

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do
Balanced Scorecard na Administração Pública Municipal:
O caso da Secretaria da Educação do Município de Canoas - RS

Marco Aurélio Kalife

Orientador: Prof. Ph.D Denis Borenstein

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em controladoria, modalidade profissionalizante.

Porto Alegre

2003

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer as pessoas abaixo que de certa forma contribuíram e se envolveram para a realização desta obra e conclusão do meu mestrado:

Ao Dr. Paulo Schmidt, por estimular meu ingresso no Programa de Pós-graduação em Controladoria e ao orientador Prof. Denis Borenstein, pela dedicação na sua condução do trabalho bem como aos demais professores do mestrado.

Ao Secretário da Educação de Canoas Prof. Marcos Antônio Giacomazzi Zandonai que permitiu a realização do estudo junto a Secretaria de Educação e a Diretora da Escola Jacob Longoni Prof^{ra}. Neuza Martins Rufatto sempre presente no desenvolvimento do trabalho.

Ao Prof. Renato Silva e ao colega Prof. Jessé Alencar da Silva pela colaboração dada no decorrer do curso.

Aos colegas e amigos Ricardo Welter, Marcos Roberto Henker, Cassius Pinto Otharan Luiz Ricardo da Rosa e José Almir Mattos pelo apoio no decorrer do trabalho.

Aos colegas da Comissão de Contabilidade Pública do Conselho Regional de Contabilidade em especial ao amigos Prof. Cláudio Machado, Paulo César Flores e Sílvio Born.

Às bibliotecárias e funcionários da biblioteca da FAPA, UNILASALLE e do Conselho Regional de Contabilidade - RS.

Finalmente dedico o esforço desses dois anos de estudo e dedicação à minha esposa, Liette.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	7
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA	8
1.3	OBJETIVOS	9
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
2.1	PLANO PLURIANUAL - PPA.....	10
2.2	A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO.....	11
2.3	A LEI DO ORÇAMENTO ANUAL – LOA.....	14
2.4	PROGRAMAS DE GOVERNO.....	15
2.5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	19
3	SISTEMAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO.....	20
3.1	A NATUREZA DA MÃO-DE-OBRA VARIÁVEL.....	25
3.2	CRESCENTE COMPETIÇÃO	26
3.3	INICIATIVAS DE MELHORIA CONTÍNUA.....	28
3.4	PRÊMIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	30
3.5	MUDANÇA DE PAPÉIS ORGANIZACIONAIS	31
3.6	MUDANÇA DE DEMANDAS EXTERNAS.....	33
3.7	O PODER DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....	35
3.8	COMO DESEMPENHO EMPRESARIAL PODE SER MEDIDO?	38
3.9	COMO O SISTEMA DE MEDIDA DE DESEMPENHO PODE SER ADMINISTRADO?	40
3.10	REQUISITOS DE UM SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO	40
4	BALANCED SCORECARD	45
4.1	INTRODUÇÃO	45
4.2	PRINCÍPIOS DO BSC.....	49
4.2.1	1º Princípio: traduzir a estratégia em termos operacionais.....	51
4.2.2	2º Princípio : alinhar a organização à estratégia.	53
4.2.3	3º Princípio: transformar a estratégia em tarefa de todos.....	54
4.2.4	4º Princípio: converter a estratégia em processo contínuo.....	57
4.2.5	5º Princípio: mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.	59
4.3	BALANCED SCORECARD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	61
4.3.1	BSC na educação pública	67
4.3.2	BSC em órgãos públicos	70
5	MÉTODO DE PESQUISA	72
5.1	METODOLOGIA NA CONSTRUÇÃO DO MODELO.....	73
6	ESTUDO DE CASO – ESCOLA MUNICIPAL JACOB LONGONI	79
6.1	DESCRIÇÃO DA ESCOLA	79
6.2	PROPOSTA DE APLICAÇÃO DO BSC	79
6.3	CRIANDO INDICADORES DE DESEMPENHO	81
6.4	A ESTRATÉGIA DA E.M. JACOB LONGONI	82
6.5	OBJETIVOS DA E.M. JACOB LONGONI	83
6.6	MEDIDAS E METAS DA E.M. JACOB LONGONI.....	84
6.7	PLANO DE AÇÃO/PROJETOS DA E.M. JACOB LONGONI	84
6.8	AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DA E.M. JACOB LONGONI.....	85
6.9	ELABORAÇÃO DA ARQUITETURA DOS INDICADORES.....	85
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
	ANEXO A - Avaliação institucional - avaliador aluno	99
	ANEXO B - Avaliação institucional - avaliador professor.....	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Anexo de metas e prioridades para 2003	12
Figura 2 Balanced scorecard e a contabilidade convencional	20
Figura 3 Uma estrutura para o projeto do sistema da medida de desempenho	42
Figura 4 Ferramenta Gerencial	46
Figura 5 O BSC - tradução da estratégia em termos operacionais	47
Figura 6 Recursos na estratégia	50
Figura 7 Princípios da organização focalizada na estratégia.....	51
Figura 8 Posicionamento & Potencialidade	53
Figura 9 Perspectiva financeira e do cliente para órgãos do setor público	66
Figura 10 BSC e o conselho de educação em um município.....	69
Figura 11 Etapas do BSC da Escola Municipal Jacob Longoni.....	74
Figura 12 As relações de causa efeito da estratégia	78
Figura 13 BSC nas organizações governamentais.....	81
Figura 14 Barreiras a implantação da estratégia.....	82
Figura 15 Vinculando as medidas à estratégia	86
Figura 16 Perspectivas Internas em causa e efeitos.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Modelos de sistemas de medida de desempenho	43
Quadro 2 Scorecard na educação	70
Quadro 3 Perspectivas internas projetadas para os exercícios de 2004 a 2006	88

RESUMO

Tem-se observado um interesse crescente no uso de indicadores no contexto da iniciativa privada e, também, na administração pública. Na administração pública, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF sancionada em maio de 2000, os indicadores tornam-se instrumento de medição das políticas públicas nas peças orçamentárias – Plano Plurianual - PPA-, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO – e, como consequência, na Lei Orçamentária Anual - LOA. Este trabalho apresenta uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do *Balanced Scorecard* na Administração Pública Municipal, especificamente na escola pública municipal de Ensino Fundamental. Avaliaram-se as seis perspectivas (estudante, professor, administração escolar, desenvolvimento, orçamento e infra-estrutura), projetando-se para os exercícios de 2004 a 2006 a implementação do quadro de indicadores com o objetivo de desenvolver e implementar a gestão baseada na estratégia. Este *Scorecard* não representa somente um conjunto de indicadores financeiros e não-financeiros, organizados nas seis perspectivas mencionadas, mas passa a refletir a estratégia da escola no seu primordial papel – educação pública. Os resultados apurados a partir da formatação das perspectivas mostraram-se adequadas ao tipo de escola em que foi realizado o trabalho. Considera-se que a pesquisa incentivou a participação de alunos, pais e professores e, conseqüentemente pode se obter uma radiografia de onde está a instituição e para onde ela quer efetivamente ir.

ABSTRACT

An increasing interest in the use of performance measures in the context of private initiative and in public administration has been observed. In the public administration, with the advent of the Fiscal Responsibility Law – LRF sanctioned in May 2000, measures became an instrument for measuring public budget policies such as the Pluriannual Plan - PPA, the Budgetary Guideline Laws - LDO and as a consequence the Annual Budgetary Law - LOA. This work proposes the adoption of measures of performance considering Balanced Scorecard in the Municipal Public Administration, specifically in the public municipal elementary school. Six perspectives were evaluated (student, teacher, school administration, development, budget and infrastructure), aiming at implementing of performance measures in schools in the period between 2004 and 2006. The objective is to develop and introduce management based on the strategy. This Scorecard does not only represent a set of financial and non-financial measures, organized according to the six perspectives mentioned, but it reflects the school's strategy in its main role - public education. The results obtained through the formatting of the perspectives were appropriate for the type of school where the study was carried out. The research stimulated the participation of pupils, parents and teachers, providing an accurate picture of the situation of the institution now, as well as its plans for the future.

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contabilidade pública tem grande importância no contexto das peças orçamentárias e demonstrativos contábeis. Assim a partir de 2001, todos os Municípios prepararam suas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO - de acordo com os teores inseridos no Anexos de Metas Fiscais; conforme os preceitos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A LRF não proíbe, explicitamente, o déficit orçamentário. Busca, através de vários mecanismos, conter as formas imoderadas de desequilíbrio orçamentário e, por isso, reduzir o nível de endividamento do setor governamental. Dentro do espírito da gestão responsável o que não se pode mais admitir é o déficit motivado pela má gerência dos recursos públicos - humanos ou materiais.

Sabendo que a imensa parte dos Municípios não vem adotando indicadores no controle e na gestão pública são pertinentes as questões:

- Onde estão os indicadores do setor público na administração direta?
- Podem os Municípios se beneficiarem de ferramentas de gestão adotados ou desenvolvidos pela iniciativa privada para seu uso?
- Há possibilidades de adotar-se indicadores não-financeiros para medir o desempenho da gestão pública?

Conseqüentemente, a sociedade necessita de transparência na utilização da receita pública e no controle dos gastos públicos, isto é, precisa saber qual a destinação dos recursos provenientes de tributos arrecadados. Outra preocupação adicional é o excesso de diversos relatórios, que não conseguem expor de forma objetiva o planejamento estratégico do governo municipal.

O *balanced scorecard* – BSC - representa um modelo de gestão estratégica, criado pelos professores norte-americanos Kaplan e Norton (1992), que visa adequar o desempenho atual da entidade àquele desempenho futuro desejado, de longo prazo, através de indicadores de desempenho. Os indicadores deverão estar de acordo com a visão da alta administração em termos de acompanhamento das atividades, rentabilidade e situação patrimonial e serão por ela escolhidos (PADOVEZE, 1997, p. 139).

Este trabalho propõe a adoção de indicadores de desempenho na administração pública municipal, especificamente para a secretaria de educação municipal, tendo por base o modelo de gestão baseado no *scorecard*.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Nas organizações públicas há uma barreira natural, ou seja, mudança de comportamento do funcionário uma vez que os indicadores de performance estão relacionados ao seu desempenho individual. Pode-se considerar as resistências até como reações naturais às mudanças. Elas ocorrem principalmente devido às seguintes causas, conforme Ottoboni (2002):

- 1º) medo da perda de influência ou de poder na hierarquia, principalmente nos escalões de chefias,
- 2º) falta de confiança nas pessoas responsáveis pela realização dos trabalhos, pois internamente ocorrem muitas disputas de poder individuais que podem prejudicar bastante o enfoque do potencialização de sinergias,
- 3º) visão de que os resultados não serão maiores do que as perdas,
- 4º) medo de não enquadramento na nova realidade de trabalho.

Pode-se dizer que toda empresa tem um sistema de medição de desempenho, por mais rústico que seja. O sistema de medição de desempenho da empresa compreende o conjunto de indicadores e relatórios que ela usa para avaliar como está indo (SCHMIDT et al. 2002, p. 135). Os indicadores de desempenho são na verdade indicadores de performance, isto é, proporcional a uma visão de futuro.

Diante do exposto, cabe buscar definir o sistema de medição de desempenho mais apropriado e, a partir disso, adotar indicadores de desempenho. Sob este contexto, pretende-se, neste estudo, determinar as vantagens na adoção de indicadores de desempenho a partir do BSC.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é propor a utilização de indicadores de desempenho nos programas de governo da Secretaria de Educação do Município de Canoas, tendo por base o estudo do *Balanced Scorecard - BSC*.

Os objetivos específicos são:

- Identificar no estudo do *balanced scorecard* quais os modelos de indicadores de desempenho adequados para utilização nos programas de educação na administração pública municipal;
- Aplicar os modelos de indicadores a um programa;
- Avaliar a aplicabilidade do BSC.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os conceitos básicos são apresentados, objetivando uma melhor compreensão do assunto e da proposta temática. Na elaboração de um orçamento deve-se perguntar: Quanto?, Em quê?, Para quê?, e Por quê?, esta é a forma de se avaliar as condições de um peça orçamentária.

As respostas as perguntas acima direcionam as atitudes que devem ser tomadas quanto à apropriação do orçamento. Na esfera da administração pública, há que se percorrer este caminho com as seguintes ferramentas: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por fim, a Lei Orçamentária Anual. Há que se falar também na forma como a Lei dispõe acerca das necessidades da população para que a máquina estatal possa prestar serviços públicos visando ao atendimento da sociedade.

O planejamento da administração pública se dá hoje através do estabelecimento de metas, objetivos, diretrizes, constantes do PPA. A abrangência deste documento representa a maneira pela qual o governo apresentará suas ações. Neste ponto em particular, o PPA deixou de ser um instrumento de trabalho, restrito à prancheta dos planejadores e técnicos de orçamento, para tomar vida e vigor nas mãos dos ordenadores de despesa.

2.1 PLANO PLURIANUAL - PPA

O processo orçamentário é composto de três instrumentos básicos: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Previsto no art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos.

O Plano Plurianual é fixado por um prazo de quatro anos em nível de governos estadual e municipal sendo, portanto, de médio prazo. No Plano Plurianual são ordenadas as ações

do governo (objetivos e metas), fixadas para os períodos descritos. Períodos esses não regulamentados em Lei Complementar. Observa-se, ainda, quanto à necessidade de quantificação física e financeira no Plano Plurianual, e, por força do §8º do art. 149 da Constituição Estadual, nas demais leis orçamentárias.

A constituição estadual apresenta: “art. 149 § 8 – A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.”

O que deve ser ressaltado é a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos, metas neles estabelecidos e, também, aos indicadores de desempenho definidos.

2.2 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - objetiva orientar a elaboração dos orçamentos anuais, tais como o Orçamento de Investimentos das Empresas e o Orçamento de Seguridade Social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, fixadas no Plano Plurianual. Em sua concepção original tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração para o exercício financeiro subsequente

A função da LDO é de definir as metas e prioridades a serem executadas em determinado exercício, também de nortear sobre as alterações na política tributária e de pessoal, bem como estabelecer alguns critérios de funcionamento da administração, tais como avaliação de resultados dos sistemas de custos, definição de despesa irrelevante, aplicabilidade da reserva

de contingência e outros critérios que se fizerem necessários para orientar a administração nos seus atos pertinentes à elaboração e execução do Orçamento Anual.

Cabe referir de início que o anexo de prioridades, Figura 1, elaborada pelo Executivo, constitui-se parte integrante da LDO para o exercício de 2003, como segue.

ANEXO DE METAS E PRIORIDADES PARA 2003							
0501 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS							
PROGRAMA DE GOVERNO	101 - Administração Tributária						
Descrição dos Objetivos:	Desenvolver a administração Tributária no Município modernizando o sistema físico de cobrança, assim como aperfeiçoamento da legislação tributária e						
Categorias de programação							
Cód	Descrição da Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta para 200x1	Custo Previsto p/ o exercício - R\$ - Fontes de Financiamento		
					Próprios	Finan.	Total
001	Aquisição equip Informática	Setor Informatizado	Unidade	3 (unidades)	0	15.000,00	15.000,00
002	Manutenção atividades de tributação	Atividade mantida	unidade	3 (unidades)	10.000,00	0	10.000,00
003	Capacitação de servidores da Fazenda	Servidor Capacitado	Servidor	10	5.000,00	0	5.000,00
Total do custo do Programa					15.000,00	15.000,00	30.000,00

Figura 1 - Anexo de metas e prioridades para 2003

O anexo de prioridades apresentado pela administração municipal não preenche os requisitos exigidos pela Carta Magna, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, pela portaria n° 42 que altera a Lei 4.320/64; portanto tem força de lei complementar.

A Constituição Federal de 1988, art. 165 §1°, parece clara ao definir quanto à elaboração da LDO. “Art. 165 – Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão : I – o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.[...]§2° - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Salienta-se a importância do conceito de metas, pois calcado nele está todo o planejamento governamental. Segundo Sanches (1997, p.152), o conceito de meta é “quantificação de um objetivo, é uma parcela do objetivo; devem possuir expressão qualitativa e quantitativa no orçamento retratando os resultados de cada passo intermediário que conduz à realização dos objetivos.” A expressão qualitativa diz respeito à identificação física; e a expressão quantitativa, à identificação financeira.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes funções, como, por exemplo:

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação de receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- b) dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- c) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- d) quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- e) estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo de ligação entre os PPAs e os orçamentos anuais, contabilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem também o mérito de submeter à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Antes da Carta Magna de 1988, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo poder executivo. Além disso, a LDO estabelece regras substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa

2.3 A LEI DO ORÇAMENTO ANUAL – LOA

A Lei do Orçamento Anual - LOA -, que nada mais é do que o conjunto de providências preliminares dispostas no sentido de ordenar o início da elaboração da proposta orçamentária, é elaborada para viabilizar a concretização dos objetivos e metas traçadas no Plano Plurianual, transformando-os em realidade e obedecendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Da mesma forma que na LDO, várias alterações estão sendo introduzidas pela LRF, na sistemática de elaboração do orçamento anual. Dentre as principais, destacam-se:

- a) demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo anexo de metas fiscais;
- b) a previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais.

A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrados de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

A lei orçamentária anual, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Ad-

ministração pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Pode-se observar o tratamento que se dá aos programas do governo através das premissas da elaboração orçamentária 2003:

- O Plano Plurianual 2000-2003 estabelece os programas que constarão nos Orçamentos da União para os exercícios compreendidos no mesmo período;
- O Instrumento norteador da elaboração da lei orçamentária de 2003 é a lei de diretrizes orçamentárias;
- O orçamento viabiliza a realização anual dos programas mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais);
- A elaboração dos Orçamentos da União é de responsabilidade conjunta do Órgão Central, dos Órgãos Setoriais e das Unidades Orçamentárias;
- A elaboração orçamentária inicia-se com o levantamento de informações para definição do rol de programas, ações e localizações de gasto para 2003, validadas no Cadastro de Programas e Ações;
- As decisões alocativas da elaboração orçamentária serão fundamentadas pelo conhecimento resultante da análise e combinação das informações sobre os Programas, as Ações e sobre os dados da Proposta Orçamentária Setorial.

2.4 PROGRAMAS DE GOVERNO

É especialmente por meio de programas que os governos Federal, Estadual e Municipal, através das peças orçamentárias – PPA, LDO e LOA-, promovem o atendimento das demandas sociais e o desenvolvimento da infra-estrutura econômica, no intuito de melhorar as

condições de vida da população brasileira e proporcionar a base para o crescimento sustentado da atividade produtiva.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 estruturou por bom tempo a reforma administrativa e desde então , recursos públicos, orçamento e gestão deveriam estar compatibilizados entre si, estruturando o desenvolvimento socioeconômico do País. Daquela época até o advento da Constituição Federal de 1988, os orçamentos vinham apresentando-se tão-somente como plano geral de governo e orçamento-programa anual.

A dinâmica dos tempos trouxe a necessidade de uma terminologia adequada, (às mudanças) e os programas de governo passaram a estrutura-se como sendo o elo determinante entre as demais peças orçamentárias.

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Segundo o Manual Técnico da União - MTO (2003) - é possível exemplificar os programas, e cada programa contém objetivo e indicador, além de um elenco de ações, cujos produtos (bens e serviços) são necessários para atingir o objetivo do programa, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. O programa governamental é, também, aquele conjunto de atividades realizado direta ou indiretamente pelo poder público, de modo a dar continuidade às políticas públicas nas suas mais diversas áreas de atuação.

São três os tipos de programas previstos em conformidade com o MTO (2003):

1. Programas finalísticos são programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa. O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público-alvo.
2. Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas

de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As ações deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial. Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

3. Programas de Serviços ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa. Os programas são compostos de atividades, projetos e operações especiais. Essas últimas poderão fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação.

Os projetos e as atividades são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas, aos quais está associada a idéia de produto (bens ou serviços). O Orçamento por programas pressupõe um ciclo produtivo bem definido que está sendo objeto de orçamentação. Assim, tanto atividade quanto projeto, conceitualmente, envolvem um conjunto de operações que têm como resultado um produto.

Projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

Atividade é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. A distinção entre

projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto).

Operação Especial são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Porém, um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais, quando associadas a programas finalísticos, pode apresentar uma medição correspondente a volume ou carga de trabalho. A ausência de produto, no caso das operações especiais, deve ser caracterizada em relação ao ciclo produtivo objeto da orçamentação. Particularizando o orçamento da União, está-se diante de operação especial quando o seu gestor (ou gestores) não combina fator de produção nem se responsabiliza pela geração do produto, que se materializa em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo). São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.

As atividades, projetos e operações especiais são desdobrados em subtítulos para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações. A localização do gasto corresponde ao maior nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária.

Com a finalidade de disciplinar a criação e a codificação dos localizadores foi estabelecido, a partir de 2002, um esquema baseado na codificação do IBGE, que será aplicado

sempre que o localizador coincidir com os locais geográficos correspondentes à divisão territorial do País.

2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - é um conjunto de normas e compreende ainda obediência a limites e condições relativos a previsão e efetiva arrecadação, renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, etc.

É a Lei Complementar n.º 101, de quatro de maio de 2000, que regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal. Pode-se traduzir responsabilidade fiscal como sendo o cuidado, o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas obrigando-se o gestor a agir com transparência e de forma planejada.

A gestão fiscal é ação planejada e transparente, ação preventiva e corretiva de riscos e desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas de resultados entre receita e despesa; obediência a limites e condições.

Como citado anteriormente, a LRF visa regulamentar a Constituição Federal, na parte de Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

A LRF não substitui nem revoga a Lei n.º 4.320/64 que normatiza as finanças públicas no país há quase 40 anos. A legislação atual oferece limites e sugere uma estrutura de gastos à administração pública sem, contudo, beneficiar a gestão pública através de um sistema de medições eficiente. A função administrativa exige não só flexibilidade mas também agilidade para o exercício da gestão pública.

3 SISTEMAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Os sistemas de medição de desempenho são fundamentais, pois são bússolas que orientam as organizações. Também há o fato de que os processos de medidas tradicionais contemplados pela contabilidade não conseguem definir tendência ou até mesmo apresentam discrepância entre as informações contábeis e gerenciais.

Olve et al. (2001) demonstram, através da Figura 2, a imagem de um volume de água onde estão submersas informações que a contabilidade convencional não mostra. O *balanced scorecard* - BSC - e o capital intelectual são formas, isto é, são tentativas de capturar o que está submerso.

