

Aplicabilidade do *Balanced Scorecard* no Setor Público: um estudo sobre sua viabilidade na Prefeitura do Município de Londrina / PR

Applicability of Balanced Scorecard in the Public Sector: a study of its feasibility in the City of Londrina / pr

Débora Patrícia Yonezawa¹
Michele Aparecida S. do Carmo²
Renata Romero de Souza³

RESUMO

O presente artigo tem como escopo comprovar que, apesar da Administração Pública não conter objetivos plenamente voltados ao lucro e sim garantir a eficiência da máquina estatal perante os cidadãos-contribuintes, há a necessidade de medir seus indicadores através de instrumentos de gestão. Visa demonstrar ser viável na administração pública a aplicação futura do instrumento de gestão pautado em *cards* e, especificamente, verificar se há o interesse, disposição de tempo e finanças para a aplicação dos *cards* no setor da Fazenda municipal. A metodologia de investigação é a de levantamento bibliográfico e entrevistas junto aos servidores da Secretaria de Fazenda da Prefeitura do Município de Londrina. Como resultado, observou-se que há sim o interesse em aplicação do instrumento gestório, mas não somente na Secretaria de Fazenda e sim em todas desde que haja destinação específica de dotação orçamentária das mesmas.

Palavras-chave: Balanced Scorecard. Setor Público. Cidade de Londrina.

ABSTRACT

The scope of this paper is to prove that despite the Public Administration does not contain objectives fully geared to profit, but to ensure the efficiency of the machine state to the citizen-taxpayers there is a need to measure your indicators through management tools. Aim to proves to be viable in the future administration of the application management tool ruled on cards, and specifically check for the interest, available time and finances for the implementation of the cards in the field of city finance. The research methodology is a literature review and interviews with the serves of the Treasury Department of the City of Londrina. As a result it was observed that there is indeed interest in applying the instrument to administrating but not only in the Treasure Department, but in any specific destination provided there is a budget allocation of the same.

Keywords: Balanced Scorecard. Public Sector. City of Londrina.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Londrina – UEL – e-mail: advdeborap@hotmail.com;

² Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Londrina – UEL – e-mail: micheleasc@hotmail.com;

³ Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Londrina – UEL – e-mail: re22_renatasouza@hotmail.com.

1. Introdução

O presente artigo tem como escopo comprovar que, apesar da Administração Pública não conter objetivos plenamente voltados ao lucro e sim garantir a eficiência da máquina estatal perante os cidadãos-contribuintes, há a necessidade de medir seus indicadores através de instrumentos de gestão.

Um instrumento contemporâneo chamado *Balanced Scorecard* pode ser aplicado desde que haja interesse dos gestores habilitados e siga o procedimento licitatório.

Tal despesa tramitará pelas fases normais de qualquer outra despesa pública, entretanto tal despesa agregará valor a aqueles que estarão lidando com a mesma, pois deixará de ser um objeto de resultado para ser o resultado do processo administrativo.

2. Abordagem conceitual

2.1 Balanced Scorecard

O *Balanced Scorecard* (B.S.C) foi desenvolvido, em 1990, por dois homens, um professor da Universidade de Harvard e um consultor: Robert Kaplan e David Norton respectivamente, eles são considerados os “pais” do B.S.C.. O *start* foi com a pesquisa de doze empresas que exploravam novos métodos de medição de desempenho. Ganharam notoriedade em 1992 com a publicação de um artigo, a partir daí cresceu ainda mais a aderência de novos adeptos e lançamentos de outros livros.

De acordo Kaplan e Norton (1997): “O *Balanced Scorecard* é, para os executivos, uma ferramenta completa que traduz a visão e a estratégia da empresa num conjunto coerente de medidas de desempenho” e “[...] O *Balanced Scorecard* deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como um sistema de controle.”

Ainda de acordo com os autores supracitados, o BSC pode ser utilizado desde a criação da empresa, mostrando como atingir a missão e/ou estratégia dos negócios e sua viabilização operacional-financeira. Sendo aprimorado de pensamentos e energias dos executores aos *cards*.

