

VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA  
DO SUL, Blumenau, SC, 15 a 17 de novembro de 2006.

**Balanced Scorecard em Instituições Públicas do Ensino Superior:  
Benefícios, Limitações e Desafios.**

**Renato Cislaghi  
Sílvio Serafim da Luz Filho**

## **RESUMO**

Entre as alternativas de modelos de gestão estratégica existentes, o *Balanced Scorecard* (BSC) tem conquistado um espaço importante nas discussões acadêmicas, onde tem recebido a atenção de pesquisadores, e, como não poderia deixar de ser, também tem avançado no mundo das organizações de mercado, com um saldo cada vez maior de experiências bem-sucedidas. Apesar de ser um modelo que prevê uma construção e implementação totalmente ajustáveis às características de cada unidade de negócios onde é adotado, e de prescrever um *feedback* que resulta em revisões de indicadores e também em aprendizado estratégico, o BSC não garante sucesso no enfrentamento das responsabilidades dos gestores e na satisfação das expectativas dos *stakeholders*. Existem alguns pré-requisitos para sua utilização que restringem o escopo das organizações que podem beneficiar-se do BSC. Este trabalho pretende apresentar algumas considerações sobre a aplicabilidade desta ferramenta em organizações sem fins lucrativos, em especial nas Instituições do Ensino Superior públicas, e também resgatar algumas propostas para sua adoção. Trata-se de uma revisão bibliográfica com foco na realidade das instituições de ensino brasileiras, particularmente nas de natureza pública, propiciando algumas conclusões a respeito das vantagens e desafios inerentes à adoção do BSC.

**Palavras chave:** *Balanced scorecard*. Setor público. Instituições do ensino superior.

## **1 INTRODUÇÃO**

Como um dos modelos de gestão estratégica mais recentemente desenvolvidos, o *Balanced Scorecard* (BSC) vem merecendo destaque tanto no meio acadêmico quanto no mundo empresarial e das organizações em geral. O nome sintetiza o conceito central do BSC: uma ferramenta para o acompanhamento da execução da estratégia da organização que busca o equilíbrio entre indicadores internos e externos, financeiros e não-financeiros, de curto e de longo prazos, abrangendo passado, presente e futuro, e que envolva todos os funcionários e níveis hierárquicos da organização.

Segundo uma hipótese formulada pelos seus autores, o BSC considera a existência de uma cadeia de causa e efeito que pode levar ao sucesso estratégico da organização onde ele é adotado. Esta cadeia permeia algumas perspectivas segundo as quais a organização e o seu desempenho são analisados, sendo propostas por Kaplan e Norton (1997) a adoção de quatro perspectivas: Financeira, Clientes, Processos internos e Aprendizado e conhecimento.

Em sendo assim, a perspectiva do Aprendizado e conhecimento, constituída pelas pessoas que trabalham na organização, pela cultura organizacional e pelos sistemas de informação, é fundamental para o seu sucesso da organização, pelo fluxo contínuo de aprendizado e aperfeiçoamento que resulta em melhoramentos nos processos internos. Por sua vez, na perspectiva dos Processos internos, estes melhoramentos possibilitam o aprimoramento dos produtos e serviços que, em decorrência, tendem a aumentar a satisfação dos clientes, resultando em fidelidade e aumento na fatia de mercado. O resultado final é refletido na perspectiva Financeira, sob a forma de lucro e retorno sobre o investimento.

Numa observação em nível macro, todos os esforços convergem para a perspectiva Financeira, na forma de resultados financeiros, enquanto o seu ponto de partida está localizado na perspectiva do Aprendizado e conhecimento.

Entretanto, os criadores do BSC defendem sua adoção também por organizações públicas e sem fins lucrativos, onde os resultados financeiros não são os objetivos maiores.

## 2 PROPOSIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO BSC

Segundo Kaplan e Norton (1997), o BSC “cria as bases de um sistema de gestão estratégica que ordena temas organizacionais, informações e um conjunto de processos gerenciais críticos”, constituindo-se em “uma ferramenta completa que traduz a visão e a estratégia da empresa num conjunto coerente de medidas de desempenho”.

A definição de BSC dada por Olve et. all. (2001) é de “um método para obter-se consenso sobre onde uma operação deve chegar e para assegurar que a mesma permanece no curso”. Complementam ainda ao afirmar que o BSC é “um conjunto de medidas deliberadamente selecionado (...) para alcançar e comunicar uma visão compartilhada da estratégia da organização para o seu desenvolvimento futuro.”

Para Jensen e Sage (2000) o BSC é um sistema interativo envolvendo quatro processos seguindo a seqüência PDCA (*plan-do-check-act*): o planejamento do negócio (P), o *feedback* e o aprendizado (D), o clarear e traduzir a visão (C) e a comunicação e o alinhamento (A).

Conforme Lourenço e Machado (2002), ao ser comparado com os sistemas tradicionais de medição de desempenho, focados na avaliação financeira bastante difundida na Era Industrial, o BSC é mais apropriado para direcionar e avaliar a gestão das competências, apontando seus diferenciais competitivos, apresentando uma visão de futuro e uma contínua monitoração da adequação da estratégia, contrastando com o enfoque tradicional de mero controle sobre as ações realizadas e dos resultados alcançados.

Para Neves e Palmeira Filho (2002) o BSC tem papel importante num modelo de gestão baseado em constante aprendizado, sendo uma simples ferramenta capaz de sistematizar a discussão, estando a relevância do processo ligada à capacidade de aprendizado dos próprios gestores ou usuários do sistema e, principalmente, à qualidade da tomada de decisão diante da síntese pessoal sobre a conjugação dos indicadores da organização.

Entre estes autores existe consenso no sentido de que o BSC preserva as medidas financeiras tradicionais, que são o reflexo do desempenho passado, e as “complementam com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro” (Kaplan e Norton, 1997).

Os criadores do BSC afirmam que “o BSC é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais” e que, ao adotarem o BSC, empresas inovadoras o estão utilizando como um sistema de gestão estratégica para administrar a estratégia a longo prazo, viabilizando quatro processos gerenciais críticos, em iteração, apresentados na Figura 1.

