

A UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* COMO FERRAMENTA DE CONTROLE E GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

THE USE OF *BALANCED SCORECARD* AS A CONTROL AND MANAGEMENT TOOL IN THE PUBLIC SECTOR: A CASE STUDY IN PERNAMBUCO STATE ATTORNEY'S OFFICE

Mário de Carvalho Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: mcf2508@hotmail.com

Tânia Nobre Gonçalves Ferreira Amorim

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: tanobre@gmail.com

RESUMO

A Reforma Administrativa no final dos anos 90 levou a Administração Pública a se preocupar mais intensamente com a utilização de ferramentas de controle e gestão, bem mais comuns no setor privado. Dentre estas, uma das mais indicadas para auxiliar na gestão estratégica das organizações públicas é o *Balanced Scorecard* (BSC). Desta forma, o objetivo deste artigo é analisar os indicadores de desempenho e suas influências sobre a gestão estratégica do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) nos anos de 2013, 2014 e 2015. Foram utilizadas entrevista e pesquisa documental para a realização do estudo de caso no MPPE e foi identificado que a estratégia provisoriamente adotada para a utilização do BSC interferiu na análise acerca dos indicadores de desempenho e suas influências sobre a gestão estratégica da Instituição. Alguns indicadores ainda não estão sendo analisados pelo MPPE o que pode comprometer a análise e efetivo uso do BSC.

Palavras-Chave: *Balanced Scorecard*; Controle e Gestão no setor Público; Ministério Público de Pernambuco

ABSTRACT

The Administrative Reform in the late 1990s led the Public Administration to become more concerned about the use of control and management tools, much more common in the private sector. Among these, one of the most indicated to assist in the strategic management of public organizations is the Balanced Scorecard (BSC). Thus, the objective of this article is to analyze the performance indicators and their influence on the strategic management of the Public Ministry of Pernambuco (MPPE) in the years 2013, 2014 and 2015. It was used interview and documentary research to carry out the case study in the MPPE and it was established that the strategy provisionally adopted for the use of the BSC interfered in the analysis about the performance indicators and their influences on the strategic management of the Institution. Some indicators are not yet being analyzed by MPPE, which may jeopardize the analysis and effective use of BSC.

Keywords: Balanced Scorecard; Control and Management in the Public Sector; Pernambuco State Attorney's Office.

1. INTRODUÇÃO

As reformas da Administração Pública na década de 1990, com base no fenômeno denominado *New Public Management*, tiveram como objetivo substituir o modelo burocrático adotado até então por práticas corporativas caracterizadas pelo aumento da responsabilidade dos gestores, mudança do foco de controle de processos para controle de resultados e mais rigor nas especificações de desempenho. Essas mudanças buscavam o aumento da eficiência do setor público, pois o principal objetivo da administração, nesse novo modelo, é a prestação de serviço com qualidade para o usuário, que passa a ser tratado como cliente. Esse movimento passou a ser chamado de Nova Administração Pública, Administração Pública Gerencial ou ainda, Nova Gestão Pública. E a partir daí, a Administração Pública passou a adotar ferramentas gerenciais e de controle do setor privado, na tentativa de profissionalização da gestão pública, com as devidas adaptações (Rosa *et al.*, 2015).

Marini (2002) afirma que os princípios da administração de empresas não podem ser aplicados diretamente na gestão pública, porque existe a necessidade de se fazer adaptações de um modelo que realmente ajude a atingir seus objetivos. Para Marengo e Diehl (2011), a Administração Pública, ao usar o modelo de gestão da iniciativa privada, não pode perder a perspectiva de que o setor privado visa à maximização do lucro, enquanto que o setor público tem como objetivo atingir a sua função social.

O *Balanced Scorecard* - BSC é uma das ferramentas utilizadas para aprimorar a gestão estratégica, orçamentária, de custos e financeira na Administração Pública e proporciona instrumentos para mensuração do desempenho de seus programas (Rosa *et al.*, 2014; Vargas *et al.*, 2015). O Ministério Público de Pernambuco (MPPE) publicou em 2014 o seu Manual de Gestão Estratégica 2013-2016, em que a ferramenta gerencial escolhida foi o *balanced scorecard*, embora esta não esteja explicitada. Assim, a presente pesquisa buscou saber qual a influência dos indicadores de desempenho sobre a gestão estratégica do MPPE nos anos de 2013, 2014 e 2015.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Uma breve visão sobre o *Balanced Scorecard* segundo Kaplan e Norton (1997)

Entre os anos de 1850 a 1975, período denominado de Era Industrial, o que determinava o sucesso de uma empresa era a forma como ela se beneficiava das economias de escala e do escopo. As mais destacadas eram as que conseguiam incorporar novas tecnologias aos ativos físicos, permitindo a produção em massa de produtos padronizados. Entretanto, com o advento da Era da Informação, algumas premissas da concorrência industrial tornaram-se obsoletas e já não era mais possível obter vantagens competitivas apenas com rapidez na alocação de tecnologia aos ativos físicos. Com isto, as empresas passaram a explorar ativos intangíveis e essas mudanças nos meios de produção motivaram uma alteração na forma como se avaliavam o desempenho das organizações.