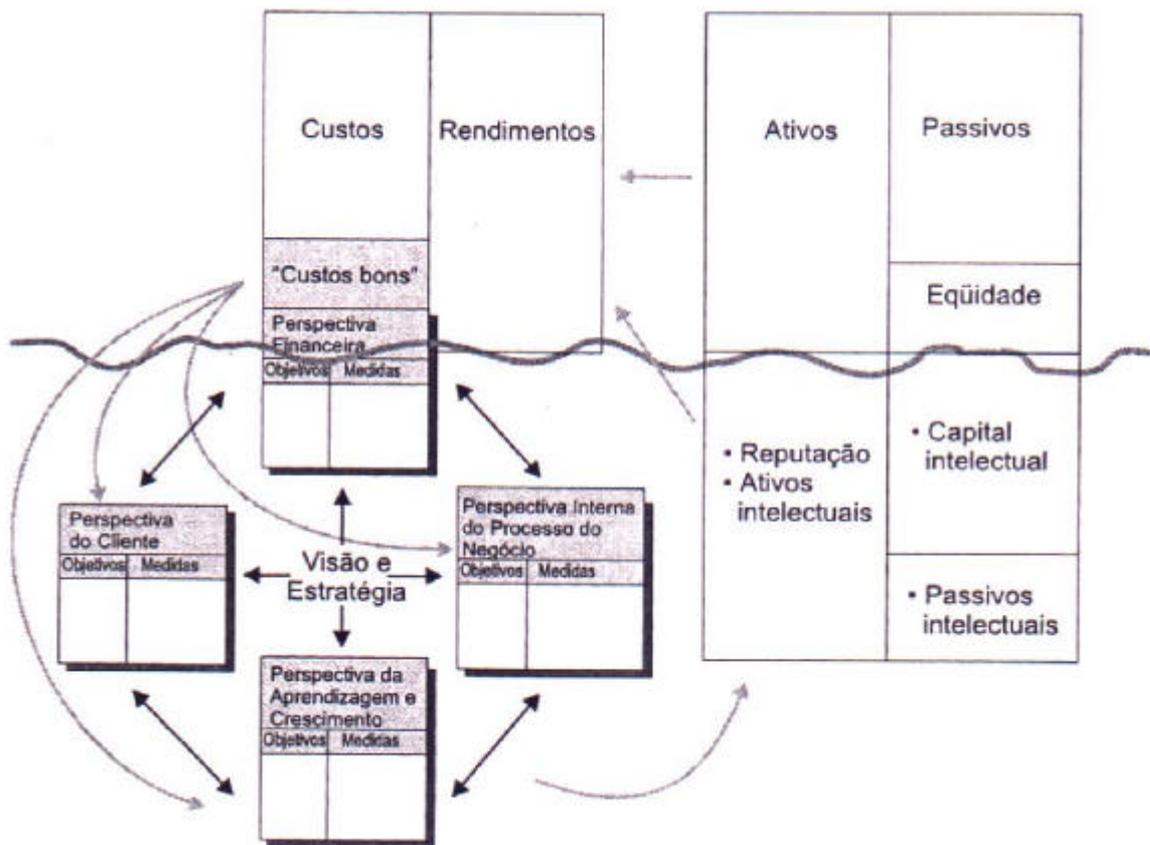


Figura 2 - Balanced scorecard e a contabilidade convencional

Fonte: OLVE, ROY, WETTER, (2001).

Na prática, os *balanced scorecard* das companhias sempre incluem certas medidas de seu capital intelectual, além das medidas de performance. Assim, o *balanced scorecard* torna-se um balancete. Os ativos incluiriam as participações no mercado, a situação corrente com respeito à competência, o estoque de produtos em desenvolvimento e outros itens, em vez de apenas as mudanças durante o período de medição. As declarações financeiras tradicionais deixam uma lacuna. As despesas na preparação para o futuro — Pesquisa & Projeto, treinamento, aquisição de programas — são relatadas como custos (OLVE et al., 2001, p. 181).

Os sistemas de mensuração financeira registram os valores contábeis isolados dos ativos tangíveis – caixa, contas a receber, estoques, terrenos, instalações e equipamentos. Os valores desses tipos de ativos independem em grande parte dos respectivos proprietários; seus valores decorrem do fato de estarem embutidos em estratégias coerentes e integradas. O uso pelo *scorecard* de indicadores quantitativos, mas não financeiros – como duração dos ciclos, participação de mercado, inovação, satisfação e competências –, possibilita a descrição e mensuração do processo de criação de valor, em vez da simples inferência (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 21)

A preocupação sistemas de medidas de desempenho passa pelas perguntas encontradas na literatura: “ - Por que os gerentes da década de 1990 e da década 1980 estariam se preocupando com seus obsoletos sistemas de medida de desempenho ?”, “Por quê só hoje estariam sendo discutidos ?”, “Por que eles capturaram a atenção da administração ?”, “O que fez com que se desse atenção para esta revolução?”, “Qual tem sido o impacto desta revolução ?” (NEELY, 1999, p. 207).

Segundo Neely (1999), entre os anos de 1994 e 1996, 3.615 artigos foram publicados sobre medida de desempenho. Isto é equivalente a um artigo novo escrito a cada cinco horas. No ano de 1996, só nos EUA, apareceram livros sobre o assunto a uma taxa de um a cada duas semanas.

Entre os anos de 1950 e 1991, a quantidades de membros da sociedade AIA (Instituto Americano de Contadores) e AICPA (Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados) cresceu de 16.062 membros para 301.410 membros, representado um aumento de 1.877 % (MEYER e GUPTA, 1994 apud NEELY, 1999, p. 207).

Analistas financeiros só começaram a ser formados a partir do ano de 1963 nos EUA. Em 1971, formaram-se aproximadamente 3.000 analistas financeiros. De 1972 a 1981, formaram-se mais 3.800 analistas, e de 1982 a 1992 somaram-se mais 8.200 analistas financeiros novos formados (MEYER e GUPTA, 1994 apud NEELY, 1999, p. 207).

Segundo Neely (1999), a partir de janeiro de 1994 uma companhia de conferências profissional, *Business Intelligence - BI* -, baseada no Reino Unido, foi anfitriã em 23 conferências no assunto de medida de desempenho. Mais de 2.500 delegados de 800 firmas diferentes assistiram a evento da BI. Devido a importância do assunto há na rede mundial de computadores mais de 50 *web sites* dedicados a medidas de desempenho.

Atualmente, o tema acerca de medidas de desempenho mostra a tendência de algumas entidades em automatizar o processo de coleta de informações. Segundo Neely (1999, p. 208), há na Finlândia um hotel que possui um computador para a coleta de dados dos hóspedes, na entrada, cuja função é a de coletar as informações segundo a satisfação do cliente. O *software* que está instalado apresenta três benefícios: primeiro, o cliente entra *on line* com os dados, ou seja, há uma implantação de dados no sistema pelo próprio cliente. Conseqüentemente o hotel não tem que organizar (e pagar) a coleta de dados. Segundo, o risco de errar ao teclar-se novamente os mesmos dados é eliminado. Terceiro, o hotel acessa em tempo real as informações segundo a visão dos clientes. A qualquer hora do dia e da noite os dados podem ser consultados e verificados caso seja necessário.

Evidências de que uma revolução acerca das medida de desempenho empresarial está acontecendo é apresentado pelos relatórios anuais das empresas norte-americanas. Segundo

Neely (1999), dez anos atrás, poucos faziam menção do desempenho não-financeiro ao Presidente e Diretores. Entretanto, recentemente algumas organizações apresentaram mais claramente o vínculo entre as dimensões financeira e não-financeira de desempenho. Ênfase a medidas não-financeiras, no ano de 1996, foram apresentadas de forma considerável no relatório anual geral e legal das companhias. Na declaração de David Prosser, Executivo Principal de uma companhia norte-americana, foi destacada a importância do círculo virtuoso: “produtos competitivos = mais vendas = maior valor ao acionista” (NEELY, 1999, p. 208).

Segundo Neely (1999), não há dúvidas de que o tema medidas de desempenho empresarial está-se desenvolvendo cada vez mais. Talvez, nitidamente a noção de equilíbrio, montada por Kaplan e Norton (2001) com o cartão de marcação equilibrado - BSC - seja aceita amplamente. Realmente parece que "o cartão de marcação empresarial equilibrado – BSC" parece ter entrado no vocabulário da administração mundial.

A recente pesquisa MORI¹ (1996), por exemplo, descobriu que 72 % de líderes empresariais concordam que um negócio de sucesso servirá melhor seus acionistas, enfocando as necessidades de seus clientes, empregados, fornecedores e a comunidade mais ampla (NEELY, 1999, p. 208).

Evidência adicional do valor da medida de desempenho empresarial é mantido em trabalhos feitos por investigadores da Universidade de Michigan e da Escola de Economia de Estocolmo. Eles identificaram uma correlação positiva significativa entre satisfação do cliente e o desempenho financeiro (ANDERSON et al, FORNELL, 1994, 1992 apud NEELY, 1999, p. 209).

Dois investimentos baseados em portfólio de rentabilidade em investimento de valores, realizado no ano de 1996, talvez tenha sido um dos desenvolvimentos mais interessantes estabelecidos por Kleinwort Benson.

¹ MORI (1996), Attitudes of Captains of Industry, MORI, London.

O modelo de investimento desenvolvido em três estágios assume uma correlação forte entre os diversos modelos de companhias e os melhores lucros dados aos investidores. Seus três estágios são: avaliação da administração, avaliação do processo dos negócios e a interação de mais valor agregado ao acionista. Kleinwort Benson construiu seu Portfólio usando um cartão de marcação no qual montou o Modelo de Excelência de Negócio e Investidores - EFQM. Foi montada uma Taxa de Avaliação Fundamental que analisa o fluxo monetário, crescimento sustentável, sensibilidades de desempenho financeiro e melhorias em objetivos de medidas individuais, para decidir quais companhias deveriam ser incluídas no Portfólio. Outra relação de parâmetros apresentada: relação preço/conhecimento; rendimento de dividendo; fluxo monetário descontado; e também foram examinadas estimativas de recursos líquidos. Agregados, todos estes parâmetros ajudam a determinar inclusive o tipo de companhia futura ou portfolio atrativo (NEELY, 1999, p. 209).

Antes de seu lançamento, o modelo de Kleinwort Benson foi testado com uma amostra de 350 companhias do Reino Unido baseada na capitalização de mercado. O desempenho apresentado pelo modelo para as medidas foi acima de 16 % no curto prazo e 38 % no longo prazo. Os cálculos de Kleinwort Benson revelaram, também, que o valor adicionado do empregado e do investidor somaram para as companhias 1 % no crescimento de vendas no Portfólio. Passaria em torno de 24 % de melhoria no lucro operacional, 5,3 % elevação do retorno de capital e 43 % de melhoria no valor econômico somado Ashton (1997) apud NEELY, (1999, p. 209).

Segundo Neely (1999), a mensagem está clara. Se os capitais de Kleinwort Benson têm sucesso e se eles retornam o capital investido com melhores lucros, então os investidores institucionais ficarão, indubitavelmente, mais voltados a que seus investimentos apresentem informações do desempenho não-financeiras.

As medidas de desempenho passam a ser importantes às empresas – Por quê? Conforme Neely (1999), Bob Eccles escreveu em 1991 um artigo para *Harvard Business Review* com o seguinte título: “O manifesto das medidas de desempenho”. Ele predisse nesse manifesto que “dentro dos próximos cinco anos, toda companhia terá que repensar a forma de medição de seu desempenho empresarial”. Parece justa aquela afirmação de Bob Eccles pois bem antes deste prazo o tema já é bastante discutido. O que chama atenção é por que agora? Então por que agora despertam-se atenções para as medidas de desempenho, se as limitações das medidas financeiras tradicionais já são conhecidas há algum tempo?

Neely (1999) definitivamente informa ser impossível responder a esta pergunta, mas há evidência quanto a existência de sete motivos principais:

- 1) A natureza da mão-de-obra variável;
- 2) Crescente competição;
- 3) Iniciativas de melhoria contínua;
- 4) Prêmios nacionais e internacionais;
- 5) Mudança de papéis organizacionais;
- 6) Mudança de demanda externas; e
- 7) O poder da tecnologia da informação.

3.1 A NATUREZA DA MÃO-DE-OBRA VARIÁVEL.

Os sistemas de contabilidade tradicionais alocam os custos em cima da mão-de-obra direta. Nos anos 1950, apropriava-se o custo em função de que a mão-de-obra direta representava mais de 50 % do custo do bem vendido. Pelos anos 1980, porém, serviços com mão-de-obra direta constituíam raramente 5 ou 10 % do custo do bem vendido, por causa dos investimentos volumosos que tinham sido feitos em automação de processo (NEELY, 1999, p. 210).

O efeito líquido deste procedimento era o de alocar-se com base na mão-de-obra direta e conseqüentemente resultar num produto com custos distorcidos levando os gerentes a decisões erradas (KAPLAN e SCHMENNER, 1983, 1988 apud NEELY, 1999, p. 210).

Estes argumentos eram amplamente informados e divulgados através de publicidade, o que resultou no desenvolvimento de métodos de custeio dos produtos - custeio por atividades e processos contábeis (COOPER, GALLOWAY e WALDRON, 1987, 1988, 1989 apud NEELY, 1999, p. 210).

Na década de 1980 inícios dos anos 1990, a maioria dos principais consultores estava vendendo serviços baseados nestes novos métodos de custeio de preço. O marketing dos programadores associados – e a popularidade dos livros como *Relevance Lost* de Johnson e Kaplan –, dado o ambiente operacional de hoje, foi o de apresentar os métodos tradicionais de contabilidade custos como imperfeitos (NEELY, 1999, p. 210).

3.2 CRESCENTE COMPETIÇÃO

Pode haver poucas dúvidas acerca do nível de competição que as firmas enfrentam em níveis globais. Os negócios ao redor do mundo estão debaixo de pressão ininterrupta quanto à redução de custos e ao aumento do valor agregado entregue ao cliente. Por exemplo, a British Telecom - BT-, fornecedora mundial dos serviços de comunicação móvel e fixa, extinguiu em torno de 120.000 empregos desde 1989. A maioria das economias resultante deste desemprego foi passada ao cliente sob forma de corte de preços que foram necessários na desregulamentação do setor de telecomunicações do Reino Unido. Indústrias como a Toyota revolucionaram a maneira das pessoas pensarem em operações, a indústria é escolhida pela eficiência e efetividade (MONDEN, 1993 apud NEELY, 1999, p 211).

A elevação nos padrões de desempenho global e a expectativa de produtos melhores por parte dos clientes foram provocadas pela indústria japonesa e, conseqüentemente, no aumento da competição industrial. (WOMACK et al., 1990 apud NEELY, 1999, p. 211).

Em termo de medidas de desempenho, estas mudanças tiveram três impactos. Primeiro, muitas organizações buscam agora ativamente se diferenciar de seus competidores em termos de qualidade de serviço, flexibilidade, customização, inovação e respostas na demanda. Elas foram forçadas a fazer isto devido à concorrência de mercados onde antes eram os custos considerados os principais vetores de direcionamento. Estas organizações competindo em fatores de bases não-financeiros precisam de um espectro largo de dimensões para conferir sua performance. Se uma base empresarial tem a estratégia centrada em customizar um produto, e se este processo é rápido e barato bastante para customizá-lo, então esta estratégia é essencial. As medidas tradicionais avaliavam desempenho empresarial simplesmente, sem atentar para esta perspicácia. Conseqüentemente, as organizações mudaram as medidas porque mudaram as estratégias (NEELY, 1999, p. 211).

Com a experiência é que as organizações perceberam um dos benefícios intrínsecos de emparelhar medidas e estratégia – isto é, as medidas podem encorajar a implementação da estratégia (NEELY et al., 1994 apud NEELY, 1999, p. 211). É aceito amplamente que o desempenho influencia no comportamento. A evidência disto é evidenciada com obsessão em artigos acadêmicos cotidianos. A taxa de pesquisa no Reino Unido representa um excelente exemplo de como as medidas de desempenho podem modificar, em grande escala, os comportamentos. Os desempenhos de todos os institutos de ensino superiores foram avaliados ao longo de várias dimensões. Um dos critérios-chave usados foi “Excelência na Pesquisa” medido em termos de número de publicações por pesquisadores membros. No ano de 1996, os critérios “excelência na pesquisa” foram mudados, e a ênfase foi posta em qualidade, em lugar de quantidade de publicações. Conseqüentemente, a todos foi solicitado que detalhassem

suas três melhores publicações. A mensagem que mudou a medida de desempenho era – “você mostrou para nós que você pode disseminar seu trabalho, agora prove que você pode disseminá-los em alta qualidade” (NEELY, 1999, p. 212).

É difícil de descrever porque o vínculo com a estratégia é muito tênue, mas poderoso. Medidas que estão alinhadas com a estratégia não somente provêm informação de que a estratégia está sendo implementada, mas também encorajam comportamentos consistentes com a estratégia. Aceitando a tese de Mintzberg (1978 apud Neely, 1999, p. 212) de que quando uma organização percebe que a estratégia é uma função que leva a “padrões de decisões e ações” então fica, adequadamente, claro que medidas de desempenho projetadas podem encorajar a implementação da estratégia (NEELY, 1999, p. 212).

3.3 INICIATIVAS DE MELHORIA CONTÍNUA

Em resposta à competição acirrada, numerosas organizações têm dado importância as melhorias contínuas. Algumas organizações têm participado de programas e logo após desistido, entre eles tem-se o Gestão da Qualidade Total (TQM), produção enxuta, manufatura em nível mundial. Dentre estes, há um consenso de que a (TQM) tem sido a mais persuasiva. Ao abrir-se qualquer texto de um estudante universitário neste tópico se acharão muitas discussões de melhoria contínua, ciclos de Deming (PDCA *plan-do-check-action*), isto é, a sequência planejar, fazer, conferir e agir, chamado de processo de ciclos estatísticos controlados, método de Taguchi. Todas essas ferramentas e técnicas têm algo em comum. Elas utilizam medidas de desempenho. A essência da melhoria contínua, por exemplo, é buscar modos constantes nos quais podem ser melhorados produtos e processos entregando-se maior valor aos clientes sempre em níveis maiores de eficiência. Antes que qualquer organização possa determinar o que precisa melhorar tem que estabelecer onde e por que seu desempenho atual caiu (NEELY, 1999, p. 213)

Argumentos semelhantes aplicam-se no controle de processo estatístico. Quadros de controle são meios de verificação dos processos industriais. “As produções só variam a medida que forem programadas definindo-se desta forma as normas de variação estatística? Responder a esta pergunta exige colecionar dados de desempenho. Sem estes dados não se pode introduzir simplesmente controle de processo estatístico (NEELY, 1999, p 213).

Claro que TQM não é a única iniciativa de melhoria específica que pôs a medida de desempenho no programa de trabalho. Muitas vezes, os gerentes intermediários estão envolvidos ativamente em projetos de TQM ou de melhoria específica, e o BSC é visto como extensão lógica da filosofia de mensuração da TQM. Sem dúvida, o BSC é compatível com o programa de TQM ou de melhoria contínua (como o Baldrige Award, nos EUA, ou o referencial da Fundação Européia de Administração da Qualidade – EFQM -, na Europa). Mas posicionar o BSC como projeto de melhoria de qualidade é desperdiçar seu enorme potencial de concentração e alinhamento da organização com a estratégia, e não apenas de melhorias operacionais. Os programas de qualidade ajudam as organizações a fazer certo as coisas. A estratégia tem a ver com fazer as coisas certas.

O BSC é perfeitamente compatível com os princípios da TQM. Iniciativas para melhorar a qualidade, eficiência dos processos internos pode refletir-se na área operacional da perspectiva interna do BSC. A extensão dos princípios da TQM ao processo de inovação e ao reforço dos relacionamentos com os clientes se refletirá nos vários outros blocos de construção da perspectiva dos processos de negócios internos.

Ainda houve o aparecimento rápido dos clubes de *benchmarking* e vários estudos de pesquisa de alto perfil como Andersen Consultoria, (1993, 1994), A IBM Consultoria (1993) e Escola de Negócio de Londres (1994) (WOMACK et al., 1990 apud NEELY, 1999, p 213).

O interesse empresarial difundido em *benchmarking* foi outra direção importante. A Xerox, em grande parte pelos esforços de Bob Camp, foi quem divulgou, particularmente, este tema (CAMP, 1989 apud NEELY, 1999, p. 213) .

Em essência, porém, os estudos em *benchmarking* especialmente comparam desempenho ao invés da ação prática. Dados são acumulados e comparados resumem o desempenho e são comparados (NEELY, 1999, p. 213).

O tema que está subjacente a todo comentário feito nesta seção, é que está ocorrendo uma troca fundamental nos negócios. Organizações transcenderam a fase do seus custos e entraram em uma fase do valor. Hoje os negócios operam em um ambiente onde o valor é mais importante. Elas têm de se esforçar para entregar continuamente produtos e serviços com valor agregado, sempre a custos mais baixos. Desta forma as organizações foram forçadas a adotar uma variedade de programas de melhoria de desempenho, a demanda melhorou seus sistemas de medidas de desempenho empresarial (NEELY, 1999, p.214).

3.4 PRÊMIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Em reconhecimento às significativas melhorias em desempenho empresarial que muitas organizações alcançaram, vários prêmios de qualidade nacional e internacional foram estabelecidos. Um dos primeiro foi o Prêmio *Deming*, introduzido no Japão em 1950. No campo da administração da qualidade trata-se do prêmio instituído pela União Japonesa de Cientistas e Engenheiros (JUSE) por “contribuição para a qualidade e confiança de produtos” (DEMING, 1996 apud NEELY, 1999, p. 214).

Desde então foram introduzidos numerosos outros prêmios de qualidade, embora os mais importantes são o Prêmio *Baldrige* e o prêmio da Fundação Européia de Administração da Qualidade (EFQM). A popularidade destes prêmios é comprovada pelo fato que há mais de 385.000 referências na Internet. Cada um destes prêmios exige das firmas uma avaliação

completa, inclusive do processo de aplicação. As firmas que solicitam o prêmio Deming, por exemplo, têm de apresentar dados detalhados como: políticas, organização, informações, padronizações, recursos humanos, garantia de qualidade, manutenção, melhoria, efeitos e planos futuros.

Críticos destes prêmios comentam que sua aplicação é inadequada para companhias menores ou organização com recurso extremamente limitado (GARVIN, 1991). Em resposta a isto, versões simplificadas dos prêmios foram estabelecidas em nível nacional e regional. No Reino Unido, por exemplo, a Fundação de Qualidade Britânica (BQF) oferece um prêmio nacional, enquanto grupos, como o Excelência Meridional, oferecem, prêmios regionais, com procedimento de aplicação muito mais simples. Seja qual for o nível da empresa o prêmio é dado desde que se completem uma auto-avaliação da própria entidade.

Em 1990, a Xerox conduziu uma revisão abrangente de seus esforços para encontrar os altos padrões de qualidade. Este trabalho resultou em um modelo de administração instigado pelas idéias de Baldrige, de Deming, do *green book* da Xerox, ISO e da EFQM. Conforme a Xerox, esse esforço foi bem-sucedido porque a direção persistiu em seguir as diretrizes estabelecidas em 1983 e os esforços da Companhia foram coroados com o prêmio Baldrige (1989) e o prêmio EFQM (1982).

