

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 03 – Julho/Agosto de 2017



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário

Adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário Executivo

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Diretor Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Diretor de Estudos Econômicos

João Mário de França – Diretor de Estudos Sociais

Cláudio André Gondim Nogueira - Diretor de Estudos de Gestão Pública

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 03 – Julho/Agosto de 2017

Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

IPECE - Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N • Cambéba

• Cep 60.822-325 • Fortaleza / Ceará -

Fones: (85) 3101-3496 | 3101-3521 - Fax: (85) 3101-3500

Sobre o Boletim de GESTÃO PÚBLICA

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivos/analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações.

Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Nesta Edição

1. EM BUSCA POR MAIORES NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE DO SETOR PÚBLICO (Autores: *Cláudio André Gondim Nogueira e Júlio Cavalcante Neto*. Colaboração: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*), 4

2. ACESSO CIDADÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ (Autores: *Raquel da Silva Sales, Tiago Emanuel Gomes dos Santos, Vanessa Machado Arraes e Maria Neyanne Monte Carneiro*), 10

3. BALANCED SCORECARD APLICADO AO SETOR PÚBLICO (Autores: *Marília Monteiro dos Santos e Cláudio André Gondim Nogueira*), 17

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente edição do Boletim de Gestão Pública é formada por três artigos sintéticos.

O primeiro artigo destaca, de acordo com um estudo recente elaborado pela *McKinsey Center for Government* (MCG), a crescente participação do setor público na economia global. Entretanto, esse setor apresenta uma série de desafios, dentre os quais se destacam os orçamentos governamentais, em muitos casos, deficitários; a elevação da complexidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais; o aumento dos gastos com serviços públicos essenciais; e a baixa satisfação da população com os serviços prestados. Nesse contexto, a produtividade do setor público passa a importar mais do que nunca, pois, há a premência de se utilizar cada vez melhor os recursos disponíveis para melhor atender as necessidades dos cidadãos. Assim, faz-se necessário repensar e remodelar as suas capacidades funcionais chave (finanças, habilidades comerciais, tecnologias digitais e análise de dados, e gestão de talentos), identificando as áreas em que se pode melhorar por meio da adoção de melhores práticas e inovações. De forma mais objetiva, partir para a ação deve considerar os esforços em três dimensões de transformação dos governos: Direção (criar uma visão convincente e uma estratégia clara para a mudança); Entrega (definir um processo consistente para gerir a implementação de mudanças); e Avanço (construir a força organizacional para sustentar a melhoria em longo prazo).

O segundo artigo informa sobre o mecanismo de transparência concebido pela SEPLAG. A Carta de Serviços do Ceará que foi a pioneira no Brasil na utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) é uma ferramenta disponibilizada totalmente pela Internet denominada “Acesso Cidadão” que tem como objetivo de concentrar em um só sítio (www.acesocidadao.ce.gov.br) as informações dos serviços públicos dos órgãos e entidades do Estado do Ceará para a melhoria do acesso aos serviços à sociedade. Por ela, o cidadão virtualmente descobre quais os procedimentos e meios para obtê-las, além de poder se informar e tirar dúvidas sobre os mesmos como, por exemplo, saber a documentação necessária e quais prazos para que os serviços demandados sejam realizados, locais e horários de atendimento, que findam nas principais etapas do processo.

O terceiro artigo trata de uma prática gerencial para mensurar o desempenho organizacional denominado *Balanced Scorecard*, podendo ser inserido tanto no setor privado, quanto no setor público a fim de alcançar êxito no desempenho da organização através dos objetivos e do planejamento estratégico por meio de quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento. Essas perspectivas se adaptam ao setor público, sem interferir em suas peculiaridades, podendo-se ainda agregar os conceitos de eficiência (Processos Internos), eficácia (Clientes) e efetividade (Sociedade/Cidadão). Para exemplificar a inserção do BSC no contexto das organizações públicas, foi utilizado o caso do Departamento de Administração e Economia (DAE) da Universidade de Lavras (MG), no qual aderiu à ferramenta visando contribuir para o desenvolvimento e a promoção da excelência do ensino, pesquisa e extensão nas áreas de ciências sociais aplicadas.

1. EM BUSCA POR MAIORES NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE DO SETOR PÚBLICO

Autores: *Cláudio André Gondim Nogueira*¹ e *Júlio Cavalcante Neto*². Colaboração: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*³

Em estudo recente⁴, a *McKinsey Center for Government* (MCG) conduziu uma pesquisa global sobre governos, considerando países em diferentes estágios de desenvolvimento econômico e institucional. No total, foram efetuados mais de 200 estudos de caso; foram extraídas informações de mais de 3.000 estudos realizados pela *McKinsey & Company* com governos nos últimos cinco anos; foram feitas entrevistas com Chefes de Estado, ministros atuais e antigos, prefeitos, profissionais de finanças, comércio, diretores oficiais digitais e líderes setoriais; e foi gerada uma base de dados e uma ferramenta de análise de *benchmark* de eficiência e efetividade dos gastos do governo considerando sete setores em 42 países.

Um dos grandes motivadores para a realização do estudo foi a constatação de que os governos vêm elevando ao longo do tempo tanto o seu escopo de atuação como a sua participação na economia mundial, conforme ilustra a Figura 1.1.

Conforme a figura descreve, os cinco países considerados elevaram significativamente a participação do governo na economia ao longo do Século XX e na primeira década do Século XXI. No caso, países como o Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Japão já apresentavam, em 2010, participações superiores a 40% do Produto Interno Bruto (PIB)⁵.

Estima-se que a participação do setor público na economia global esteja em torno de 34%, conforme dados de 2015, o que representa algo em torno de US\$ 35 trilhões. Ademais, projeções do Fundo Monetário Internacional sinalizam para um aumento de 5 p.p. nessa proporção até 2050, devido a fatores como, por exemplo, o envelhecimento da população, que pressiona os gastos com saúde e o pagamento de aposentadorias (MSG, 2017).

Outra motivador importante foi que a satisfação dos usuários dos serviços públicos não acompanhou o referida expansão da participação dos governos, conforme ilustra a Figura 1.2.

¹ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

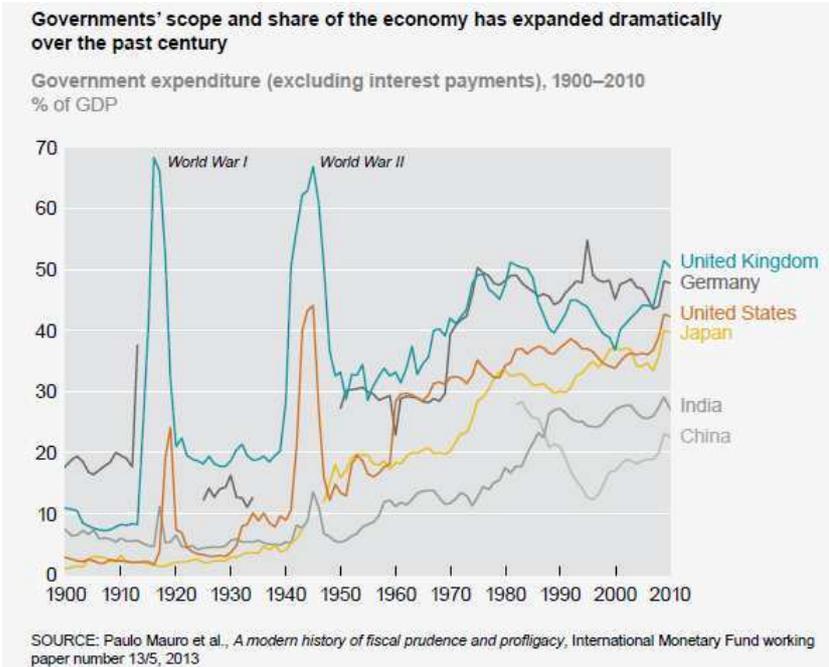
² Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Secretário Executivo do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. E-mail: julio.cavalcante@seplag.ce.gov.br