Nessa nova Era, os ativos intangíveis passam a ser mais importantes para o sucesso organizacional do que os ativos físicos. Assim, o processo de gestão exige novos controles dos custos e financeiros associados a novas ferramentas de avaliação de desempenho, como o *Balanced Scorecard* (BSC); criado na década de 1990 por Robert Kaplan e David Norton, como resultado de uma pesquisa sobre mensuração de desempenho em diversas empresas americanas, que unia medidas financeiras com medidas não-financeiras como prazo de entrega, qualidade e ciclos de produção e eficácia no desenvolvimento de novos produtos.

O BSC é um sistema de avaliação de desempenho que traduz a missão e a estratégia da empresa em objetivos e medidas estruturadas de controles gerenciais e de custos em quatro grandes perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Estas perspectivas são responsáveis por traduzir a missão e a estratégia da empresa em objetivos e medidas. Elas equilibram os objetivos de curto e longo prazo, os resultados desejados, os indicadores de desempenho desses resultados e as medidas objetivas concretas e as subjetivas mais imprecisas úteis para a gestão organizacional.

O BSC permite a visualização da estratégia empresarial, iniciando com os objetivos financeiros de longo prazo, relacionando-os com as perspectivas de clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento. Percebe-se com isso que os objetivos do BSC não formam um conjunto isolado, desconexos ou conflitantes. Deve haver uma cadeia de relação de causa e efeito entre as medidas adotadas que terminam nos objetivos financeiros, representando um tema estratégico para a organização.

A seguir explica-se cada uma das perspectivas do BSC:

- a) Perspectiva Financeira: a meta de longo prazo de grande parte das empresas privadas é gerar lucro. Nesta perspectiva o BSC torna os objetivos financeiros explícitos e permite seu ajuste às unidades da organização. São objetivos financeiros desta perspectiva o aumento de receitas, melhoria de produtividade, redução de custos, utilização de ativos e administração de risco. Explicam os autores que os objetivos e medidas das outras perspectivas deverão estar alinhados com um ou mais objetivos da perspectiva financeira. Essa relação com os objetivos financeiros reforça explicitamente que a meta de longo prazo da empresa é gerar retornos financeiros para os investidores.
- b) Perspectiva dos Clientes: as empresas da Era Industrial eram focadas no desempenho dos produtos e na inovação tecnológica; não havia tanta preocupação com o cliente, no sentido de entender suas necessidades e perdiam mercado para aquelas que ofereciam produtos ou serviços mais alinhados com as preferências dos clientes. Na Era da Informação as empresas mudaram seu foco para fora da empresa, ou seja, para os clientes. Passaram a identificar segmentos de mercado e clientes potenciais. Esta perspectiva inclui várias medidas essenciais de resultado como: retenção de clientes, aquisição de novos clientes, lucratividade dos clientes e a participação em contas nos segmentos-alvo. Além de permitir que a empresa alinhe suas medidas essenciais de resultado, satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade com segmentos específicos de clientes e mercado, a perspectiva dos clientes permite a clara identificação das propostas de valor dirigidas a esses segmentos. Assim, as propostas de valor constituem-se nos vetores, nos indicadores de tendências, para as medidas essenciais de resultado da perspectiva dos clientes.
- c) Perspectiva dos Processos Internos: são identificados os processos internos nos quais a empresa deve ser excelente. Estes processos devem ser capazes de: oferecer propostas capazes de atrair e reter clientes e satisfazer às expectativas dos acionistas. Existem basicamente duas diferenças entre a medição tradicional de desempenho e a proposta pela perspectiva dos processos internos. A primeira diferença é que nas ferramentas tradicionais de medição de desempenho o centro das atenções é dado aos processos existentes, enquanto que no BSC ponto central são os processos inteiramente novos. A segunda diferença consiste na incorporação de processos de inovação na perspectiva dos processos internos. A importância dos processos de inovação está na identificação do perfil dos mercados nos quais a empresa pretende atuar com seus produtos ou serviços. Aconselham os autores que a cadeia de valor dos processos internos contenha o processo de inovação, os processos de operações e o serviço de pós-venda.
- d) Perspectiva do Aprendizado e Crescimento: é a base para que a empresa atinja os objetivos nas demais perspectivas, gerando crescimento e melhoria a longo prazo. Da mesma forma

que a perspectiva dos clientes, a perspectiva do aprendizado e crescimento possui medidas genéricas de resultado como satisfação, retenção, treinamento e habilidade dos funcionários. Cada uma dessas medidas possui um vetor específico, e os vetores se originam basicamente de três fontes: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais. Desta forma, para que a empresa alcance o desempenho inovador é necessário treinamento dos funcionários, atualização dos instrumentos de tecnologia da informação e alinhamento dos procedimentos organizacionais.

Inicialmente, o BSC tinha como objetivo a mensuração de desempenho organizacional. No entanto, descobriu-se que a ferramenta poderia ser usada na implantação de estratégias e na mobilização da organização para cumprir os objetivos estratégicos. Percebeu-se que a ferramenta de avaliação de desempenho era um sistema que contribuía para a implementação das estratégias e mobilização de toda a organização, para o cumprimento dos objetivos estratégicos (Rosa *et. al*, 2014).