3.5 MUDANÇA DE PAPÉIS ORGANIZACIONAIS

Os anos 1980 e 1990 assistiram a uma mudança organizacional nas empresas. Muitas das críticas dos sistemas de medidas de desempenho tradicionais advêm da comunidade acadêmica de contabilidade. No Reino Unido o Instituto de Contadores Certificados em Administração (CIMA) e o Instituto de Contadores Certificados da Escócia (ICAS) regularmente organizam conferências e seminários sobre o tema medida de desempenho não-financeira. Encorajam seus sócios a desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento de sistemas

de medida equilibrados e discutem o papel do contador de administração, que é o de prover a informação necessária na administração, para dirigir um negócio, em lugar de somente fornecer informações financeiras externas (NEELY, 1999, p. 218).

Há uma crescente evidência de que o tema tem pego uma diversidade de negócios. Nos decorrer do anos 90, por exemplo, o Grupo de cabos e telegrafia mudaram seu nome de Grupo de Incorporação em Contabilidade e Administração para “Grupo de Desenvolvimento e Pesquisa em Desempenho”, quando lhes foi pedido que representasse um papel mais ativo na análise de dados de desempenho (NEELY, 1999, p. 218).

Os gerentes de recursos humanos e o pessoal administrativo são outros grupos de profissionais empresariais que estão desempenhando um papel mais ativo em medida de desempenho empresarial. Parece haver duas razões para isto: primeiro, medidas de desempenho tendem a ser integrante de sistemas de desempenho administrativos - metas fixadas, medida, realimentação e recompensa (IPM, 1992)² e geralmente são entendidas como função de Recursos Humanos; segundo, há um debate considerável sobre a utilização em unir as medidas de desempenho para recompensar funcionários- novamente um assunto que diz respeito a Recursos Humanos.

A remuneração por incentivo é poderosa alavanca para prender a atenção das pessoas aos objetivos da empresa e da unidade de negócio. Quando Brian Baker interligou pela primeira vez a remuneração por incentivo ao BSC na Mobil North America Marketing and Refining, seus pares na corporação o advertiram quanto ao tempo que o pessoal perdia todos os meses na análise dos resultados. Contudo Brian sabia que essa conexão desempenha papel importante como a atenção do empregado nos indicadores mais críticos para a estratégia e aumenta a motivação interna.

² IPM 1992 Performance Management in the UK- an Analysis of the Issues, IPS/IMS, London.

Finalmente, outra principal função que o setor de Recursos Humanos de muitas organizações têm atravessado, recentemente, é o substancial programa de demissão. Este desafio nas organizações é o de motivar as pessoas que permanecem na empresa após o término do programa de demissão. Há vários exemplos de firmas que estão usando as medidas de desempenho para alcançar o desempenho esperado e que permitam seus funcionários dar mais qualidade individual e limites dentro dos quais eles tenham de trabalhar.

3.6 MUDANÇA DE DEMANDAS EXTERNAS

Hoje as organizações estão sujeitas a uma variedade diversa de demandas externas, cada uma das quais tem implicações com as medida empresarial de desempenho. A desregulamentação nas telecomunicações e distribuição da água, no Reino Unido, por exemplo, resultou no estabelecimento de vários reguladores. Os reguladores possuem jurisdição sobre as firmas que alcança certos padrões de desempenho e têm o poder para multar aquele que cair abaixo destes padrões. Permitir aos reguladores avaliar se estão sendo cumpridos padrões exigidos, tem levado, regularmente, firmas em cada uma destas indústrias a submeter estatísticas de desempenho. Por exemplo, a BT (British Telecom) tem que lançar dados de desempenho de sua qualidade de serviço e políticas de preços para Oftel – a reguladora da indústria de telecomunicações, enquanto Thames Water tem de lançar dados de desempenho, entre outras coisas, do volume de água perdida em vazamentos para o regulador de indústria da água (NEELY, 1999, p. 218).

Como estes dados são de domínio público e de interesse geral, a imprensa nacional os monitora de perto. Por exemplo, Thames Water tem sido criticada severamente em recentes meses por não reduzir a quantia de água perdida em vazamentos a taxas de desejo do regulador, na maior área da cidade de Londres. Para se opor à publicidade negativa que resultou, a Thames Water começou a anunciar suas realizações em *outdoor* em Londres. Em termos de

medida de desempenho empresarial, o impacto destas mudanças é duplo. Primeiro, podem resultar firmas que introduzem novas medidas de desempenho cujos dados das demandas possam ser necessários e colecionados pelo regulador. Segundo, o escrutínio do regulador força as firmas a considerar certas medidas, muito seriamente, e assim assegura uma ênfase forte na medida de desempenho empresarial (NEELY, 1999, p 219).

Entidades legalmente constituídas, como os reguladores, não são os únicos grupos a impor pressão as firmas. Revistas de consumidores, como a *Which?*, regularmente administra e publica avaliações de desempenho de serviços e produtos. Até mesmo grupos com recursos muito limitados podem ter um impacto volumoso na reputação de uma companhia. Por exemplo, leve o recente caso de calúnia que envolveu *Mc Donald's*. Os partidários do protesto estabeleceram uma página na WEB listando o *Mc Donald's* como um violento e ofensor - pior que um assassino. Durante a tentativa, que durou dois anos na região, a imprensa apresenta regularmente esta página da WEB e sua popularidade. Estes dois exemplos destacam o fato de que a informação é muito fácil de colecionar e disseminar - especialmente pela Internet. Dado isto, fica crítico monitorar e administrar opinião pública em negócios de alto-perfil. (NEELY, 1999, p 219).

Claro que as firmas não têm que monitorar somente a opinião pública. Como já se discutiu, a maioria dos negócios está competindo agora em um ambiente onde importa o valor agregado, e o preço não é o indicador principal. Dadas essas circunstâncias, então assegura-se que o valor entregue ao consumidor venha ser seu objetivo. Que é uma das muitas razões porque são usadas pesquisas de opinião pública (NEELY, 1999, p.219).

Alguns clientes hoje não só esperam níveis altos de serviço, mas também esperam firmas para operar de modos específicos. Até que ponto um cliente pode influenciar o modo no qual trabalha seu provedor, são funções de diversos fatores, uma combinação que dá poder. Por exemplo, a Ford usou seu poder como comprador principal de componentes automotivos,

exigiu que seus fornecedores aprovassem e introduzissem um esquema conhecido como QOS (sistema operacional de qualidade). Basicamente o QOS é um processo de medida de desempenho. São esperados que os fornecedores da Ford identifiquem seis parâmetros empresariais chave, registrem os dados pertinentes em um formato aprovado pela Ford, e submetam, mensalmente, a informação à Ford. Quando eles introduziram o esquema, a Ford declarou que esperava de todo o fornecedor aprovado melhoria de boa parte destes parâmetros, anualmente, caso desejassem continuar a fornecer a Ford (NEELY, 1999, p. 219).

Na indústria automobilística, houve movimentos de racionalização dos fornecedores; este esquema forçava o atendimento de padrões ligeiramente diferentes para alcançar o credenciamento, atendendo a maioria dos principais clientes. Este esquema de credenciamento foi introduzido por duas razões: primeiro, melhorar reduzindo o custo na relação cliente-fornecedor, especialmente associado com as diversas inspeções. Segundo, ajudar os fornecedores a concentrar seus negócios racionalizando suas produções, orientados pelos clientes. Cada vez mais os fornecedores estão diminuindo sua margem e submetendo-se mais a auditoria dos clientes (uma nova forma de medida de desempenho empresarial). Uma vez mais demandas externas - i.e. negócios externos - entram em jogo, a forma com que as organizações são forçadas a melhorar seus dados de desempenho para submeter a estas auditorias (NEELY, 1999, p. 220).

3.7 O PODER DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

O condutor final na revolução de medida de desempenho é indubitavelmente o poder de tecnologia da informação. Não só tem sido mais fácil a captura e análise de dados à distância, como também possibilitou oportunidades para revisão de dados e ação para introdução de novos dados. Realmente o esforço considerável mostrado pelos supermercados em obter dados de seus clientes merece uma atenção em especial. Os sistemas de ponto-de-venda ele-

trônicos usados na maioria dos supermercados foi a maneira encontrada de monitorar as compras dos indivíduos e de adaptá-las a determinados padrões, oferecendo descontos e, conseqüentemente, estimulando-os a compras (NEELY, 1999, p. 220).

Claro que não representa só um papel em captura de dados, mas também a análise e a maneira de apresentá-los. Houve, nos anos recentes, um crescimento rápido na demanda de sistemas de informação na administração e sistemas executivos de informação. Realmente muitos vendedores destes pacotes de software estão unindo agora ativamente a oferta de seus produtos para sistemas de medida equilibradas, como o cartão de marcação equilibrado de Kaplan e Norton (NEELY, 1999, p. 221).

Medida de desempenho empresarial: o ideal e onde?

Segundo Neely (1999) postas as razões de por que medida de desempenho empresarial está no programa de trabalho, se faz necessário duas perguntas para completar o tema: qual o ideal sistema de medida e quais os assuntos que permanecem indeterminados - i.e.- onde?

Pesquisa foi, e está sendo, empreendida por um grupo diverso de pessoas em várias disciplinas, inclusive contabilidade (BROMWICH e BHIMANI, 1989; CHANDIER, 1977; COOPER, 1987a,b; JOHNSON, 1983; KAPLAN e NORTON, 1996), estratégia empresarial (CHAKRAVARTHY, 1986; SIMONS, 1995), administração de recursos humanos (IPM³, 1992), montando e administrando operações (DIXON et al., 1990; FITZGERALD et al, 1991; NEELY et al, 1996), comercializando (FORNELL, 1992) e comportamentos organizacionais (MEYER e GUPTA, 1994). Como é de se esperar a pesquisa adotada por estes indivíduos diferiu em termos de direção das questões e a metodologia adotada. Em essência, porém, eles buscam uma das respostas a duas perguntas fundamentais associadas com medida de desempenho empresarial, isto é: qual é o determinante do desempenho empresarial; e como o desempenho empresarial pode ser medido? (NEELY, 1999, p. 221).

³ IPM(1992) Performance Management in the UK – na Analysis of the Issues, IPS/IMS, London.

Qual é o determinante do desempenho empresarial? Identificar o determinante de desempenho empresarial é um tópico que se não interessa, e parece acabar vem diminuindo durante os anos. Autores proeminentes, como o Lawrence e Lorsch (1967), por exemplo, exploraram o assunto na relação de igualdade entre o negócio e o ambiente, e o efeito disto no desempenho. Livros como *In Search of Excellence*, aparecem de tempos em tempos, e pretendem ter “achado a resposta” (PETERS E WATERMAN, 1982). De muitas formas, identificando o determinante de desempenho empresarial é para o tema o “cálice sagrado”. Infelizmente, ou afortunadamente para esses que desejam continuar trabalhando no assunto, progresso nesta pergunta tem tempo limitado (NEELY, 1999, p. 221).

Em anos recentes, o interessante no desenvolvimento foi usar a noção de medidas de desempenho como um dos meios de provar a própria teoria do negócio (DRUCKER, 1990; ECCIES e PYBURN, 1992) ou facilitar aprendizagem estratégica (KAPLAN E NORTON, 1996, SIMONS, 1995). Basicamente a sugestão é que se as medidas apropriadas podem ser identificadas, e capturem os dados corretos, então deveria ser possível identificar relações causais entre diferentes dimensões de desempenho. Foi apresentada evidência de que isto é possível. Realmente, a única evidência publicada é a reivindicada pela British Telecom - BT - que identificou uma correlação entre satisfação do cliente e lealdade do cliente segundo Johnson e Jakeman (1997) e a reivindicação por Milliken que a BT identificou, também, uma correlação entre satisfação do cliente e desempenho financeiro (JEANES, 1996).

Qual é o determinante do desempenho empresarial? A importância a pergunta, porém, se dá em termos de pesquisa adicional, isto é - a necessidade clara de se explorar como a relação entre diferentes dimensões de desempenho empresarial pode ser traçada. Descobrir esta possível relação, então os benefícios serão significativos – mais em relação a resolução ou ao poder de como prever medidas de desempenho, ou ao de se identificar os principais indicadores (NEELY, 1999, p. 222).

3.8 COMO DESEMPENHO EMPRESARIAL PODE SER MEDIDO?

É aceito, amplamente, que o desempenho empresarial é um conceito de multiformas e, conseqüentemente, não é surpreendente que uma vez mais a pergunta de como pode ser melhor medido o desempenho empresarial interessou a uma variedade de pessoas de diferentes disciplinas. Contadores, como Bromwich e Bhimani (1989) e Cooper (1987a,b), tiveram de se ver com perguntas como: “quais são as falhas com sistemas de contabilidade tradicionais e como estas falhas podem ser melhor superadas? Estrategistas empresariais, como Chakravarthy (1986), por outro lado, pesquisaram o assunto e indagam-se: Quais são os métodos mais apropriados de medir desempenho estratégico? (NEELY, 1999, p. 222).

Também há na literatura autores que exploram o assunto de como se constrói a satisfação do cliente (PARASURAMAN et al, 1990); satisfação do empregado (BEER et al., 1978); inovação (HOUSE e PRICE, 1991); e de como pode ser medida a produtividade (SUMANTH, 1985). Realmente uma das dificuldades mais significativas que estão frente às pessoas que entram nesta área é qual a medida, das milhares existentes, que eles poderiam, deveriam adotar? O trabalho para racionalizar as alternativas e resumir as suas forças e fraquezas leva em conta colocações culturais diferentes e seria, indubitavelmente, benéfico o acadêmico avançar no estudo para estabelecer o rigor das várias medidas que estão disponíveis, dado que muitas delas são propostas na literatura empresarial (CHAKRAVARTHY, 1986 apud NEELY, 1999, p.222).

Apesar de sua simplicidade aparente, a pergunta de como o desempenho empresarial pode ser medido é complicado devido a dois fatores:

- a) nem sempre óbvio, qual a medida uma firma deveria adotar e;
- b) as medidas mudam com o passar do tempo apesar de muitas vezes servirem as firmas por longo tempo.

Estes dois fatores dão lugar a dois subfluxos de trabalho. O primeiro destes busca responder a pergunta - “como decidir qual medida de desempenho adotar”, enquanto o segundo, menos desenvolvido, escreve com o tópico de “como administrar a evolução do sistema de medida” (NEELY, 1999, p.222).

Como decidir, imediatamente, quais medidas de desempenho adotar é um tópico complexo. Vários autores oferecem prescrições que deveriam ser derivadas das medidas de estratégia (KEEGAN et al., 1989). Numerosos autores propuseram trabalhos de medida de desempenho que prescrevem quais dimensões de desempenho da organização deveriam monitorar (FITZGERALD et al., 1991; KAPLAN e NORTON, 1996). Outros adotaram um opinião diferente e desenvolveram auditorias que ajudam organização identificar as forças e fraquezas de seus sistemas de medida em termos de “buracos” e “alarmes falsos ” (DIXON et al., 1990). Enquanto ainda outros aceitaram o argumento de que medidas têm que ser derivadas da estratégia e conseqüentemente buscaram documentar processos para ajudar times de administração a decidir projetar quais medidas são apropriadas para a suas organizações (NEELY et al., 1996 apud NEELY, 1999, p.223).

Muitos destes trabalhos enfocaram o assunto de medidas artificiosas e sistemas de medida. Uma vez que os sistemas eram projetados teriam que ser implementados, e então seriam usados para administrar o negócio em base contínua. Estes dois tópicos, a implementação de sistemas de medida e os administração do desempenho empresarial,

parecem, ambos, ser áreas nas quais o esforço de pesquisa adicional é necessário (NEELY, 1999, p. 223).

3.9 COMO O SISTEMA DE MEDIDA DE DESEMPENHO PODE SER ADMINISTRADO?

Muitos trabalhos em medida de desempenho empresarial ficaram estático na orientação. Vários autores comentam que os sistemas de medida precisam ser mudado à luz da evolução das circunstâncias - i.e. mercados variáveis e estratégias. Conforme Neely (1999) a pessoa olha os sistemas de medida usados pelas empresas e, normalmente, verifica que são uma bagunça! A organização, ou muitas pessoas nelas, parecem felizes por introduzir novas medidas de desempenho, mas raramente elas deixam de usar as obsoletas. Alguns negócios têm processos em administrar a evolução de seus sistemas de medida. Chandier (1977) e Johnson (1983) discutem a evolução de sistemas de contabilidade, enquanto Meyer e Gupta (1994) exploram o paradoxo do desempenho e a busca para explicar que finalidade existe na organização entre a desconectada medida de desempenho e seu sistema de medida. Waggoner et al. (1997) propõem uma armação que encapsula alguns dos fatores que parecem influenciar a evolução de sistemas de medida de desempenho empresariais. Porém, tais estudos são a exceção em lugar da regra e realmente, uma das maiores fraquezas no campo de medida de desempenho empresarial de hoje é a de que as pessoas estão explorando o assunto ativamente, ou seja, de como a evolução de sistemas de medida podem ser administradas em cima de longo prazo (NEELY, 1999, p.223).

3.10 REQUISITOS DE UM SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

A medida de desempenho é um tópico discutido freqüentemente mas raramente definido. Literalmente é o processo de quantificar a ação, em que a medida é o processo da

quantificação, e a ação correlaciona-se com o desempenho. De acordo com a perspectiva do marketing, as organizações conseguem seus objetivos satisfazendo a seus clientes com a eficiência e a eficácia mais do que seus concorrentes satisfazem. Quanto aos termos eficiência e eficácia usam-se precisamente neste contexto suas definições literais. A eficácia consulta à extensão com que as exigências do cliente estão sendo percebidas, já a eficiência procura adequar economicamente os recursos da empresa na entrega do serviço ou produto ao prestar um determinado nível de satisfação ao cliente.

Segundo Neely (1999) este é um ponto importante porque identifica não somente duas dimensões fundamentais do desempenho, mas destaca também o fato que pode haver razões internas tanto quanto externas para perseguir cursos de ação específicos, tomando-se como exemplo, uma das dimensões relacionadas a qualidade do desempenho e confiabilidade do produto. Em termos da eficácia, conseguir um nível mais elevado da confiabilidade do produto pode conduzir a uma maior satisfação do cliente. Nos termos da eficiência, pode-se reduzir os custos incorridos pelo negócio com as reivindicações, diminuídas as falhas e a garantia. No contexto do negócio, o desempenho pode ser definido como a eficiência e a eficácia da ação. Dada esta definição segue outras três:

- a) medida de desempenho individual: o processo de quantificar a eficiência e a eficácia da ação;
- b) medida de desempenho: uma métrica usada para quantificar a eficiência e/ou a ineficiência da ação;
- c) sistema da medida de desempenho: o jogo de métricas usadas para quantificar a eficiência e a eficácia das ações.

A Figura 3 mostra como um jogo de medidas de desempenho, um sistema da medida de desempenho, pode ser examinado em três níveis diferentes: (a) as medidas de desempenho individual; (b) o sistema da medida de desempenho como uma entidade; e (c) o relacionamento entre o sistema da medida de desempenho e o ambiente dentro das quais elas operam.

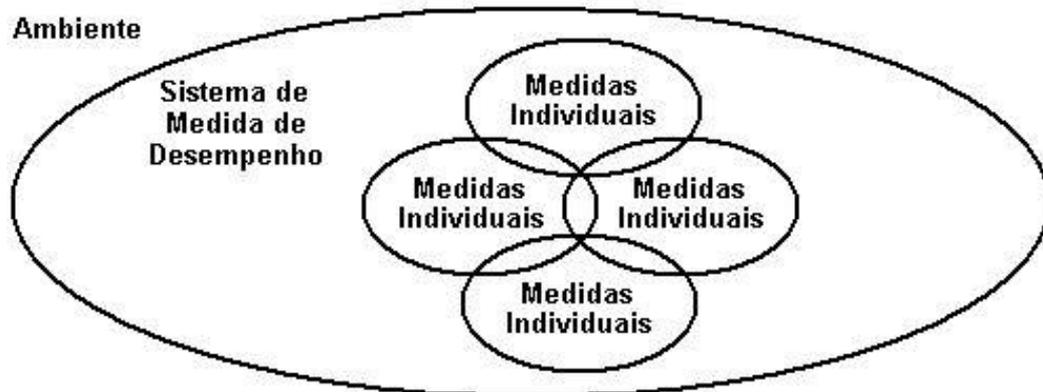


Figura 3 - Uma estrutura para o projeto do sistema da medida de desempenho

Fonte : NEELY, MILLS, PLATTS, GREGORY, RICHARDS (1996).

O Quadro 1 apresenta modelos de medida de desempenho e seus respectivos autores.

Medidas individuais	As medidas devem ser claramente definidas/fáceis para compreender	(FORTUIN, 1988; HRONEC, 1993).
	Medidas devem ser consensualmente propostas	(MASKELL, 1989)
	As medidas devem ser práticas e apropriadas a escala	(CRAWFORD e COX, 1990).
	As medidas devem apropriadas a escala e a parte do sistema de controle	(BUNGAY and GOOLD, 1991)
	As medidas auto-sustentáveis devem ser projetadas para que possam ser customizadas	(FORTUIN, 1988; HAYES et al., 1988).
	Medidas de desempenho eficazes devem ser integradas as funções e a hierarquia	(CAM-I, 1991).
Sistema de medida de desempenho	O sistema deve fornecer dados para monitorar o passado e o planejamento do desempenho futuro	(ICAS, 1993).
	O sistema de medida deve fornecer um retrato equilibrado do negócio	(KAPLAN e NORTON, 1992).
	O sistema da medida deve mostrar como os resultados são uma função determinante	(FITZGERALD et al., 1991).
	O sistema de medida não deve conter medidas conflitantes entre si	(FRY e COX, 1989).
	O sistema de medida de desempenho deve reforçar as estratégias das firmas	(SKINNER, 1971; MASKELL, 1989).
Sistema de medida de desempenho e o ambiente	O sistema da medida de desempenho deve combinar as medidas utilizadas no ambiente das firmas	(IPM, 1992)
	O sistema da medida de desempenho deve combinar os sistemas existentes da recompensa	
	O sistema da medida de desempenho deve fornecer dados para comparações externas	(HAYES et al., 1988).

Quadro 1 – Modelos de sistemas de medida de desempenho

Fonte : NEELY, MILLS, PLATTS, GREGORY, RICHARDS (1996).

O benefício preliminar a ser ganho empregando-se um projeto de sistema da medida de desempenho deve ser tal que forneça um mecanismo e controle da complexidade deste

projeto, que envolva não somente a seleção e a definição de um jogo apropriado e prático de medidas, mas também de sua integração e abranja um ambiente mais amplo. Mais especificamente, pode-se por hipótese obter uma estrutura de medida onde se possa encontrar fácil respostas como:

- Decida-se o que deve ser medido;
- Decida-se como estão indo as medidas;
- Colete os dados apropriados;
- Elimine o conflito em seu sistema da medida.