³ Graduado em Ciências da Computação (FLF) e pós-graduado em Governança de TI (Estácio). Analista de TI da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: tiago.emmanuel@ipece.ce.gov.br

⁴ MCKINSEY CENTER FOR GOVERNMENT (MCG). **Government productivity: unlocking the \$3.5 trillion opportunity**. Discussion Paper, abr./2017. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/The%20opportunity%20in%20government%20productivity/Government%20productivity%20unlocking%20the%2035%20trillion%20opportunity.ashx>

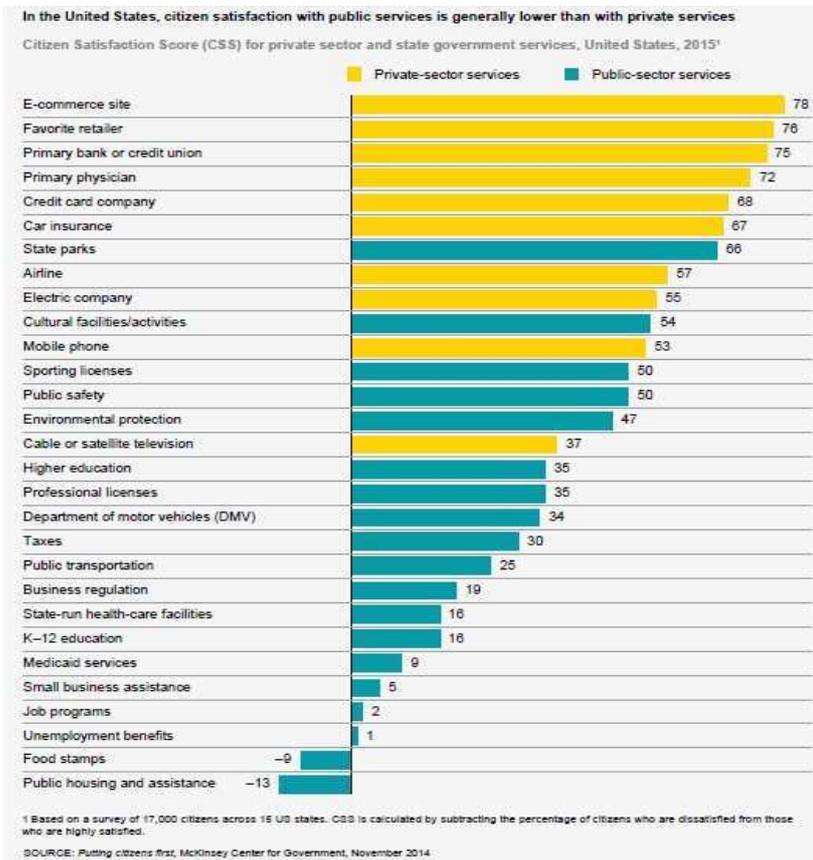
⁵ Essa participação é calculada considerando-se a razão entre os gastos do governo (excluindo o pagamento de juros) e o PIB.

Figura 1.1 – Participação do governo na economia – países selecionados – 1900 a 2010 (em % do PIB)



Fonte: MSG (2017, p. 11).

Figura 1.2 – Comparação da satisfação dos usuários de serviços prestados pelo setor privado e o setor público



Fonte: MSG (2017, p. 11).

Como a Figura 1.2 ilustra, nos Estados Unidos, em 2015, a comparação da satisfação entre usuários de serviços prestados pelo setor privado (em amarelo) e de serviços oferecidos pelo setor público (em verde) mostra, em geral, uma vantagem significativa para o primeiro grupo.

Mais especificamente, o diagnóstico inicial efetuado no referido estudo, apresentou as seguintes conclusões principais:

- Os orçamentos governamentais são, em muitos casos, deficitários, atingindo um total mundial perto de US\$ 4 trilhões/ano;
- Os problemas econômicos, sociais e ambientais têm se tornado cada vez mais complexos;
- Aumento de gastos com serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte, previdência e segurança;
- O setor público tem dificuldade para aumentar sua produtividade;
- Os governos não conseguem traduzir recursos finitos em progresso significativo; e
- A satisfação da população com os serviços prestados é baixa.

Como base nesse diagnóstico, o estudo da *McKinsey* sugere que os governos devem repensar e remodelar as suas capacidades funcionais chave, adotar um papel mais estratégico de liderança e desenvolvendo habilidades, e utilizar uma abordagem ambiciosa, estruturada para gestão de grandes mudanças.

Nesse contexto, portanto, a produtividade do setor público passa a importar mais do que nunca, pois, há a premência de se utilizar cada vez melhor os recursos disponíveis tanto para fazer face às restrições financeiras existentes como para lidar com o aumento dos custos de prestação de vários serviços públicos. Adicionalmente, os governos devem buscar que suas políticas e intervenções sejam mais efetivas de forma a transformar verdadeiramente a qualidade de vida da população, atendendo satisfatoriamente suas demandas.

Então, como os governos podem evitar crises financeiras futuras e atender cada vez mais e melhor os complexos desafios sociais de seus países? Um caminho seria o de efetuar um esforço para mensurar a sua produtividade, comparando com a de outros países, identificando as áreas em que se pode melhorar, adotando as melhores práticas e inovações. Mais especificamente, poderiam:

- Quantificar e comparar os retornos de gastos do governo;
- Comparar a eficiência e eficácia das despesas dos governos em sete setores: saúde, educação primária, secundário e ensino superior, segurança pública, transportes e arrecadação de impostos;
- Conter gastos e arrecadar mais.

No caso, a análise feita pela *McKinsey* mostra que vários países já vêm conseguindo obter significativos avanços em sua produtividade ao longo dos últimos anos, de tal forma que se todos os países do mundo conseguissem elevar os seus níveis de produtividade para os níveis demonstrados pelos que apresentam as melhores performances dentro de cada grupo de comparação, poderia ser gerada uma economia total que chegaria a US\$ 3,5 trilhões em 2021, o que seria equivalente ao *gap* fiscal global projetado pelo FMI para o mesmo ano.

Então, como poderiam ser obtidos os ganhos de produtividade sustentáveis ao longo do tempo? Como foi sugerido anteriormente, dever-se-ia repensar e remodelar as quatro capacidades funcionais chave dentro do governo, quais sejam:

- **Finanças:** a função financeira pode fornecer a informação, os *insights* e os incentivos para que os fundos públicos sejam gastos de forma mais eficiente e efetiva em todas as áreas de atuação.
- **Habilidades comerciais:** garantir que os itens de grandes despesas, tais como aquisições, grandes projetos e tecnologia da informação (TI), sejam ativamente gerenciados, e para que órgãos e empresas públicas obtenham melhores performances.
- **Tecnologias digitais e análise de dados:** usando análises avançadas para reduzir o desperdício e identificar onde os governos podem melhorar a vida dos cidadãos e quais são os programas e políticas não estão gerando os resultados esperados.
- **Gestão de talentos:** Uma política estratégica de gestão de recursos humanos pode atrair e desenvolver o talento necessário para entregar melhores resultados, com melhor utilização dos recursos existentes e incentivando os ganhos de produtividade. Ademais, os governos precisam desenvolver um conjunto particular de competências em suas lideranças que inclua a visão estratégica, o domínio da entrega, o gerenciamento eficaz das mudanças e a capacidade de promover a inovação rápida.