Parte-se da premissa de que há quatro dimensões que medirão o desempenho dos indicadores selecionados (MANSUR, 2008).

As medidas selecionadas para o Scorecard são informações que os líderes usarão para comunicar aos funcionários e interessados os resultados e motivadores de desempenho através dos quais a organização atingirá sua missão e seus objetivos estratégicos (NIVEN, 2005).

Para o mesmo autor, a nível público tem-se:

Empregar tecnologias de medição de desempenho permite que os gestores do setor público demonstrem claramente aos legisladores e cidadãos o valor que seus programas trazem a seus componentes. Localizar esse valor surge do desenvolvimento de indicadores significativos e com base em resultados que podem ser usados para avaliar a eficácia do programa de sucesso (NIVEN, 2005).

Com a evolução expansiva desse novo método de gerenciamento do desempenho, o setor público viu-se obrigado a aderir também, ainda que os focos sejam diferentes, visto que o foco no setor privado é o lucro obtido e no setor público, por outro lado, a satisfação do contribuinte é ou deveria ser o objetivo maior da administração pública. Enquanto em empresas privadas as perspectivas juntam-se para formar a Visão e a Estratégia, nas governamentais as perspectivas são formadas e remetidas a Missão de Governo. Tem-se abaixo o mapa estratégico dos referidos setores:

Figura 01: Mapa estratégico simplificado do BSC em setor privado, modelo de Kaplan e Norton.

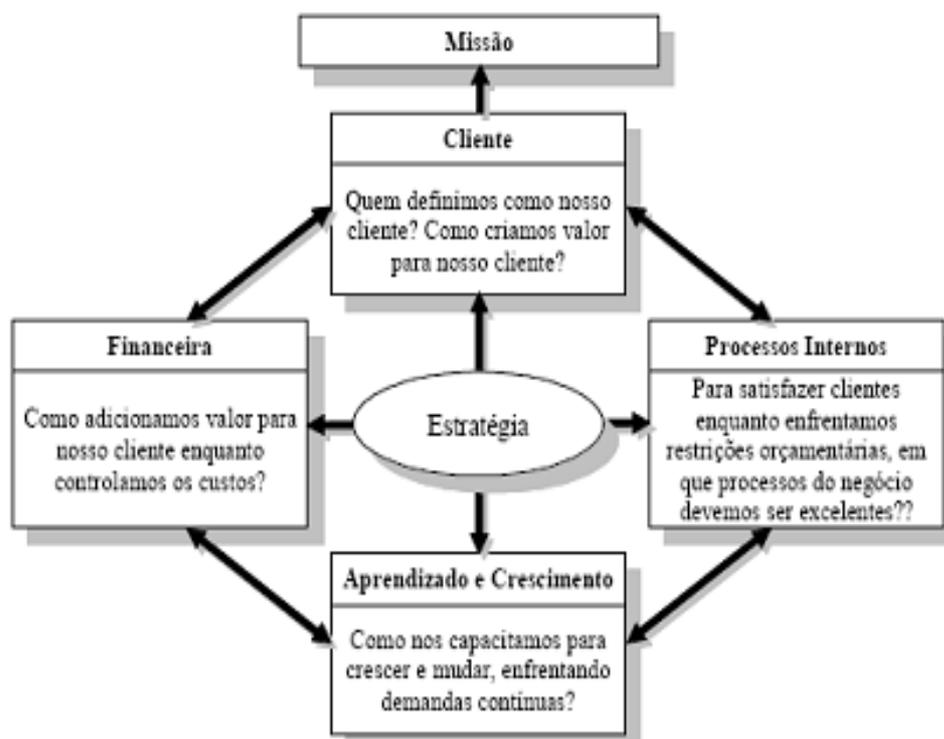


Fonte: Gestão do Conhecimento, 2010⁴

⁴ Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard> Acesso em 01/08/11

Pode ocorrer a confusão nos vocábulos, mas a essência dos gráficos demonstra que há a avaliação do elemento humano, do controle interno, das finanças envolvidas e da meta a ser atingida. Estas premissas básicas podem ser encontradas no gráfico abaixo e descritas no linguajar político administrativo como servidores, atos administrativos ou burocracia, orçamento público e prestação de contas.