Para os autores, talvez a verdadeira vantagem do BSC seja quando ele é usado não como um sistema de medidas, mas sim como um sistema de gestão estratégica, de custos e financeiro. Na medida em que cresce a utilização do BSC, as organizações descobrem que ele pode ser utilizado para associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais, esclarecer e obter consenso em relação à estratégia, comunicar a estratégia à empresa, alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia, realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas e obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la. (Kaplan & Norton, 1997).

2.2.O Balanced Scorecard no Setor Público

Nas últimas décadas, as organizações públicas têm sido forçadas a mudar a forma como aplicam e controlam seus recursos. Atualmente, além de transparência na prestação de contas, exige-se qualidade nos serviços prestados, numa conjuntura onde os recursos orçamentários quase sempre são insuficientes em relação às demandas da sociedade. Com isto, cobra-se do gestor público eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos públicos, em busca do aperfeiçoamento e profissionalização da administração pública, que assume papel fundamental. Tudo isso para atender a novas demandas sociais. E por isto, as organizações públicas passaram a adotar ferramentas gerenciais e de controle do setor privado, que auxiliam no atingimento de metas e medição dos resultados alcançados. (Bresser-Pereira, 1998; Peci, Pieranti & Rodrigues, 2008).

O BSC popularizou o uso das medidas não financeiras para avaliação de desempenho e isto contribuiu para sua utilização no setor público. Segundo Kaplan e Norton (1997), embora o BSC tenha sido criado para o setor privado, suas chances de melhorar a administração pública são ainda maiores, porque a perspectiva financeira consiste numa limitação e não em um objetivo, pois os gastos devem estar dentro daquele montante que foi orçado. Entretanto, o desempenho no setor público não pode ser medido apenas em relação aos gastos orçados. Esta avaliação deve ser feita medindo o grau de eficiência e eficácia no atendimento das necessidades de seus usuários.

Erig, Júnior e Raimundini (2009) ressaltaram que a transposição dos conceitos relativos à abordagem do BSC deve levar em consideração algumas peculiaridades da Administração Pública em relação à administração privada, apresentadas no quadro a seguir.

Característica	Setor Privado	Setor Público
Objetivos Estratégicos	Competitividade Liderança	Sucesso da Missão Melhores Práticas
Objetivos Financeiros	Lucro Crescimento Participação no mercado	Produtividade Eficiência Valor
Grupo de Interesse (<i>stakeholders</i>)	Investidores Clientes Gestores	Contribuintes Usuários Legisladores
Resultados Esperados	Satisfação dos clientes	Satisfação dos cidadãos Satisfação das instituições

Quadro 1. Peculiaridades da Gestão no Serviço Público

Fonte: Baseado em Erig, Júnior e Raimundini (2009)

As perspectivas do BSC representam um modelo e nada impede que elas sejam alteradas de acordo com as características da organização. Desta forma, para que o BSC seja usado no setor público algumas alterações são necessárias. Ghelman e Costa (2006) propuseram um BSC com 6 (seis) perspectivas para o setor público utilizando-se dos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. De acordo com a proposta dos autores, as perspectivas financeira, clientes e processos internos permaneceriam; a perspectiva aprendizado e crescimento seria dividida em duas, uma perspectiva para pessoas e outra para modernização administrativa, e por fim, seria adicionada a perspectiva cidadão/sociedade.

Félix, Félix e Timóteo (2011) em seu artigo sobre a adequação do BSC para a gestão estratégica nas organizações públicas sugeriram um modelo da BSC para a Administração Pública Federal, também com 6 (seis) perspectivas: a perspectiva financeira foi renomeada para orçamentária e deslocada para a base do modelo, a perspectiva clientes foi desmembrada em cidadão/sociedade e Administração Pública Federal. Por fim, foi criada a perspectiva relações governamentais.

2.3. O Mapa Estratégico

Em meio ao processo de pesquisa do *Balanced Scorecard*, Kaplan e Norton (2004) experimentaram uma evolução em relação aos indicadores de desempenho utilizados nas quatro perspectivas desta ferramenta estratégica de gestão. Inicialmente, os autores defendiam o uso de um amplo conjunto de indicadores para melhorar o desempenho. Em seguida, no processo de seleção dos vinte ou trinta indicadores de determinada organização, perceberam que a escolha dos indicadores não deveria basear-se no fato de já serem usados ou porque eram capazes de impulsionar melhorias contínuas. Acharam que o processo de escolha dos indicadores de desempenho devia se concentrar na estratégia da organização. No entanto, havia o risco de que os funcionários apenas se concentrassem naquilo que estava sendo medido, principalmente se houvesse vinculação com um plano de remuneração por incentivos. Para não correrem esses riscos, os autores optaram por começar cada projeto de implantação do BSC com declarações dos executivos de quais seriam os seus objetivos nas quatro perspectivas do BSC.

Dessa forma, houve um avanço interessante porque os objetivos deviam se interligarem das relações de causa e efeito. Intuitivamente, os executivos começaram a unir com setas os objetivos de cada uma das quatro perspectivas do BSC. A partir deste momento, os executivos eram treinados para descrever as estratégias relacionando as causas e efeitos entre os objetivos. Finalmente, esse diagrama foi denominado de Mapa Estratégico.