De forma mais específica, que medidas podem ser tomadas no âmbito de cada uma das funções acima de forma a se alcançar uma melhoria radical da produtividade governamental? Isso pode ser visualizado com a ajuda do Quadro 1.1.

Quadro 1.1 – Medidas a adotar no âmbito das capacidades funcionais chave dentro do governo

Capacidades Funcionais	Medidas
Finanças	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Obter os dados necessários e análises de cada departamento; ➤ Executar análises periódicas de gastos por departamento para melhorar a produtividade; ➤ Criar diálogos de desempenho contínuos com os departamentos e ajudar a fortalecer a adesão aos orçamentos e metas; ➤ Coordenar o pensamento estratégico para que os gastos impulsionem o desenvolvimento social e resultados econômicos; e ➤ Gerenciar ativamente o balanço do governo para permitir a criação de valor.

Capacidades Funcionais	Medidas
Habilidades comerciais	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Negociando de forma mais inteligente, repensando as compras e usando soluções mais rápidas; ➤ Efetuando análises mais detalhadas do que se vai comprar; ➤ Buscando ideias e soluções inovadoras; ➤ Ir além do preço de compra e repensar a gestão da demanda e os processos de aquisição; e ➤ Redesenhando grandes projetos de TI para entrega mais rápida e com menor custo.
Tecnologias digitais e análise de dados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Redesenhando e automatizando processos manuais, integrando análises avançadas e compartilhando dados úteis; ➤ Efetuando a digitalização de interfaces para os cidadãos; ➤ Aproveitando melhor a tecnologia e os dados digitais para atingir seus objetivos globais de produtividade; ➤ Usando dados abertos dos governos para melhorar a experiência dos cidadãos; ➤ Mobilizando o talento certo - como cientistas de dados, especialistas em segurança da informação, programadores e especialistas em <i>design</i> de interfaces com os usuários; ➤ Consolidando suas infraestruturas na nuvem e atualizando de forma gradual os sistemas legados; e ➤ Compartilhando conhecimentos e emprestando os sistemas de tecnologia uns dos outros para que eles não tenham que construí-los do zero.
Gestão de talentos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reimaginar e reconfigurar a função de RH como um componente estratégico para formar líderes; ➤ Desenvolver e comunicar proposições de valor claras e direcionadas para atrair o talento necessário em um mercado de trabalho competitivo; ➤ Envolver a força de trabalho e motivar os líderes para gerar produtividade; ➤ Aproveitar o talento de parceiros externos e voluntários.

Fonte: MSG (2017). Adaptado pelos autores.

Finalmente, como os governos podem mover para a ação e tornar os aumentos de produtividade uma realidade no setor público? O estudo da *McKinsey* sugere que antes de embarcar em uma transformação radical, os governos devem considerar seriamente os desafios que irão enfrentar e garantir que o esforço de mudança seja projetado e sequenciado para superá-los. Devem ainda superar barreiras políticas e buscar o envolvimento de múltiplos *stakeholders* internos e externos para terem interesses comuns e focados na estabilidade institucional a longo prazo.

De forma mais objetiva, partir para a ação deve considerar os esforços em três dimensões de transformação dos governos:

- **Direção:** criar uma visão convincente e uma estratégia clara para a mudança;
- **Entrega:** definir um processo consistente para gerir a implementação de mudanças; e
- **Avanço:** construir a força organizacional para sustentar a melhoria em longo prazo.

Os governos do mundo inteiro vêm sofrendo uma pressão cada vez maior dos cidadãos para que, por um lado, entreguem serviços de mais qualidade e, por outro, tenham uma maior responsabilidade fiscal. Estas questões têm levado a um conflito porque a resposta que sempre tem sido dada para a demanda por melhores serviços, notadamente no Brasil, é pelo aumento de pessoal, seja em forma de concursos seja por meio da terceirização, o que pode comprometer a responsabilidade fiscal. De outro lado muitos governos no Brasil passam no momento por um grande movimento de aposentadorias, gerando uma demanda por reposição. Olhando para estas duas tendências fortes nos estados brasileiros, esta discussão fica ainda mais realçada, porque ela descortina uma grande oportunidade de se buscar respostas aos anseios da sociedade através da melhoria de produtividade, seja pela introdução de novas tecnologias, seja simplesmente pela melhoria na gestão.

2. ACESSO CIDADÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ

Autores: Raquel da Silva Sales⁶, Tiago Emanuel Gomes dos Santos⁷, Vanessa Machado Arraes⁸ e Maria Neyanne Monte Carneiro⁹.

A administração pública voltada para o cidadão é um dos maiores desafios enfrentados pelos governos atualmente como forma de abandonar a burocratização existente. Segundo Coutinho (2000)¹⁰, as grandes transformações que se fazem necessárias na relação entre poder público e o cidadão, usuário do serviço público, origina-se em grande parte devido à insatisfação dos usuários com a qualidade, ineficiência e ineficácia no atendimento, falta de conhecimento e a resistência à adoção dos instrumentos necessários para se efetuar as melhorias necessárias.

A melhoria da prestação dos serviços aos cidadãos não é uma preocupação recente dos governantes no Brasil e iniciou-se já a partir de 1991 com o surgimento de um novo modelo administrativo gerencial baseado na eficiência e na administração pública voltada para o cidadão, modificando a forma de se pensar, apresentando um foco orientado para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 12)¹¹. Esse novo modelo, com a adoção de novas práticas gerenciais, proporcionou o surgimento do chamado **Novo Serviço Público** cuja base epistemológica foi proposta por Janet e Robert Denhardt em 2003¹².

O **Novo Serviço Público** preconiza uma integração maior entre cidadãos, sociedade e gestores, respaldada em ações estratégicas e participativas, que permitam encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado, trazendo um engajamento com a população. Além disso, os avanços tecnológicos e da forma de comunicação trouxeram grandes benefícios para essa mudança, pois, possibilitam o uso da inovação na construção de ferramentas que facilitem a prestação de serviços e o exercício da cidadania, em que a população possa avaliar e sugerir soluções que melhorem a qualidade dos serviços e auxiliem a construção de uma sociedade mais justa e menos excludente.

⁶ Mestre em Economia do Setor Público (CAEN/UFC). Assessora Técnica da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: raquel.sales@ipece.ce.gov.br

⁷ Graduado em Ciências da Computação (FLF) e pós-graduado em Governança de TI (Estácio). Analista de TI da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: tiago.emmanuel@ipece.ce.gov.br

⁸ Mestre em Administração e Controladoria (UFC). Analista de Planejamento e Orçamento e, atualmente, é coordenadora da Coordenadoria de Modernização da Gestão do Estado/SEPLAG. E-mail: vanessa.arraes@seplag.ce.gov.br

⁹ Engenheira Ambiental (IFCE). Orientadora da Célula de Gespública da Coordenadoria de Modernização da Gestão do Estado/SEPLAG. E-mail: neyanne.monte@seplag.ce.gov.br

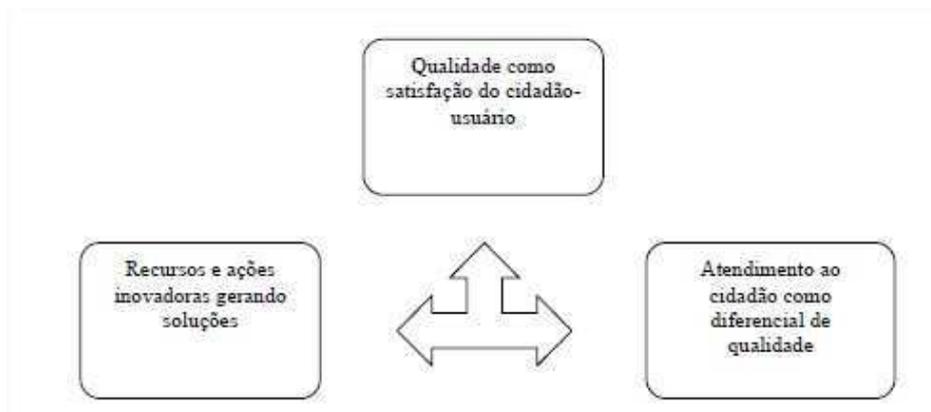
¹⁰ COUTINHO, M. J. V. A administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2000.