Figura 02: Mapa do setor público.



Fonte: Tribunal Regional do Trabalho, 3º Região – Minas Gerais⁵

2.2 Eficiência administrativa

Para o objetivo do presente artigo, depreende-se que, com a evolução constante da sociedade, a necessidade de gestão de desempenho pode se tornar o diferencial do sucesso e levando este tema para a área pública/governamental têm-se a satisfação do contribuinte ou do popular, visto que na maioria dos casos é para satisfazer tais que se instituem certas melhorias.

⁵ Disponível: <<http://www.trt3.jus.br/gestaoestrategica/metodologia.htm>> Acesso em 01/08/11.

Elucidando temos Kohama (2008, p.87):

(...) o orçamento apresenta-se, fundamentalmente, como um instrumento de que o administrador público dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional.

(...) A Contabilidade é um instrumento essencial de controle financeiro e fornece ao orçamento uma metodologia de trabalho, uma estrutura de contas e quantificação de dados produzidos pela gestão administrativa.

Como perspectivas do Balanced pode-se citar a: financeira, de inovação interna e aprendizado. Além, evidentemente, do cliente e de processos internos, fazendo-se uma analogia ao setor público. Podemos descrever deste modo: do consumidor, da captação de recursos (impostos principalmente), da qualificação interna de servidores e do aprendizado dos mesmos com relação a outras perspectivas.

Temos, segundo a combinação dos artigos 37 e 74 Constituição Federal:

Art. 37 . A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (grifo nosso).

(...)Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Quadro 01: Quadro comparativo entre a Administração Pública e empresas privadas

VARIÁVEL	ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	ORGANIZAÇÃO PRIVADA
Propriedade	Coletiva, pelos membros de comunidades políticas	Acionistas e empreendedores
Controle	Forças políticas	Forças de mercado
Fonte de Recursos Financeiros	Taxas e impostos	Receita

Fonte: SERRA (2010) – Elaboração: Adaptado pelas autoras

2.2 Fases da despesa

Quando da escolha do tema de pesquisa procurou-se delimitar a amostragem em significativos profissionais que estão envolvidos no mundo contábil e administrativo do sabido órgão público.

Para isto, foram escolhidas as três fases de despesa na Contabilidade Pública: empenho, liquidação e pagamento com profissionais ligados a elas.

Na primeira, vê-se a emissão de empenhos seguindo os parâmetros fixados nas leis de meio – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. Já para a segunda fase, exige-se do servidor a conferência do recebimento do serviço ou objeto solicitado por procedimento licitatório através de documento fiscal hábil. Na fase final, há a saída de recursos e posterior prestação de contas ao Tribunal de Contas.

Nada melhor do que pessoas ligadas a multifaculdade da despesa para ter uma ideia se a aplicação do B.S.C. seria interessante ou não, financeira e orçamentariamente falando se seria cabível, e pessoalmente se haveria interesse dos demais colegas em se adequar a novos procedimentos, evitando desperdícios e maximizando a relação tempo-benefício.

3. Objetivos

3.1 Geral

O intuito para a elaboração deste trabalho é o fato do assunto em si não ser muito conhecido pelos discentes, tampouco pelos profissionais que atuam há anos na área e, ainda assim, evidenciar que o *Balanced Scorecard* pode ser utilizado em sua essência, mesmo que desconhecido, como ferramenta de gestão.

Demonstra ser viável na administração pública a aplicação futura do instrumento de gestão pautado em cards – cartões – no desempenho de inúmeras variáveis, como horas trabalhadas para adequação aos padrões de prestação de contas, satisfação, auxílio de outros setores, atendimento expresso de ordens judiciais ou administrativas, relação direta com a satisfação do contribuinte londrinense. Seus resultados podem ser

convergidos para um nível maior de realização dos objetivos do Estado na município sociedade da melhor forma possível, agregando satisfação dos destinatários com os burocráticos atos seguidos pelos agentes públicos.