Segundo Kaplan e Norton (2004), o mapa estratégico é um diagrama que apresenta uma representação gráfica das relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos da organização distribuídos nas quatro perspectivas do BSC. Descreve a estratégia da empresa de forma uniforme, facilitando a definição e o gerenciamento dos objetivos e indicadores. É baseado nos seguintes princípios:

- a) A estratégia equilibra forças contraditórias – O ponto de partida da descrição da estratégia é equilibrar e articular os objetivos financeiros de curto prazo de redução de custos e de melhoria da produtividade com o objetivo de longo prazo de aumento lucrativo da receita.
- b) A estratégia baseia-se em proposição de valor diferenciada para os clientes – A estratégia exige a definição nítida dos segmentos de cliente-alvo e da proposição de valor necessária para agradá-los. A clareza dessa proposição de valor é a dimensão mais importante da estratégia.
- c) Cria-se valor por meio dos processos internos – As perspectivas financeira e de clientes nos mapas estratégicos descrevem os resultados, ou seja, o que a organização espera atingir. Os processos das perspectivas interna e de aprendizado e crescimento impulsionam a estratégia; mostram como a organização implementará e estratégia. Processos internos eficazes e alinhados determinam como se cria e sustenta valor.
- d) A estratégia compõe-se de temas complementares e simultâneos – Cada grupamento de processos internos fornece benefícios em diferentes momentos. Ao identificar temas estratégicos para reforçar os processos em todos os quatro grupamentos internos, a organização auferirá benefícios que se manifestam com o passar do tempo, gerando crescimento sustentável no valor para os acionistas.
- e) O alinhamento estratégico determina o valor dos ativos intangíveis – A quarta perspectiva do mapa estratégico do *Balanced Scorecard*, *aprendizado e crescimento*, trata dos ativos intangíveis da organização e de seu papel na estratégia. Os ativos intangíveis podem ser classificados em três categorias: *capital humano*; *capital da informação* e *capital organizacional*. O valor desses ativos intangíveis, que decorre do grau em que tais recursos contribuem para a realização da estratégia, não pode ser medido de maneira separada e independente.

A utilização do mapa estratégico no setor público deve ser feita mediante algumas alterações, levando-se em conta as diferenças entre os objetivos das organizações participantes de cada setor. No setor privado, o aumento do valor para o acionista representa o principal objetivo. Mas, o setor público abrange um conjunto amplo e diversificado de missões e, portanto, devem definir o impacto social com seu objetivo (Kaplan & Norton, 2004).

Neto, Melo e Pereira (2006) afirmam que as diferenças entre o setor privado e o setor público não podem ser empecilho para a utilização de mapas estratégicos e BSC na Administração Pública. Pelo contrário, a utilização desses sistemas devem ser somados aos esforços para a consolidação de um modelo da Administração Pública gerencial voltada para resultados e focada no cidadão.

3. METODOLOGIA

Esta seção tem por objetivo apresentar como a pesquisa foi realizada, além disso, mostra quais procedimentos foram utilizados e ainda apresenta o local de estudo e as técnicas de pesquisas empregadas.

Esta pesquisa apresenta-se quanto aos seus objetivos como descritiva. De acordo com Gil (1999), o objetivo primordial deste tipo de pesquisa é descrever as características de

determinado fenômeno. Afirma ainda o autor que inúmeros estudos podem ser classificados como descritivos e que uma de suas principais características é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Beuren (2003) também aponta esta característica como uma das principais das pesquisas descritivas. Para a autora, a pesquisa descritiva apresenta-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa, não sendo tão preliminar quanto a primeira, nem tão profunda como a segunda.

Em relação à estratégia, foi utilizado como método de pesquisa o estudo de caso, por tratar-se da técnica mais adequada com a proposta desta pesquisa. Martins (2000) ensina que o objetivo dessa técnica é o estudo profundo de uma unidade. Laille e Dionne (1999) esclarecem que, no estudo de caso, o pesquisador se concentra sobre um caso, escolhido por seu caráter típico, com a finalidade de investigá-lo com profundidade.

Finalmente, a pesquisa enquadra-se como qualitativa e a coleta dos dados foi feita através de entrevista e pesquisa documental. Silva e Menezes (2001), acerca da pesquisa qualitativa, esclarecem que o vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito não pode ser traduzida em números, assim a interpretação dos fenômenos são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Segundo os autores, essa abordagem não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas.

Em relação à coleta dos dados, realizadas através de entrevista e pesquisa documental. Gil (1999) afirma sobre a primeira que a entrevista é um diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. De acordo com os níveis de estruturação das entrevistas proposto por Gil (1999), esta se enquadra como entrevista informal. Silva (2003) esclarece que a diferença entre pesquisa documental e pesquisa bibliográfica reside no fato de que a pesquisa documental utiliza material que ainda não recebeu tratamento analítico e a pesquisa documental pode ser feita no interior de órgãos públicos e privados.

3.1 A Instituição em que foi realizado o estudo de caso: breve histórico do Ministério Público de Pernambuco

Historicamente, desde a colonização do Brasil por Portugal, a nomenclatura de procurador-geral aparecia entre documentos da coroa. Ao longo do desenvolvimento político do Brasil, o Ministério Público foi avançando em termos de instituição, oscilando entre subordinação ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário. Foi por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, a instituição se tornou independente e foi dotada de garantias fundamentais para cumprir a sua missão.