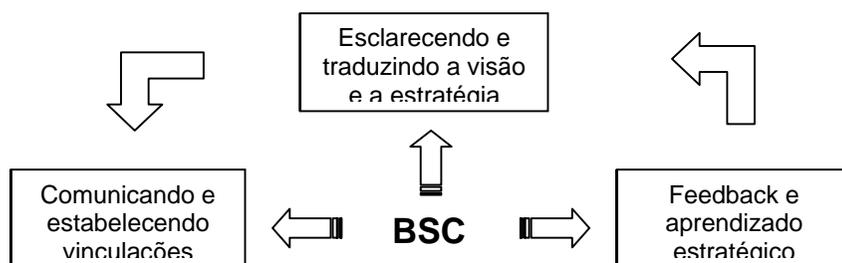


Figura 1 – BSC como sistema de gestão estratégica.  
Fonte: Adaptação de Kaplan e Norton (1997).

## 2.1 PRÉ-REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DO BSC

A premissa básica e passo inicial para a implantação do BSC independe do tipo de organização: é preciso que se tenha a definição clara do que seja a missão, a visão e os objetivos estratégicos da organização. Trata-se de um pré-requisito fundamental pois a partir destes elementos serão definidos os indicadores que mostrarão o alcance das estratégias.

Um segundo pré-requisito a ser atendido é o claro comprometimento da alta gerência com o BSC, seja pela disponibilização de seu tempo para o envolvimento direto com os passos para sua implementação, seja pela demonstração a todos os funcionários de que se trata de uma prioridade a ser perseguida por todos aqueles que fazem parte da organização.

Como terceiro pré-requisito para a utilização do BSC, é necessário realizar um treinamento para todos os agentes que estarão envolvidos, visando à apresentação da ferramenta, seus princípios e processos. Com esta providência os funcionários terão como colaborar e as dificuldades para seu desenvolvimento tendem a ser diminuídas.

Adicionalmente, há um último pré-requisito: a definição de uma pessoa que assuma a responsabilidade pelo projeto do BSC, que tenha liderança e ocupe posição de destaque na alta gerência. Preferencialmente, deve ser o próprio chefe da unidade de negócios e a sua convicção no processo serve como sustentação imprescindível para o sucesso de sua adoção.

## 2.2 MODELOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO BSC E ALGUMAS DIFICULDADES

Kaplan e Norton (1997) definem quatro passos para a construção de um BSC: (1) definição da arquitetura de indicadores; (2) consenso em função dos objetivos estratégicos; (3) escolha e elaboração dos indicadores; e (4) elaboração do plano de implementação.

A execução do Passo 1 - definição da arquitetura de indicadores - engloba duas tarefas básicas: selecionar a unidade organizacional adequada e identificar as relações entre a unidade de negócio e a corporação. Os objetivos são buscar um início de implementação com maior chance de sucesso, mesmo que a organização seja complexa, mas também assegurar que haja harmonia, a nível estratégico, entre a unidade de negócio selecionada e a corporação.

Para a execução do Passo 2 - consenso em função dos objetivos estratégicos - é sugerida uma divisão em três tarefas: realização de uma série inicial de entrevistas individuais com os dirigentes mais graduados da unidade; realização de uma sessão de síntese e a realização de um *workshop* com toda a alta administração.

O Passo 3 - escolha e elaboração dos indicadores - prevê duas tarefas: reuniões com subgrupos de gerentes e um *workshop* executivo. Seu principal objetivo é identificar os

indicadores que melhor comuniquem o significado da estratégia adotada, contemplando as diferentes perspectivas escolhidas. Os seus autores sugerem quatro perspectivas: a Financeira, a dos Clientes, a dos Processos internos e a do Aprendizado e Crescimento.

Finalmente, para a execução do Passo 4 - elaboração do plano de implementação, são previstas três tarefas: desenvolvimento do plano de implementação; um novo *workshop* executivo; e a finalização do plano de implementação. Os objetivos são, em síntese, elaborar um plano, refiná-lo e validá-lo, visando à sua implementação do BSC. Deve ser considerada a forma de comunicação do *scorecard* a todos os funcionários, inclusive para facilitar o alinhamento de toda a organização.

A Figura 2 apresenta a seqüência de passos para a construção de um BSC.

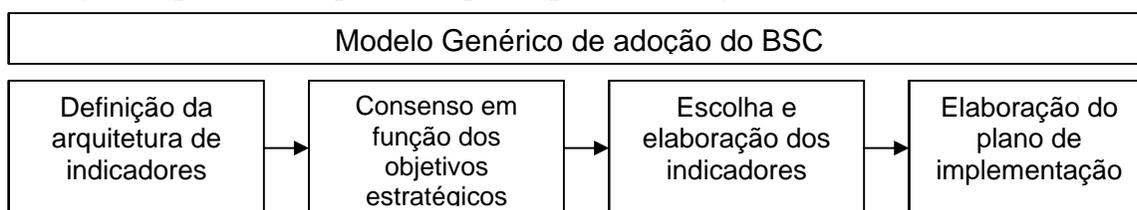


Figura 2 – Passos para implementação do BSC, segundo Kaplan e Norton (1997).

Fonte: Adaptação de Kaplan e Norton (1997).

Propostas de outros autores também defendem a adoção de seqüências de passos para a implementação do BSC, diferentes daquela definida pelos seus criadores. Além de diferirem entre si, são modelos genéricos que podem ser adequados aos casos práticos, pois cada organização tem peculiaridades, vive um momento e contexto próprios e define estratégias específicas. Até em departamentos da mesma organização é possível que adaptações sejam requeridas, de uma para o outro, para chegar-se a um melhor resultado. Entre estes modelos genéricos encontra-se o de Campos (1998), apresentado na Figura 3.

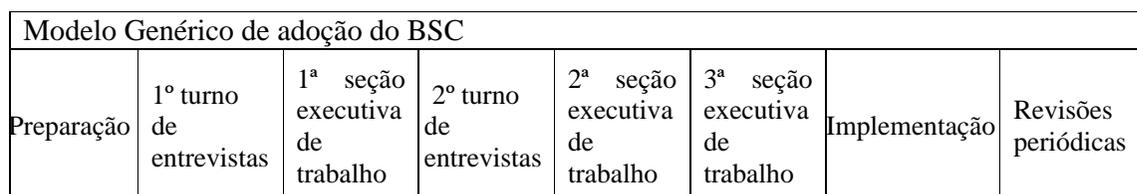


Figura 3 – Passos para implementação do BSC, segundo CAMPOS (1998).

Fonte: Adaptação de Campos (1998).

Um outro modelo foi proposto por Osório (2003), voltado para organizações governamentais que tenham cultura de Planejamento Estratégico (PE) e que atendam aos pré-requisitos para a adoção do BSC. Segundo esta proposta, apresentada na Figura 4, existem dois momentos com duas etapas em cada um.

