

# **O Processo de Planejamento Estratégico e o BSC como Ferramenta Estratégica para a Tomada de Decisão no Setor Público**

**Carlos Alberto Halembeck de Assis  
Felipe Teixeira Guastini Grilo  
José Maria Pugas Filho  
Luis Henrique Longo Pinheiro Pontes**

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo apresentar o planejamento estratégico como uma metodologia possível e inovadora de gestão para o setor público, descrevendo as ferramentas e desafios para aplicação do *Balanced Scorecard* (BSC) no âmbito de Administração Pública Brasileira.

Palavras-chave: Gestão Estratégica; *Balanced Scorecard*; Organizações Públicas; Gestão por Resultados; Indicadores.

## **Abstract**

This article intends to present strategic planning as a feasible and innovative management methodology for the public sector, describing tools and challenges for applying Balance Scorecard (BSC) framework in Brazilian Public Administration.

Keywords: Strategic Management, Balance Scorecard, Public Administration, Results Management, Indicators

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Diagrama Matriz SWOT	8
Figura 2: Forças Competitivas	9
Figura 3: Sistema de Gestão Estratégica	11
Figura 4: Características da Escola de Gestão Estratégica	12
Figura 5: Estratégias deliberadas e emergentes	20
Figura 6: Esquema de relacionamento entre valores	26
Figura 7: Modelo decisório para definição de estratégia corporativa	29
Figura 8: Sugestão de Diagrama Organizacional	30
Figura 9: Perspectiva do BSC	32
Figura 10: Estrutura de Perspectivas BSC	33
Figura 11: Modelo para organizações públicas proposto por Osório (2003)	35
Figura 12: Modelo de BSC para a área pública proposto por Santos (2003)	36
Figura 13: Modelo de BSC para organizações públicas proposto por Passos (2004)	37

## 1. Introdução

As instituições privadas ou públicas, com ou sem fins lucrativos, não existem por conta própria, mas para satisfazer uma necessidade exclusiva da sociedade, da comunidade ou do indivíduo. Existem para cumprir uma finalidade social definida. Não são fins em si, são meios para que as necessidades sejam atendidas.

Assim, a administração é o órgão da instituição que, como tal, só pode ser descrita e definida por sua função e contribuição, devendo cumprir as seguintes tarefas:

- Atingir a finalidade e a missão específicas da instituição, seja uma empresa comercial, hospital ou uma universidade;
- Tornar o trabalho produtivo e transformar o trabalhador em realizador; e
- Administrar os impactos e as responsabilidades sociais.

Os processos organizacionais cada vez mais complexos vêm exigindo novos arranjos organizacionais. Neste sentido, deu-se início nas instituições privadas à criação de sistemas internos que apoiassem à estratégia fazendo com que as organizações repensassem seus métodos de planejamento, os quais foram, sem seguida, adaptados às organizações públicas. Essas novas abordagens serviram de base para estudos e sistematizações que ocorreram gradualmente até se chegar ao que hoje é denominado de Planejamento Estratégico, o qual se constitui numa ferramenta gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização com interação entre os ambientes interno e externo.

A justificativa de se estudar a estratégia organizacional e sua gestão, especialmente no setor público, está na possibilidade em compreender a cultura organizacional que caracteriza as organizações desse segmento e como integram tal cultura à suas estratégias. Esta abordagem promove maior capacidade de negociação da instituição com os públicos interessados, aumentando a transparência e o seu poder de influência na sociedade. No entanto, a disseminação desta ferramenta vem se dando de maneira gradativa no setor público, pois existe a necessidade de alinhamento entre esta com suas agendas de governo.

Como o próprio nome sugere, é apenas uma ferramenta e não pode ser executada isoladamente. Ela deve ser alinhada aos planos governamentais e suas agendas com o foco no planejamento estratégico para que as ações tenham continuidade até sua conclusão, tanto em termos de concepção quanto de implementação e avaliação dos objetivos delineados, ao longo do tempo. Nessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é apresentar o planejamento estratégico como uma ferramenta possível e inovadora de gestão para o setor público e uma alternativa a formas tradicionais de gerenciamento deste segmento.