O BSC de início esclarece e divulga a estratégia das organizações. Ele começa a influenciá-la através do alinhamento com suas próprias perspectivas. Unidades de negócios e indivíduos da organização passam a receber orientações e direcionamentos constantes em torno da estratégia, facilitando sobremaneira o envolvimento com a missão da organização. Ao apresentar aos empregados esta ferramenta importante e de ação contínua, tem-se um time mais engajado a direcionar seus objetivos. O *feedback* e a análise das informações estratégicas ajudam a preservar o entusiasmo na jornada estratégica e a orientar a organização para níveis de desempenho ainda mais elevados. Com efeito, esse alinhamento e direcionamento só é dado a partir da implantação do BSC. Em síntese, Olve (2001) menciona acerca das vantagens de utilizar o BSC.

Nós achamos importante que o *scorecard* seja visto não somente como um registro dos resultados alcançados. É importante que ele seja usado para indicar os resultados esperados. O *scorecard* servirá, então, como uma forma para ilustrar o plano do negócio e, assim, a missão das várias unidades da companhia. Como o resultado, o *balanced scorecard* tem, algumas vezes, sido considerado como um substituto para o orçamento. Além disso, o processo de planejamento inteiro é afetado pelo formato do *scorecard*. Ele nos ajuda a focalizar as questões cruciais relativas ao equilíbrio entre o curto e longo prazos, e ao rumo estratégico apropriado dos esforços de cada um (OLVE et al., 2001, p. 17).

4 BALANCED SCORECARD

4.1 INTRODUÇÃO

O *Balanced Scorecard* (BSC) traduz a missão e a estratégia num conjunto abrangente de medidas de desempenho que servem de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O estudo intitulado *Measuring performance in the organization of the future* motivou sua criação impulsionado pela crença de que os métodos de mensuração existentes, apoiados sobre indicadores contábeis e financeiros, estavam-se tornando obsoletos.

O objetivo principal do BSC é a busca de uma vantagem competitiva duradoura na Era da Informação. A principal motivação do BSC é a constatação de que, em um ambiente competitivo onde as mudanças são constantes, indicadores de desempenho financeiros não bastam para conduzir as organizações a níveis de competitividade.

A elaboração do BSC deve ser um incentivo para que haja o vínculo dos objetivos à estratégia da entidade, servindo como foco para outros objetivos e medidas de outras perspectivas, e a adoção do BSC como ferramenta gerencial, Figura 4, implica desenvolver medidas de desempenho através de indicadores não-financeiros. Agregar valor e possibilitar à entidade um autodesenvolvimento é o motivo mais significativo para o desenvolvimento de indicadores.

Apropriadamente os indicadores representam inovações na gestão e no nível de aprendizado da entidade, haja vista a possibilidade de se descobrir o caminho a ser percorrido e o destino pelo qual a própria administração deverá passar.

Enquanto as medidas financeiras passaram por mais de um século de desenvolvimento e refinamento, as medidas não-financeiras são mais recentes. Não é de se espantar que não existam padrões e que, na prática, as definições apresentem sérias falhas. As medidas podem

ser classificadas como resultados (medidas vistas pelo processo cliente) ou processos (medidas internas que causam os resultados).

Medidas de resultado são mais úteis como ferramenta gerencial são aquelas que usualmente aparecem no *scorecard*.

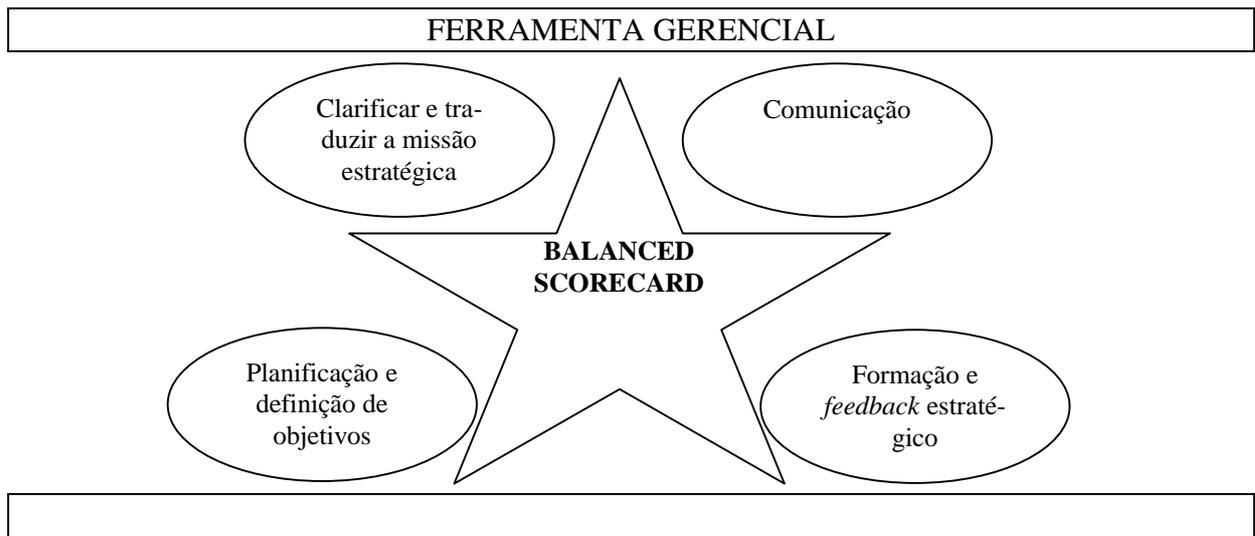


Figura 4 - Ferramenta Gerencial

Fonte: adaptada de Ramos (2002).

Na perspectiva financeira, os principais indicadores e metas estabelecidos no campo financeiro dizem respeito à composição e ao mix de receita, à relação custo e melhoria de produtividade e à administração dos riscos da empresa.

Os indicadores mais utilizados na perspectiva dos clientes dizem respeito à participação de mercado, à satisfação do cliente, à intensidade que cada unidade de negócio da empresa possui em termos de captação e retenção de clientes. Outro importante fator na construção do BSC, Figura 5, é a criação de indicadores ou até mesmo de um quadro de indicadores que meçam a produtividade gerada por cliente ou segmentos de mercado em que a entidade, a empresa, a organização atuem.

Na perspectiva dos processos internos da empresa, o modelo do BSC busca avaliar o grau de inovação nos processos de gestão e o nível de qualidade das operações da empresa.

A perspectiva do aprendizado e crescimento profissional da empresa significa a capacidade que a empresa tem em manter seus talentos humanos num alto grau de motivação, satisfação e produtividade. Da mesma forma a empresa procura medir o nível de criatividade dos seus funcionários em busca de racionalização de processos, de agregação de valor aos produtos e serviços da empresa.

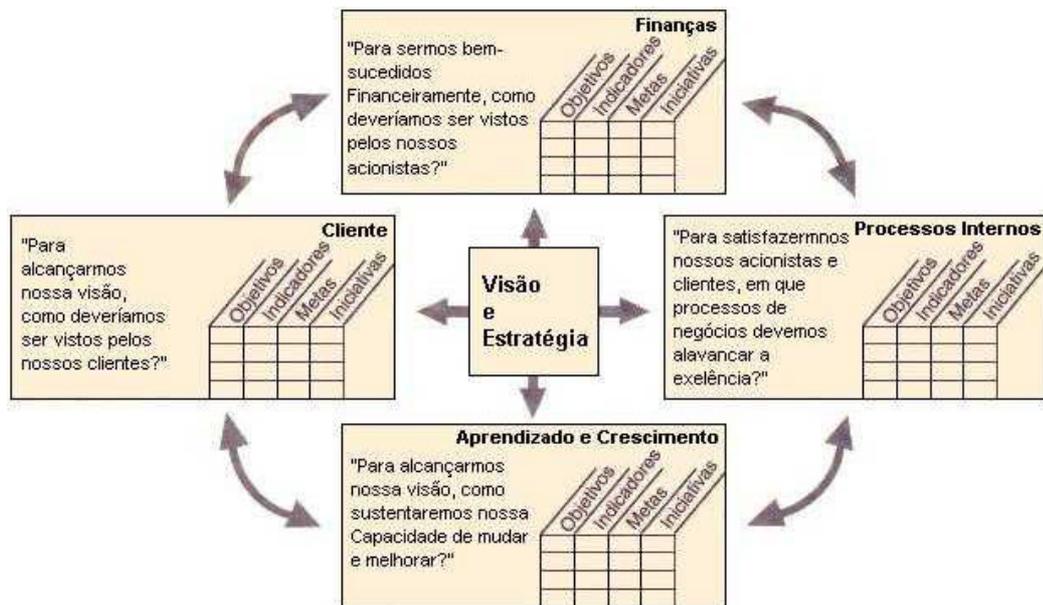


Figura 5 - O BSC - tradução da estratégia em termos operacionais

Fonte : Kaplan e Norton (1997).

Conforme Ramos et al.(2002), o BSC apresenta as seguintes vantagens:

- permite a utilização de indicadores variados e globais, avaliando o meio interno e externo;
- utiliza o emprego da informação financeira, quantitativa e qualitativa, acima da informação financeira dada pela contabilidade;
- propicia o equilíbrio e ponderação entre as medidas financeiras e não financeiras;
- permite articular e comunicar a estratégia empresarial;
- inter-relaciona todas as perspectivas condicionando-as entre si.

Na implantação do BSC, uma das razões para o insucesso é a falta de foco e revisão da estratégia. Existem, ainda, outras razões para que a implementação do BSC possa dar errado, de acordo com Ottoboni (2002, p. 4):

- Falhas na entrega de informações (ressalta-se a importância de um fluxo de informações correto e limpo em uma organização): uma informação entregue corretamente é a chave para uma estratégia bem-sucedida;
- Falhas no funcionamento entre o sucesso de curto e longo prazo de uma companhia, ao errar no equilíbrio deste desempenho financeiro de curto prazo e oportunidades de crescimento de longo prazo;
- Falhas ao equilibrar perspectivas internas e externas, e não assegurar que a comparação com competidores seja feita, e somente comparar a organização com seu próprio passado;
- Falhas ao não desenvolver uma perspectiva múltipla, conjunta, envolvendo processos financeiros, relações de clientes/mercado e motivação dos funcionários;
- Falhas ao agir como uma ferramenta que não comunica a estratégia do negócio, as prioridades da organização, e que não integre a organização de forma horizontal (através da funcionalidade) e vertical (através dos níveis de gerência);
- Falhas ao não servir como um processo dinâmico e contínuo, que não avalie desempenho e que não defina a estratégia e as medidas fundamentadas em resultados.

Segundo Porter (apud Nitsche, 2002), quanto menor a empresa, mais importante é a estratégia. Isto explica por que as empresas menores são mais sensíveis às variações externas, e mais vulneráveis às quedas de economia e variações no mercado, e, justamente por isto, precisam ser proativos, percebendo as mudanças de cenário, já que podem ter sua estrutura e

continuidade muito mais facilmente abaladas do que uma empresa gigantesca e com diversas corporações ou segmentos de negócios.

4.2 PRINCÍPIOS DO BSC

Segundo Kaplan (2000, p.17-18), o *scorecard* capacitou as organizações bem-sucedidas a construir um novo tipo de sistema gerencial — concebido para gerenciar a estratégia. Este novo sistema gerencial apresentava três dimensões distintas:

- Estratégia. A estratégia se converte no principal item da agenda organizacional. O BSC permitiu, pela primeira vez, às organizações descrever e comunicar a estratégia de maneira compreensível;
- Foco. O foco se torna muito concentrado. Com o BSC como "piloto de navegação", todos os recursos e atividades da organização se alinham com a estratégia;
- Organização. Todo o pessoal se mobiliza para formas de atuação radicalmente novas.

O BSC cria organizações focalizadas na estratégia, fornece a lógica e a arquitetura para a formação de novos elos organizacionais entre as unidades de negócio, os serviços compartilhados e os diferentes empregados.

Conforme Kaplan e Norton (2001) os executivos sempre mencionam duas palavras ao se referirem à maneira como atingiram resultados extraordinários: alinhamento e foco. Surge então uma questão curiosa : De que maneira o foco propicia o desempenho notável ?

Observam Kaplan e Norton (2001, p.18):

Pense na luz difusa numa sala bem iluminada por milhares de watts de lâmpadas incandescentes e fluorescentes. Compare essa luz difusa e quente com o feixe de luz resplandecente produzido pela minúscula pilha de um ponteiro manual a laser. Apesar de seus recursos limitados (duas pilhas 1,5 volts), o ponteiro produz uma luz ofuscante, ao concentrar todos os fótons e ondas luminosas num único feixe. O laser opera de maneira não-linear; alavanca a fonte de energia limitada para produzir um feixe de luz incrivelmente brilhante e concentrado. Do mesmo modo, a estratégia bem elaborada e bem compreendida é capaz de produzir avanços extraordinários não-lineares no desempenho, por meio da convergência e da consistência dos recursos limitados da organização.

O BSC, Figura 6, capacitou as primeiras empresas adeptas a focalizar e alinhar suas equipes executivas, unidades de negócio, recursos humanos, tecnologia da informação e recursos financeiros na estratégia da organização.

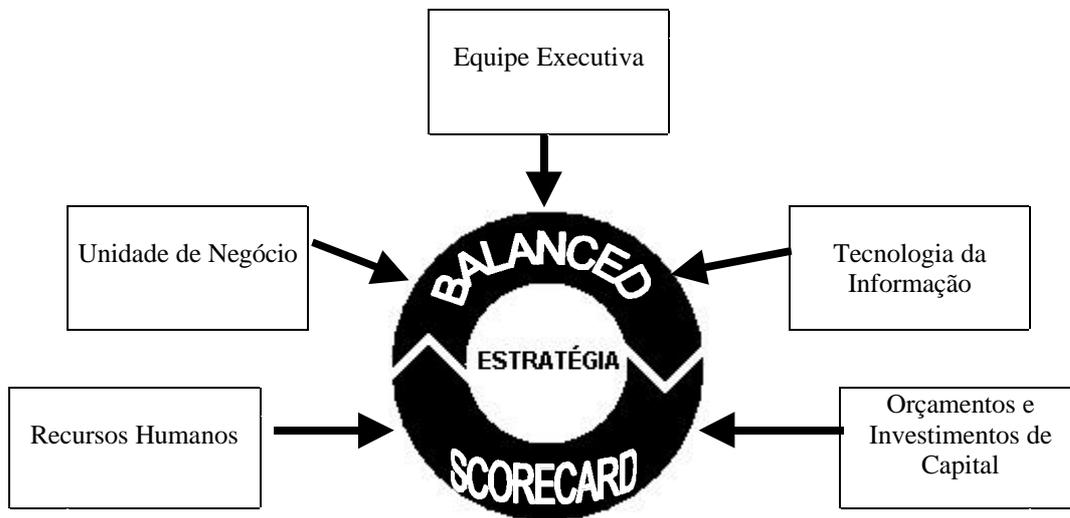


Figura 6 - Recursos na estratégia

Fonte : Kaplan e Norton (2001).

Segundo as pesquisas de Kaplan e Norton (2001) sobre empresas bem-sucedidas do BSC, revelou-se um padrão consistente na consecução do foco e do alinhamento estratégicos. Embora cada organização abordasse o desafio à sua própria maneira, em ritmos e seqüências diferentes, observa-se a atuação de cinco princípios comuns, que são chamados de princípios da organização, Figura 7, focalizada na estratégia.

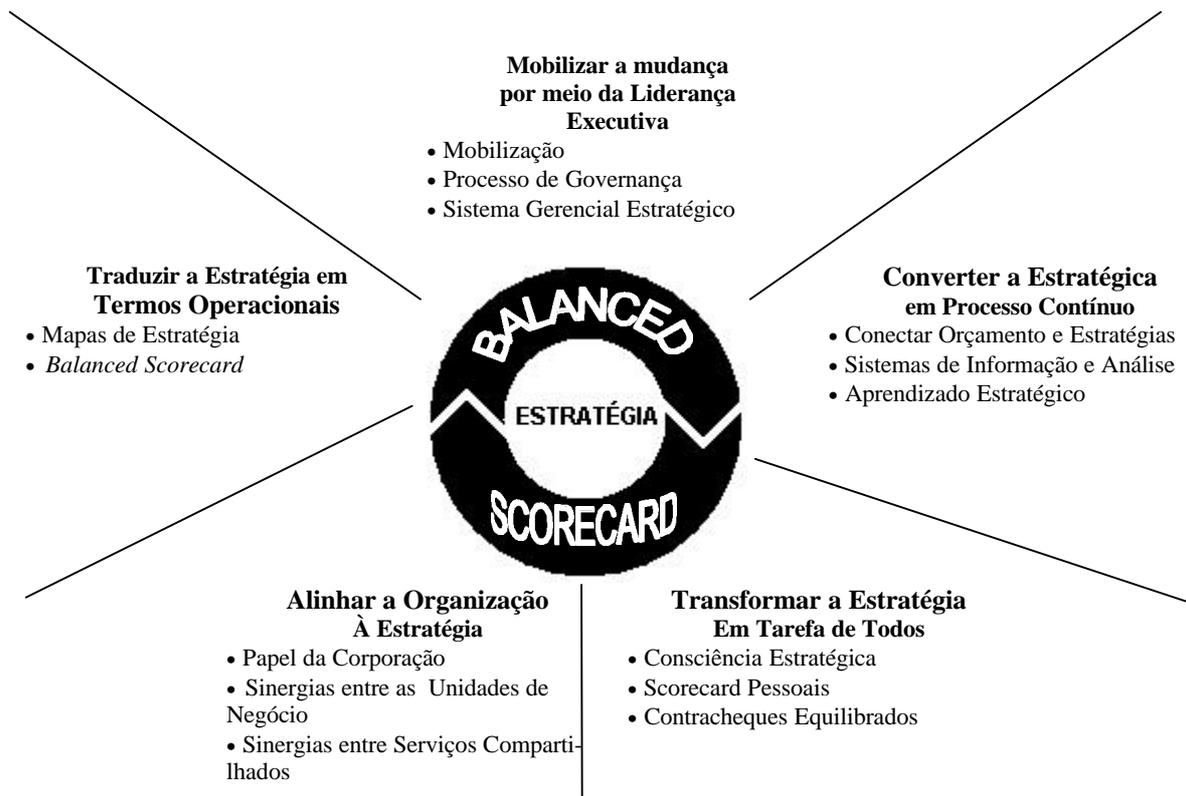


Figura 7 - Princípios da organização focalizada na estratégia

Fonte : Kaplan e Norton (2001).

4.2.1 1º Princípio: traduzir a estratégia em termos operacionais.

Uma empresa sem estratégia corre o risco de se transformar numa empresa sem princípios que se move ao capricho da concorrência, enquanto as empresas com princípios bem definidos alinham-se em torno deles.

Segundo Kaplan e Norton (2001) estes cinco princípios mantêm a estratégia como um direcionador. Pode-se traduzir a estratégia em termos operacionais e dizer que este é o primeiro princípio. A velocidade com que as novas estratégias são capazes de produzir resultados indica que o sucesso das empresas não resulta do lançamento de novos produtos ou serviços extraordinários, de grandes investimentos de capital, ou até mesmo da construção de novos ativos intangíveis ou "intelectuais". Evidentemente, as empresas devem desenvolver novos

produtos e serviços devem investir em ativos tangíveis e intangíveis. Mas esses investimentos não seriam capazes de proporcionar tais benefícios em poucos anos. Para alcançar resultados as empresas devem explorar melhor as capacidades e os ativos — tangíveis e intangíveis — já existentes em suas organizações. As novas estratégias das empresas e o BSC liberaram capacidades e ativos até então ocultos (ou congelados) dentro das velhas organizações (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 20).

Segundo Kaplan e Norton (2001) não é possível implementar a estratégia se não se conseguir descrevê-la. Ao contrário do que ocorre na área financeira, em que referenciais padronizados, como o livro razão, a demonstração do resultado e o balanço patrimonial documentam o plano e o desempenho financeiro, a descrição da estratégia não se baseia em referenciais de ampla aceitação. Há tantas maneiras diferentes de descrever a estratégia quanto o número de teóricos e de metodologias sobre estratégia.

Kaplan e Norton (2001) desde o lançamento do BSC vem trabalhando com mais de duzentas equipes executivas no planejamento de programas *scorecard*. Sempre iniciaram o projeto perguntando: “Qual é a estratégia?” A partir dessa base de experiência, criaram um referencial geral para a descrição e implementação de estratégias que consideraram tão útil quanto os referenciais utilizados pelos gerentes financeiros — demonstração do resultado, balanço patrimonial, demonstração do fluxo de caixa — para fins de planejamento financeiro e de elaboração de relatórios de desempenho. O novo referencial, que chamaram de “mapa estratégico”, é uma arquitetura lógica e abrangente para a descrição da estratégia. A ferramenta fornece os fundamentos para o projeto de um BSC que seja a pedra angular de um novo sistema gerencial estratégico.

4.2.2 2º Princípio : alinhar a organização à estratégia.

A sinergia é a meta mais abrangente do projeto organizacional. As organizações se compõem de numerosos setores, unidades de negócio e departamentos especializados, cada um com sua própria estratégia. Para que o desempenho organizacional seja superior à soma das partes, as estratégias individuais - posicionamento e potencialidade –, Figura 8, devem ser conectadas e integradas. A corporação define as conexões esperadas para a criação da sinergia e assegura a efetiva ocorrência dessas conexões — tarefa mais fácil de dizer do que de fazer (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 20).

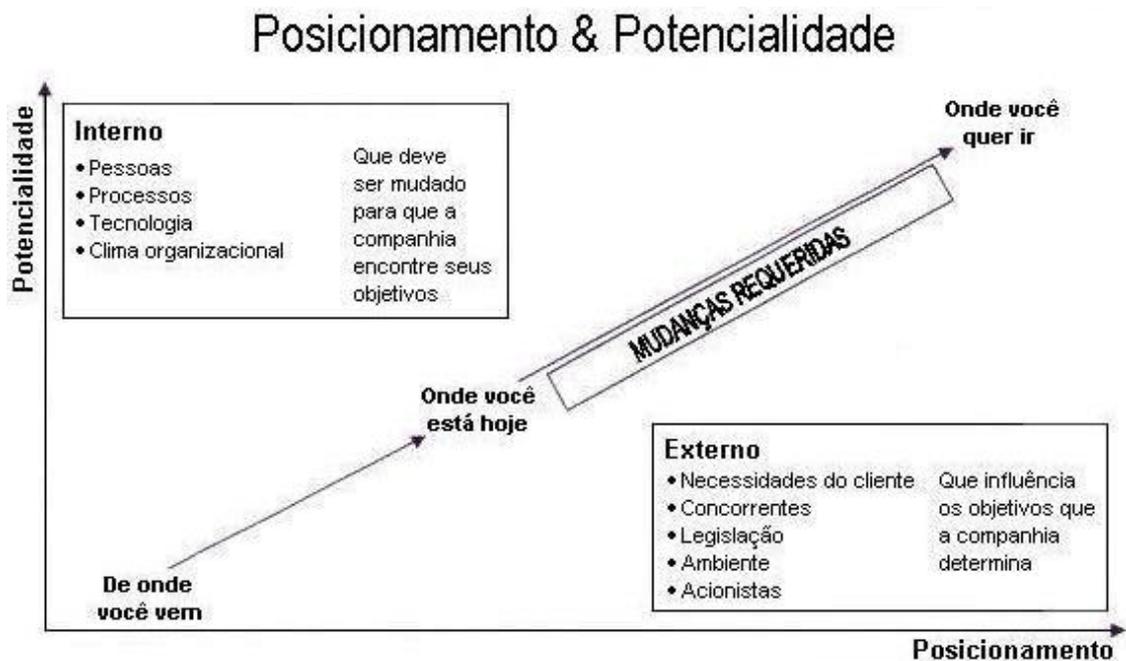


Figura 8 - Posicionamento & Potencialidade

Fonte : European Software Institute (2001)

Tradicionalmente, as organizações são projetadas em torno de especialidades funcionais, como finanças, fabricação, marketing, vendas, engenharia e compras. Na administração pública, as secretarias são estas especialidades funcionais. Cada secretaria tem sua própria linguagem e cultura. Daí surgem silos funcionais que se transformam em grandes obstáculos à

implementação da estratégia, pois a maioria das secretarias enfrenta grandes dificuldades de comunicação e coordenação entre essas funções especializadas, exemplo: saúde, educação e segurança pública.