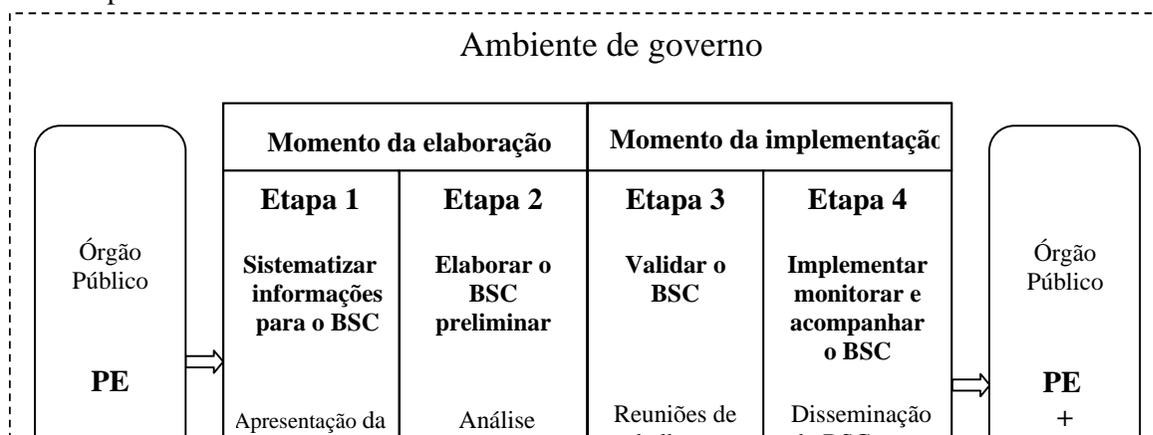


Figura 4 – Passos para implementação do BSC, segundo OSÓRIO (2003).

Fonte: Osório (2003).

O primeiro momento é o da elaboração, cujo principal objetivo é conquistar o apoio da alta direção, como condição para a criação de um cenário favorável para uma implementação sustentada e legitimada do BSC. No segundo momento – momento da implementação – é que de fato é iniciada a implementação no órgão, sustentada por um acompanhamento constante visando ao seu aperfeiçoamento.

Segundo Neves & Palmeira Filho (2002), “o próprio processo de elaboração do BSC deve trazer o entendimento organizacional, dentro da perspectiva de estratégia formal, ou seja, o BSC funcionará como o mapa no qual a análise de posicionamento é transformada em uma linguagem acessível a todos os gestores, traduzindo a visão em algo mensurável, que deve ser constantemente monitorado, orientando a tomada de decisões.” Por outro lado, afirmam “que assumir como óbvia a passagem de uma concepção de estratégia empresarial para um conjunto de indicadores funciona de maneira mais simples no mundo formal de Porter; tornando-se, entretanto, uma hipótese mais complexa em um mundo como o de Mintzberg, onde a inserção do BSC transcenderia a sua montagem, estando localizado, principalmente, em sua utilização como sistema para aprendizado estratégico.”

Para Olve et. all. (2001) “se definir as medidas certas e realizar as medições apropriadas fosse uma questão simples, as medidas certamente teriam sido identificadas sem a necessidade de passar por um projeto do *Balanced Scorecard*.”

Alguns autores apontam dificuldades na implementação do BSC, entre elas a possibilidade de serem adotados indicadores em número excessivo ou de pouca relevância. Ottoboni et. all. (2002) apontam os percalços complementares na fase de implementação dos indicadores escolhidos, agrupando-os em três categorias: políticos (quando emerge o sentimento de ameaça devido à medição), infra-estrutura (quando os dados necessários existem mas estão em sistemas ou bases de dados diferentes, sem comunicação entre si) e perda de foco (quando o processo de construir e implementar a infra-estrutura se torna longo e frustrante, com pressão para mudanças rápidas e com benefícios nem sempre tão rápidos).

Outras dificuldades na implementação do BSC referidas na literatura abrangem a possibilidade de ser subestimada a necessidade de tempo gerencial na sua implementação, implicando em risco de perda de confiabilidade e de ocorrerem questionamentos quanto à sua viabilidade prática; além do custo para aquisição de informações adicionais demandadas, associado à resistência à mudança em relação ao uso de sistemas de informação já existentes.

### 2.3 ALGUNS PONTOS FORTES E FRACOS DO BSC

Encontram-se na literatura vários relatos de experiências concretas de utilização do BSC e análises críticas a respeito da sua estrutura e funcionamento. Entre as observações positivas destacam-se algumas: (1) segundo Chesley e Wenger (1999), o BSC proporciona a ocorrência de uma relação de sinergia, pois o processo de gestão da organização evolui como resultado da adaptação do modelo às características particulares da mesma e, simultaneamente, a organização também se adapta ao modelo e evolui pela sua utilização; (2) o BSC proporciona condições para que sua adoção ocorra concomitantemente com a utilização de programas de melhoramento contínuo, como o Gerenciamento Total da Qualidade (TQM), reunindo esforços para se fazer bem as coisas certas; (3) conforme Martinez (1999), por ser uma alternativa de medição dos ativos intangíveis, o BSC é uma ferramenta útil na medição do capital intelectual da organização, um ativo de suma importância na Era do Conhecimento. Entre as referências negativas destacam-se: (1) Lee e Sai On Ko (2000) ao afirmar que a maior fraqueza do BSC é a falta de “comos”; (2) a afirmação de Marinho e Selig (2000) de que o BSC não esclarece como deve ocorrer a definição das metas uma vez que as perspectivas se inter-relacionam e geram reflexos umas nas outras. Teixeira (2003) complementa esta observação ao afirmar que o estabelecimento de metas pelo gestor da empresa e dos próprios objetivos estratégicos, implica em subjetivismo não equacionado pela literatura sobre o BSC; (3) apesar de considerarem que a adoção do BSC, com uma comunicação bem feita, levaria a ações consistentes de gerenciamento através da organização, McAdam e O’Neil (1999) apontam uma lacuna na ferramenta ao não especificar qual o modelo de gestão mais adequado à sua utilização.

### 3 USO DO BSC NO SETOR PÚBLICO

Normalmente as organizações têm uma missão definida e são norteadas por ela. Também é típico que empresas com fins lucrativos tenham como missão a sua sobrevivência e o ganho de dinheiro. Entretanto, esta última motivação clara - ganhar dinheiro - não é encontrada nas organizações públicas e sem fins lucrativos, que são constituídas para atender a outros objetivos, nem por isso menos claros.

Nestas últimas, ao invés de métricas financeiras, o sucesso é medido conforme o grau de eficiência e eficácia com que as necessidades de seus participantes são atendidas e a perspectiva financeira representará apenas um fator favorecedor ou inibidor, com maior ou menor relevância, e não um objetivo a ser perseguido.