## 2. A Estratégia e sua relação com o BSC

A evolução histórica do pensamento estratégico nos apresenta os esforços de pesquisadores na busca por definições para o termo “estratégia” que tiveram início na década de 60 com autores como Kenneth Andrews, Christensen, H. Igor Ansoff, Alfred D. Chandler e Russell Ackoff, para citar os principais. Esses autores articularam o conceito de estratégia para se chegar a uma forma holística de se pensar a empresa e identificaram a estratégia como a ideia unificadora que ligava as áreas funcionais de uma empresa além de relacionar suas atividades com o ambiente externo.

Daquela época para os dias de hoje muito já se produziu sobre o tema "estratégia", objetivando uma melhor compreensão do termo estratégia, buscaram-se na literatura alguns conceitos que pudessem refletir a evolução do pensamento estratégico. São conceitos e mais conceitos existentes para a formulação e implementação de estratégias. E, apesar das diferenças, todas as definições têm em comum o objetivo de maximizar o desempenho das organizações e desenvolver um melhor posicionamento em relação a outras organizações do mesmo ambiente competitivo.

A palavra vem do grego antigo *stratègós* (de *stratos*, "exército", e "ago", "liderança" ou "comando" tendo significado inicialmente "a arte do general") e designava o comandante militar, à época de democracia ateniense. O idioma grego apresenta diversas variações, como *strategicós*, ou próprio do general chefe; *stratégema*, ou

estratagemas, ardil de guerra; *stratiá*, ou expedição militar; *stráutema*, ou exército em campanha; *stratégion*, ou tenda do general, dentre outras.

“O que é estratégia? Não existe uma única definição universalmente aceita. Alguns autores e gerentes usam o termo de maneira diferente; por exemplo: alguns incluem metas e objetivos como parte da estratégia, enquanto outros fazem uma firme distinção entre eles.” (MINTZBERG e QUINN, 1998, p. 19).

De modo similar, Porter (2004, p. 3), define estratégia como um método de defesa das organizações diante desse mercado competitivo, e o grande diferencial da organização está na sua habilidade de lidar com as forças externas que afetam toda a organização.

A definição de estratégia para Mintzberg e Quinn (1998, p. 20) é:

O padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização em um todo coerente. Uma estratégia bem formulada ajuda a ordenar e alocar os recursos de uma organização para uma postura singular e viável, com base em suas competências e deficiências internas relativas às mudanças no ambiente antecipadas e providências contingentes realizadas por oponentes inteligentes.

Uma outra pesquisa chegou à constatação de que pode-se associar estratégia à palavra “como”, pois pelas estratégias determina-se como satisfazer clientes, como vencer a concorrência, como responder às condições variáveis de mercado, como gerenciar cada segmento, como alcançar metas. “Os “comos” da estratégia tendem a se transformar em específicos da empresa, adaptados para a situação própria da empresa e seus objetivos de desempenho”. (THOMPSON E STRICKLAND III, 2001, p. 22)

MINTZBERG e QUINN (2001) explicitam estratégia estabelecendo cinco definições: estratégia como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva:

- Estratégia como plano: Conjunto de diretrizes unificadas que assegurem que os objetivos gerais da organização sejam alcançados.
- Estratégia como pretexto: Apresenta-se como uma "manobra" específica com a finalidade de superar o concorrente.

- Estratégia como padrão: Surgida da consistência no comportamento, quer seja pretendido ou não.
- Estratégia como posição: Posicionamento da organização no ambiente competitivo.
- Estratégia como perspectiva: A estratégia é um conceito, uma perspectiva compartilhada pelos membros de uma organização através de suas intenções ou ações. Qualquer que seja a definição destacam-se algumas palavras-chave que sempre a permeiam, entre elas: mudanças, competitividade, desempenho, posicionamento, missão, objetivos, resultados, integração, adequação organizacional, palavras que muitas vezes reduzem sua amplitude, ao serem empregadas como sinônimos dela.

Neste sentido o BSC pode ser uma ferramenta estratégica para conhecer o desempenho da empresa e corrigir as deficiências para atingir a eficiência.

Apresentamos a seguir uma visão da evolução histórica do pensamento estratégico, desde os anos 1950 até os tempos atuais, através das características marcantes das escolas clássicas. Cada escola engloba e complementa a anterior, de forma a corrigir os aspectos que possam limitar ou distorcer o conjunto delas.

- Primeira fase: a escola do planejamento financeiro:

Esta fase remonta aos anos 1950, e boa parte daquilo que se chamava planejamento financeiro era, na realidade, controle financeiro. A alta administração da empresa aprovava um orçamento para controlar o desempenho dos negócios em relação aos marcos contidos no orçamento anual.