3.2 Específico

Verificar se há o interesse, disposição de tempo e finanças para a aplicação dos cards no setor da Fazenda municipal, mostrando qual o grau de eficiência nos diversos nichos do BSC.

Obter respostas para:

Os funcionários públicos municipais possuem interesse em serem mensurados pela sua eficiência através de um instrumento de gestão?

Orçamentariamente falando, é possível o ingresso desta despesa nas leis de meio? Até qual limite?

Quais as expectativas em relação a esta aplicação?

4. Metodologia

É importante delimitar a metodologia, pois: "A especificação da metodologia da pesquisa é a que abrange maior número de itens, pois responde, a um só tempo, às questões como?, com quê?, onde?, quanto?" (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 204).

A pesquisa será qualitativa e têm-se quanto aos fins a essência de: aplicada e exploratória, haja vista sua finalidade ser capaz de criar um debate que sugira meios alternados para obtenção de instrumentos mensuradores de eficiência na Administração Pública, e exploratória pelo tema ser pouco aprofundado em órgãos públicos, especialmente no de Londrina.

Para o presente trabalho optar-se-á para obtenção do objetivo a pesquisa exploratória, embasando seus atos em levantamentos na modalidade bibliográfica, como fonte primária, para melhor esclarecimento do objeto estudado, e muito pouco divulgado no mundo contábil-contemporâneo, vendo-o através do aprofundamento dado por diversos teóricos do assunto em sortidas ciências como Administração, Marketing, Sociologia, Gestão de Pessoas, dentre outras.

A metodologia de investigação foi a de levantamento bibliográfico e entrevistas junto aos servidores da Secretaria de Fazenda da Prefeitura do Município de Londrina.

Para o levantamento bibliográfico foram selecionados livros e artigos em sites que versavam sobre o assunto ajudando no aprofundamento teórico do tema e contextualizando o leitor ao assunto de atuação da pesquisa, fez-se o seguinte passo a passo: separação de obras e artigos que versem sobre o tema; análise e adaptação do teórico à pesquisa; fichamento; escolha de citações; apropriação das ideias ao trabalho.

Escolheram-se para fontes primárias livros e a lei propriamente dita e, como secundária, artigos em sites.

Para as citações foi utilizado o método **em Weissberg & Buker (1990)** que versa sobre a classificação em graus de proximidade com o tema e a separação de citações que estiverem mais diretamente ligada.

E o norteador encontrado durante a leitura que corrobore as bases deste artigo foi utilizado de forma indireta.

Na entrevista, teve-se, como amostragem, a escolha de funcionários ligados a uma das três fases da despesa – empenho, liquidação e pagamento - na Administração Pública municipal: Controladoria, Gerência de Liquidação e Secretaria de Fazenda, com a coleta tendo sido realizada no próprio ambiente de trabalho dos mesmos, sem prévio agendamento.

Segundo Demo (1995, p.143), “Os contatos diretos, pesquisa de campo ou de laboratório são realizados com pessoas que podem fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis.”

Conforme Bello (2004), a entrevista teve foco exploratório sendo relativamente estruturada, foi-se elaborado o roteiro para resposta abertas. Foram feitas as perguntas elencadas abaixo:

- 1) A aplicação de um BSC na PML seria interessante? E eficiente?
- 2) Você mudaria sua análise dos atos administrativos após o resultado obtido nos cards?
- 3) Até qual limite a PML investiria em instrumentos para gestão?
- 4) Em qual área de atuação haverá maior credibilidade para a Contabilidade? Como profissionais gestores ou como *controllers*?

Concedeu-se aos entrevistados tempo livre para as respostas, não havendo a gravação da mesma, apenas anotação das respostas significativas ao tema e ao final foi

lido para o entrevistado o resultado da transcrição para que manifestassem sua discordância ou aceitassem de pronto imediato.