No entanto, as organizações focalizadas na estratégia rompem essa barreira. Os executivos substituem as estruturas dos relatórios formais por temas e prioridades estratégicos que possibilitam a difusão de uma mensagem consistente e a adoção de um conjunto de prioridades coerentes em todas as diferentes unidades organizacionais dispersas. As unidades de negócio e as unidades de serviço compartilhado se conectam à estratégia por meio de temas e objetivos comuns que permeiam seus *scorecards*. Em todos os casos, as empresas bem-sucedidas usam os BSCs de maneira coordenada em toda a organização, para garantir que o todo exceda a soma das partes (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 20).

4.2.3 3º Princípio: transformar a estratégia em tarefa de todos

Segundo os estudos de Kaplan e Norton (2001, p. 20), equipes de liderança sênior e altas administrações das organizações que adotaram o BSC não tinham condições de implementar a estratégias sozinhas, necessitando da contribuição ativa de todos na organização. Surgia a questão de como difundir a estratégia, a partir da sala do conselho para as bases operacionais e, assim, para as linhas de frente das atividades cotidianas e dos serviços aos clientes.

Comentam ainda os autores que as organizações com estratégias direcionadas faz com que todos os empregados assumam a estratégia e conduzam suas tarefas cotidianas de modo a contribuir para o êxito da organização. Isso não é direção de cima para baixo. É comunicação de cima para baixo.

Os indivíduos distantes da corporação e das sedes regionais — como no caso citado pelos autores da refinaria de petróleo no Texas, no posto de gasolina em New Hampshire, nas

mesas de pedidos de pagamento de seguro em Dês Moines — são aqueles que descobrirão formas de atuação mais compatíveis com os objetivos estratégicos da empresa (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 22-23).

Segundo Kaplan e Norton (2001, p. 23):

Os executivos usam o BSC como ferramenta nos processos de comunicar a estratégia e educar a organização. Existem ainda alguns espectadores questionando a difusão da estratégia em toda organização, temendo o vazamento de informações valiosas para os concorrentes. Brian Baker, da Móbil, assim responde a esse questionamento: "O conhecimento de nossa estratégia de pouco adiantará aos concorrentes, se não souberem executá-la. Por outro lado, não temos condições de executar a estratégia se nosso pessoal desconhecê-la. É um risco que precisamos assumir."

Educam-se os empregados para assimilarem conceitos de negócio surpreendentemente sofisticados, contudo para compreender o *scorecard* os empregados necessitam aprender apenas sobre segmentação dos clientes, custeio variável e marketing de banco de dados.

Kaplan e Norton (2001, p. 23) relatam, ainda,: “[...]em vez de presumir que a força de trabalho não conseguiria absorver essas idéias – segmentação dos clientes, custeio variável, marketing de banco de dados -, as empresas efetuaram um esforço coordenado para treinar os empregados em todos os níveis da organização sobre esses componentes estratégicos críticos.”

Em seguida segundo os mesmos autores, as empresas introduziram nos níveis mais baixos da organização os *scorecards* do nível corporativo e das unidades de negócio. Em muitos casos, adotaram-se *scorecards* individuais para a definição de objetivos pessoais. A estratégia e o *scorecard* foram comunicados de maneira holística. Em vez de transmitir os objetivos por meio da cadeia de comando, como era de costume, toda a estratégia foi divulgada no estilo *top-down**⁴. As pessoas e os departamentos nos níveis mais baixos deviam desenvolver seus próprios objetivos, à luz das prioridades mais amplas. O processo redundou em muitas surpresas agradáveis, à medida que as pessoas identificavam áreas fora de sua responsabilidade funcional, em que, também eram capazes de contribuir (KAPLAN e NORTON, 2000, p. 23).

Finalmente, cada uma das organizações bem-sucedidas vinculou a remuneração por incentivos ao BSC. A maioria dos executivos optou por uma premiação de desempenho por equipe e não por indivíduo. Os *scorecards* das unidades de negócios e das divisões eram utilizados como base para a distribuição das recompensas, abordagem que enfatizava a importância do trabalho em equipe na execução da estratégia. A remuneração se fundamentava em até 25 indicadores estratégicos. Em vez de promover situações de confusão, como muitos receavam, os sistemas de remuneração baseados no *scorecard* aumentaram o interesse dos empregados por todos os componentes da estratégia e reforçaram a demanda por conhecimentos e informações sobre os indicadores do *scorecard*. Na realidade, a estratégia se transformou em tarefa cotidiana de todos, pois todos a compreendiam e estavam motivados para a sua execução.

⁴ *Top-down* : método de projeto e programação que parte do geral para o específico, em oposição à abordagem *bottom-up*, do específico para o geral. Projeto e programação *top-down* ou projeto e programação *bottom-up*. (N.T.)

4.2.4 4º Princípio: converter a estratégia em processo contínuo

Para a maioria das organizações, o processo gerencial se desenvolve em torno do orçamento e do plano operacional. A reunião gerencial mensal se concentra na revisão do desempenho em comparação com as previsões, na análise das variações do real em relação ao orçado e no desenvolvimento de planos de ação para cuidar das discrepâncias.

Não há nada de errado nessa abordagem em si. A gestão tática é imprescindível. Mas na maioria das organizações tudo se resume a isso. As pesquisas feitas pelos autores Kaplan e Norton (2001) indicam que 85% das equipes gerenciais passam menos de uma hora por mês discutindo estratégia. Não deve-se admirar que as estratégias não sejam implementadas, quando as discussões sobre estratégia nem mesmo constam dos programas e das agendas executivas. As organizações focalizadas na estratégia adotam uma abordagem diferente.

De acordo com Kaplan e Norton (2001) as empresas bem-sucedidas na adoção do BSC implementaram um processo de gerenciamento da estratégia. Trata-se do “processo de loop duplo”, que integra o gerenciamento tático (orçamentos financeiros e avaliações mensais) e o gerenciamento estratégico como um único processo sendo feito de forma ininterrupta e contínua. Em face da inexistência anterior de qualquer processo de gestão da estratégia, cada organização desenvolveu sua própria abordagem. Durante a implementação, emergiram três importantes temas.

Primeiro, as organizações começaram a conectar a estratégia ao processo orçamentário. O BSC forneceu os critérios para a avaliação dos investimentos e iniciativas potenciais.

Como apresentam Kaplan e Norton (2001, p. 24-25):

A motivação inicial do *Chemical Retail Bank* para a adoção ao *scorecard* foi a promoção do raciocínio estratégico na seleção de investimentos. Dentre os mais de 70 diferentes pedidos de financiamento interno, o banco constatou que mais de 50% não exerciam impacto sobre o *scorecard*, descartando-os como não estratégicos. Assim, desenvolveu-se um processo para o gerenciamento das iniciativas estratégicas. Embora o processo ocorresse durante a elaboração do orçamento anual, as iniciativas estratégicas eram tratadas de maneira diferente. As empresas descobriram que necessitavam de dois tipos de orçamento: um orçamento estratégico e um orçamento

operacional. Essa diferenciação é essencial. Da mesma maneira como o BSC tenta proteger as iniciativas de longo prazo da subotimização de curto prazo, o processo orçamentário também deve resguardar as iniciativas de longo prazo das pressões para a apresentação de bom desempenho financeiro no curto prazo[...] segundo passo e mais importante foi a implementação de reuniões gerenciais simples para a avaliação da estratégia. Por mais óbvia que pareça essa prática, tais reuniões não existiam no passado. Agora, agendavam-se reuniões gerenciais mensais ou trimestrais para discutir o BSC, de modo que um amplo espectro de gerentes participasse da estratégia. Assim, liberou-se um novo tipo de energia. As pessoas usavam termos com vibrante para descrever os eventos. Sistemas de feedback foram implementados para respaldar o processo. De início, os sistemas se destinavam a atender às necessidades da equipe executiva. Mas muitas das organizações deram um passo adiante, por meio da criação de relatórios abertos, tornando os resultados do desempenho disponíveis para todos na organização. Com base no princípio de que a "estratégia é tarefa de todos", essas empresas capacitaram "todas as pessoas", proporcionando a todos os empregados o conhecimento necessário à execução do respectivo trabalho. Na CIGNA, uma agente de seguros de primeira linha tomava conhecimento dos relatórios de desempenho antes de um executivo de linha, se por acaso estivesse monitorando o sistema de feedback. A situação criou um conjunto de questões culturais que revolucionaram as abordagens tradicionais sobre poder e desempenho

Por fim, o processo de aprendizado e adaptação da estratégia foi consagrado como uma evolução. Os BSCs iniciais representavam hipóteses sobre a estratégia; eles eram a melhor estimativa, na época da formulação, das ações que redundariam no sucesso financeiro de longo prazo. O processo de desenvolvimento do *scorecard* ajudou a explicitar as relações de causa e efeito nas hipóteses estratégicas. À medida que se implementava o *scorecard* e os sistemas de feedback reportavam o progresso, as organizações tinham condições de testar as hipóteses da estratégia.

A Brown & Root Energy Services, por exemplo, adotava testes formais, usando correlações estatísticas entre os indicadores do *scorecard* para determinar se, por exemplo, os programas de capacitação dos empregados estavam aumentando a satisfação dos clientes e melhorando os processos. Outras empresas, como o *Chemical Retail Bank*, testavam as hipóteses de maneira mais qualitativa, durante reuniões em que os gerentes validavam e refinavam os programas em andamento para melhorar a qualidade dos serviços e aumentar o grau de retenção de clientes. Algumas, também, recorriam às reuniões para apurar o surgimento de novas oportunidades estratégicas ainda não incluídas no *scorecard*. Em cada caso, as idéias e o aprendizado eram um processo contínuo dentro da organização. Em vez de esperar pelo

ciclo orçamentário do ano seguinte, as prioridades e o *scorecard* eram atualizados de imediato. De maneira muito semelhante à da navegação que conduz a uma embarcação numa longa jornada, sempre sensível às mudanças dos ventos e das correntes para a oportuna adaptação do curso, os executivos das empresas bem-sucedidas utilizavam as idéias e o aprendizado da organização para assegurar a constante sintonia final das estratégias. No princípio tratava-se de um evento anual isolado, em seguida a estratégia se converteu em processo de discussão contínua, abrangente com a participação de todos os envolvidos.

4.2.5 5º Princípio: mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

Tem-se demonstrado através da experiência, reiteradamente, que a condição isolada mais importante para o sucesso da empresa é o senso de propriedade e o envolvimento ativo da equipe executiva, mesmo que nos primeiros quatro princípios haja o respaldo por parte do BSC ao processo e as ferramentas empregadas. Nunca é demais lembrar e enfatizar que os processos e às ferramentas não são suficientes para implantação do BSC.

A estratégia deve ser difundida em praticamente todas as partes da organização, no trabalho em equipe e, também, na coordenação das mudanças dos processos. A estratégia exige mudanças, demanda nas diversas esferas das organizações. E a implementação da estratégia requer atenção e foco contínuos nas iniciativas e na execução das mudanças. Se as pessoas no topo não atuarem como líderes vibrantes do processo, as mudanças não ocorrerão, e a estratégia não será implementada, perdendo-se a oportunidade de desempenho extraordinário.

De acordo com Kaplan e Norton (2001, p. 26-27):

O programa de BSC bem-sucedido começa com o reconhecimento de que não se trata de um projeto de "mensuração", mas sim de um programa de mudança. De início, o foco é a mobilização e a criação de impulso para o lançamento do processo. Após a mobilização da organização, o foco se desloca para a governança, com ênfase em abordagens fluidas e baseadas no trabalho em equipe, como meio de lidar com a natureza não estruturada da transição para um novo modelo de desempenho. Por fim, de maneira gradual ao longo do tempo, desenvolve-se um novo sistema gerencial — um sistema gerencial estratégico que institucionaliza os novos valores

culturais e as novas estruturas em novo sistema de gestão. As novas fases podem desenrolar-se ao longo de dois ou três anos.

A primeira fase, mobilização, esclarece para a organização por que a mudança é necessária; é preciso descongelar a organização. Kotter (apud Kaplan, 2000, p. 27) descreve como as mudanças revolucionárias começam no topo, com três ações distintas dos líderes: (1) infusão do senso de urgência, (2) formação de uma coalizão orientadora e (3) desenvolvimento da visão e estratégia. Os líderes das organizações que adotaram com êxito o BSC nitidamente seguiram essas recomendações. Várias das empresas adeptas enfrentavam tempos difíceis. A ameaça evidente de fracasso e de perda de emprego era um fator motivador que promovia a receptividade à mudança. Mas o papel do BSC como indutor da mudança e do desempenho extraordinário não deve limitar-se a situações de dificuldade. Muitas vezes, os executivos de empresas que já apresentam bom desempenho criam metas distendidas para evitar que a organização se torne complacente. Eles utilizam o *scorecard* para comunicar a visão de um desempenho futuro drasticamente melhor que o do presente. A primeira tarefa da liderança executiva na organização focalizada na estratégia é tornar a necessidade de mudança em algo óbvio para todos.

Os executivos estabelecem um processo de governança para orientar a transição logo após ter sido deflagrada a mudança. O processo define, demonstra e reforça os novos valores culturais da organização, e exige e é relevante o rompimento com as tradicionais estruturas de poder. Equipes estratégicas são criadas também, realizam-se reuniões coletivas com o pessoal promove-se a comunicação aberta em toda a organização, e isto são componentes imprescindíveis da governança de transição.

Com a evolução do processo, os executivos modificam o sistema gerencial existente para consolidar o progresso e reforçar as mudanças. Comentam Kaplan e Norton (2001):

Os padrões eram diferentes em cada organização de nosso estudo. Por exemplo, a CIGNA vinculou a remuneração dos executivos ao *scorecard* já no primeiro ano,

enquanto a Móbil esperou até o segundo ano. A CIGNA e a Móbil estenderam o *scorecard* até a base da organização, ao passo que o *Chemical Retail Bank* foi apenas até os níveis intermediários. Todas as organizações conectaram o BSC ao processo de planejamento e orçamento logo no primeiro momento. No entanto, não importa a seqüência, cada organização construiu novos sistemas gerenciais que acabaram apresentando grandes semelhanças uns com os outros. Por meio da conexão dos processos tradicionais, como remuneração e alocação de recursos, ao BSC, que descrevia a estratégia, as organizações criaram um sistema gerencial estratégico. O *scorecard* expressava a estratégia ao mesmo tempo em que o sistema gerencial interligava todas as partes da organização ao *scorecard* estratégico.

Para bons executivos, evidentemente, não há “estado estável”. Contudo, ao infundir a nova estratégia e a nova cultura no sistema gerencial, as empresas, às vezes, erguem barreiras ao progresso futuro. A paisagem competitiva se encontra em constante mudança; logo, as estratégias devem evoluir continuamente para refletir as transformações nas oportunidades e ameaças. A estratégia é um processo contínuo. A arte da liderança é o equilíbrio delicado das tensões entre estabilidade e mudança.

4.3 BALANCED SCORECARD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As obras de Kaplan e Norton (2001) originaram-se a partir de artigos escritos e condensados no decorrer de anos de trabalhos e experiências dos autores na esfera da iniciativa privada. Já as obras *Condutores da Performance* e *Organização Orientada para a Estratégia* apresentam modelos de *Scorecard* no Setor Público e *Scorecard* Estratégicos em Organizações sem fins lucrativos.

O BSC é, sem dúvida alguma, um instrumento que complementa as medições baseadas apenas em indicadores financeiros, conseqüentemente, a maioria dos casos encontrados na administração pública dizem respeito a estes modelos.

A arquitetura original apresentada por Kaplan e Norton (2001) deverá ser modificada para as entidades não-governamentais. Considerando-se que na administração pública a perspectiva financeira não é a mais importante, é necessário que se façam adaptações.

Na iniciativa privada ocorre a compra do produto ou serviço pela mesma pessoa que paga por eles. Na prestação do serviço público, segundo Kaplan e Norton (2001, p. 147):

as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem pensar na inserção de um objetivo abrangente no alto de seus *scorecards*, representando seu propósito de longo prazo: por exemplo, redução da pobreza e do analfabetismo ou melhoria do meio ambiente. Em seguida, os objetivos do *scorecard* devem ser orientados para a consecução desses objetivos de alto nível.

Na administração pública existem fatores limitadores para a implantação do BSC: sindicatos de funcionários, processo de contratação através de concurso só de provas e sem apresentação de experiências anterior comprometem a performance da administração pública.

Osborne e Gaebler (1994) citam que os governos alguns anos atrás nos EUA não eram sindicalizados. Tampouco tinha a justiça tornado ilegal o apadrinhamento nas contratações e demissões, e protegido a maioria dos empregados contra a demissão sem justa causa. Em outras palavras, a maioria das práticas que os procedimentos do serviço público civil procura coibir já foi eliminada, tornada ilegal, ou mesmo inviabilizada por força de acordos coletivos de livre negociação. Ainda assim, a mentalidade controladora persiste, criando impasses administrativos que fazem da administração pública a *arte do impossível*. (OSBORNE, 1994, p. 134).

Funcionários e servidores com estabilidade do exercício na função pública são alguns destes fatores limitantes, a não ser que sejam treinados e disciplinados e, também, recebam remuneração de acordo com sua produtividade. Citam-se os funcionários do Governo Federal, Estadual e Tributos que são beneficiados com metas de produtividade. Passa-se a qualificar os funcionários pela sua produtividade e também pela sua qualificação. Isto não acontece na administração pública municipal, devido a sua estrutura.

Osborne e Gaebler (1994) dizem que, nos órgãos de pesquisa científica, um ex-diretor teria dito, certa vez, que “os cortes de pessoal substituem profissionais altamente treinados e

especializados por pessoas sem qualquer conhecimento ou experiência na área. Privilegia-se o tempo de casa, que privilegia a destruição.”

Em nível federal, nos EUA, as coisas podem ser ainda piores. Os servidores federais referem-se a seus colegas como pessoas que passam o dia lendo revistas, planejando cruzeiros ou comprando e vendendo ações. Scott Shugger, que entrevistou um grande número de servidores federais para o *Washington Monthly*, descobriu que, do total de funcionários dos departamentos, estima-se que de 25 a 50% seriam absolutamente dispensáveis (OSBORNE, 1994, 137).

No Brasil a administração pública tem enfrentado situações, senão iguais, piores as apresentadas nos EUA, tendo em vista a estabilidade no serviço público após decorrido o estágio probatório de três anos da posse no cargo. O servidor público, a exemplo do funcionário norte-americano possui um sindicato paternalista que muitas vezes não dispensa a realização de greves e artifícios de improdutividade para obstrução do bom andamento do serviço público em detrimento de seu salários incompatíveis com o retorno de seu trabalho dado a sociedade.

Kaplan e Norton (2001, p. 145) apresentam os órgãos governamentais e as organizações sem fins lucrativos como sendo organismos que enfrentam sérias dificuldades na definição nítida de suas estratégias.

Deparamos com documentos sobre ‘estratégia’ com mais de 50 páginas. E boa parte desses documentos, após a explicitação da missão e da visão, consiste de listas de programas e iniciativas, em vez de resultados almejados pela organização. Essas entidades precisam compreender a admoestação de Michael Porter de que : “estratégia não é apenas o que a organização pretende fazer, mas também o que a organização decide não fazer” mensagem sobremodo relevante para organizações sem fins lucrativos e para órgãos governamentais.

Boa parte dos primeiros *scorecards* das organizações sem fins lucrativos e governamentais destaca temas de excelência operacional. Essas organizações consideram como fenômeno de particular importância a missão vigente e tentam executar seus trabalhos com maior

eficiência — reduzir custos, incorrer em menos defeitos e atuar com mais rapidez. Em geral, o projeto decorre de um novo programa de qualidade que enfatiza a melhoria dos processos internos. É raro encontrar organizações sem fins lucrativos que se concentrem em estratégias enquadráveis nas modalidades liderança do produto ou intimidade com o cliente (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 146).

A Cidade de Charlotte, Carolina do Norte, nos EUA, tem o cliente como base de sua estratégia, ao selecionar um conjunto integrado de temas estratégicos, com o propósito de criar notável valor para seus cidadãos. A *United Way of Southeastern* na, Nova Inglaterra, entidade não lucrativa, também desenvolveu uma estratégia de intimidade com o cliente (doadores). Outras organizações não lucrativas — *May Institute, Inc. e New Profit, Inc.* — adotaram posição nítida de liderança do produto. O *May Institute* recorre a parcerias com universidades e pesquisadores para oferecer os melhores tratamentos comportamentais e reabilitadores. O *New Profit* desenvolve processos de seleção, monitoramento e governança exclusivos entre entidades não lucrativas. O *Montefiore University Hospital* usa uma combinação de liderança do produto (em seus centros de excelência) e ótimo relacionamento com os clientes — por meio de seus novos centros de tratamento orientados para o paciente — para conquistar participação de mercado em sua área de atuação. Assim, as entidades governamentais e sem fins lucrativos são capazes de adotar estratégias e desenvolver vantagem competitiva que não se limitem à pura excelência operacional. Mas necessita-se de visão e liderança para superar a simples melhoria dos processos existentes e construir uma estratégia que saliente que processos e atividades são efetivamente mais importantes (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 146).

A maioria das entidades governamentais e não lucrativas enfrenta dificuldade com a arquitetura original do BSC, na qual a perspectiva financeira é colocada no topo da hierarquia. Considerando que o sucesso financeiro não é o principal objetivo da maioria dessas organiza-

ções, é possível reformular a arquitetura para colocar os clientes ou constituintes no alto da pirâmide (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 146-147).