Essa escola utilizava o enfoque top-down (de cima para baixo), no qual havia apenas um estrategista principal que era o executivo do topo da pirâmide organizacional.

A escola do planejamento financeiro atuava de maneira altamente formal, quase mecanicamente programada e materializada orçamento anual. Buscava a simplificação e a eficiência nos processos: a empresa estimava seus vários gastos com base na previsão de receitas e coordenava todos os recursos aos objetivos planejados. Uma de suas características era a ênfase na administração por objetivos.

Contudo, esse tipo de planejamento normalmente gerava no executivo uma preocupação com um objetivo principal: cumprir o orçamento. O predomínio dessa mentalidade, ou seja, “seguir as regras”, acabava por inibir a capacidade empreendedora, uma vez que o risco era posto em segundo plano devido à miopia que priorizava as atividades mais operacionais.

- Segunda fase: escola do planejamento a longo prazo

Esta fase corresponde à década de 1960, e baseava-se na premissa de que o futuro seria estimado a partir da projeção de indicadores passados e atuais, que poderiam ser melhorados no longo prazo por uma intervenção ativa no presente. Essa escola trabalhava com métodos simples de elaboração de cenários que não pareciam muito adequados para explicar fenômenos mais complexos.

O sistema de valores da empresa era voltado para a projeção do futuro, seguindo premissas tradicionais sobre mudanças e planejamento, como mostra o quadro a seguir.

Sobre mudanças	Sobre Planejamento
Seguem regras bem conhecidas de causa e efeito	Periódico
Seguem tendências estabelecidas	Extensão de planos anteriores
Podem ser entendidas e previstas	Os planos são implementados como concebidos

A escola do planejamento em longo prazo abriu novas perspectivas, na medida em que o exercício com cenários podia ser visto como um incentivo à criatividade, mesmo que nenhum deles se aplicasse perfeitamente a um ambiente com maior incerteza e descontinuidade.

Para engajar-se no planejamento em longo prazo, a organização deveria ser capaz de prever o cenário do seu ambiente de atuação, controlá-lo ou simplesmente assumir sua estabilidade. “O mundo deveria ficar parado” no decorrer do processo de planejamento.

- Terceira fase: a escola do planejamento estratégico:

De acordo com esta escola, da década de 1970, a estratégia passou a ser desenvolvida por um processo deliberado, no qual a técnica mais clássica era a análise SWOT. Essa técnica está relacionada à avaliação do ambiente interno da empresa,

mediante a análise de suas forças e fraquezas, e do ambiente externo, com suas oportunidades e ameaças.

		CONQUISTA DO OBJETIVO	
		AJUDA	ATRAPALHA
ORIGEM DO FATOR	INTERNA (organização)	S Forças <i>(strengths)</i>	W Fraquezas <i>(weaknesses)</i>
	EXTERNA (ambiente)	O Oportunidades <i>(opportunities)</i>	T Ameaças <i>(threats)</i>

**Figura 1. Diagrama Matriz SWOT**

Segundo essa escola, as estratégias eficazes derivam de um processo do pensamento humano rigidamente formulado. Assim, o desenvolvimento da estratégia é fruto de uma habilidade adquirida, e não natural ou intuitiva.

Os conceitos mais utilizados por essa escola são:

- Pensamento estratégico: sistema de levantamento e avaliação de situações com o objetivo de definir a estratégia da empresa e ao qual devem subordinar-se todas as suas decisões e operações;
- Análise das mudanças do ambiente: estudo dos principais fatores ambientais que afetam a empresa no presente e de sua provável evolução, bem como de novos fatores que possam afetá-la no futuro;
- Análise de recursos e competências: esforço sistemático de ampliação do conhecimento dos recursos e competências da organização, visando otimizar os



insumos existentes por meio de uma alocação eficiente e seletiva e da adoção das técnicas mais adequadas.

d. Só depois de totalmente formuladas é que as estratégias eram implementadas. Em conformidade com as noções clássicas de racionalidade – diagnóstico seguido de prescrição e depois ação – fazia-se uma separação clara entre pensamento e ação.

- Quarta fase: a escola da administração estratégica:

Embora aceitasse a maioria das premissas desenvolvidas anteriormente, essa escola (do início dos anos 1980) trouxe uma novidade: mostrou que a implementação das estratégias era tão importante quanto a sua formulação e, ao estudar-lhes o conteúdo, destacou o lado prescritivo do pensamento estratégico.