Especificamente em Pernambuco, o Ministério Público - MPPE encontra-se organizado nos termos da Lei Orgânica Estadual (Lei Complementar nº 12, de 27/12/1994, com alterações posteriores). O MPPE trabalha pela cidadania e pela Justiça Social no Estado de Pernambuco, atuando para que os direitos da população sejam respeitados pelas empresas, pelos agentes públicos e pelos próprios cidadãos, bem como para que sejam cumpridas as leis, pois é fiscal desse cumprimento (Pernambuco, 2014).

As mudanças sofridas na gestão pública como resultado das novas exigências trazidas pela *New Public Management* (NPM) levaram as Instituições Públicas a buscar ferramentas gerenciais no setor privado, na tentativa de profissionalização da gestão pública (Rosa *et al.*, 2015). Dentre essas novas exigências trazidas pela NPM estão a disponibilização de serviço de qualidade para o cidadão e a transparência na prestação de contas. Desta forma, a procura por modelos para aprimorar a estratégia e fornecer base para a tomada de decisão tornou relevante à avaliação de desempenho no setor público (Vargas *et al.*, 2015).

Nesse sentido, o MPPE adota o programa de gestão estratégica desde 1999. Desde então, a cada ciclo de 4 (quatro) anos são discutidas as diretrizes estratégicas a serem perseguidas pelo órgão. Nestas oportunidades é reforçada a razão de ser da Instituição (Missão) e definido aonde a esta pretende chegar (Visão). Esta atitude mostra a preocupação do MPPE para traduzir em números o trabalho da Instituição. Assim, a ferramenta de gestão estratégica escolhida pelo MPPE foi o *Balanced Scorecard*.

O BSC elaborado pelo MPPE para auxiliar na gestão estratégica do quadriênio 2013-2016 possui, segundo o Manual de Gestão Estratégica da instituição, os seguintes objetivos:

- Esclarecer e obter consenso em relação à estratégia;
- Comunicar a estratégia por toda a organização;
- Alinhar as metas organizacionais e pessoais à estratégia;
- Associar os objetivos estratégicos com metas e orçamentos;
- Identificar e alinhar iniciativas, programas de investimento e ações estratégicas;
- Realizar revisões periódicas e sistemáticas;
- Aperfeiçoar a estratégia; e
- Desenvolver o aprendizado estratégico.

É oportuno destacar a total compatibilidade dos objetivos acima expostos com a lista de Kaplan e Norton (1997), ao discorrerem sobre as utilidades do BSC, quando se transforma de um sistema de medição de desempenho em um sistema de gestão estratégica.

A estrutura adotada no BSC do MPPE possui 4 (quatro) perspectivas, assim com o modelo proposto por Kaplan e Norton (1997). No entanto, como existe a necessidade de adaptação da ferramenta para o setor público, conforme afirmaram Ghelman e Costa (2006) e Félix, Félix e Timóteo (2011), algumas perspectivas sofreram alterações.

A perspectiva financeira passou a se chamar orçamentária-financeira e foi deslocada para a base do BSC. Esta atitude está de acordo com as diferenças entre as finalidades das organizações do setor público e as do setor privado. Enquanto estas têm o lucro como objetivo final, aquelas caracterizam-se por buscar o atendimento à sociedade (Félix, Félix & Timóteo, 2011).

A perspectiva cliente teve o nome alterado para Resultados Institucionais e foi deslocada para o alto da estrutura. Em relação a perspectiva aprendizado e crescimento, esta teve o nome alterado para Pessoas e Tecnologia, mas permaneceu no mesmo lugar do mapa estratégico do BSC. Por fim, a perspectiva processos internos não sofreu qualquer tipo de alteração.

O Mapa Estratégico do MPPE para o quadriênio 2013-2016 indica que a Missão da Instituição é “servir à população, promover o exercício da cidadania e contribuir para a justiça social”. E a Visão é “ser uma instituição próxima do cidadão, transformadora da realidade social, com efetividade e respeito às necessidades atuais e futuras da população”.

Cada uma das perspectivas citadas no item anterior possui objetivos estratégicos que levam a organização na direção de sua missão. Para Kaplan e Norton (2004) a criação de valor de uma instituição pública está no cumprimento de sua missão. Segundo o Manual de Gestão Estratégica do MPPE (2014, p. 34), “os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro”.

Os indicadores de desempenho têm o propósito de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos. O espírito dos indicadores de desempenho consiste em: medir o que está sendo executado e gerenciá-los de forma adequada para o atingimento das metas organizacionais propostas. Assim, para garantir o gerenciamento do indicador e o

alcance do objetivo, são definidas metas que comunicam o nível de desempenho pretendido (valor) para um determinado período de tempo (Pernambuco, 2014).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise da documentação relativa ao Planejamento Estratégico do órgão foi realizada cautelosamente e foi feita uma entrevista aprofundada com um dos componentes responsáveis pela equipe da Assessoria Ministerial de Planejamento e Estratégia Organizacional (AMPEO), a qual revelou que, por não ter estrutura para acompanhar todas as quatro perspectivas do BSC, o setor de planejamento da Instituição acompanha somente a perspectiva resultados institucionais.