¹¹ BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, 2007.

¹² DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M. E. Sharpe, 2003.

Nessa linha, Coutinho (2000)¹ afirma que a administração pública voltada para o cidadão, mostra que a qualidade dos serviços de uma organização depende da satisfação do usuário e o seu atendimento deve ser sempre o melhor possível fazendo com que exista sempre um diferencial de qualidade considerável. Dessa forma, devem-se adotar soluções inovadoras buscando a eficiência e eficácia dentro do trabalho das organizações públicas. Assim, é possível apresentar os fundamentos da administração pública voltada para o cidadão por meio da Figura 2.1.

Figura 2.1 – Fundamentos da administração pública voltada para o cidadão



Fonte: Coutinho (2000, p. 29).

Esse novo modelo de gestão no Brasil tem como base o surgimento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) em 1991, que passou por transformações quanto ao seu nome e foco, e por meio do Decreto Federal Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, uniu-se aos Programas PQSP e Desburocratização, passando a se chamar Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública³, coordenado nacionalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo estimular e apoiar os órgãos e entidades públicos a implementar medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos.

O modelo do programa Gespública¹³ se utiliza de quatro ferramentas de gestão para dar suporte aos órgãos e entidades públicas como alicerce para a promoção da melhoria continuada de processos gerenciais e de resultados que delas se apropriarem. A “Gestão de Processos” atua na modelagem dos processos das instituições com a definição dos seus produtos e serviços prestados, a “Simplificação Administrativa” ajuda eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos que não agregam valor ao serviço prestado pela organização, os “Indicadores de Gestão” que permitem aos órgãos mensurarem seus desempenhos com base em indicadores e, por fim, a “Carta de Serviços ao Cidadão”, que tem a finalidade de informar o cidadão dos serviços prestados por

¹³ Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br> Acesso em: 12 set. 2017.

determinada organização pública, inclusive quanto às suas formas de acesso e aos padrões de qualidade do atendimento oferecido.

A aplicação das três primeiras ferramentas tem como foco o controle e a melhoria dos processos internos das organizações que se bem definidos, ajudam também a prestar melhores serviços sejam internos ou externos. Já a implantação da Carta de Serviços pelos órgãos e entidades públicas implica em um processo de transformação institucional direto para a melhoria do atendimento com foco nos cidadãos.

Uma das primeiras iniciativas de institucionalização da Carta de Serviços, por meio do Gespública, o Governo Federal elaborou a Agenda Nacional da Gestão Pública onde, um dos objetivos prioritários seria melhorar e simplificar o atendimento aos cidadãos e como medida prática publicou o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispunha sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratificando a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e instituindo a Carta de Serviços ao Cidadão. O Art. 11 do referido Decreto, estabeleceu que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam elaborar e divulgar a Carta de Serviços, no âmbito de sua esfera de competência.

Vale salientar, que a partir daí, a adoção da Carta de serviços veio sendo realizada por muitas das instituições governamentais brasileiras. Todavia, a simples adoção não representa que a solução para melhoria da transparência do governo quanto aos tipos de serviços ofertados e suas formas de acesso ao cidadão seja resolvido. O ato de dar transparência é apenas um dos itens para facilitar o acesso do cidadão ao serviço, mas não garante que este tenha qualidade caso não tenha uma simplificação dos aspectos burocráticos que emperram ou atrasam a sua prestação, aliados a outros itens como a falta de preparação ou má vontade do servidor na hora do atendimento.

Nessa ótica, os resultados de uma pesquisa feita pela CNI¹⁴ em 2016 para medir a qualidade de 13 serviços públicos ofertados no país elegeram dentre os piores serviços públicos no Brasil, o atendimento à população nas repartições públicas (sexto pior).

Outro importante elemento para o sucesso da transparência com base na elaboração da Carta de Serviços feita pelas instituições é a sua devida divulgação e disseminação. Seu uso e utilidade não são restritos à população, pois se configura como um elemento interno para gestão. Alia-se a isso a utilização da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) no processo de fortalecimento e disponibilização das Cartas de Serviços através da ampliação de canais eletrônicos de prestação de serviços representam grandes avanços nesse sentido.

Uma comprovação disso é que em estudo elaborado pela organização internacional KPMG¹⁵ denominado “O Estado Futuro 2030: As megatendências globais que moldam os governos”, a

¹⁴ <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/08/6-servicos-publicos-de-pior-qualidade-no-brasil-na-opinio-da-populacao/>

Tecnologia da Informação e Comunicação foi relacionada como uma das principais megatendências que vem transformando a sociedade nos últimos 30 anos e provocando grandes modificações na vida das pessoas. O estudo coloca como implicações para maior inclusão tecnológica, que os governos precisam mudar na melhora da prestação de serviços para a população com o uso da tecnologia através da digitalização dos serviços, criando canais evoluídos de prestação de serviços com o desenvolvimento de novos aplicativos para celular ou portais de serviços através da Internet que sejam integrados, mais rápidos e acessíveis, melhorando os que já existem e também utilizando as mídias sociais para a comunicação de duas vias com a população.

Ocorre que, essa digitalização e criação desses canais de prestação de serviços devem ser muito bem definidas e articuladas com fortes processos de desburocratização para não gerar a tão temida e-burocracia, mais difícil de desarticular que a tradicional. Não havendo o alinhamento entre os processos pode levar a grandes aumentos do gasto em tecnologia, desperdício de recursos, falta de acesso geral da população aos serviços *online* e, portanto, um impacto limitado dos benefícios esperados.

Alguns países já são referência mundial na prestação de serviços para a população com o uso da tecnologia. Por exemplo, o Canadá desde 1999, através de seu portal web¹⁶, já fornecia um bom modelo de governo eletrônico também chamado de “Government On-Line (Gol)” que visava ser reconhecido como o mais conectado aos cidadãos e foi construído escutando a opiniões deles. Outro portal, o do Reino Unido¹⁷, foi o primeiro a estabelecer o foco sobre eventos do ciclo de vida do cidadão, o que é considerado uma prática de bom governo eletrônico.

A Estônia¹⁸, por exemplo, é considerada como uma democracia digital, pois, desde 1998, possui vários serviços *online* como o pagamento de impostos, criação de empresas e votação pela Internet. Assim como a existência de plataformas online que conectam escolas, universidades e até uma escola de governança. No País, qualquer cidadão tem acesso aos serviços eletrônicos estatais através de um cartão chamado e-residente que permite os usuários assinar digitalmente documentos pela Internet. Além disso, o documento de identidade também é digital permitindo desde comprar remédios até registrar novos negócios.

No Brasil, com a disseminação e aumento do uso da Internet, a população brasileira já vem há alguns anos buscando por serviços governamentais através da web. Esse mecanismo facilita a arrecadação de impostos como mostrou uma pesquisa do Centro de Estudos sobre

¹⁵ KPMG Brasil. **O Estado do Futuro 2030**: as megatendências globais que moldam os governos. Jan. 2015. Disponível em: <https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2014/03/estado-futuro-2030.html> Acesso em: 12 set. 2017.