Nas transações do setor privado, o cliente ao mesmo tempo paga pelo serviço e recebe o serviço. As duas faces são tão complementares que raramente se raciocina sobre elas isoladamente. Mas numa organização sem fins lucrativos, os doadores fornecem os recursos financeiros — pagam pelos serviços — enquanto outro grupo, os constituintes, recebe o serviço. Quem é o cliente — quem paga ou quem recebe? Em vez de serem forçadas a tomar essa decisão salomônica, organizações podem inserir a perspectiva do doador e a perspectiva do beneficiário no alto de seus BSCs. Elas desenvolvem objetivos tanto para os doadores como para os beneficiários e então identificam os processos internos que fornecerão as almejadas proposições de valor para ambos os grupos de "clientes" (KAPLAN e NORTON, 2001, p.147).

De fato, as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem pensar na inserção de um objetivo abrangente no alto de seus *scorecards*, representando seu propósito de longo prazo, por exemplo, redução da pobreza e do analfabetismo ou melhoria do meio ambiente. Em seguida, os objetivos do *scorecard* devem ser orientados para a consecução desses objetivos de alto nível. Para uma empresa do setor privado, os indicadores significam responsabilidade perante os proprietários, os acionistas. Todavia, para uma entidade não lucrativa ou órgão governamental, os indicadores financeiros não demonstram se a organização está cumprindo sua missão. A missão da organização deve ser destacada e avaliada no nível mais alto do *scorecard*. A inserção do objetivo abrangente no BSC das entidades não lucrativas ou dos órgãos governamentais comunica com nitidez a missão de longo prazo da organização (KAPLAN e NORTON, 2001, p.147).

Contudo, até mesmo os objetivos financeiros e para os clientes talvez necessitem de reformulação nas organizações governamentais. Pense no caso dos órgãos reguladores e fís-

calizadores, que monitoram e punem as infrações às normas ambientais, de segurança e saúde. À medida que exercem sua função — detectar transgressões e multar ou prender os transgressores das leis e regulamentos — esses órgãos podem buscar em seus "clientes imediatos" indicadores de satisfação e fidelidade? Evidentemente que não. Os verdadeiros "clientes" dessas organizações são os cidadãos em geral, que se beneficiam da aplicação e fiscalização eficaz, mas não violenta ou idiossincrática, das leis e regulamentos. A Figura 9 mostra um referencial modificado, em que um órgão governamental tem três perspectivas de alto nível: (KAPLAN e NORTON, 2001, p.147).

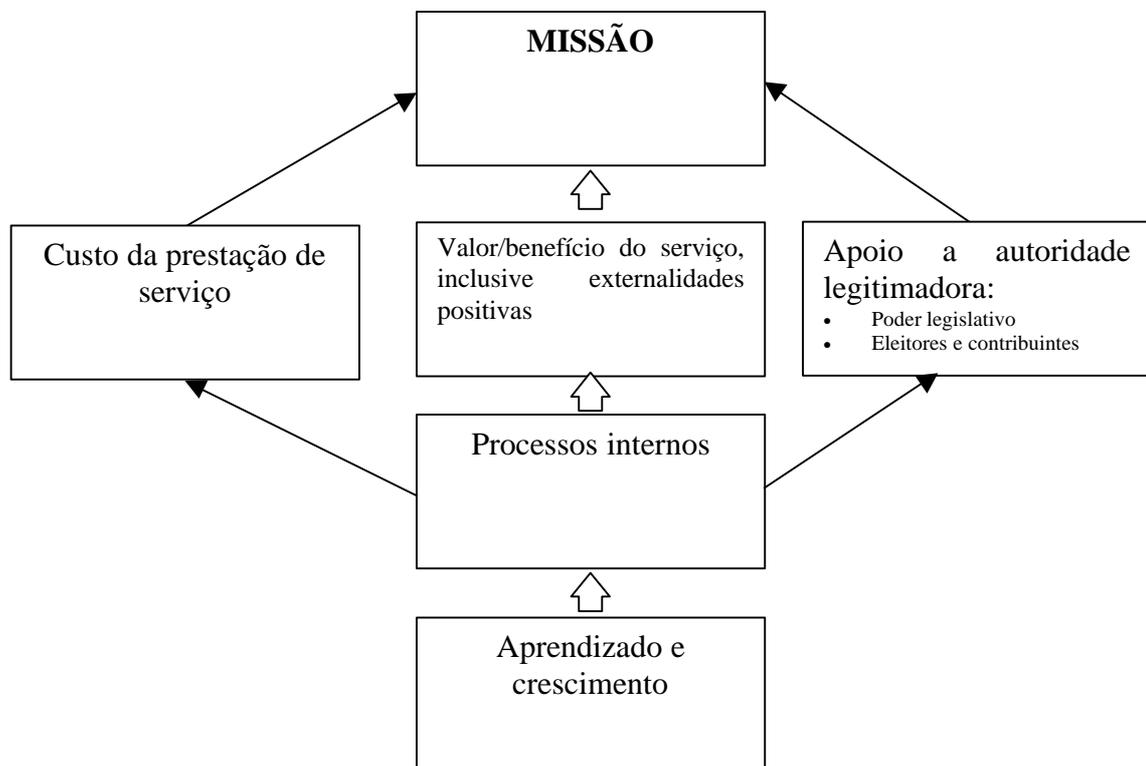


Figura 9 - Perspectiva financeira e do cliente para órgãos do setor público

Fonte : Kaplan e Norton (2001)

Assim, em geral, as organizações do setor público precisam atender a três objetivos de alto nível para cumprir sua missão: criar valor, a custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuos de sua fonte de financiamento. A partir daí, o órgão define as metas

para os processos internos e para o aprendizado e crescimento que o capacitarão a atingir os objetivos nessas três perspectivas (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 149).

Apresentam-se modelos de *scorecards* nas diversas áreas como: administração pública, especificamente na educação, segurança e órgãos públicos e, também nas cidades. Outros exemplos de *scorecard* são apresentados em áreas afins, isto é, em atividades paraestatais como entidades sem fins lucrativos (ONGs) e organizações de assistência médica.

4.3.1 BSC na educação pública

Por não mensurar os resultados, nos EUA, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas. Gastam cada vez mais em educação pública, e as médias de desempenho escolar e a taxa de evasão escolar pouco se alteram. Gastam cada vez mais em treinamento profissionalizante para os desempregados assistidos pelo seguro-desemprego, e o número de desempregados só se faz aumentar. O mesmo ocorre com o contingente policial, a administração carcerária, e com os índices de criminalidade que continuam a subir (OSBORNE, 1994, p. 151).

Osborne (1994) na obra reinventando o governo cita Peter Druker e faz algumas referências ainda à educação pública. A maioria das pessoas que cursaram a escola pública nos EUA traz gravada em sua mente as relações a seguir: associam-se escolas a prédios, com crianças sendo divididas por salas, alunos sem escolhas, os pais sem escolhas, e as escolas não tendo de competir para ganhar alunos (clientes), literalmente Osborne (1994) cita que: “o céu é azul e a escola é um monopólio.”

Os Estados Unidos são o único grande país desenvolvido onde não há competição na área do ensino público. Os franceses têm dois sistemas paralelos de ensino elementar: o público e o católico, ambos pagos pelo governo. O mesmo acontece com os italianos. A Alemanha tem o *Gymnasium*, uma escola pré-universitária para uma elite relativamente pequena. No

Japão, as escolas são classificadas segundo o rendimento de seus alunos no exame vestibular. Os professores das escolas mais conceituadas são reconhecidas, promovidos e pagos de maneira diretamente proporcional,. A escola pública americana ao contrário, detém um quase monopólio : não há acompanhamento de rendimento escolar e a repetição praticamente inexistente, dentro ou fora do sistema (DRUCKER, 1988 apud OSBORNE, 1994, p. 99).

A educação no Brasil tem recebido grande atenção por parte do governo federal, como exemplo o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. Este fundo tem sua execução em nível municipal e fomenta a educação brasileira na sua célula mais básica, o município.

Os conselhos municipais brasileiros muitas vezes não sabem de seu potencial em termos gerenciais e, também, em termos estratégicos. Contudo há muito que se fazer nestas áreas a partir da implantação de planos estratégicos voltados para a integração destes conselhos com a estratégia montada pela Secretaria de Educação. Grandes esforços têm sido devotados na Suécia para desenvolver medidas melhores do que as pessoas pensam sobre a qualidade dos serviços municipais.

O conselho do bem-estar e educação da criança no município sueco de Västervik nos oferece um exemplo, O *scorecard*, fig.10, é mais parecido com um modelo de investidor (OLVE et al., 2001, p. 314).

Diversos municípios suecos estão testando alternativas diferentes, protótipos, para as medidas de desempenho relacionando com as perspectivas de forma diferente a apresentada no modelo do BSC. Este modelo de investidor apresentado na educação é uma mutação na forma criada para o conselho de educação de Västervik.

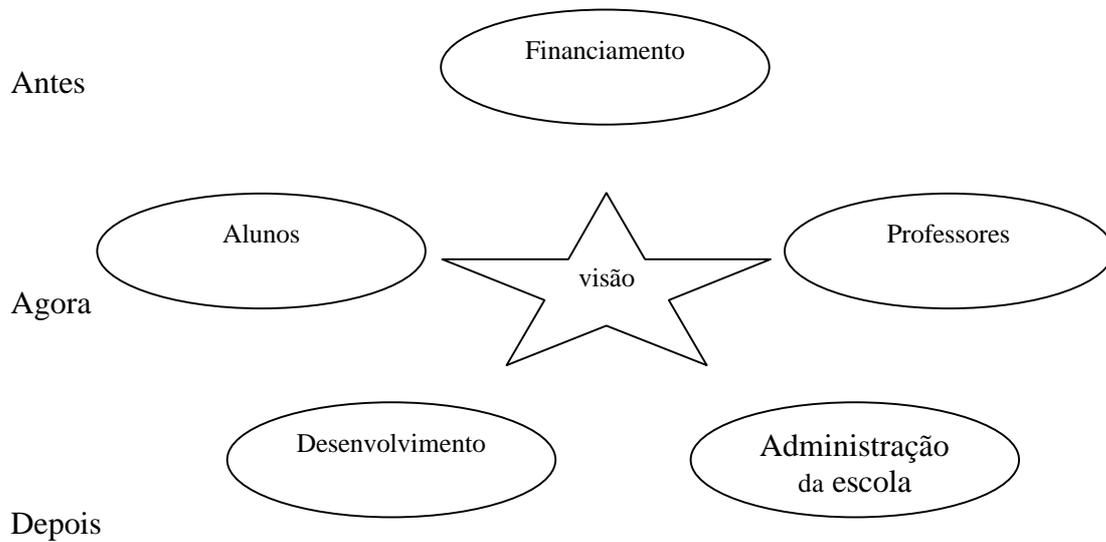


Figura 10 - BSC e o conselho de educação em um município.

Fonte: OLVE, ROY, WETTER, (2001, p 314).

As medidas são uma mistura dos índices em uma escala de cinco pontos (a maioria dos índices que envolve os estudantes e funcionários), dos percentuais (medidas financeiras), das quantias (dinheiro gastos em IT) e dos números (novos programas educacionais) (OLVE et al., 2001, p. 315).

O *scorecard* equilibrado (BSC) pode-se dizer que ajusta o alvo e mantém o controle da estratégia na busca dos macroobjetivos propostos, já está há mais tempo sob pesquisa e o argumento básico do sistema BSC é um jogo de medidas financeiras e não-financeira que relacionam-se aos fatores críticos do sucesso de uma companhia ou mesmo de entidades públicas. Em Västervik, o conselho desenvolveu um protótipo usando o programa Excel para apresentar os números da performance e do status nas diferentes perspectivas. As principais medidas estão no quadro abaixo (OLVE et al., 2001, p. 316).

Perspectivas	Medidas
Finanças	Resultados comparados para o orçamento (vários percentuais diferentes)
Estudantes	Qualidade (conhecimento, senso de segurança, desenvolvimento)
	Estudantes satisfeitos
	Problemas
Professores e funcionários	Envolvimento dos pais
	Competência/comprometimento
	Cooperação
	Satisfação no trabalho
Desenvolvimento	Desenvolvimento da competência
	Investimento em IT
	Novos métodos de ensino
	Novos programas educacionais
Administração da escola	Desenvolvimento da competência
	Eficiência do conselho
	Eficiência da administração
	Desenvolvimento dos funcionários
	Avaliações

Quadro 2 - Scorecard na educação

Fonte: OLVE, ROY, WETTER, (2001, p 316).

4.3.2 BSC em órgãos públicos

Muitos órgãos do governo dos Estados Unidos estão desenvolvendo *scorecards*, inclusive unidades do Departamento de Defesa. O conceito do BSC foi endossado pela *National Partnership for Reinventing Government* conforme Kaplan (2001, p 153):

Por que será que você como líder governamental deve tentar desenvolver um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho ... Porque você precisa conhecer as expectativas de seus clientes e saber quais devem ser os atributos de seus funcionários para atender a essas expectativas. Porque você não pode realizar seus objetivos declarados sem levar em conta essas expectativas e necessidades. E o mais importante, porque é eficaz, como pode ser visto pelo sucesso de seus parceiros ⁵

⁵ Balancing Measures: Best practices in Performance Management (Washington DC: National Partnership for Reinventing Government, agosto de 1999) da obra de Kaplan e Norton, 2001, p.173.

Um primeiro êxito ocorreu na *Veterans Benefit Administration* — VBA (Administração de Benefícios para Veteranos), do *Department of Veterans Affairs* (Departamento de Assuntos de Veteranos) dos Estados Unidos. De início, a VBA constituiu um comitê para determinar como cumprir o *Government Performance and Results Act* — GPRA (Lei sobre Desempenho e Resultados do Governo). As discussões logo versavam sobre o BSC e sobre como essa ferramenta ajudaria a agência a cumprir o GPRA e a ser mais eficaz. A VBA passou muito tempo buscando o consenso sobre seus objetivos, o que em si já era um desafio, pois historicamente suas cinco áreas de atividade se consideravam muito diferentes entre si. O comitê constatou que o sistema de mensuração então vigente ignorava três importantes constituintes: os veteranos (beneficiários), os empregados e os contribuintes. O comitê desenvolveu um BSC simples. Mesmo com apenas cinco indicadores, o *scorecard* proporcionou uma visão mais equilibrada da missão e estratégia da VBA de acordo com Kaplan e Norton (2001, p. 153-154):

1. Satisfação dos clientes (veteranos)
2. Custo (contribuinte)
3. Velocidade
4. Exatidão
5. Desenvolvimento do pessoal

Anteriormente, os escritórios da VBA eram comparados apenas em termos de velocidade de processamento. O *scorecard* possibilitava comparações ao longo dos cinco indicadores, inclusive satisfação do cliente, que antes não era objeto de mensuração. Um diretor concluiu que o *scorecard* é a base para determinar o cumprimento das metas estratégicas de curto e longo prazo e que o *scorecard* acabará por se tornar ligado aos sistemas de avaliação de desempenho e de recompensas e reconhecimento. Diz, ainda que as opções sobre estrutura organizacional devem estar interligadas para que a organização tenha uma linha de visão clara. Segundo esse diretor o *scorecard* é o pivô que sustenta todas as opções na organização. Em 1996, a divisão de compras do departamento de transporte dos Estados Unidos (DOT) foi um dos primeiros órgãos governamentais a adotar o *scorecard*. Lori Byrd, líder do projeto, relatou que desde então os prazos de processamento caíram drasticamente e que os indicadores de satisfação aumentaram de maneira generalizada. O BSC tem sido reconhecido em todo o DOT como importante ferramenta para facilitar a mudança cultural e promover a inovação dentro do Departamento. O BSC de compras serviu como importante programa piloto que outras grandes áreas adotaram e adaptaram. O BSC de compras tem sido importante catalisador do departamento em todos os níveis e programas. Muitas outras agências federais, inclusive o Centro de Logística da *Federal Aviation Agency* e o *National Reconnaissance Office*, adotaram o *scorecard* para alinhar a organização à estratégia e assumir maior responsabilidade pelo desempenho.

5 MÉTODO DE PESQUISA

O método de pesquisa adotado neste trabalho foi o estudo de caso. Este método, segundo Yin (2001, p. 27), é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se poder manipular comportamentos relevantes. O autor ainda define como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

O estudo de caso conta ainda com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, acrescentando duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. A ampla possibilidade de trabalhar com diversas evidências é o poder diferenciador do estudo de caso. O grande diferenciador em relação à pesquisa histórica é a capacidade do estudo de caso em lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas, e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional.

Exemplificando, o estudo de caso pode estar na observação tão-somente das variáveis em que haja realmente um interesse maior e que sejam observadas num laboratório. Ou pode ocorrer ainda em um campo, onde deu origem ao termo *experimento social* para se ocupar da pesquisa em que os pesquisadores “tratam” grupos inteiros de pessoas de maneiras diferentes. Como esforço de pesquisa contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Enfim, na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social são os campos onde podemos encontrar a utilização do estudo de caso como uma estratégia de pesquisa.

Como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados. E especialmente na administração pública e na ciência política o método é apresentado sob

duas formas: caso único e casos múltiplos. A maneira como a estratégia é definida e implementada constitui a forma como vai proceder ao pesquisar o fenômeno, ou seja, como uma abordagem denominada de caso único ou, então, caso múltiplo.

A investigação empírica cujo fenômeno investigado é contemporâneo e está dentro de seu contexto na vida real, pode ser conceituada como um estudo de caso e, especialmente, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Em outras palavras, pode-se utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente se quiser lidar com condições contextuais – acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo.

Segundo Yin (2001, p. 32):

Por exemplo, um experimento deliberadamente separa um fenômeno de seu contexto, de forma que se pode dedicar alguma atenção apenas a algumas variáveis (em geral, o contexto é “controlado” pelo ambiente de laboratório) em comparação, uma pesquisa histórica não lida com situações emaranhadas entre fenômeno e contexto, mas em geral com acontecimentos não-contemporâneos. Finalmente, os levantamentos podem até tentar dar conta de fenômeno e contexto, mas sua capacidade de investigar o contexto é extremamente limitada. O elaborador do levantamento, por exemplo, esforça-se ao máximo para limitar o número de variáveis a serem analisadas (e, por conseguinte, o número de questões que pode ser feito) a fim de se manter seguramente dentro do número de respondentes participantes do levantamento.

5.1 METODOLOGIA NA CONSTRUÇÃO DO MODELO

A construção do BSC na escola Jacob Longoni (ver seção 6.1) surgiu a partir do modelo abaixo descrito.

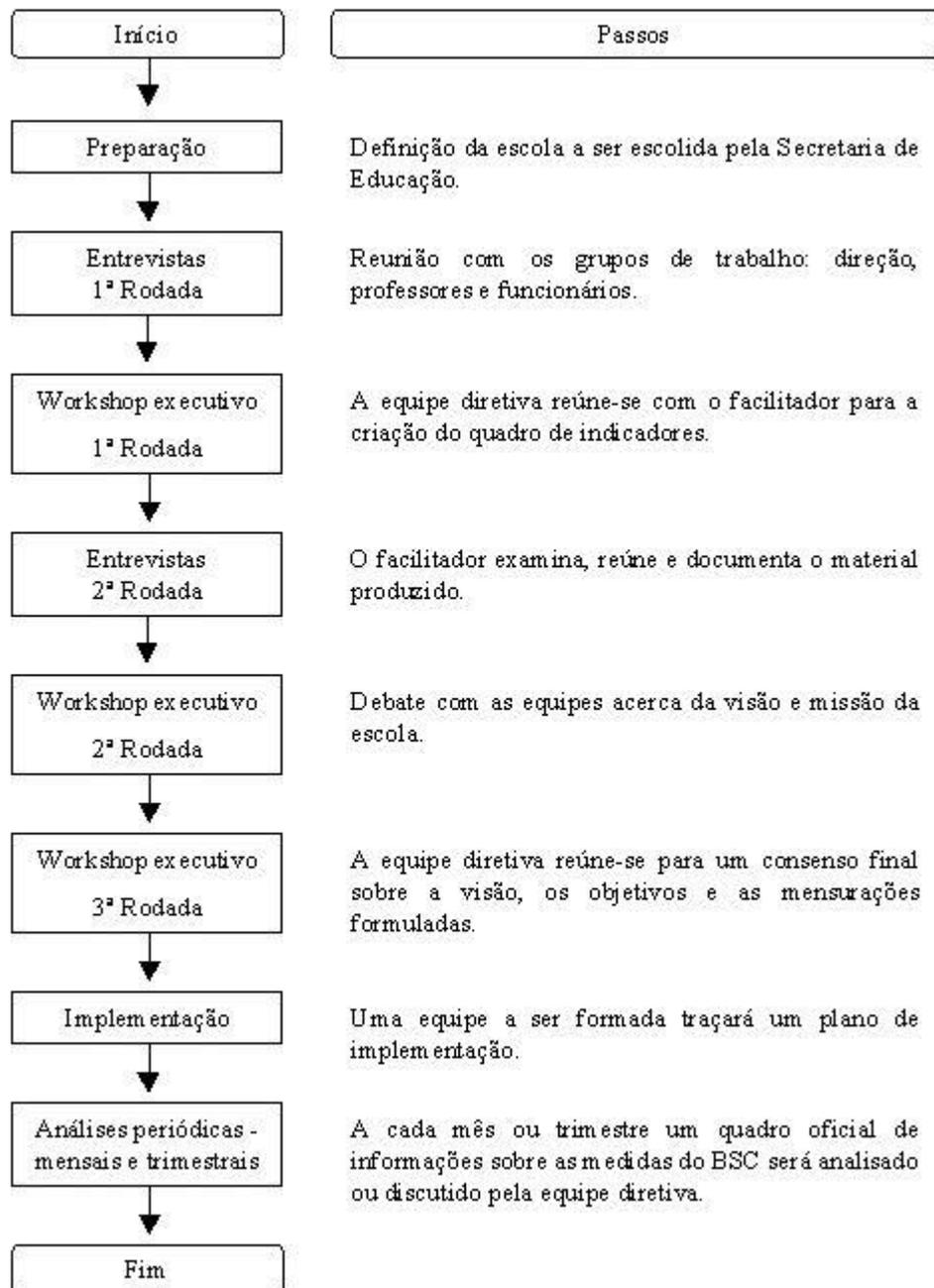


Figura 11 – Etapas do BSC da Escola Municipal Jacob Longoni

Na preparação do quadro equilibrado de indicadores – BSC - a Secretaria Municipal de Educação definiu a Escola Municipal Jacob Longoni para seguir um plano de desenvolvimento sistemático que estimulasse o comprometimento do(a) Diretor(a) da escola, dos professores e do corpo diretivo da escola. Segue abaixo o desenvolvimento das etapas.

1 Preparação – 2 semanas

Preparação: primeiro a Secretaria Municipal de Educação definiu a escola na qual se pudesse avaliar o desempenho através de um quadro de indicadores. Em geral, o quadro de indicadores se aplica a uma unidade de negócio (escola) que possua seus próprios clientes (estudantes), recursos humanos (professores, funcionários e colaboradores), participação comunitária (bairro e associações) e instalações (salas de aula, infra-estrutura e espaço escolar).