Segundo Kaplan (1999), essa modalidade de empresa existe para servir às pessoas. Desta forma as organizações não lucrativas devem oferecer um valor para os clientes, sem vinculação ao ganho do dinheiro, mas a um outro objetivo maior determinado pela natureza da organização.

No Quadro 1 são apresentadas as diferenças, apontadas por Arveson (2002), entre as estratégias tipicamente encontradas nas organizações do setor privado e do setor público.

<b>Atributo Estratégico</b>	<b>Setor Privado</b>	<b>Setor Público</b>
<b>Objetivo estratégico geral</b>	Competitividade	Efetividade da missão
<b>Objetivo financeiro geral</b>	Lucro; crescimento; participação no mercado	Redução de custos; eficiência
<b>Valores</b>	Inovação; criatividade; disposição; reconhecimento	Comprometimento com o público; honestidade; justiça
<b>Resultado desejado</b>	Satisfação do cliente	Satisfação do cliente
<b>Interessados</b>	Acionistas; proprietários; clientes	Contribuintes; inspetores; legisladores

VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, Blumenau, SC, 15 a 17 de novembro de 2006.

<b>Prioridades do orçamento</b>	Demanda dos clientes	Lideranças; legisladores; planejadores
<b>Justificativa para o sigilo</b>	Proteção ao capital intelectual; direitos autorais	Segurança nacional
<b>Fatores-chave do sucesso</b>	Taxa de crescimento; lucros; participação no mercado	Melhores práticas gerenciais
	Exclusividade	Isonomia; economia de escala
	Tecnologia avançada	Tecnologia padronizada

Quadro 1 – Diferenças entre as estratégias do setor público e do setor privado.

Fonte: Arveson (2002).

Referindo-se à gestão de organizações sem fins lucrativos, Ellingson et. all. (2001) recomendam que a avaliação dos gestores não deva estar apoiada apenas na conformidade orçamentária, mas que os gestores devam ser avaliados com base nos resultados relativos à missão da entidade e que esta deve ser restrita o suficiente para ser alcançada mas ampla o suficiente para que novos caminhos inovadores possam ser encontrados, na busca do atendimento das necessidades dos seus constituintes.

Freqüentemente os gestores destas organizações priorizam seus esforços para limitar os gastos às rubricas orçamentárias. Pedro (2004) afirma que, de um lado o excesso de leis e regulamentações leva o gestor público a garantir, acima de qualquer coisa, o respeito a estes limites e, de outro, a escassez de recursos financeiros é uma restrição séria. Porém, o sucesso de tais organizações não pode ser medido pela precisão com que se mantém dentro desses limites legais, ou mesmo se restringem seus gastos a níveis abaixo das quantias orçadas. A eventual redução das despesas a um nível abaixo do limite orçamentário não constitui um exemplo de sucesso se, para isso, a missão da organização ficar comprometida.

Caracterizadas as diferenças entre organizações dos setores público e privado, emerge a questão da aplicabilidade do BSC nas organizações governamentais.

Segundo os criadores do BSC, “embora o foco e a aplicação iniciais do *Balanced Scorecard* estivessem voltados para o setor privado, a oportunidade de o *scorecard* melhorar a administração de empresas públicas e instituições sem fins lucrativos é, no mínimo, maior” (Kaplan e Norton, 1997). Adicionalmente, estes mesmos autores afirmam que a implantação de BSC poderá proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos”, uma vez que “neste caso o *scorecard* oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários) e comunica interna e externamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos”.

Olve et. all. (2001) também têm a visão de que o BSC tem muito a contribuir com o setor público, argumentando que, como a idéia fundamental do *Balanced Scorecard* é de que as medidas financeiras nem sempre capturam o que é importante, o modelo é particularmente apropriado para organizações onde o lucro não é o principal objetivo. Há exceções e algumas organizações públicas têm objetivos financeiros estabelecidos e os perseguem com desenvoltura. Apenas como exemplo, pode-se citar o caso dos órgãos públicos que desempenham função de arrecadação e que perseguem metas eminentemente financeiras. Nestes casos o BSC pode ser adotado como uma ferramenta sem necessidade de qualquer ajuste em relação a como dela se valem as empresas privadas.

Kaplan e Norton (2000) destacam que os propósitos de longo prazo devem estar no topo do *scorecard*, na forma de objetivos abrangentes que balizem a instituição no cumprimento da sua missão, conforme representação na Figura 5.

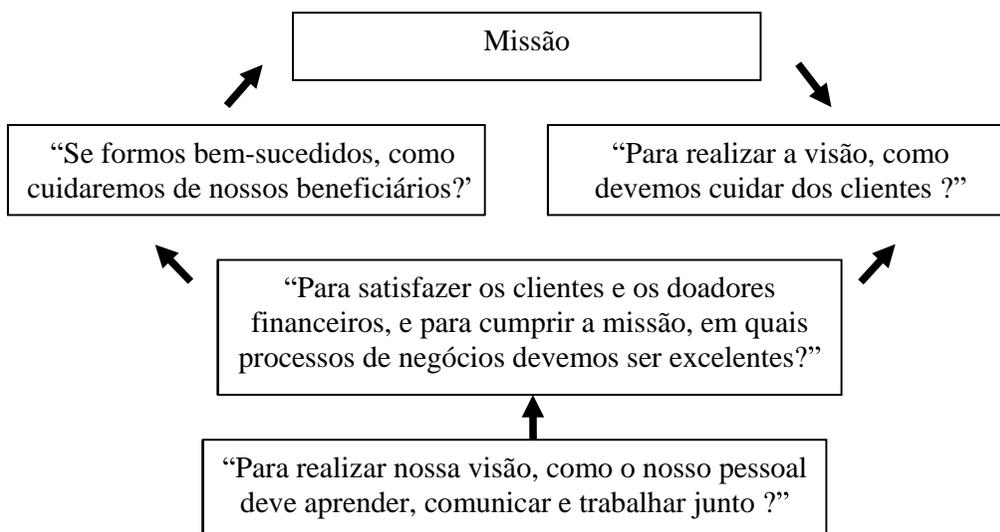


Figura 5 – Referencial dos BSC adaptado às organizações sem fins lucrativos. Fonte: Kaplan e Norton (2000).

Eventualmente, o papel do governo ao qual a organização está vinculada não é consensual para diferentes grupos e indivíduos e, para estas situações, os autores do BSC sugerem um referencial modificado, com o órgão governamental contemplando três perspectivas de alto nível: geração de custos, criação de valor e apoio legitimador, como representado na Figura 6.