¹⁶ <https://www.canada.ca/en/services.html>

¹⁷ <https://www.gov.uk/services>

¹⁸ <http://www.cidadessustentaveis.org.br/noticias/estonia-uma-democracia-digital>

as tecnologias da informação e da Comunicação¹⁹, realizada com dados de 2013. No caso, tem-se que 23% dos usuários brasileiros procuravam informações sobre o pagamento de impostos ao buscar por serviços governamentais.

A crescente demanda por atendimento virtual vem fazendo com que o Brasil avance na modernização e aperfeiçoamento do relacionamento do Estado com a sociedade e a digitalização de processos e procedimentos mesmo com grandes dificuldades. No aspecto de dificuldades, segundo uma pesquisa elaborada em 2015 pelo Ministério do Planejamento²⁰, levantou que 67% dos órgãos públicos federais alegavam impossibilidade de prestar seus serviços pela Internet. O Governo Federal enxergando isso lançou, no mesmo ano, o Portal de Serviços do Governo Federal²¹, que disponibilizaria todos os serviços públicos oferecidos de forma digital.

Com este novo olhar, publicou recentemente o Decreto nº 9.904, de 17 de julho de 2017, que redimensiona as questões tratadas pelo Decreto nº 6.932, possibilita que o usuário do serviço público solicite uma simplificação deste, por meio eletrônico, e ainda orienta que os órgãos e as entidades públicas realizem e divulguem pesquisas de satisfação.

Vale ressaltar, que ainda em 2011, A Carta de Serviços do Ceará foi a pioneira no Brasil na utilização da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação). Idealizada como uma ferramenta disponibilizada totalmente pela Internet denominada “Acesso Cidadão” com o objetivo de concentrar em um só sítio as informações dos serviços públicos dos órgãos e entidades do Estado do Ceará. Por ela, o cidadão virtualmente descobre quais os procedimentos e meios para obtê-las, além de poder se informar e tirar dúvidas sobre os mesmos como, por exemplo, saber a documentação necessária e quais prazos para que os serviços demandados sejam realizados, locais e horários de atendimento, que findam nas principais etapas do processo.

Imagine que o senhor João Abrantes ao saber que seu neto Rafael completará 18 anos daqui a dois dias pensou na possibilidade de dar-lhe de presente o pagamento da carteira de motorista como forma de aumentar a possibilidade do neto de arrumar emprego que exija habilitação. Mas o senhor Abrantes lembra que com o valor da sua aposentadoria atrelada aos custos com medicamentos etc. se vê na impossibilidade de realizar esse sonho. O mesmo ao comentar na praça com amigos descobre que o Governo do Estado possui uma política de acesso popular à carteira de motorista. Dessa forma, ele nessa mesma hora acessa a Internet com o próprio celular o site do acesso cidadão, digita carteira de habilitação e chega à informação que realmente existe essa política no Estado de acesso popular à carteira e verifica qual órgão procurar, horário de atendimento, que documentos são necessários, quais as regras para acesso, enfim tudo a respeito do serviço público.

¹⁹ <http://cetic.br/tics/usuarios/2013/total-brasil/G2A/>

²⁰ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-planeja-ampliar-servicos-online>

²¹ <https://servicos.gov.br/>

O Sistema Acesso Cidadão, concebido pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), possui um modelo de gestão em rede que conta com o envolvimento dos representantes de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual promovendo assim um exercício de ação de intersetorialidade governamental. Desta forma, cada instituição do Governo participa da alimentação da ferramenta, sendo a responsabilidade de validar, publicar e manter as informações no sistema atualizadas dos gestores da unidade que executa o serviço, bem como a de realizar o monitoramento e avaliação dos processos institucionais que impactem neles. A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, por sua vez, fica responsável pelo controle geral da ferramenta e com o papel maior de fiscalizar e cobrar as setoriais do Estado.

O acesso às informações que estão no sistema é feito por meio do portal www.acesocidadao.ce.gov.br (Figura 2.2) ou pelos sites institucionais do Poder Executivo, podendo também ser acessado por dispositivos móveis²². A ferramenta permite a consulta de todos os serviços prestados pelas instituições públicas do Estado, onde é discriminado: o nome do serviço oferecido, a descrição e a finalidade, a área responsável pela gestão e a unidade prestadora do serviço, os requisitos, documentos e informações necessários para acessar, as principais etapas para processamento do serviço, os dias e horários de atendimento, o tempo médio de espera desde a solicitação até a entrega do serviço e os locais e o modo de acessar o serviço.

Figura 2.2 – Tela inicial do Acesso Cidadão



A ferramenta fornece uma metodologia de busca semelhante à utilizada pelo Google apresentando vários resultados para que os usuários escolham a melhor alternativa e permitindo o filtro de visualização de acesso aos serviços que são: online, telefônico ou presencial. Além disso, está integrada a funcionalidade disponível na Internet como o *Google Maps* (Figura 2.3), que permite exibir a localização física de onde se encontra o serviço ao qual se procura e traçar a rota até lá.

²² Atualmente a COMGE/SEPLAG está estudando a possibilidade de melhorias da TIC em prol do cidadão como, por exemplo, a criação de um aplicativo para celular do Acesso ao Cidadão e a possibilidade de um link específico no portal para informações de serviços resolvidos via internet pelo Estado.

Figura 2.3 – Localização do serviço pelo Google Maps



O cidadão pode enviar por e-mail as informações dos serviços desejados ou postar nas redes sociais, facilitando assim a divulgação das informações, assim como contribuir para a melhoria dos serviços ofertados, apresentando sugestões, críticas e avaliação para que os gestores possam implementá-las.

Atualmente, estão cadastrados no Acesso Cidadão quase 3 mil serviços das 67 instituições (100%) constantes na estrutura organizacional do Poder Executivo. Porém, esse processo por sua característica nata encontra-se sempre em estágio de incremento de serviços ou atualizações das informações dos mesmos. Instituições públicas de outros Poderes estão buscando adotar essa prática e têm solicitado a ferramenta ao Governo do Estado para efetuar a sua implantação como, por exemplo, o Poder Judiciário Estadual, para os serviços do Fórum Beviláqua, e outros.

Por fim, ressalta-se que a adoção dessa ferramenta contribui como um dos fatores determinantes de um Estado mais transparente para o cidadão, pois propicia a ele menos custo e tempo à medida que ele pode adquirir as informações anteriores ao acesso aos serviços públicos. Todavia, ressalta-se a gestão comprometida entre os órgãos do Estado com a SEPLAG para que o serviço esteja sempre atualizado.

3. BALANCED SCORECARD APLICADO AO SETOR PÚBLICO

Autores: *Marília Monteiro dos Santos*²³ e *Cláudio André Gondim Nogueira*²⁴

3.1 O Balanced Scorecard (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma prática gerencial criada para mensurar o desempenho organizacional com base na pesquisa denominada “*Measuring performance in the organization of the future*”²⁵ de Robert Kaplan e David Norton, através do Instituto Nolan Norton, ligado à KPMG.

Segundo Brum (2012)²⁶, há alguns pontos fundamentais a se considerar a respeito do BSC em sua versão tradicional, aplicado às empresas, quais sejam:

- Consiste em um sistema de avaliação de desempenho que vai além dos indicadores financeiros, buscando incluir os impulsionadores da rentabilidade em longo prazo;
- Parte da visão e das estratégias da organização, para definir fatores críticos de sucesso, metas e um sistema de medição dos resultados atingidos em áreas críticas da execução, para assim traduzir as estratégias em ação; e
- Ao relacionar os objetivos, as iniciativas e os indicadores com a estratégia, garante o alinhamento das ações das diferentes áreas organizacionais em torno objetivos estratégicos e das metas a atingir, permitindo dessa forma, avaliar e atualizar a própria estratégia.