Tempo: duas semanas

2 Entrevistas – 5 dias

Entrevistas: primeira rodada – todos os grupos de trabalho, diretivo, de professores e funcional, recebem o material informativo sobre o *balanced scorecard*, bem como documentos que descrevem a visão, a missão e a estratégia.

PASSOS	TEMPO
1 Discussão para a explicitação da missão: <ul style="list-style-type: none"> • O que justificou a criação da escola? • O que justifica a existência e a continuidade da escola? 	1 dia
2 Discussão para a explicitação da finalidades/perspectivas: <ul style="list-style-type: none"> • O que é preciso fazer externamente para que a escola cumpra sua missão, nas perspectivas (Estudantes, Professores, Administração da escola, Desenvolvimento, Orçamento e Infra-estrutura). • Quais contrapartidas e comprometimentos exigem as perspectivas estipuladas pelo quadro diretivo? pelo quadro de funcionários? e pelo quadro de professores? 	2 dias

PASSOS	TEMPO
3 Os objetivos da escola são claros, adequados no espaço de tempo e abrangem resultados sob as diversas perspectivas: <ul style="list-style-type: none"> • Estudantes, Professores, Administração da escola, Desenvolvimento, Orçamento e Infra-estrutura. 	2 dias

3 Workshop executivo – 3 dias

A equipe diretiva se reúne com o facilitador para a realização do processo de criação do quadro de indicadores. O grupo debate as declarações de missão e estratégia propostas até que se alcance um consenso. Em seguida, o grupo passa para a declaração de missão e estratégia a fim de responder a pergunta:

“Se a escola tiver êxito em sua visão e sua estratégia, como a performance vai diferenciar-se com relação aos pais, alunos, aos processos internos, à minha capacidade de inovar, crescer e melhorar?”

4 Entrevistas: segunda rodada – 1 semana

O facilitador examinou, reuniu e documentou o material produzido durante o workshop executivo e entrevista com cada um dos componentes do corpo diretivo sobre o quadro de indicadores provisórios. O facilitador também buscou opiniões sobre as questões relacionadas com a implementação do quadro.

5 Workshop executivo: segunda rodada – 3 dias

Num segundo workshop, com a equipe diretiva, os professores e os servidores administrativos debateram a visão da escola, as declarações de estratégia e o quadro de indicadores provisório. Os participantes, divididos em grupo, comentaram as medidas propostas, vinculando-as às medidas dos diversos programas de mudança em curso e começaram a traçar um

plano de implementação. Ao final do workshop, pediu-se aos participantes que formulassem objetivos para cada uma das medidas propostas, inclusive para as taxas de melhoramento visadas.

6 Workshop executivo: terceira rodada – 3 dias

A equipe diretiva reuniu-se para um consenso final sobre a visão, os objetivos e as mensurações formuladas nos dois primeiros workshops, para definir metas arrojadas para cada medida do quadro de indicadores, e para identificar os programas de ação preliminar para a consecução das metas. A equipe definiu-se de acordo com o programa de implementação, inclusive divulgação do quadro de colaboradores, integrando-o numa filosofia de gestão e desenvolvendo um sistema de informação que lhe pudesse servir de apoio.

7 Implementação – 1 semana

Uma equipe a ser formada traçará um plano de implementação, para o quadro de indicadores, que inclua a vinculação das medidas aos bancos de dados e sistemas de informação, comunicando o quadro para toda a escola.

8 Análises periódicas- mensais ou trimestrais

A cada mês ou trimestre será preparado um quadro oficial de informações sobre as medidas do *Balanced Scorecard* para ser analisado e discutido pela equipe diretiva, junto com os funcionários e professores. As medidas do quadro serão revisadas anualmente, como parte do processo de planejamento estratégico, fixação de objetivos e alocação de recursos.

Finalmente, para apresentar esquematicamente os passos para o desenvolvimento da cultura do BSC a Fig 12 demonstra, como segue:

- 1º. É preciso descrever a estratégia através de um conjunto de objetivos;
- 2º. Para se alcançar os objetivos é preciso mensurá-los por meio de (medidas + tempo = metas);
- 3º. Para se garantir que os objetivos sejam atingidos é preciso ter plano de ação ligados a eles;
- 4º. As metas e os planos de ação precisam ser avaliados periodicamente para se alcançar os objetivos.

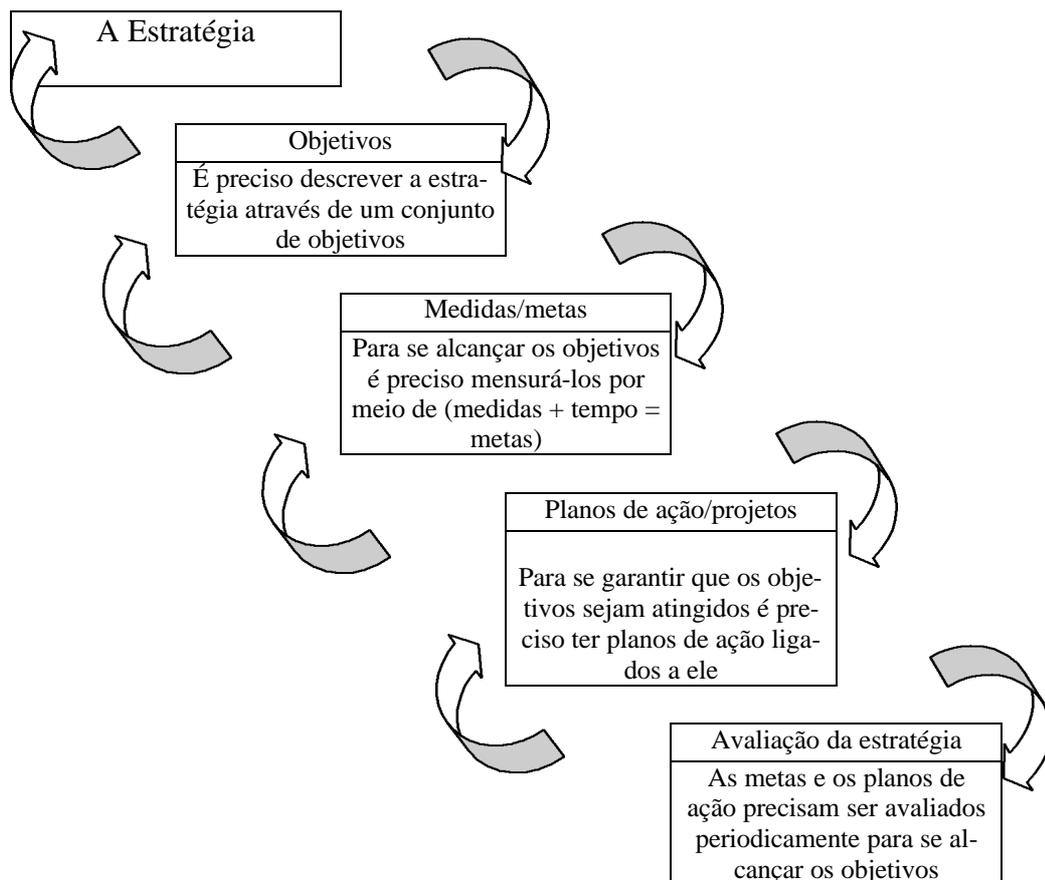


Figura 12 - As relações de causa efeito da estratégia

Fonte : Kaplan e Norton (1992)

6 ESTUDO DE CASO – ESCOLA MUNICIPAL JACOB LONGONI

6.1 DESCRIÇÃO DA ESCOLA

Considera-se, primordialmente, para efeito deste estudo de caso o modelo prático estabelecido através da proposta pedagógica da escola pública de ensino às crianças que frequentam da 1ª série até a 4ª série do ensino fundamental. O “case” relatado neste trabalho foi realizado na Escola Municipal de Ensino Fundamental Jacob Longoni.

A escola encontra-se localizada no município de Canoas, Rio Grande do Sul, tendo como mantenedora a Prefeitura Municipal de Canoas. Apresenta o seguinte quadro de funcionários: diretora, supervisora, orientadora, 10 professores, 8 funcionários nas funções administrativas e 246 alunos.

6.2 PROPOSTA DE APLICAÇÃO DO BSC

O que é uma escola eficaz? O que torna uma escola eficaz? Essas são questões que vêm preocupando os educadores e os responsáveis pelas políticas públicas de educação do mundo inteiro e orientando a realização, avaliação e reforma educacional em diversos países. Embora se saiba que o contexto socioeconômico e cultural onde se situa a escola exerce forte influência sobre o resultados alcançados pelos alunos, os aspectos intra-escolares têm também um papel fundamental na definição do grau de eficácia da escola.

Usualmente chamados de indicadores de qualidade da escola, esses aspectos podem-se constituir na base para a construção de critérios orientadores ao trabalho do educadores.

A metodologia, aqui proposta, parte da definição dos estudos conceituais apresentados nos capítulos anteriores e se desenvolve com o objetivo de construir um modelo embrionário

para a administração pública municipal de indicadores de desempenho a partir do estudo do *Balanced Scorecard*, com projeção de implantação periódica a partir do exercício de 2004.

A pesquisa e os métodos apresentados não se propõem a esgotar o assunto, mesmo porque Kaplan e Norton citam as dificuldades encontradas nas pesquisas, as quais já se estendem pelo período aproximado de uma dezena de anos de trabalho. Dadas as limitações apresentadas acerca do assunto e com base nos diversos ensaios dos referidos autores, apresenta-se o modelo desenvolvido no decorrer do trabalho. Cabe salientar ainda que a proposta é a de utilização de indicadores de desempenho, não fazendo parte do escopo deste, a implantação do BSC. Segundo os próprios autores o primeiro BSC desenvolvido deu-se por volta de 1990.

Na medida em que a sistemática de apuração do modelo se desenvolve, inevitavelmente, será desenhada uma história de comportamento da instituição, favorecendo a definição de metas e a projeção de novas estimativas nas perspectivas propostas. Os indicadores sob a ótica da perspectiva interna não devem ser muitos, nem excessivamente complexos, e sem a pretensão de medir o imensurável. Devem estimular discussões, e não oferecer respostas prontas, identificando as distorções apresentadas pela instituição. O estabelecimento de condições favoráveis ao debate sobre as informações colhidas é essencial. Ainda pode clarear a estratégia e conseguir consenso em relação a ela, comunicar a estratégia a toda a instituição, vincular os objetivos estratégicos, como os objetivos em longo prazo e os orçamentos anuais, identificar e alinhar as iniciativas estratégicas, realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas, obter *feedback* para a estratégia e melhorá-la.

É desenvolvido a partir da perspectiva interna do BSC, fig. 13, um modelo para administração pública em nível de órgão e unidade administrativa que é a escola.

ÓRGÃO - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

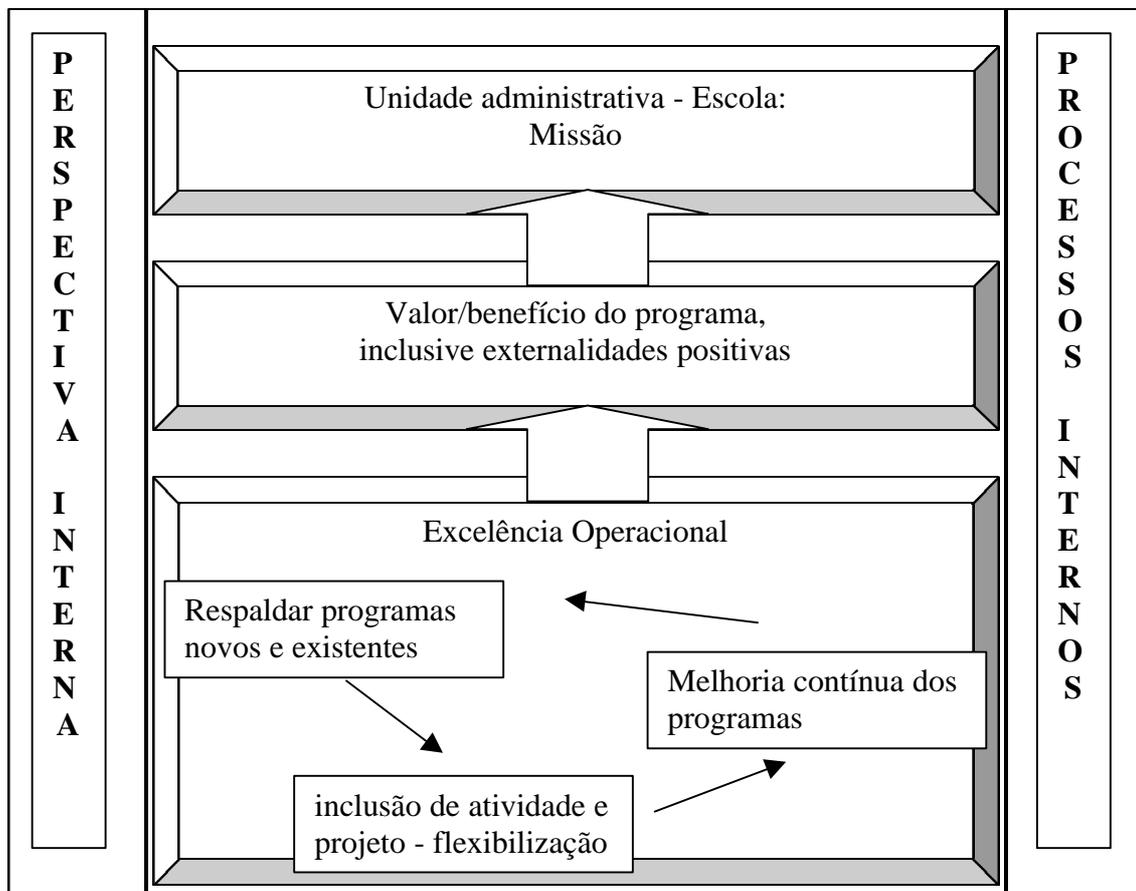


Figura 13 - BSC nas organizações governamentais

6.3 CRIANDO INDICADORES DE DESEMPENHO

Reconhecendo a limitação dos indicadores em si mesmos, a questão consiste em assegurar quais são os aspectos mais significativos que devem ser considerados através do quadro de indicadores para representar a estratégia mais adequada. A metodologia para operacionalizar a estratégia e desenvolver indicadores de desempenho necessitam propostas estratégicas, seminários, Workshops - oficinas com a parte diretiva da escola, professores e funcionários.

6.4 A ESTRATÉGIA DA E.M. JACOB LONGONI

Antecipando-se ao desenvolvimento da estratégia escolar tem-se algumas barreiras à sua implantação (fig.14).

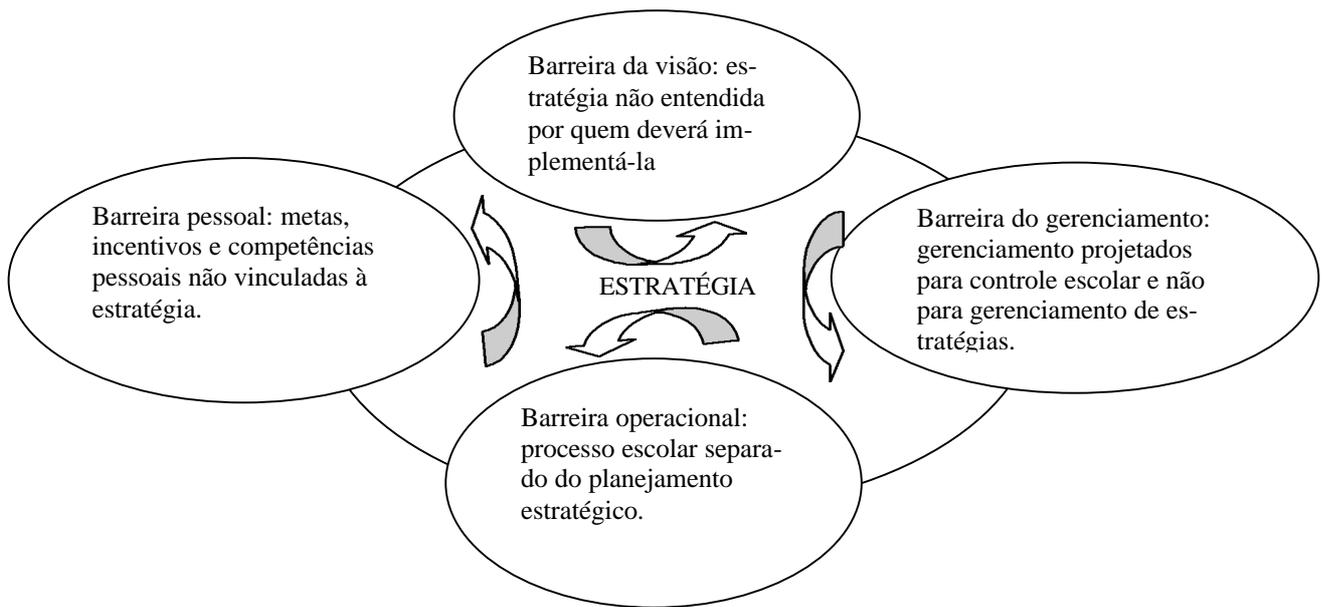


Figura 14 - Barreiras a implantação da estratégia

A estratégia da Escola Municipal Jacob Longoni é assim representada:

A Estratégia
Educar através de um processo contínuo com envolvimento dos pais e da comunidade na formação do estudante e prepará-lo para a dinâmica do mundo globalizado.

O tipo de acompanhamento que a escola faz do desempenho dos seus alunos através de sua estratégia indica sua eficácia. Um bom desempenho se faz através da perfeita execução de sua missão, sendo necessário que visão e missão sejam alinhadas promovendo um processo de avanço do conhecimento dos alunos.

Para que possa ser desenvolvida a estratégia acima é necessário ter-se em mente a missão e visão da instituição, segundo sua proposta pedagógica:

Missão
Promover o desenvolvimento do estudante através da integração e participação de pais e comunidade com a escola voltada para as questões atuais.

Visão
Tornar-se uma escola com a gestão desenvolvida de forma democrática participativa e contemporânea.

6.5 OBJETIVOS DA E.M. JACOB LONGONI

Objetivos
É preciso descrever a estratégia através de um conjunto de objetivos

- disponibilizar recursos tecnológicos para alunos e professores;
- adequar a organização espacial da escola (espaço escolar) para a prática de esportes e eventos;
- incentivar o aluno à leitura e utilização das obras disponíveis na biblioteca;
- trazer ao conhecimento temas globais (reciclagem, preservação dos recursos hídricos, prevenção de doenças etc.);
- desenvolver programas escolares, extracurriculares e eventos;
- zelar, junto aos pais e responsáveis, pela frequência à escola.

6.6 MEDIDAS E METAS DA E.M. JACOB LONGONI

Medidas/metast
Para se alcançar os objetivos é preciso mensurá-los por meio de (medidas + tempo = metas).

- Número de computadores para uso de professores e alunos (laboratório);
- Número de reformas e metros quadrados construídos;
- Número de livros adquiridos e recebidos em doação;
- Número de reuniões pedagógicas e participativas com pais e responsáveis;
- Número de festas beneficentes e eventos;
- Número de doações recebidas, etc.

6.7 PLANO DE AÇÃO/PROJETOS DA E.M. JACOB LONGONI

Planos de ação/projetos
Para se garantir que os objetivos sejam atingidos é preciso ter planos de ação ligados a ele.

- Acompanhamento do desenvolvimento de projetos propostos por professores e por alunos;
- Supervisão da qualidade dos recursos didáticos disponíveis, observando-se sua variedade, sua adequação ao número de alunos e aos objetivos e conteúdos curriculares da proposta pedagógica;
- Acompanhamento do desempenho dos alunos, identificando-se pontos nesse desempenho que precisam ser melhorados e que precisam ser discutidos com os professores;
- Supervisão do uso do tempo e do espaço escolar, verificando-se sua adequação aos objetivos e conteúdos curriculares.

6.8 AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DA E.M. JACOB LONGONI

Avaliação da estratégia
As metas e os planos de ação precisam ser avaliados periodicamente para se alcançar os objetivos.

Os aspectos analisados, resultantes de pesquisas sobre o que torna uma escola eficaz, são: o tipo de gestão, a participação da comunidade, o apoio das autoridades, a qualificação dos professores, a natureza dos objetivos de aprendizagem, as formas de distribuição e utilização do tempo, a organização do espaço escolar, o clima de trabalho, as formas de acompanhamento e avaliação do aluno, e o tipo de reconhecimento público que a escola pode a vir a ter.

Quanto à estratégia da escola, pode-se dizer que há necessidade de acompanhar e avaliar periodicamente os objetivos proposto bem como as metas a serem alcançadas uma vez que elas devem estar ao alcance das propostas elaboradas.

6.9 ELABORAÇÃO DA ARQUITETURA DOS INDICADORES

Com os objetivos estratégicos já desenvolvidos, o próximo passo será o de definir os indicadores que melhor quantificam os resultados desses objetivos, indicando as ações necessárias para tornar acessível estas informações, e ainda inter-relacionar todos esses indicadores e objetivos nas perspectivas, fig. 15, (estudante, professores, administração escolar, desenvolvimento, orçamento e infra-estrutura).