Essa escola utiliza um modelo de análise estrutural focalizando cinco forças competitivas que, segundo ele, atuam sobre uma indústria: a rivalidade entre os concorrentes existentes; a entrada de novos concorrentes (entrantes); a ameaça de produtos substitutos; o poder de negociação dos fornecedores; e o poder de negociação dos compradores. O grau da concorrência e da rentabilidade depende da interação dessas cinco forças que determinam a essência da competição nessa indústria, conforme mostra a figura a seguir:



**Figura 2: Forças Competitivas (Porter, 1979)**

A escola da administração estratégica considera que a essência da formulação da estratégia é relacionar a empresa ao seu meio ambiente.

Ainda nessa fase, foi introduzido o conceito de cadeia de valor, segundo o qual uma organização pode ser desagregada em atividades primárias e de suporte. As atividades primárias estão diretamente relacionadas ao fluxo de produtos até o cliente e incluem logística de entrada, operações, logística de saída, marketing, vendas e serviço pós-venda. As atividades de suporte visam apoiar as atividades primárias e incluem suprimento, desenvolvimento tecnológico, gerenciamento de recursos humanos e provisão da infraestrutura da organização.

Essa escola prestou uma importante contribuição ao pensamento estratégico: valorizou as pesquisas e forneceu um conjunto de conceitos com aplicação prática fundamentados em cálculos analíticos. Mas as organizações devem utilizar tais conceitos e modelos numa perspectiva mais sistêmica e, principalmente, encontrar maneiras de combiná-los com os das outras escolas.

- Quinta fase: a escola da gestão estratégica

Nos anos 1990, com as mudanças em ritmo cada vez mais acelerado, assistiu-se à valorização da gestão estratégica, que veio dar um enfoque mais sistêmico ao processo de planejamento. Além de “planejar estrategicamente”, era preciso organizar, dirigir, coordenar e controlar também estrategicamente. Proporcionou uma visão mais integrada e menos centralizada das funções administrativas.

Nessa escola, as funções se relacionavam dinamicamente entre si para atingir um objetivo, atuando sobre entradas e fornecendo saídas processadas.

Cada função do processo de gestão estratégica não é um elemento separado, mas parte de um sistema maior, composto de várias funções inter-relacionadas que buscam estar em sintonia com o meio ambiente.



**Figura 3: Sistema de Gestão Estratégica**

No que concerne ao núcleo desse sistema, incluem-se aí todas as funções do processo de gestão estratégica. Essas funções devem transformar as entradas de modo a obter os resultados desejados. De acordo com o modelo proposto, descrevemos a seguir as funções do núcleo do sistema:

- a. Organização Estratégica: conjunto de atividades necessárias ao estabelecimento da estrutura formal de autoridade através da qual as subdivisões de trabalho são integradas e definidas.
- b. Coordenação Estratégica: função responsável por conjugar os esforços coletivos inerentes ao processo de gestão estratégica.
- c. Direção Estratégica: diz respeito à orientação das operações a serem executadas. É basicamente uma atividade de comunicação, estímulo e liderança.
- d. Controle Estratégico: visa identificar problemas, falhas ou desvios do planejamento, a fim de corrigi-los e evitar sua reincidência; verifica se os recursos estão sendo utilizados da melhor maneira.
- e. Planejamento Estratégico: estabelece um meio sistemático para a tomada de decisões, visando garantir o sucesso da empresa em seu ambiente atual e futuro. Tal planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas a implicações futuras de decisões presentes.