De acordo com Kaplan e Norton (1997)²⁷, os objetivos a serem integrados nessa prática de desempenho de mensuração seriam os seguintes:

- **Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas:** Esse processo permite que os gestores estabeleçam metas, definam processos internos através do alinhamento estratégico aos objetivos definidos, fornecendo recursos necessários para que os resultados sejam alcançados. A partir do estabelecimento de metas e dos objetivos, fica possível a mensuração dos mesmos, fazendo com que os colaboradores aumentem sua capacitação e eficiência.
- **Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia:** Para o desenvolvimento do *Balanced Scorecard* é preciso esclarecer a visão e a estratégia organizacional. A visão mostrará a situação futura esperada da instituição. Essa metodologia permite que os gestores e os colaboradores analisem estrategicamente com clareza o desempenho organizacional na teoria e na prática.

²³ Graduanda em Ciências Econômicas (UNIFOR) e estagiária na Diretoria de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: marilia.santos@ipece.ce.gov.br

²⁴ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

²⁵ Estudos de métodos de mensuração do desempenho organizacional.

²⁶ BRUM, C. S. *Balanced Scorecard: uma nova abordagem de gestão para a administração pública municipal*.

Revista EGP, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-29, 2012.

²⁷ KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Gulf Professional Publishing, 1997.

- **Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas:** A partir da comunicação por diversos meios entre toda a hierarquia da organização, é necessário ser apresentada com clareza aos funcionários os objetivos e indicadores que precisam ser alcançados para que a organização seja bem sucedida estrategicamente. O *Balanced Scorecard* assegura aos gestores que todos os colaboradores compreendam as estratégias e metas de longo prazo, vinculando recompensas à medida do desempenho.
- **Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico:** Permite monitorar continuamente a adequação à implementação estratégica, de tal forma que, caso sejam necessárias mudanças na própria estratégia, proporciona-se à organização o processo de aprendizado estratégico, fazendo os ajustes necessários e compartilhando-os com todos os gestores, funcionários e colaboradores.

O *Balanced Scorecard* traduz a missão e a visão da estratégia por meio de quatro perspectivas alinhadas (financeiro, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento), permitindo o equilíbrio dos objetivos de curto e longo prazo. Conforme Kaplan e Norton (1997, p. 44):

A vinculação entre as medidas das quatro perspectivas mostra claramente que o scorecard não é um agregado de aleatórios de duas dúzias de medidas que executivos misturam e escolhem ao acaso. Ao contrário, num bom *Balanced Scorecard*, as medidas devem ser interligadas para comunicar um pequeno número de temas estratégicos amplos, como o crescimento da empresa, redução dos riscos e aumento de produtividade.

Detalhando essas perspectivas tem-se o seguinte:

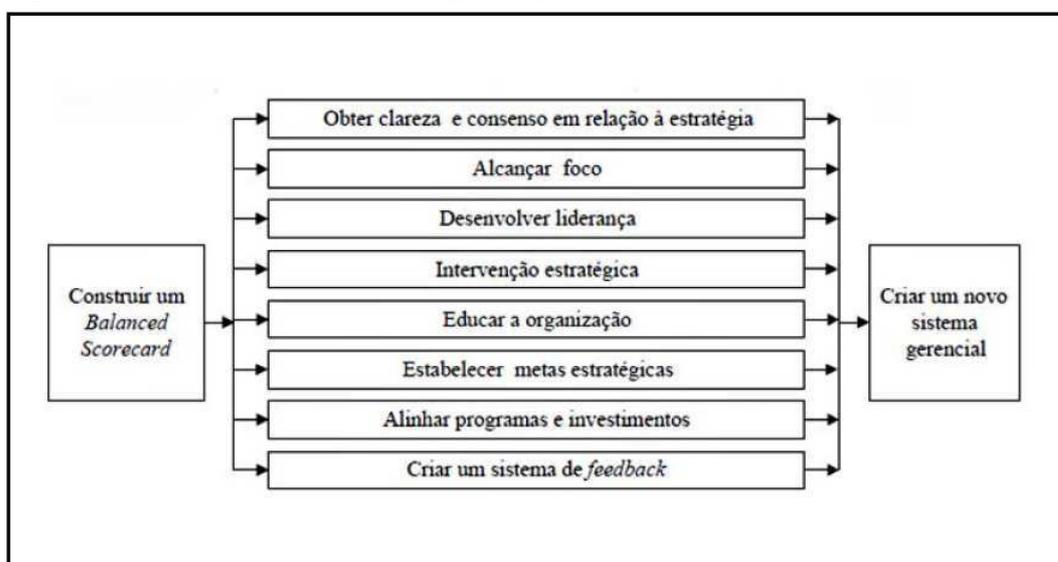
- **Perspectiva financeira:** A perspectiva financeira visa como a empresa pode obter lucratividade, aumento das receitas e redução de custos, além de gerar valor para seus acionistas. Permite medir e avaliar resultados que a unidade de negócio precisa para desenvolver, observando se a empresa está obtendo sucesso no planejamento e na estratégia, considerando a situação real da empresa e obtendo dados para serem usados com exatidão, gerando retornos acima do capital investido.
- **Perspectiva de cliente:** “Na perspectiva do cliente o *Balanced Scorecard* permite que os executivos identifiquem os segmentos de clientes e mercados nos quais a unidade de negócios competirá e as medidas do desempenho da unidade nesses segmentos-alvo” (KAPLAN; NORTON, 1997). Tem como preocupação a qualidade, o custo, o tempo e o serviço, tendo em vista que a satisfação do cliente é o ponto crucial para o êxito da empresa, atentando sempre para aquisição e retenção de clientes, mensurando o desempenho através do nível de satisfação com produtos e serviços.
- **Perspectiva de processos internos:** São diversas atividades empreendidas dentro das empresas atendendo as necessidades dos clientes, agregando valores aos produtos e serviços com objetivo de conquistar clientes. Engloba o processo de inovação (Através da pesquisa sobre identificação de mercados, idealização do mercado e

oportunidades para fornecer novos produtos), processo de criação de produtos e serviços (Começa com o pedido do cliente até a entrega do produto ou serviços prestados) e serviços pós-venda (Correção de defeitos, devolução e procedimento de pagamentos).

- **Perspectiva de aprendizagem e crescimento:** Nessa dimensão visa garantir infraestrutura necessária para contribuir com a melhoria dos processos internos, através do investimento em tecnologia, em pesquisa e capacitação dos funcionários. É feita análises contínuas sobre qual a infraestrutura da empresa que precisam de recursos para criar valor para seus clientes e acionistas.

Diante do exposto, a Figura 3.1 apresenta os principais motivos para uma organização elaborar um *Balanced Scorecard*.

Figura 3.1 – Motivos para uma organização elaborar um *Balanced Scorecard*



Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 286) apud Fernandes (2013, p. 50)²⁸.

Como é possível perceber, há várias razões importantes para a aplicação da ferramenta em análise nas empresas. E, assim sendo, por que não a utilizar no setor público? Então, a seguir, faz-se exatamente uma análise de como o BSC pode ser utilizado no contexto das organizações públicas.

3.2 Adaptando o *Balanced Scorecard* ao setor público

A prática gerencial do *Balanced Scorecard* vem sendo amplamente difundida nos sistemas organizacionais das empresas privadas. Porém, ao longo dos anos, o setor público vem apresentando a necessidade de analisar e melhorar seu desempenho, e demonstrar maior transparência para os seus resultados. Assim, propõe-se a adaptação do BSC na

²⁸ FERNANDES, A. G. **Balanced Scorecard aplicado à administração pública:** uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade de Lavras. 2013. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

administração pública, considerando as particularidades da gestão pública voltada para o cidadão (Quadro 3.1).