Apenas um manifestou-se, os demais creram estar fidedigna a entrevista à transcrição das respostas.

5. Resultados

Ao serem abordados cada funcionário teve liberdade para as respostas com a escolha de dois pela forma oral e um de forma escrita.

Para aqueles que lidam com a dotação orçamentária em seu início (emissão de empenhos) e ao final (controle e prestação de contas do financeiro) o grau de confiança no instrumento foi elevado, tendo sido citado em diversas oportunidades a possibilidade de aplicação do mesmo desde que aprovado no plano diretor respectiva dotação orçamentária.

Foi ressaltada a possibilidade de que cada secretaria deveria ceder parcela de recursos para pagamento individualizado do estudo e aprimoramento através do recurso obtido.

O grande empecilho observado foi a burocracia e descrença dos gestores municipais. Vemos em (COSTA, 2006):

Traduzir a estratégia em objetivos e medidas sem a participação desses gestores, então, pode resultar em um conjunto de objetivos (nas perspectivas) inviáveis de serem alcançados. Mais ainda, a falta de participação dos gestores faz com que se perca a Oportunidade de obter o comprometimento deles para que as ações de todos eles sejam orientadas para a mesma direção.

6. Conclusão

O BSC é um instrumento de gestão, que ricamente incrementa o potencial de empresas privadas, e também de organizações públicas, como pode-se constar do referido.

O presente artigo visou demonstrar que seria possível sua aplicação na administração pública de Londrina/PR, e também como objetivo secundário, e também muito importante, a disseminação do Conceito de Balanced Scorecard, visto que tal ferramenta é utilizada em larga escala em outros países, e não no Brasil, tornando desta forma o seu conhecimento limitado. Para a obtenção de resultados que nos pudessem

dar idéia da aceitação da ferramenta, utilizamo-nos de entrevistas com funcionários pertencentes à Secretaria de Fazenda, estes foram selecionados por atuarem em fases primordiais da máquina pública.

Estes acreditam na aplicação e creem na importante melhora na busca da eficiência pública frente à seus contribuintes, e pode-se notar que a visão dos autores principais, onde os funcionários devem agregar valor, seja em uma empresa privada, ou governamental, pode sim fazer grande diferença. Entretanto, vêem na forma burocrática um grande empecilho, falta de crença daqueles que tem o poder gestório nas mãos e o alto custo para implantação do sistema.

Deste modo, entende-se que apesar da ferramenta BSC, ser uma consultoria, à qual não foi possível nosso acesso direto para fazer equiparações, pode-se concluir que sua implantação é viável pelo ponto de vista teórico, pois seus benefícios seriam inúmeros à Prefeitura de Londrina, e maiores ainda ao cidadão que é tratado como cliente dentro das perspectivas, no entanto sua implantação estaria limitada ou praticamente inviável, pelo mesmo desconhecimento alegado anteriormente.

7. Referências

BELLO, Jose L. de Paiva. **Metodologia Científica**. 2004. Disponível em <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/met06.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 17 ago 2011.

COSTA, Ana Paula Paulino da. **Balanced Scorecard: Conceitos e Guia de implementação**. São Paulo: Atlas, 2006.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FELTRIM, Valeria Delisandra. **Um levantamento Bibliográfico sobre a estruturação de textos acadêmicos**. Disponível em: <<http://www.din.uem.br/pos-graduacao/mestrado-em-ciencia-da-computacao/arquivos/Formularios/EscritaAcademica.pdf.pdf>> Acesso em: 01 ago 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Trad. Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 20. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KOHAMA. Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MANSUR, Ricardo. **Balanced Scorecard**: Revelando o SEPV – Estudo de Casos Brasileiros. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 204.

NIVEN, Paul R. **Balanced Scorecard passo a passo**: elevando o desempenho e mantendo os resultados. Trad. Nilza Freire – Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005

Recebido em: 15/06/2011
Aprovado em: 02/07/2011