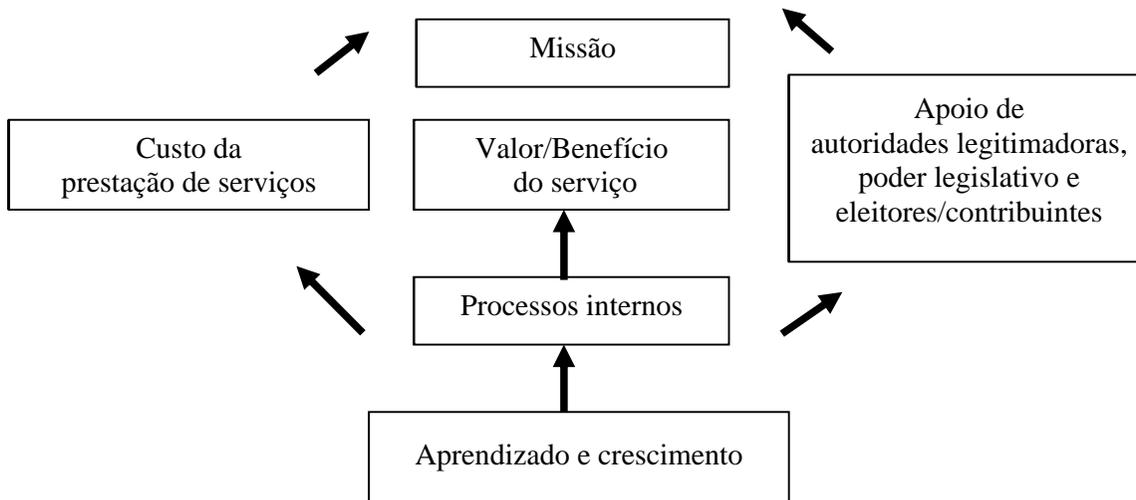


Figura 6 – Perspectivas Financeira e do Cliente para órgãos do setor público. Fonte: Kaplan e Norton (2000).

Há consenso entre os autores pesquisados de que nas organizações sem fins lucrativos a perspectiva Financeira, originalmente proposta pelos criadores do BSC como sendo o destino dos esforços da cadeia de causa e efeito, não deve ter a mesma posição de predomínio em relação às demais perspectivas. Alguns autores defendem a elevação da perspectiva Cliente, que emerge pela estreita ligação com a missão, ou a criação de outras, como será abordado adiante.

### 3.1 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DO ENSINO SUPERIOR

As Instituições do Ensino Superior (IES) da esfera pública são encontradas no âmbito federal, estadual e municipal e, assim como vem ocorrendo em vários outros países, também vem sofrendo pressões da sociedade para aproximar sua produtividade aos padrões encontrados na iniciativa privada. Para realizar esta mudança os gestores encontram enormes dificuldades, destacando-se: uma legislação densa com incontáveis regulamentações que abriga uma anacrônica burocracia; um padrão salarial que vem sofrendo perdas contínuas há muitos anos; a impossibilidade de contratar ou demitir ou, até mesmo, de estabelecer reconhecimento financeiro por melhoria no desempenho dos funcionários; as restrições para o remanejamento de recursos de uma rubrica para outra; a típica complexidade destas instituições; e a cultura predominante.

A respeito destes dois últimos aspectos, Cunha (1999) destaca que nas universidades federais existe grande heterogeneidade e um baixo grau de interdependência entre suas diversas unidades e que estas instituições “são uma débil articulação entre escolas, faculdades, institutos e departamentos, que se comportam como pequenos estados soberanos, fragilmente ligados numa federação”. Também Meneghini (1994) afirma que o projeto acadêmico de uma universidade nada mais é do que “a soma dos projetos de seus departamentos, cada um preservando suas vocações, desenvolvendo suas potencialidades, corrigindo seus rumos, em função de metas bem definidas”. Ao passo que Bayless (1997) afirma que “a curto prazo, elas devem fazer melhorias de produtividade e desempenho que resultem em maior valor para seus clientes e, a longo prazo, elas devem mudar suas próprias culturas a fim de criar a oportunidade de florescimento em seu novo ambiente”.

Tradicionalmente, as gestões de IES públicas têm primado por um permanente controle dos recursos, no seu âmbito interno ou por parte da sua esfera superior, seja através do Ministério da Educação e de seus órgãos – SESu e INEP, seja pelas secretarias estaduais ou municipais de educação. Como resultado destas gestões, têm sido criados inúmeros indicadores de desempenho que, com frequência, são de utilidade questionável tanto como apoio para um efetivo processo de gestão quanto pela sua qualidade e confiabilidade.

Apenas como um exemplo da dificuldade de criar indicadores relevantes, pode-se destacar o “custo aluno”. Considerando-se que IES públicas oferecem diferentes graus de ensino, é possível encontrar numa mesma IES alunos de 1º e 2º graus, de graduação, de pós-graduação e de extensão, envolvendo necessidades distintas, estruturas específicas e custos variados.

Independente dos desafios existentes, trata-se de organizações sociais de prestação de serviços e, como qualquer organização, deve ter uma missão definida que norteie sua atuação junto à sociedade, a qual exerce um papel ambíguo de Cliente e Acionista, simultaneamente. Tendo como base as missões próprias de algumas universidades públicas, Pessoa (2000) chegou a uma generalização que contempla “a produção e a disseminação do saber, voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade”. Resta destacar que as atividades básicas das IES públicas estão embrionariamente ligadas a três vertentes distintas e complementares: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Em sendo instituições de produção (de conhecimento) e, simultaneamente, de prestação de serviços (difusão deste conhecimento, além de outros), as IES públicas precisam dispor de ferramentas gerenciais que satisfaçam as necessidades de empresas privadas que tipicamente que exercem estas atividades, adequadas às suas características particulares. De pouco adianta a gestão de uma IES pública realizar uma economia de recursos financeiros, chegando ao final de um exercício tendo utilizado apenas uma fração do previsto em seu orçamento, se para isto os serviços que presta tiverem sofrido alguma perda de qualidade. Da mesma forma, não há sentido em oferecer um determinado curso de ponta ou um sofisticado serviço técnico por um dos seus laboratórios se não houver demanda real por estes produtos e serviços na sociedade.