Quadro 3.1 – Peculiaridades da gestão no serviço público

Características	Setor Privado	Setor Público
Objetivos: estratégicos	Competitividade Liderança	Sucesso da missão (efetividade) Melhores práticas (eficácia)
Objetivos financeiros	Lucro Crescimento Participação no mercado	Produtividade Eficiência Valor
Grupos de interesse (stakeholders)	Investidores Clientes Gestores	Contribuintes Usuários Legisladores
Resultados esperados	Satisfação dos clientes	Satisfação dos cidadãos Satisfação das instituições

Fonte: Fernandes (2013, p. 72).

Desta forma, o modelo Kaplan e Norton adaptado ao setor público contemplaria as seguintes perspectivas:

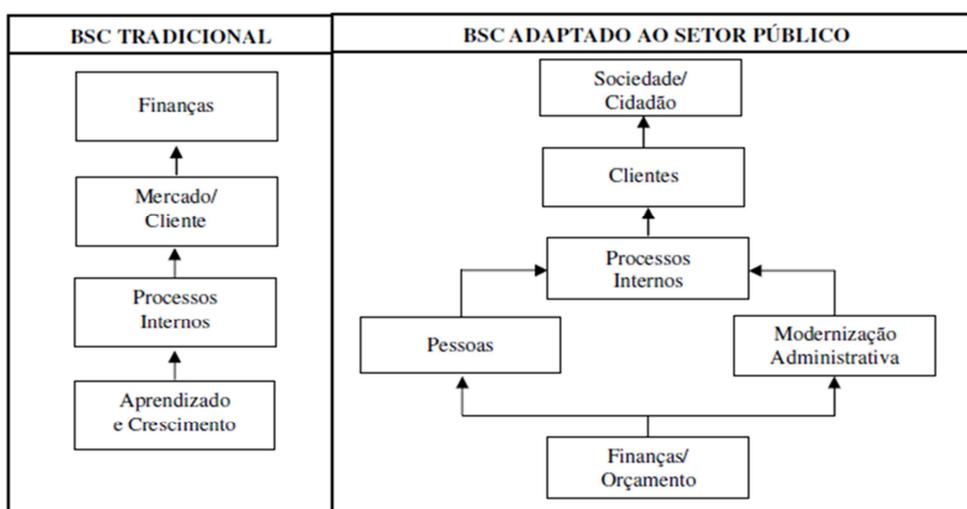
- **Perspectiva financeira no setor público:** Essa perspectiva está diretamente ligada ao orçamento disponível, que procura garantir os recursos adequados para a melhoria e o desenvolvimento de todo o processo. Quanto maior e mais bem gerido for o orçamento, melhor poderá ser a estrutura organizacional e a qualidade da prestação de serviços à população, por meio do investimento em capacitação do pessoal e a aquisição tecnológica.
- **Perspectiva cliente no setor público:** Está relacionada ao indicador de eficácia, por atender o cliente direto (os cidadãos), buscando alcançar um bom desempenho dos processos internos. Essa perspectiva será avaliada ao se verificar o nível de satisfação do cidadão em relação aos serviços prestados, de tal forma que, quanto maior for a satisfação do cliente, melhor desempenho a organização pública terá.
- **Perspectiva processos internos no setor público:** As perspectivas de pessoas, modernização administrativa e processos internos estão interligados ao conceito de eficiência, considerando que uma gestão moderna precisa de funcionários capacitados e do aprimoramento da tecnologia de informação para aumentar a eficiência dos processos internos.
- **Perspectiva aprendizado e crescimento no setor público:** Esse ponto depende das habilidades e das competências dos funcionários, além dos materiais a serem utilizados como base para a realização das atividades, fortalecendo a comunicação, a produtividade e o treinamento/capacitação, com o objetivo da satisfação do cidadão/sociedade.

Já Ghelman e Costa (2006)²⁹ desenvolveram um modelo baseado no BSC de Kaplan e Norton adaptado ao setor público, unindo os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade para a formulação de causa e efeito no ambiente de prestação de serviços. Segundo esses autores:

O Balanced Scorecard na esfera pública deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência) (GHELMAN; COSTA, 2006, p. 3).

A Figura 3.2 representa um modelo do BSC adaptado ao setor público, agregando os conceitos de eficácia (Clientes), efetividade (Sociedade/Cidadão) e eficiência (Processos Internos). Ademais, mostra as diferenças entre o modelo do BSC criado por Kaplan e Norton e o modelo adaptado ao setor público, visando à melhoria na prestação da qualidade dos serviços destinados aos cidadãos.

Figura 3.2 – Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público



Fonte: Ghelman e Costa (2006, p. 8).

Na organização pública a perspectiva financeira se refere ao orçamento, sendo considerada a base que dará suporte as outras perspectivas, pois, através deste que serão destinados os recursos, proporcionando o desenvolvimento produtivo e de qualidade dos processos internos até efetivamente a sociedade. Por isso, uma ampliação no orçamento possibilitará maiores investimentos na capacitação dos funcionários e na tecnologia da informação, aumentando o aperfeiçoamento da gestão.

Vale salientar que, mesmo que os serviços prestados sejam de qualidade, não necessariamente ocorrerá a efetividade, ou seja, não serão plenamente atendidas as necessidades da população. Desta forma, o alinhamento das perspectivas propiciará êxito na

²⁹ GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (SIMPEP), 13., 2006, Bauru. *Anais...* Bauru: UNESP, 2006.

produtividade da gestão, possibilitando a ampliação e a qualidade dos serviços e, conseqüentemente a satisfação dos cidadãos. E, para isso, é preciso que toda a gestão esteja focada nos resultados para a prestação de um serviço de excelência, com planejamento estratégico e boa comunicação.

Contata-se que as perspectivas estão intrinsecamente relacionadas e, assim, qualquer desequilíbrio no sistema orçamentário pode desencadear um problema em toda a estrutura, tanto na falta de capacitação dos funcionários e na modernização tecnológica, quanto no desenvolvimento dos processos internos, tornando-os de baixa qualidade, não cumprindo sua função social.

O modelo desenvolvido por Norton e Kaplan para as empresas privadas possui quatro perspectivas: financeiro, mercado/cliente, processos internos e aprendizado e crescimento. Já o modelo adaptado para o setor público retira essa última e agrega mais três perspectivas: pessoas, modernização administrativa e sociedade/cidadão, criados com a necessidade de saber se a organização pública está prestando serviços de qualidade e exercendo sua função social.

A adequação do BSC no setor público é, portanto, algo que não condiz com a maximização de lucros, mas sim com a obtenção de resultados satisfatórios para o desempenho significativo da organização pública. O compromisso com os processos internos para a satisfação do cliente é importante para ressaltar que a organização tem atentado para as necessidades da população, além de agregar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade como parâmetros de medida do desempenho de qualidade do serviço público.

É possível citar alguns órgãos públicos que aderiram ao BSC como modelo de prática gerencial de desempenho estratégico, tais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Governo do Rio de Janeiro e outras instituições (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011)³⁰.

Conclui-se que, apesar da distinção de finalidade ao inserir o *Balanced Scorecard* no planejamento estratégico, ambos os tipos de organizações podem utilizar essa ferramenta de forma de melhorar os serviços e produtos que ofertam de tal forma que possam satisfazer cada vez melhor as necessidades e aspirações de seus clientes/cidadãos. Entretanto, deve-se considerar que a implantação dessa prática gerencial não é fácil, pois, a organização terá que passar por uma reconstrução do seu planejamento estratégico, tendo que lidar inclusive com a resistência de alguns de seus colaboradores, resistentes às mudanças.