Essa decisão, de acordo com a teoria, causa uma ruptura na principal característica do BSC, a relação de causa e efeito entre as perspectivas. Para Barcellos (2002), a relação de causa e efeito é o ponto principal do BSC, pois é ela que faz a ligação entre os indicadores de desempenho nas perspectivas. Neste sentido, é fundamental para a estratégia da Instituição a utilização das quatro perspectivas em conjunto, pois, de acordo com Diniz, Godoy e Stefano (2012) são os indicadores que permitem o acompanhamento da efetivação da estratégia pela sequência de resultados que, se alcançados em uma perspectiva, conduzem ao sucesso da perspectiva seguinte.

Monteiro, Castro e Prochnik (2003) afirmam que as quatro perspectivas do BSC são integradas por uma relação de causa e efeito. Segundo os autores, a direção de causalidade é no sentido da última perspectiva (aprendizado e crescimento) para a primeira (financeira). Dessa forma, entende-se que com a escolha do MPPE pelo acompanhamento, em um primeiro momento, somente da primeira perspectiva, impede a viabilidade de uma análise da influência dos indicadores de desempenho na gestão estratégica da Instituição.

Nesse sentido, restaram apenas os objetivos estratégicos da perspectiva resultados institucionais para serem analisados. Esta perspectiva possui 11 (onze) objetivos estratégicos, no entanto, o entrevistado informou que dois deles não estavam sendo acompanhados. Desta forma, restaram 9 (nove) objetivos estratégicos. Para a análise dos indicadores de desempenho e suas metas, foi escolhido o objetivo estratégico “defender o patrimônio público com foco no combate à improbidade administrativa”.

Essa escolha fundamentou-se na descrição do objetivo que, segundo o Manual de Gestão Estratégica 2013-2016 (2014, p. 42), consiste em:

atuar na defesa do patrimônio público, notadamente nos casos de improbidade administrativa, assegurando à população o direito a uma gestão pública eficiente, proba e livre de corrupção. Combater, de forma preventiva e repressiva, os desvios de recursos públicos, garantindo à sociedade a aplicação dos mesmos em ações voltadas ao seu bem-estar. Agir para promover a efetividade do controle interno dos órgãos públicos, de forma a evitar a liberação de verbas públicas em afronta à lei e a impedir que o interesse privado sobreponha-se ao público.

Os dados disponibilizados foram dos anos de 2013, 2014 e 2015 nos seguintes indicadores: iniciativas institucionais, atuação judicial, atuação extrajudicial e efetividade da atuação extrajudicial. A forma de cálculo de cada um destes indicadores pode ser vista no Quadro 2.

Indicador	Fórmula de Cálculo
Iniciativas institucionais (mensal)	Somatório de iniciativas voltadas à temática. São consideradas iniciativas: palestras, projetos, eventos, reuniões, audiências públicas, convênios firmados, ações de comunicação, campanhas educativas, participação e criação de grupo de atuação e trabalho, ICs e outros procedimentos + TACs firmados e recomendações + atividades previstas na taxonomia.
Atuação judicial (mensal)	Relação entre a soma de sentenças / ações propostas, dos seguintes critérios: § Critério 1 – improbidade administrativa § Critério 2 – defesa dos atos administrativos.
Atuação extrajudicial (mensal)	(Número de processos movimentados no período / número de inquéritos e procedimentos instaurados em aberto) X 100 *Movimentações consideradas: ações judiciais propostas, Audiências Públicas, Recomendações, TACs firmados, número de arquivamentos ** Critérios: § Critério 1 – improbidade administrativa § § Critério 2 – defesa dos atos administrativos.
Efetividade da atuação extrajudicial (mensal)	(Número de recomendações e TACs cumpridos + número de arquivamentos pelo atendimento do objeto / total de recomendações expedidas + TACs firmados + arquivamentos pelo atendimento do objeto) X 100 dos seguintes critérios: § Critério 1 – improbidade administrativa § Critério 2 – defesa dos atos administrativos.

Quadro 2. Forma de cálculo dos Indicadores de Desempenho

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às metas estipuladas pela Instituição para o período 2013-2016, a Tabela 1 detalha os resultados esperados pelo MPPE para cada um dos indicadores do objetivo estratégico “defender o patrimônio público como foco no combate à improbidade administrativa”.

Tabela 1:

Metas do Período 2013-2016

INDICADOR	METAS			
	2013	2014	2015	2016
Iniciativas Institucionais (MENSAL)	790	870	930	1000
Atuação Judicial (MENSAL)	70%	75%	80%	85%
Atuação Extrajudicial (MENSAL)	20%	30%	30%	30%
Efetividade da Atuação Extrajudicial (MENSAL)	Devido ao fato de não ter as informações de TACs cumpridos, será elaborado um plano de concepção para levantamento dos mesmos.			

Fonte: Dados da pesquisa

É oportuno esclarecer que, segundo resposta do entrevistado, essas metas estabelecidas pela Instituição obedeceram o seguinte critério: as metas de um ano foram determinadas com base nas metas do anterior mais um percentual estipulado pela equipe da AMPEO. Esta abordagem adotada pelos gestores do MPPE não permite perceber se estas metas são satisfatórias para que a instituição alcance o seu objetivo. Para Carpes, Pertuzatti e Melo (2007), quanto maior for a incerteza quanto ao rumo da organização, mais difícil fica a preparação de metas satisfatórias para a avaliação de desempenho.