### 3.2 PROPOSTAS E EXPERIÊNCIAS DE USO DO BSC EM IES BRASILEIRAS

Os esforços realizados na busca de alternativas de modelos gerenciais que sejam adequadas às IES públicas no Brasil têm produzido resultados concretos e o BSC é uma possibilidade que merece atenção, tanto por parte de pesquisadores quanto pelos formuladores e responsáveis pela condução das políticas públicas, aí incluído o poder legislativo, nas suas esferas federal, estaduais e municipais.

Não obstante, as IES privadas também têm sido contempladas com estudos visando à utilização do BSC como uma ferramenta gerencial, como o que foi desenvolvido por Rocha (2000) em uma IES localizada no Estado de Santa Catarina. Apesar da natureza privada da instituição a qual esta unidade pertence, os seus gestores consideram que ela tem um enorme papel social e seu foco principal está voltado às questões da educação.

A proposta final contemplou cinco perspectivas com a seguinte hierarquização: Educação, Clientes, Responsabilidade Financeira, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento. Como dificuldade enfrentada na implementação do BSC, foi relatada a falta de cultura da instituição na metodologia de trabalho que resultou na definição dos indicadores.

Teixeira (2003) estudou o grau de eficácia do BSC, num estudo de caso realizado no Centro Universitário Leste de Minas (Unileste-MG). Neste estudo a autora acompanhou um bem-sucedido processo de implementação inicial, embora a sua utilização não tenha se consolidado devido a dificuldades, a saber: a visão de curto prazo dos gestores do negócio; restrições de parte do staff na disponibilização de informações; a não utilização dos indicadores por parte da alta gerência; e o pequeno período de avaliação da ferramenta pela instituição, necessário para efetivamente consolidá-la como prática gerencial. Nesta experiência feita numa IES privada a autora manteve as quatro perspectivas originais do BSC.

Entre os estudos realizados no contexto das instituições públicas está o de Müller (2001) resultou num modelo de gestão para IES sem fins lucrativos baseado no BSC contemplando a perspectiva Social. Referindo-se a afirmações feitas pelos criadores do BSC, Kaplan e Norton (2000), este autor assim se manifesta:

*a arquitetura original do Balanced Scorecard, tendo como base às perspectivas Financeira, do Cliente, dos Processos internos e do Aprendizado e crescimento, para ser utilizada em uma Universidade, apresenta certa fragilidade quando estas forem sem fins lucrativos, e sugerem as perspectivas do doador e do beneficiário para ocuparem o alto da arquitetura do Scorecard. Porém, considerando que são, na maioria das vezes, criadas com o objetivo de alavancar o desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade macro regional e portanto, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população por ela impactada, o presente trabalho propõe que o modelo receba o incremento da perspectiva 'social' para sua utilização na gestão desse tipo de instituição. Embora os interesses sociais estejam, em parte, incluídos na perspectiva dos clientes, eles assumem uma importância especial, e uma instituição educacional não*

*pode deixar de preocupar-se, também, com a abrangência e a repercussão social de seus projetos.*

O modelo de gestão baseado no *Balanced Scorecard* com a inclusão da perspectiva Social, proposta por Müller, é apresentado na Figura 8.

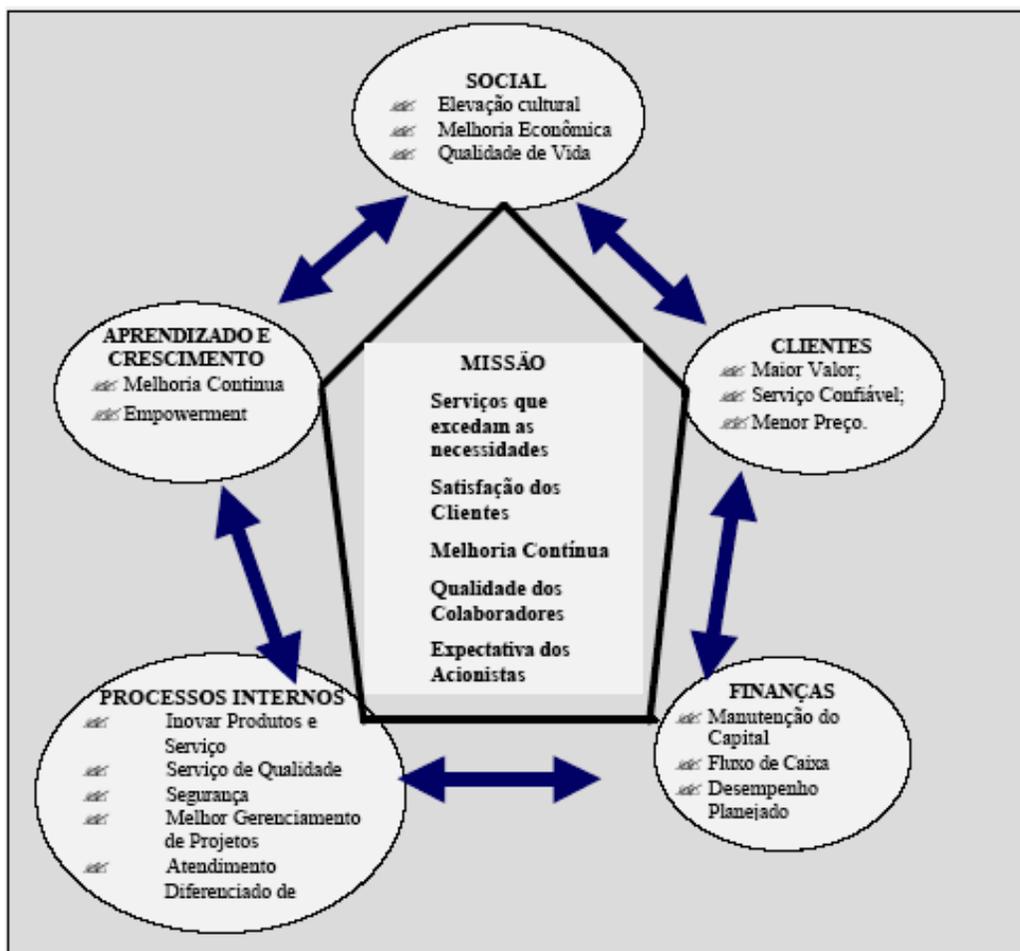


Figura 8 – *Balanced Scorecard* para IES sem fins lucrativos, proposto por Müller (2001).  
Fonte: Müller (2001).