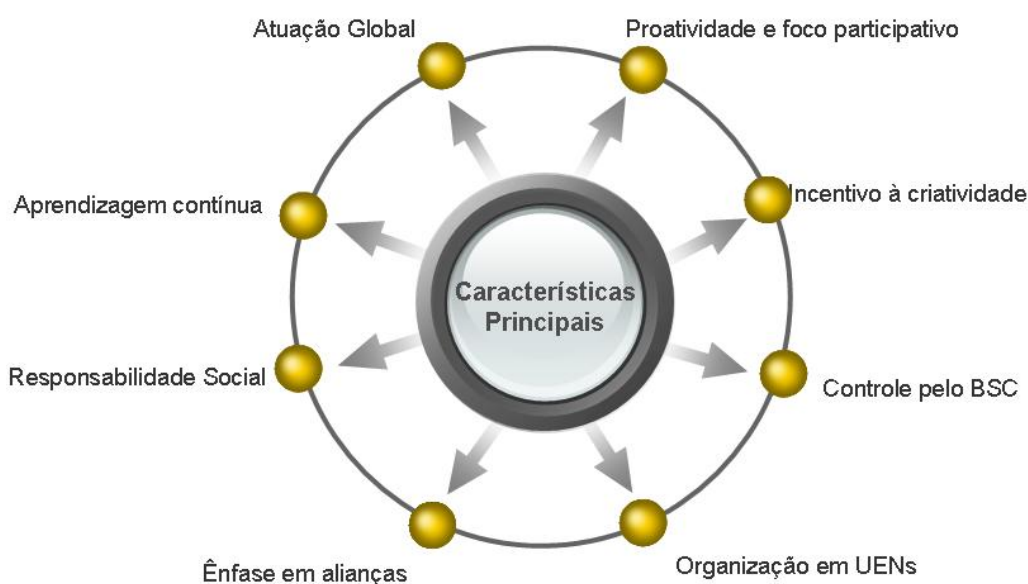
A escola da gestão estratégica entende que o processo terá maior chance de sucesso se a organização estiver em sintonia com o seu ambiente de negócio. A

metodologia aplicada deve ajustar-se à necessidade da organização. Não existe uma metodologia universal de gestão estratégica, considerando que as organizações diferem muito de tamanho, atividade e cultura.

- Sexta fase: a escola da gestão estratégica competitiva (“a gestão estratégica do novo milênio”)

A escola da gestão estratégica competitiva caracteriza-se pelo seu potencial de novas contribuições para o pensamento estratégico. A natureza complexa e imprevisível dos novos cenários, muitas vezes associada à falta de uma base estruturada de conhecimentos necessários para a formulação de estratégias, impede o controle deliberado. Assim, a definição de estratégias deve, acima de tudo, assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo.

A figura a seguir mostra as oito principais características da escola da gestão estratégica competitiva:



**Figura 4: Características da Escola de Gestão Estratégica**

- a. Proatividade e foco participativo: o aprendizado deve dar-se de forma sistêmica, através do auto-desenvolvimento e de um comportamento proativo que estimule o pensamento estratégico, a fim de que se possa compreender a ação integrada de gestão.
- b. Incentivo à criatividade: o principal objetivo é desafiar a criatividade de cada colaborador para poder acompanhar a velocidade de transformação não só de capitais, mas também de culturas organizacionais e mecanismos de concepção de trabalho e emprego.
- c. Controle pelo Balanced Scorecard (BSC): a teoria do balanced scorecard tem a finalidade de criar um novo método de medição do desempenho empresarial, e é baseado na representação equilibrada das medidas financeiras e não-financeiras organizadas segundo quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos, e do aprendizado e do crescimento, conforme mostra a figura a seguir:

Na gestão estratégica competitiva, o BSC é utilizado como um sistema de controle estratégico que permite às organizações utilizarem o desdobramento da estratégia para elaborar seu planejamento. Trata-se de um sistema de gestão baseado em indicadores que impulsionam o desempenho, proporcionando à organização uma visão atual e futura do negócio, com foco abrangente e controle proativo dos objetivos planejados.

- a. Organização em unidades estratégicas de negócio (UENs): as UENs são o resultado de subdivisões da realidade de negócios da organização. A estruturação em UENs é descentralizada, dispondo cada setor de uma autonomia que tenta reproduzir, em grande parte, o todo organizacional. A organização se torna o conjunto de pequenas organizações administradas com o máximo de interdependência. A conexão entre as partes de faz por um amplo sistema de comunicação e por uma filosofia organizacional compartilhada.
- b. Ênfase em alianças: a aliança estratégica é uma relação formal criada com o propósito de buscar, conjuntamente, objetivos mútuos. Na gestão estratégica competitiva, as empresas se transformam para formar alianças estratégicas e desenvolver novas tecnologias, compartilhar investimentos de pesquisa e desenvolvimento, e reduzir custos operacionais.