De forma a exemplificar a utilização do BSC no contexto das organizações públicas, considera-se o caso discutido por Fernandes (2013), que utilizou a ferramenta no

³⁰ FELIX, R.; FELIX, P. P.; TIMÓTEO, R. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

Departamento de Administração e Economia (DAE) da Universidade de Lavras (MG).

Conforme foi proposto por Kaplan e Norton (1997), a proposta do BSC é transformar a missão e as estratégias de uma organização em objetivos, indicadores, metas e iniciativas, conforme suas perspectivas. Assim, de acordo com Fernandes (2013, p. 136), no caso do DAE a utilização da ferramenta consistiu exatamente em “decompor a missão do departamento em elementos que darão forma ao *Balanced Scorecard*”.

Então, apresenta-se a missão do DAE como passo inicial do processo de elaboração do seu BSC, qual seja:

[...] contribuir para o desenvolvimento e a promoção da excelência do ensino, pesquisa e extensão na área de ciências sociais aplicadas, formando profissionais capacitados em Administração, cientes do seu papel na sociedade, seja no âmbito acadêmico, no mercado ou no setor público, com ética e comprometimento (FERNANDES, 2013, p. 117-118).

O passo seguinte foi utilizar o modelo adaptado por Ghelman e Costa (2006), apresentado anteriormente, que é composto por seis perspectivas (finanças/orçamento, pessoas, modernização administrativa, processos internos, clientes e sociedade/cidadão). No caso, para definir os objetivos, indicadores e metas de cada perspectiva, Fernandes utilizou a metodologia de estudo de caso, considerando três tipos de fontes de dados: (i) pesquisa documental, (ii) observação participante, e (iii) entrevistas com professores, funcionários técnico-administrativos, alunos, ex-alunos, e servidores de cargos administrativos e de direção da universidade.

A título de ilustração, o Quadro 3.2 os resultados obtidos para o DAE na perspectiva de modernização administrativa.

Quadro 3.2 – Perspectiva da modernização administrativa – DAE

Objetivos	Indicadores	Metas	Iniciativas
Desenvolver novas ferramentas administrativas	% do servidores que recorrem às secretarias para ter acesso a documentos e dados institucionais	Reunir todas as informações, formulários, documentos e institucionais em um único sistema	Criar um sistema de intranet no site do departamento
	nº de bens patrimoniados não localizados	Ter 100% do patrimônio catalogado Ter a localização de todos os bens tombados	Desenvolver uma ferramenta administrativa para gestão patrimonial
Aumentar a atuação das câmaras e comissões	nº de atividades desenvolvidas por cada câmara/comissão	Transparência e publicidade das ações desenvolvidas por cada câmara/comissão, além de maior participação por parte dos servidores	Estabelecer metas para cada câmara/comissão
			Dar autonomia e condições para que atuem na sua área de competência
			Incentivar a troca de experiência com outros setores e departamentos

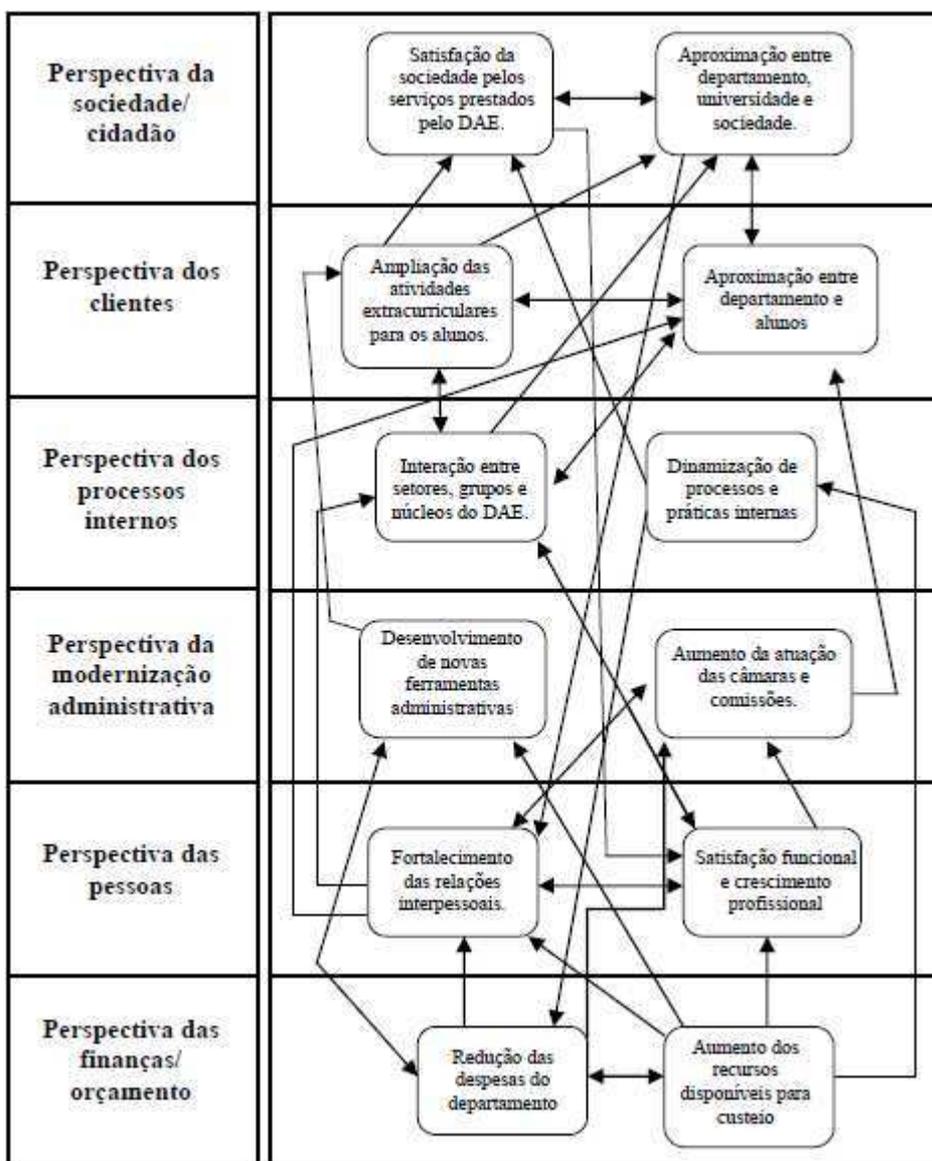
Fonte: Fernandes (2013, p. 146).

Como pode ser constatado, o departamento apresentou dois objetivos nesta dimensão: (i) desenvolver novas ferramentas administrativas e (ii) aumentar a atuação das câmaras e comissões. Então, foram definidos indicadores e metas relacionados a cada um desses objetivos. Ademais, segundo Fernandes (2013, p. 146), verificou-se que

As iniciativas propostas nesta perspectiva são complementares ao processo de modernização que a própria Universidade Federal de Lavras vem atravessando nos últimos anos. São ações pessoais que tendem a colaborar para que o Departamento de Administração e Economia caminhe na mesma direção que a instituição da qual faz parte está empenhada em seguir.

Exercícios similares foram efetuados para as demais perspectivas e, finalmente, foi elaborado um mapa estratégico que permite a visualização das relações de causa e efeito entre elas (ver a Figura 3.3) que esboça um caminho no qual a estratégia pode ser alcançada.

Figura 3.3 – Relações de causa-efeito no DAE



Fonte: Fernandes (2013, p. 159).