O estudo realizado por Pessoa (2000), o qual resultou num modelo de gestão para as Instituições Federais do Ensino Superior (IFES) baseado no BSC, pressupondo que a instituição seja orientada para processos. As perspectivas sugeridas são, hierarquicamente: a dos Clientes, a dos Acionistas, a dos Processos Internos e, finalmente, a do Aprendizado e Crescimento. Complementando o modelo proposto, a autora destaca como condição complementar a adoção de duas metodologias: a de Custeio Baseado em Atividade (ABC) e a de Gerenciamento de Processos (GP), para explicitar informações essenciais para que se trabalhe com indicadores específicos.

Entre suas conclusões sobre as dificuldades encontradas, esta autora destaca que:

*quando se fala em indicadores, há uma propensão em se concentrar nos normalmente já utilizados nas instituições universitárias, ou seja, há uma forte tendência em se manter o que hoje já existe. A cultura organizacional e comportamental é muito forte na instituição, dificultando que se visualize novos indicadores como, por exemplo, os relacionados às atividades não*

*agregadoras de valor e os que identifiquem as perdas, provocadas tanto por ineficiência como por ociosidade, nos diversos processos da organização.*

A Figura 7 apresenta as fases propostas para a implementação do modelo proposto.

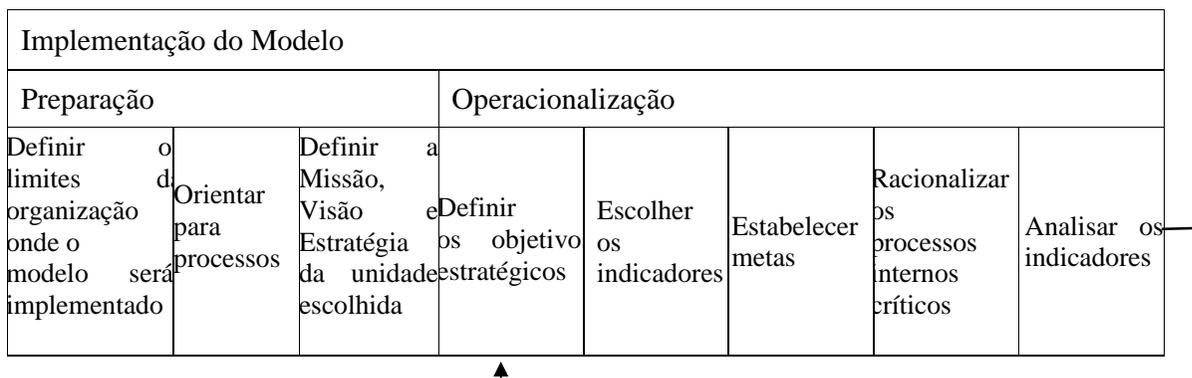


Figura 7 – Fases para a implementação do modelo de BSC, segundo Pessoa (2000).

Fonte: Adaptado de Pessoa (2000).

Também Pereira (2003) desenvolveu uma proposta de uso do BSC como sistema de gerenciamento de estratégias em IES e, diferentemente de Kaplan e Norton (1997), adotou uma concepção com seis perspectivas, assim hierarquizadas: Educação (com foco nas avaliações realizadas pelo MEC), Discentes/docentes, Financeira, Processos internos, Aprendizagem e crescimento e, finalmente, Impacto da instituição na sociedade (contemplando o apoio à comunidade nas áreas de educação e inserção social).

Silva (2002), em seu trabalho sobre o estabelecimento de indicadores para uma organização pública seguindo os preceitos do BSC, conclui:

*O Arquétipo do BALANCED SCORECARD – uma vez construído, pode parecer simples, ocultando a complexidade e as dificuldades enfrentadas ao longo do caminho, para a sua construção. Percorrer o caminho, que se inicia com o estabelecimento da Visão e da definição da Missão, e segue até a definição das Ações Estratégicas, não é tarefa fácil, exigindo, na verdade, planejamento e determinação, além do domínio de aspectos técnicos (vinculados aos indicadores) e sociais (vinculados à liderança, trabalho em equipe e condução das atividades).*

#### 4 CONCLUSÕES

Há registros na literatura sobre a realização de alguns estudos sobre a utilidade do BSC no setor público e, mais especificamente, nas IES sem fins lucrativos. Embora não conste registros de adoção desta ferramenta gerencial por instituições governamentais, por períodos de médio e longo prazos, é possível reunir as observações encontradas nas contribuições feitas pelos pesquisadores nesta área.

Inicialmente, abordando os benefícios proporcionados pelo uso do BSC pelas IES públicas, é preciso destacar que este modelo gerencial propicia o desenvolvimento de uma visão sistêmica da instituição na qual ele é adotado, com a identificação das relações de causa e efeito e a definição de indicadores de resultado e de tendência. Por si só, esta conscientização da missão e do funcionamento organizacional e o decorrente fortalecimento dos seus processos de comunicação, representam um ganho inquestionável para a organização. Nestas circunstâncias, é improvável que, inadvertidamente, sejam buscados resultados positivos numa direção às custas de retrocessos em outras.

Também é positivo para estas instituições de natureza pública o questionamento de como devem nortear suas atuações visando à realização das suas missões, uma vez que a perspectiva financeira não deve se sobrepor às demais. A clareza da sua natureza social e o foco na sua área de atuação impulsionarão a instituição para um processo contínuo de aperfeiçoamento e para uma atuação bem mais ambiciosa, muito além da típica visão cartesiana de apenas respeitar os seus limites orçamentários.

Entretanto, existem particularidades inerentes à natureza jurídica destas instituições que representam dificuldades importantes para uma bem-sucedida implementação do BSC. A mais relevante delas é a transitoriedade dos mandatos da sua alta administração, ou a alternância do poder, que é um princípio essencialmente democrático. As mudanças no comando das IES públicas, eventualmente alternando o poder entre correntes distintas, usualmente implicam em alterações nas concepções gerenciais, no estilo e nas prioridades das gerências dos diversos níveis destas instituições. Como o sucesso do BSC depende da sustentação dada pela convicção e liderança da alta direção, as alternâncias podem levar à sua descontinuidade ou, ao menos, a uma incerteza quanto à sua manutenção.

Como proposta para evitar esta descontinuidade das diretrizes estabelecidas a cada gestão, Pessoa (2000) defende “que se pense a instituição a longo prazo, detalhando-se mais os planos para o horizonte de médio prazo e, mais ainda, para o de curto prazo”. Na prática, esta estabilidade da missão e a da visão da instituição pode ser tão factível quanto a própria recondução de seus gestores por mais de um mandato, não servindo de garantia de manutenção das diretrizes estratégicas nem tampouco do sistema de gestão estratégica BSC.