- c. Responsabilidade social: todas as decisões empresariais são guiadas por princípios éticos. Um dos sinais mais visíveis do compromisso corporativo com o comportamento ético é a implementação de códigos de conduta na relação com os empregados, com a comunidade, e com os acionistas e o meio ambiente.
- d. Aprendizagem contínua: o aprendizado contínuo é a chave da vantagem competitiva renovável. Para aprender continuamente, a empresa deve ter um propósito claro e estratégico, voltado para a aquisição de novas capacidades, e um efetivo compromisso com a experimentação contínua.

### **3. O Processo de Planejamento Estratégico**

Desde que o Brasil começou a ter uma economia mais estável, há uma década, o planejamento estratégico passou a fazer parte do vocabulário das empresas. As micro e pequenas, no entanto, ainda estão distantes dessa realidade. Entre aquelas empresas que já incorporaram esse conceito a sua cultura, é comum a confusão entre meios e fins – a estratégia e o objetivo final – e falhas em relação ao monitoramento do ambiente enquanto o plano de ação está em andamento. O mercado e o processo de planejamento estratégico são dinâmicos, o que exige atenção e ajustes constantes, e o foco da empresa é necessariamente os resultados.

Conseguir chegar aos resultados esperados requer alinhamento e comprometimento de toda a organização, seja ela pública ou privada. Na base do planejamento estratégico estão envolvidos o nível executivo e o gerencial, responsáveis pela formulação das estratégias e seu desdobramento em projetos e planos de ação, que uma vez implementados abrangem o restante dos funcionários. A partir desse ponto inicia-se a gestão estratégica, que implica acompanhar a execução da estratégia, corrigir falhas e ajustá-la a mudanças do ambiente

## 4.1 A Estratégia

Uma estratégia é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes.

A seguir, alguns pontos relevantes a serem destacados sobre o conceito de Estratégia:

- Eficácia operacional não é estratégia.

Por quase duas décadas, os gerentes vêm aprendendo a jogar com novas regras. As companhias devem ser flexíveis para responder rapidamente às mudanças competitivas e de mercado. Devem medir seu desempenho constantemente para atingir a melhor prática. Devem terceirizar agressivamente para ganhar eficiência. E devem nutrir algumas poucas competências básicas na corrida para se manter à frente dos rivais.

Posicionamento – que já foi o núcleo da estratégia – é rejeitado como sendo muito estático para os dinâmicos mercados atuais e as tecnologias mutantes. Segundo o novo dogma, os rivais podem copiar rapidamente qualquer posição de mercado e a vantagem competitiva é, na melhor das hipóteses, temporária.

Mas essas crenças são perigosas meias verdades e estão conduzindo mais e mais empresas para o caminho da competição mutuamente destrutiva. É verdade que algumas barreiras à concorrência estão caindo à medida que regulamentações são atenuadas e mercados se tornam globais. É verdade que as companhias investiram para se tornarem mais enxutas e mais rápidas. Em muitos segmentos, porém, o que alguns chamam de hipercompetição é um autoflagelo, não o resultado inevitável de uma mudança de paradigma de competição.

A raiz do problema é a falha em distinguir entre eficácia operacional e estratégia. A busca por produtividade, qualidade e velocidade gerou um grande número de ferramentas e técnicas gerenciais importantes: gerenciamento com qualidade total,

avaliação de desempenho, competição baseada em tempo, terceirização, parcerias, reengenharia, mudança gerencial. Embora as melhorias operacionais resultantes tenham sido sempre drásticas, muitas empresas ficaram frustradas com sua incapacidade de traduzir estes ganhos em lucratividade sustentada. E, de grão em grão, quase imperceptivelmente, as ferramentas gerenciais tomaram o lugar da estratégia. À medida que os gerentes pressionam para melhorar em todas as frentes, elas se afastam cada vez mais de posições competitivas viáveis.

Eficácia operacional e estratégia são ambas essenciais para um desempenho superior, o que, acima de tudo, é a meta primária de qualquer empresa. Mas elas trabalham de forma muito diferente. Eficácia operacional significa desempenhar atividades similares melhor do que os rivais. Ela inclui, mas não se limita, à eficiência. Refere-se a qualquer número de práticas que permitam a uma empresa utilizar melhor seus recursos. Em contraste, posicionamento estratégico significa desempenhar atividades similares de maneira diferente.

- Estratégia baseia-se em atividades únicas

A estratégia competitiva significa ser diferente. Significa escolher deliberadamente um conjunto de atividades diferentes para entregar um mix único de valores.