Observando-se os dados da Tabela 1, é possível notar uma certa falta de agressividade na determinação das metas escolhidas, além de um espaço temporal de medição muito curto. Kaplan e Norton (1997) afirmam que o BSC é uma ferramenta poderosa na indução de aceitação de metas agressivas, pois a ferramenta esclarece as relações de causa e efeito adotadas para se alcançar um desempenho excepcional nos indicadores integrados, e não apenas naqueles indicadores isolados. Ainda segundo os autores, as metas estabelecidas no BSC devem ser de longo prazo, no entanto devem ser escolhidos marcos de referência de curto prazo que indiquem um rumo à estratégia.

As Tabelas 2, 3 e 4 detalham os resultados alcançados por cada um dos indicadores durante os anos de 2013, 2014 e 2015. Entretanto, o indicador “Efetividade da Atuação Extrajudicial” não foi calculado, como se pôde perceber através da Tabela 1.

Tabela 2:
Indicadores de Desempenho 2013

Mês	Ano	Iniciativas Institucionais	Atuação Judicial	Atuação Extra Judicial
Jan	2013	638	82,60%	18,20%
Fev	2013	855	71,40%	76,90%
Mar	2013	1.111	88,90%	50,00%
Abr	2013	950	63,20%	57,10%
Mai	2013	972	91,90%	50,00%
Jun	2013	581	77,80%	42,90%
Jul	2013	958	95,00%	87,50%
Ago	2013	789	100,00%	38,50%
Set	2013	912	90,00%	57,90%
Out	2013	656	84,20%	61,50%
Nov	2013	759	84,60%	27,30%
Dez	2013	675	77,40%	18,20%
Total		9.856		

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 3:
Indicadores de Desempenho 2014

Mês	Ano	Iniciativas Institucionais	Atuação Judicial	Atuação Extra Judicial
Jan	2014	772	77,10%	50,00%
Fev	2014	1.126	64,30%	41,70%
Mar	2014	1.392	65,00%	60,00%
Abr	2014	1.152	83,30%	57,10%

Mai	2014	1.262	80,00%	52,90%
Jun	2014	823	88,90%	50,00%
Jul	2014	1.178	86,20%	23,50%
Ago	2014	1.267	88,00%	50,00%
Set	2014	1.174	85,70%	57,90%
Out	2014	1.255	83,30%	57,90%
Nov	2014	1.038	75,00%	40,90%
Dez	2014	378	100,00%	40,00%
Total		12.817		

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 4:
Indicadores de Desempenho 2015

Mês	Ano	Iniciativas Institucionais	Atuação Judicial	Atuação ExtraJudicial
Jan	2015	853	100,00%	46,20%
Fev	2015	800	78,30%	16,70%
Mar	2015	1.676	83,30%	42,90%
Abr	2015	1.203	83,30%	52,90%
Mai	2015	1.327	84,20%	20,00%
Jun	2015	819	81,30%	44,40%
Jul	2015	720	77,80%	83,30%
Ago	2015	1.447	82,60%	33,30%
Set	2015	1.609	80,60%	42,90%
Out	2015	1.024	76,60%	75,00%
Nov	2015	1.120	73,50%	41,20%
Dez	2015	904	90,50%	9,10%
Total		13.502		

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode ser verificado, comparando a meta das Iniciativas Institucionais mensais (apresentadas na Tabela 1) com o realizado, em vários meses do ano de 2013 estas não foram atingidas, pois deveriam ser 790. Em 2014, a meta foi ampliada para 870, mas os resultados foram melhores, com poucos meses não tendo atingido a meta. E em 2015, a meta foi estabelecida em 930, e por cinco meses estas não foram atingidas. As Iniciativas Institucionais foram crescentes em números totais durante os três anos analisados.

Já na Atuação Judicial, a meta de 2013 era 70% serem atendidas e apenas em um mês não foram. Em 2014 era 75% e apenas em dois meses não foram cumpridas. Em 2015, a meta era 80% e em três meses não foram atendidas.

E, em relação à Atuação Extra Judicial, a meta estabelecida para 2013 era de 20% e em dois meses não foram cumpridas. Em 2014 a meta passou para 30%, e em apenas um mês não foi atendida. Em 2015 a meta foi mantida, mas em dois meses não foi atingida

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por melhores resultados no setor público levou muitas organizações públicas a procurarem novas ferramentas de gestão que auxiliassem no gerenciamento de seus recursos e na qualidade do serviço prestado para o cidadão. Muitas destas ferramentas vieram do setor privado, dentre elas pode-se destacar o BSC, por apresentar características adaptáveis tanto ao setor privado quanto ao setor público. Neste sentido, o artigo teve como objetivo analisar os indicadores de desempenho e suas influências sobre a gestão estratégica do MPPE nos anos de 2013, 2014 e 2015.