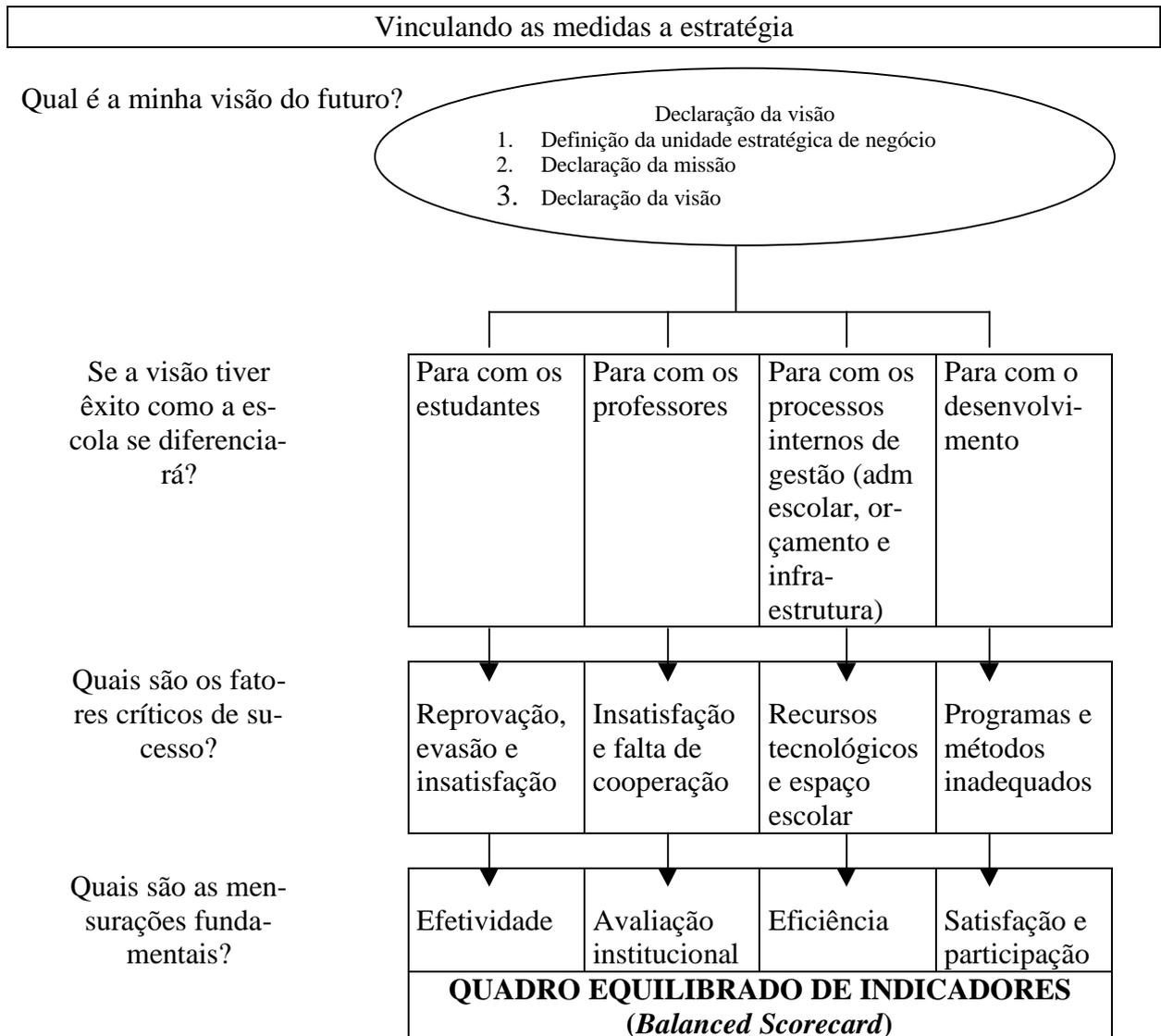


Figura 15 - Vinculando as medidas à estratégia

Abaixo segue modelo para formação de indicadores de desempenho feitos a partir do estudo do *Balanced Scorecard*, acima descrito, e traduz a estratégia e a missão de uma organização num amplo conjunto de medidas de atuação, que proporcionam a estrutura necessária para uma sistema de gestão e medição estratégica. São apresentados na perspectivas – estudante, professor, administração escolar, desenvolvimento, orçamentária e infra-estrutura:

Perspectivas	Indicador	O que mede	mensuração	meta		
				2004	2005	2006
Estudante	Satisfação	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de estudantes que manifestam satisfação com a escola em relação ao total de estudantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Efetividade (caderno de chamada) Evasão, desistência e trancamento. Questionário de avaliação institucional interno (Anexo A) 	85%	90%	95%
	Utilização da Infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de estudantes que utilizam a infra-estrutura escolar em relação ao total de estudantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Laboratório – planilha dos horários atendidos Biblioteca – retirada de livros e periódicos e utilização das salas de estudos 	70%	80%	90%
	Participação	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de estudantes que participam de atividades extracurriculares em relação ao total de alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> Atividades extra-curriculares – procura, inscrição e participação 	85%	90%	95%
Professor	Satisfação	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de professores que manifestam satisfação com a escola em relação ao total de professores. 	<ul style="list-style-type: none"> Efetividade (livro-ponto) Criação de projetos (aula e atividades extracurricular) Questionário de avaliação institucional interno (Anexo B) 	80%	85%	90%
	Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de professores que cooperam em eventos e atividades na escola em relação ao total de professores. 	<ul style="list-style-type: none"> Atividades interdisciplinares⁶ Sugestões dadas no questionário de avaliação institucional interno Participação em eventos (futebol de salão, festas juninas, comemoração dias das mães). 	20%	40%	50%
Administração escolar	Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de questionários com grau ótimo e bom em relação ao total de questionários. 	<ul style="list-style-type: none"> Questionário respondido pelos alunos, funcionários e professores. 	70%	80%	100%
	Aceitação do estudante	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de votos em relação ao total na eleição para diretor. 	<ul style="list-style-type: none"> Eleições para diretora (pais, alunos e professores) 	80%	85%	90%
	Aprovação	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de estudantes que foram aprovados em relação ao total de estudantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliações (resultados finais) 	75%	80%	95%

⁶ Atividades desenvolvidas usando o aprendizado, que envolvam uma ou mais disciplinas.

Perspectivas	Indicador	O que mede	mensuração	meta		
				2004	2005	2006
Desenvolvimento	Competência ⁷ (estudantes) aula e atividades extracurriculares	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de estudantes que foram aprovados e apresentaram rendimento satisfatório nas atividades extracurriculares em relação ao total de estudantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Presença em sala de aula Participação Evolução do desempenho escolar individual. 	75%	80%	85%
	Competência (professores) aula e atividades extracurriculares	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de professores que apresentaram atividades extracurriculares em relação ao total de professores. 	<ul style="list-style-type: none"> Métodos (interdisciplinar) Recursos Programas (interdisciplinar) 	90%	95%	100%
	Competência (funcionários) fora de sala de aula	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de funcionários que responderam ao apoio docente em relação ao total de funcionários. 	<ul style="list-style-type: none"> Grau de satisfação do corpo docente através da avaliação institucional 	90%	95%	100%
Orçamento	Cooperação de pais e alunos	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de eventos, reformas e obras em relação ao total programado. 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidades de eventos, área reformada e jardinagem 	20%	40%	50%
	Doação de livros e materiais	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de livros e periódicos doados em relação ao total de alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de livros e periódicos 	25%	50%	100%
Infra-estrutura	Equipamentos	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de equipamentos em bom estado em relação ao total de equipamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda versus equipamentos 	70%	80%	100%
	Materiais	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de materiais em relação ao total programado. 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda versus materiais 	70%	80%	100%
	Espaço escolar	<ul style="list-style-type: none"> O percentual de prática de atividades escolares disponível em relação a área total da escola. 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda versus espaço escolar 	60%	70%	100%

Quadro 3 - Perspectivas internas projetadas para os exercícios de 2004 a 2006

⁷ características possíveis de serem verificadas nas pessoas, incluindo conhecimentos, habilidades e atitudes que viabilizam uma performance superior.

Criaram-se para as duas primeiras perspectivas, respectivamente, estudante e professores questionários de avaliação institucional interno (Anexo A e B), o que torna disponível informações-chave para acompanhamento da melhoria do desempenho e permite um gerenciamento mais adequado do quadro de indicadores.

Na perspectiva estudante, o indicador satisfação tem previsão de atingir 95 % do total dos estudantes até o exercício de 2006, num crescimento de 5 % ao ano a partir do exercício de 2004. A utilização da infra-estrutura (biblioteca e laboratório de informática) em 90%, com crescimento de 10 % em relação ao ano anterior, até 2006. E, finalmente, a participação dos alunos em atividades extracurriculares com crescimento de 5 % ao ano, até atingir a meta de 95%, em 2006.

Na perspectiva professor, o indicador satisfação tem previsão de atingir 90 % do total dos professores até o exercício de 2006, num crescimento de 5 % a partir do exercício de 2004. Partindo de um percentual de 20%, pretende-se dobrar o indicador cooperação até 2005 e chegar a 50 % do total de professores no exercício de 2006.

Na perspectiva administração escolar, os indicadores eficiência e aceitação do estudante têm previsão de atingir 100 % dos questionários respondidos pelos alunos, funcionários e professores até o exercício de 2006, num crescimento de 5 % a partir do exercício de 2004. Chegar a 95% no indicador de aprovação partindo-se de 75 % e crescendo 5 % ao ano a partir de 2004.

Na perspectiva desenvolvimento, o indicador competência dos estudantes tem previsão de atingir 85 % dos alunos até o exercício de 2006, num crescimento de 5 % a partir do exercício de 2004. Os indicadores competência dos professores e competência dos funcionários têm previsão iguais, isto é, de atingir 100 % dos professores e dos funcionários até o exercício de 2006, num crescimento de 5% a partir do exercício de 2004.

Na perspectiva orçamento os indicadores de cooperação dos pais e alunos, bem como a doação de livros têm projeção de crescimento no dobro do índice projetado a partir de 2004, isto é, parte-se de 20% e 25%, atingindo-se 50% e 100%, respectivamente.

E, finalmente, os indicadores equipamentos, materiais e espaço escolar têm previsões iguais, isto é, a de atingir 100%, partindo do 70%, e o indicador espaço escolar com previsão de partir dos 60% em relação à demanda no espaço escolar.

Após a apresentação da estrutura do BSC, é necessária a apresentação da relação de causa e efeito das diversas perspectivas, mencionadas a seguir.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento de novas filosofias de gestão, como o caso do *balanced scorecard*, causa muitos debates, em defender ou justificar seu funcionamento entre estudiosos, pesquisadores e gestores. Há, no meio acadêmico e empresarial, muitas dúvidas relacionadas ao real objetivo e a amplitude do *balanced scorecard*. O conceito do BSC é atraente, mas não é inteiramente fácil sua aplicação na prática.

Para melhor compreensão, o trabalho abordou as origens, o conceito e as principais características dos instrumentos de planejamento orçamentário e da elaboração de indicadores de desempenho a partir do *balanced scorecard*.

Na área pública há dois fatores relevantes que precisam ser analisados e considerados, de forma a permitir a escolha de um modelo orçamentário, apoiado pelo quadro de indicadores que seja viável e adequado para implementação, o primeiro é a transitoriedade dos governos, e o segundo é estrutura burocrática da administração pública. Quanto à transitoriedade, os governos alternam-se a cada período eleitoral, fazendo com que a continuidade dos projetos, programas e atividades desenvolvidos seja ameaçada. Quanto a estrutura burocrática há uma exigência contínua de processos normatizados e legalizados, o que permite a viabilidade de sustentação de continuidade.

Na área da educação, as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem pensar na inserção de um objetivo abrangente no seus *scorecards*, representando seu propósito de longo prazo, por exemplo, melhoria do meio ambiente escolar, desenvolvimento do estudante e professor, redução da evasão escolar e do analfabetismo.

Neste trabalho embrionário de utilização de indicadores de desempenho a partir do BSC na administração pública municipal, especificamente, na escola pública criam-se indicadores incipientes, ou seja, montados para esta escola. Na análise do modelo estudado apre-

sentam-se a seguir formas de mantê-los em vigor, isto é, o que deve a escola fazer para atingir suas metas:

- Continuar os programas de estudos e trabalhos extracurriculares;
- Criar novos mecanismos que intensifiquem a capacitação do pessoal docente;
- Implantar programa permanente de avaliação do pessoal docente;
- Intensificar a divulgação dos eventos e participação da comunidade;
- Analisar a possibilidade de aumento do espaço escolar a partir da sugestão de alunos e professores.

Na aplicabilidade do BSC, demonstrou-se que a administração pública carece de recursos e treinamento, contudo no que diz respeito à criatividade, à flexibilidade e à adaptabilidade de escola pode-se observar uma boa aceitação na utilização de indicadores e no seu desenvolvimento. Prédios bem conservados, bons equipamentos, professores qualificados e um clima escolar voltado para o sucesso dos alunos são aspectos que podem determinar o reconhecimento da eficácia da escola. Se os pais fazem grande esforço para matricular e manter os filhos em uma determinada escola, por motivos que vão além da proximidade físico-espacial de suas casas, isso significa que essa escola foi escolhida a partir de critérios outros provavelmente relacionados com o tipo de trabalho que a instituição realiza.

As escolas públicas necessitam implantar e/ou implementar novas formas de acompanhamento de sua gestão que lhes permitam tornar-se mais eficientes. Também fica evidenciado que a tarefa de avaliação é um processo muito complexo e que requer muita reflexão para que se demonstrem os interesses maiores da escola. A partir dessa constatação, é prudente realizar-se um diagnóstico inicial sobre as condições materiais e humanas da escola para saber se realmente a instituição está preparada para desenvolvimento do quadro de indicadores. Finalmente, a avaliação de todas as partes do processo escolar, através de indicadores, permitirá um acompanhamento e as correções necessárias, criando um ambiente construtivo.

Se há reconhecimento público, é preciso interpretá-lo como uma conquista da equipe diretiva e professores que conseguem superar, dia a dia, suas próprias dificuldades. Respeitando-se à criatividade, à flexibilidade e à adaptabilidade de cada escola deverá a Secretaria de Educação, ao trabalhar com quadro de indicadores, ter uma premissa básica. Esta é a de que cada escola terá seu próprio quadro de indicadores, uma vez que cada uma delas irá estabelecer sua própria estratégia no atendimento de suas metas, bem como sua missão e visão deverão estar voltadas para a transformação dinâmica da sociedade globalizada.

A proposta pedagógica da escola Jacob Longoni, por constituir-se em elemento orientador e, ao mesmo tempo, coordenador das ações da comunidade escolar, extrapola a dimensão pedagógica, e engloba a gestão financeira e administrativa. Portanto, deve contemplar orientações necessárias à implantação dos indicadores de desempenho e a suas formas de gerenciamento. Em verdade, ao se tratar de proposta pedagógica, se está tratando do planejamento da escola que vai objetivar o plano da escola, instrumento a partir do qual as ações programadas serão desenvolvidas, acompanhadas e avaliadas.

Diante disso, podem-se descrever os benefícios apresentados na utilização dos indicadores de desempenho.

- Estabelecer diretrizes básicas de organização e funcionamento da escola;
- Definir coletivamente objetivos e metas comuns à escola como um todo;
- Possibilitar a tomada de consciência dos principais indicadores escolares, etc.

A Secretaria de Educação, ao trabalhar com esses indicadores deve ter em mente que o seu papel principal é fornecer orientação e apoio às escolas sob sua jurisdição, de forma que possam exercer a autonomia que a própria legislação permite. Respeitando-se às individualidades de cada unidade escolar existirá a partir da implantação de indicadores uma nova visão de gestão na esfera da administração pública.

Com relação a trabalhos futuros, é interessante a abordagem em instituições de ensino público que tivessem facilidade na obtenção de dados através de meios eletrônicos. Um outro aspecto relevante seria o treinamento de funcionários, adequando-os à tecnologia da informação. Futuramente este *scorecard* poderá servir de modelo, sendo um aplicativo pioneiro para aplicação tanto na escola pública como na administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Lei complementar: teoria e comentários**. São Paulo: Saraiva, 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOCLIN, Roberto; Indicadores de desempenho novas estratégias da educação superior. *Pensar contábil*. Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro, n.4, abr./jun., 1999.

BRASIL. Lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

_____. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

COSTA, André Lucirton;. Uma proposta de utilização do *Balanced Scorecard* na gestão estratégica de organizações do terceiro setor. Disponível em : <<http://www.ea.ufrgs.br/cladea2002/port/apresentar.asp>>. Acesso em : 03 de dez 2002.

CRUZ, Flávio da; PLATT, Orion Augusto. Indicadores no Controle e na Gestão Pública Disponível em : <<http://www.nicb.ufsc.br/Secundarias/Artigos/Indicadores>>. Acesso em : 03 de dez 2002.

EUROPEAN SOFTWARE INSTITUTE 2001– **Increasing Organisational Performance with the Balanced IT Scorecard**. Polígrafo do European Software Institute.

FLORES, Paulo César. Modelo de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Disponível em : <<http://www.contabilidadegovernamental.com.br/legislação>>. Acesso em: data 24 de ago 2002.

KAPLAN, R.S.;NORTON, D.P. **A estratégia em ação : *Balanced Scorecard***. Rio de Janeiro : editora campus, 1997

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as organizações que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no ambiente de negócio**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____. Putting the *balanced scorecard* to work. **Harvard Business Review**, Sept./Oct., 1993.

_____. *The balanced scorecard – measures that drive performance*. **Harvard Business Review**, Jan./Feb., 1992.

_____. Using the *Balanced Scorecard* as a strategic Management System.. **Harvard Business Review**, Jan./Feb., 1996.

LOPES, Maurício Ribeiro. Improbidade do Administrador Público. Disponível em : <<http://www.jus.com.br/pecas>>. Acesso em : 31 de ago 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MIRANDA, Luiz Carlos; SILVA, José Dionísio Gomes da. Medição de Desempenho. In: SCHMIDT, Paulo (org.) **Controladoria: Agregando valor para a empresa**. Porto Alegre: Bookman, 2002. p 131-153.

MÜLLER JÚNIOR, Werner Arthur. **Balanced Scorecard: Gestão de informações gerenciais para empresa calçadista**. Taquara: Faculdades de Taquara – FACCAT, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 04/05/2000**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris, CROWE, Paul. **The Performance Prism in Practice**. 2001 Measuring Business Excellence v. 5, n. 2, p. 6-12, 2001.

_____. **The Performance measurement revolution: why now and what next?** University of Cambridge, International Journal of Production Economics, v.19, n.2, p.205-228 1999

_____; MILLS, John; PLATTS, Ken; GREGORY, Mike; RICHARDS, How. **Performance measurement system design: Should process based approaches be adopted?** University of Cambridge, International Journal of Production Economics, 46-47, p.423-431, 1996.

_____, BOURNE, M. **Why measurement initiatives fail?** [S.l.: s.n., 19--]. Recebido por e-mail (TALESPAGNI@HOTMAIL.COM) em 16 dez. 2002.

OLVE, Nils-Göran.; ROY, Jan e WETTER, Magnus. **Condutores da performance: um guia prático para o uso do “balanced scorecard”**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. M.H Comunicação, 1994.

OTTOBONI, Célia; FERNANDES, Cristiane Paiva; PAMPLONA, Edson de Oliveira; PAGNI, Tales Eduardo Monteiro. **Algumas Razões para a Ocorrência de Falhas na Implementação do Balanced Scorecard (BSC)**. Disponível em: <<http://www.iem.efei.br/edson>>. Acesso em : 03 de dez 2002.

PADOVEZE, Clovis Luís. **Contabilidade Gerencial: um enfoque em sistema de informação contábil**. São Paulo, Atlas, 1997.

PERFIL dos Municípios Brasileiros - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE – 2002 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 de ago 2002.

RAMOS, Carla M. C. D.dos Santos; Gonçalves, Dilene M. V **Balanced Scorecard. Jornal de contabilidade da Associação Portuguesa de Técnicos em contabilidade (APOTEC)**, n. 298, abr./jun., 99.

RELATÓRIOS de execução orçamentária. Disponível em:
<<http://sis.tce.rs.gov.br8084/sis/gfiscal/consulta>>. Acesso em: Acesso em : 30 de ago 2002.

REVISTA do BNDES. Disponível em:
<<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes>>. Acesso em : 31 de ago 2002.

REVISTA dos Tribunais. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 2002. v. 795 a 798, jan./abr.
CD-ROM

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins**.
Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, Lino Martins da. Reflexões sobre as práticas contábeis em tempo de Lei de
Responsabilidade Fiscal. Disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/cgm/textos/lei_resp_fiscal.htm>. Acesso em : 04 de set 2002

_____,Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 3.ed.
São Paulo, 1997.

SOBRINHO, Manuel de Oliveira Franco. Da competência na atividade administrativa,
Revista Tribunal. Disponível em: < <http://www.infojus.com.br/area5/lucioronaldo.html>>.
Acesso em 04 de set. 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e método. 2.ed. Porto Alegre: Bookmann,
2001.

ANEXO A - Avaliação institucional - avaliador aluno

Responda ao questionário de avaliação institucional da seguinte forma : <ul style="list-style-type: none"> na sua resposta procure associar ao quadro abaixo qual a nota que você <u>PRETENDE ATRIBUIR</u> em caso de dúvida, peça ao coordenador da pesquisa orientação. 							
Ótimo		Bom		Regular		Péssimo	
10	8	7	6	5	4	3	1
Qual a série que você está ? _____ Você já repetiu alguma disciplina ou série? _____ Caso afirmativo, justifique _____ _____							
Dê ao lado uma nota (1 a 10) (péssimo a ótimo) 1. Das atividades extracurriculares que você participa ou participou __ nota 2. Dos eventos extra-classe que você participa ou participou _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
AVALIE SEU NÍVEL DE SATISFAÇÃO EM RELAÇÃO À DISCIPLINA, NOS SEGUINTE ASPECTOS: Quanto ao seu Professor 1. Relacionamento com os alunos _____ nota 2. Esclarecimento sobre o significado e a importância da disciplina __ nota 3. Indique a frequência que seu professor tem comparecido as aulas, Quanto à pontualidade do início e final das aulas _____ nota 4. Evidência de domínio do conteúdo da disciplina _____ nota 5. Seu professor tem participado de trabalhos extracurriculares _____ nota 6. E de programas interdisciplinares _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR 1. Indique o seu grau de satisfação c/relação a administração escolar _ nota 2. Houve participação divulgação na eleição para diretor _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
INFRA-ESTRUTURA 1. Indique o seu grau de satisfação com relação aos equipamentos, materiais, praça de lazer e salas de aula (espaço escolar) JUSTIFIQUE _____							Nota Média
Sugestões _____ _____ _____ _____							

ANEXO B - Avaliação institucional - avaliador professor

Responda ao questionário de avaliação institucional da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> na sua resposta procure associar ao quadro abaixo quanto a nota que você <u>PRETENDE AVALIAR</u> em caso de dúvida peça ao coordenador da pesquisa orientação. 							
Ótimo		Bom		Regular		Péssimo	
10	8	7	6	5	4	3	1
Qual a série que você leciona ? _____ Você dá esta disciplina ou série em quais instituições além desta ? _____ (opcional) justifique ? _____							
Dê ao lado uma nota (1 a 10) (péssimo a ótimo) 1. Das atividades extracurriculares que você participa ou participou __ nota 2. Dos eventos extra-classe você participa ou participou _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
AVALIE SEU NÍVEL DE SATISFAÇÃO EM RELAÇÃO À DISCIPLINA, NOS SEGUINTES ASPECTOS: Quanto ao seu trabalho docente 1. Pontualidade do início e final das aulas que ministra _____ nota 2. Projeto extra-curricular de sua autoria criado que esteja em funcionamento _____ nota 3. E projetos interdisciplinares _____ nota 4. Relacionamento com os alunos _____ nota 5. Diversificação da metodologia das aulas _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR 1. Indique o seu grau de satisfação c/ relação a administração escolar _ nota 2. Houve participação divulgação na eleição para diretor _____ nota JUSTIFIQUE _____							Nota Média
INFRA-ESTRUTURA 1. Indique o seu grau de satisfação c/ relação aos equipamentos, materiais, praça de lazer e salas de aula (espaço escolar) _____ JUSTIFIQUE _____							Nota Média
Sugestões							

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Marco Aurélio Kalife

Uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do
Balanced Scorecard na Administração Pública Municipal:
O caso da Secretaria da Educação do Município de Canoas - RS.

Porto Alegre

2003