contemporânea*". 1ª Edição. São Paulo: atlas.

Radnor, Zoe e Bill Lovell. (2003). "Defining, justifying and implementing the Balanced Scorecard in the National Health Service." *International Journal of Medical*.

Wilson, Chris, David Hagarty e Julie Gauthier. (2003). "Results using the balanced scorecard in the public sector." *Journal of Corporate Real Estate*.

Wisniewski, Milk e Alex Dickson. (2001). "Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard." *Journal of Operational Research Society*.