Concluiu-se que, apesar de a Instituição ter apresentado êxito na implantação do BSC, superando inclusive as adversidades normalmente encontradas nestas situações, como por exemplo falta de comprometimento de alta administração e amplitude do projeto (Beber, Ribeiro & Neto, 2006), a utilização da ferramenta como suporte para a gestão estratégica, controle gerencial e de custos ocorreu de forma parcial e não permite uma completa análise acerca da influência dos indicadores de desempenho na gestão estratégica do MPPE.

Esta abordagem adotada pelo MPPE reduz a potencialidade do BSC, pois anula uma das principais características da ferramenta que a torna tão eficiente, que é a relação de causa e efeito entre os indicadores nas diversas perspectivas. Kaplan e Norton (1997) declaram que o sucesso da implementação da ferramenta está relacionado com a integração entre as quatro perspectivas, o que no estudo de caso realizado não pode ser evidenciado. Desta forma, mesmo conhecendo as metas estabelecidas pela Instituição e possuindo os resultados dos três últimos anos, não é possível concluir em relação à efetiva adequação ou não dos indicadores de desempenho, pois o que se vê é apenas uma parte da história, já que as outras três perspectivas não estão sendo acompanhadas.

Apesar das limitações do estudo, por ter sido em uma única organização, seria interessante a realização de novos estudos em outras organizações e até em um período maior, após a implantação do mesmo, já que o BSC no MPPE, ainda se encontra em fase inicial. E estudos semelhantes em outras realidades podem suscitar novas perspectivas para pesquisas de mesma natureza.

REFERÊNCIAS

- Barcellos, P. F. P. (2003). Estratégia empresarial. In: Schmidt, P. (Org.). *Controladoria: agregando valor para a empresa*. Porto Alegre: Bookman.
- Beber, S. J. N., Ribeiro, J. L. D., & Kliemann Neto, F. J. K. (2006). Análise das causas do fracasso em implantação de BSC. *Revista Produção On Line*, Santa Catarina, 6 (2).
- Beuren, I. M. (2003). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público- RSP*, 49 (1), 5-42.
- Carpes, A. M. da S., & Pertuzatti, E.; Merlo, R. A. (2007). As melhores práticas de controladoria: o *balanced scorecard* como ferramenta de gestão. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 6 (18), 9-24.
- Diniz, J. L. P., Godoy, L.P.; & Stefano, N. M. (2012). O uso da ferramenta *Balanced Scorecard* com ênfase na satisfação dos clientes em cooperativa de pequeno porte. *Gestão.org*, 10 (3), 653-684.
- Erig, R., Antunes Júnior, J. A. V., & Raimundini, S. L. (2009). *Balanced Scorecard* na Administração Pública Municipal: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *APGS*, 1 (2), 151-174.

- Felix, R., Felix, P. do P., & Timóteo, R. (2011). *Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas*. *Revista do Serviço Público*, 62 (1), 51-74.
- Fraga, R. V., & Silva, C. E. (2010). *Balanced Scorecard: planejamento estratégico no contexto das organizações do terceiro setor*. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 1 (1), 5-31.
- Galas, E. S., & Forte, S. H. A. C. (2005). Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no *balanced scorecard*: estudo de caso em uma instituição pública. *Revista de Administração Mackenzie*, 6 (2), 87-111.
- Gehlman, S., & Costa, S. R. R. da. (2006, novembro). Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. *Anais do Simpósio de Engenharia da Produção*, Bauru, SP, Brasil, 12.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Kaplan, R.S., & Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação. Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.
- Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artes.
- Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). A divulgação de indicadores não financeiros em sites municipais gaúchos. *Gestão & Regionalidade*, 27 (81), 46-58.
- Marini, C. (2002). O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, 53 (4), 31-52.
- Martins, G. de A., & Lintz, A. (2000). *Guia para elaboração de monografia e trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas.
- Monteiro, P. R. A., Castro, A. R., & Prochnik, V. (2003, novembro). A mensuração de desempenho ambiental no *Balanced Scorecard* e o caso da Shell. *Anais do Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*, São Paulo, SP, Brasil, 7.
- Silva Neto, J. M. da, Melo, R. P. de, & Pereira, S. A. (2006, setembro). Resultados Notáveis na Administração Pública: Avaliação de Programas Utilizando Mapas Estratégicos e o *Balanced Scorecard*. *Anais do Encontro da ANPAD- EnAnpad*, Salvador, BA, Brasil, 30.
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista O&S*, 15 (46), 39-55.
- Pernambuco. Ministério Público do Estado. (2014). *Manual de gestão estratégica 2013/2016: Ministério Público de Estado de Pernambuco*; GDconsult. – Recife: Procuradoria Geral de Justiça.
- Rosa, M. M., Petri, S. M., Petri, L. R. F., & Casagrande, M. D. H. (2014). O *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão estratégica e orçamentária da Fundação Cultural de Florianópolis. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 2 (1), 39-58.
- Silva, A. C. R. de. (2003). *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses*. São Paulo: Atlas.
- Silva, E. L. da, & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC.
- Vargas, S. B. de, Diehl, C. A., Ayres, P. R. R., & Monteiro, A. F. (2015, julho). Indicadores não-financeiros de avaliação de desempenho: análise de conteúdo em relatórios de administração de empresas de telecomunicações. *Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, SP, Brasil, 15.