Outra dificuldade importante para a implementação do BSC é a carência de mecanismos eficazes para o reconhecimento por bom desempenho tanto dos funcionários, por parte da instituição, quanto da própria instituição, pelos órgãos aos quais está subordinada. Esta ausência de fatores motivacionais relacionados ao alcance de metas é uma deficiência própria das organizações públicas e desestimula a realização de esforços na busca de melhorias. Na esfera pública, as eventuais iniciativas de criação de formas de premiação por resultados apresentados raramente resultam na consolidação de práticas duradouras.

Assim, para que a introdução de uma ferramenta como o BSC seja bem-sucedida em IES, resta apontar o grande desafio que os formuladores e responsáveis pela condução das políticas públicas e, especialmente, os gestores de IES têm pela frente: a estrutura destas instituições, formada por múltiplas unidades com variadas idiosincrasias, fragilmente inter-relacionados, e a sua cultura crítica e questionadora.

Vencidas as dificuldades iniciais para sua implementação, o BSC pode provocar mudanças na própria cultura organizacional pela percepção da cadeia da causa e efeito que, segundo Kaplan e Norton (1997), induz o desenvolvimento do raciocínio sistêmico e dinâmico. Sendo assim, os funcionários dos diversos setores da IES perceberão como se inter-relacionam os diversos objetivos institucionais e como suas rotinas contribuem para atingi-los. Com mudanças culturais deste porte, com a experiência que o tempo proporciona e com a sua vocação crítica, as IES podem aperfeiçoar o BSC para obterem o melhor que a ferramenta pode oferecer.

## REFERÊNCIAS

ARVESON, P. *Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector*. BALANCED SCORECARD Institute. Março 2002. - Disponível em <http://www.balancedscorecardscorecard.org/>. Acessado em 20.03.2006.

BAYLESS, C. Qualidade dos Serviços na Indústria de Serviços Públicos. In: Harrington, James. **Gerenciamento Total da Melhoria Contínua**. São Paulo: Makron Books, 1997.

CAMPOS, J. A. **Cenário Balanceado: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios**. São Paulo: Aquariana, 1998.

CHESLEY, J. A., WENGER, M. S. *Transforming an organization: using models to foster a strategic conversation*. **California Management Review**. Berkeley: v. 41, n. 3, p. 54-73, Spring 1999.

CUNHA, L. A. Reforma Universitária em Crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, Héglio (org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Editora Vozes/ Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.

ELLINGSON, D. A.; WAMBSGANSS, J. R. *Modifying the approach to planning and evaluation in governmental entities: a balanced scorecard approach*. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Fort Lauderdale: 2001.

JENSEN, A. J., SAGE A. P. *A System Management Approach for Improvement of Organizational Performance Measurement Systems*. **Management**, p. 33-61, Fevereiro, 2000.

KAPLAN, R. S. **The Cost and Performance Revolution**. Seminário Internacional. São Paulo, Maio, 1999. Realização HSM Eventos Internacionais.

KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. **A estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

---

**Organização voltada para a estratégia**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

LEE, S. F., SAI ON KO, A. *Building balanced scorecard with SWOT analysis, and implementing "Sun Tzu's The art of business management strategies" on QDF methodology*. **Managerial Auditing Journal**. Bradford: v. 15, n. 2, p. 131-154, 1998.

LOURENÇO, J. T. V., MACHADO, A. C. M. **O Balanced Scorecard como ferramenta gerencial para o aprendizado organizacional**. Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Niterói, Novembro, 2002.

McADAM, R., O'NEIL, E. *Taking a critical perspective to the European business excellence model using a balanced scorecard approach: a case study in the service sector*. **Managing Service Quality**. Bedford: v.9, n. 3, p. 191, 1999.

MARINHO, S. V., SELIG, P. M. **Utilização do conceito de gestão estratégica de custos dentro do Balanced Scorecard**. Congresso Brasileiro de Custos. Recife, 2000.

MARTINEZ, A. L. **Measuring and reporting intellectual capital: the highest management accounting challenge for the next millennium**. Congresso Brasileiro de Custos. Braga, 1999.

MENEGHINI, R. **Avaliação Departamental na Universidade de São Paulo: uma análise crítica da primeira fase envolvendo 48 departamentos**. São Paulo: USP, 1994.

MÜLLER, J. R. **Desenvolvimento de Modelo de Gestão Aplicado à Universidade, tendo por Base o *Balanced Scorecard***. Florianópolis: UFSC, 2001. Dissertação de Mestrado.

NEVES, M. S., PALMEIRA FILHO, P. L. ***Balanced Scorecard* como catalisador da gestão estratégica: remédio ou placebo ?** XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Curitiba, outubro 2002.

OLVE, N.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance: um guia prático para o uso do *Balanced Scorecard***. Rio de Janeiro: Qualimark, 2001.

OSÓRIO, V. L. T. **A utilização do *Balanced Scorecard* no aperfeiçoamento da administração pública gerencial – estudo de caso de uma autarquia municipal**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação de Mestrado.

OTTOBONI, C.; FERNANDES, C. P.; PAMPLONA, E. O.; PAGNI, T. E. M. **Algumas Razões para Ocorrência de Falhas no *Balanced Scorecard* (BSC)**. XXII ENEGEP. Curitiba, outubro de 2002.

PEDRO, J. M. O *Balanced Scorecard* no Sector Público. **Informação & Informática**, n. 29, 2004. Disponível em [www.inst-informatica.pt/v20/documentos/p\\_rev/rev\\_28/Artigo2.pdf](http://www.inst-informatica.pt/v20/documentos/p_rev/rev_28/Artigo2.pdf). Acessado em 20.03.2006.

PEREIRA, Adalberto Gonçalves. **O *Balanced Scorecard* Acadêmico como sistema de gerenciamento estratégico em Instituições de Ensino Superior**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Dissertação de Mestrado.

PESSOA, N. M. N. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras – Um Modelo Fundamentado no *Balanced Scorecard***. Florianópolis: UFSC, 2000. Tese de Doutorado.

ROCHA, D. J. A. **Desenvolvimento do *Balanced Scorecard* para Instituição de Ensino Superior Privada – Estudo de Caso da Unidade de Negócios 4 da Universidade Gama**. Florianópolis: UFSC, 2000. Dissertação de Mestrado.

SILVA, A. **Estabelecendo Indicadores de Desempenho para uma Organização Pública – uma Abordagem Segundo os Preceitos do “*Balanced Scorecard*”**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Dissertação de Mestrado.

TEIXEIRA, F. S. **Mensuração do Grau de Eficácia do *Balanced Scorecard* em Instituição Privada de Ensino Superior**. São Paulo: USP, 2003. Dissertação de Mestrado.