A essência do posicionamento estratégico é escolher atividades que sejam diferentes das dos rivais. Se o mesmo conjunto de atividades fosse melhor para produzir todas as variedades, atender todas as necessidades e acessar todos os clientes, as empresas poderiam facilmente passar de uma atividade para outra, e a eficácia operacional determinaria o desempenho.

- Uma posição estratégica sustentável exige intercâmbios

Escolher uma posição única, porém, não é suficiente para garantir vantagem sustentável. Uma posição de valor vai atrair imitação por parte dos interessados, que tendem a copiar usando uma das duas formas a seguir: se reposicionar para igualar outro que tenha desempenho superior; ou o que se chama de “indecisão” – a tentativa de igualar os benefícios de uma posição bem sucedida, ao mesmo tempo em que mantém sua posição existente.



Para aqueles que alegam que os concorrentes podem copiar qualquer posição de mercado, o segmento de empresas aéreas é um estudo de caso perfeito. Pode parecer que quase todos os concorrentes são capazes de imitar as atividades de outra empresa aérea. Qualquer empresa pode comprar os mesmos aviões, alugar os mesmos hangares e igualar os serviços de menu, passagens e manuseio de bagagens oferecidos pelas outras.

Mas uma posição estratégica não é sustentável a não ser que haja intercâmbio com outras posições. Os intercâmbios surgem por três motivos:

- a. Inconsistência na imagem ou na reputação. Uma empresa conhecida por um tipo de valor pode perder credibilidade e confundir os clientes se entregar outro tipo de valor ou tentar fazer duas coisas inconsistentes ao mesmo tempo.
- b. A partir das próprias atividades. As posições diferentes exigem configurações de produtos diferentes, equipamentos diferentes, comportamento diferente dos funcionários, habilidades diferentes e sistemas gerenciais diferentes. Muitos intercâmbios refletem inflexibilidade em máquinas, pessoas ou sistemas.
- c. Limites em coordenação e controles internos. Ao optar claramente por concorrer de uma forma ou de outra, a gerência sênior torna claras as prioridades organizacionais. Por outro lado, empresas que tentam ser tudo para os clientes arriscam-se a ter confusão nas “trincheiras” à medida que os funcionários tentam tomar decisões operacionais do dia-a-dia sem uma estrutura clara.

Os intercâmbios estão presentes na concorrência são essenciais para a estratégia. Eles criam a necessidade de escolher e limitar propositalmente o que uma empresa oferece. Impedem a indecisão ou o reposicionamento, pois os concorrentes que adotam essas posturas minam suas estratégias e degradam o valor de suas atividades já existentes.

- O ajuste gera vantagem competitiva e sustentabilidade

As escolhas de posicionamento determinam não apenas as atividades que uma companhia vai desempenhar e como ela vai configurar as atividades individuais, mas também como essas atividades se relacionam umas com as outras. Enquanto a eficácia operacional discorre sobre atingir excelência em atividades individuais ou funções, a

estratégia discorre sobre como combinar atividades. A vantagem competitiva vem da forma como as atividades se ajustam e reforçam umas às outras.

O ajuste impede os imitadores de criar uma cadeia que seja tão forte como seu link mais forte. Na maioria das empresas com boas estratégias, as atividades complementam-se de forma a criar valor econômico real. O custo de uma atividade, por exemplo, é reduzido devido à forma como outras atividades são desempenhadas. De maneira similar, o valor de uma atividade para os clientes pode ser aumentado pelas outras atividades da companhia. Essa é a maneira pela qual o ajuste estratégico cria vantagem competitiva e lucratividade.

O ajuste estratégico, entre muitas atividades, é fundamental não apenas para vantagem competitiva, mas também para a sustentabilidade dessa vantagem. É mais difícil para um concorrente copiar um conjunto de atividades interligadas do que imitar simplesmente um determinado método da equipe de vendas, ou igualar uma tecnologia de processo, ou copiar um conjunto de características do produto. Posições baseadas em sistemas de atividades são muito mais sustentáveis do que aquelas baseadas em atividades individuais.

Assim, estratégia é criar ajuste entre as atividades de uma empresa. O sucesso de uma estratégia depende de fazer bem várias coisas – e não apenas algumas – e da interligação entre elas. Se não houver ajuste entre as atividades, não há estratégia diferenciada e há pouca sustentabilidade. A gerência se volta para a tarefa mais simples de supervisionar os departamentos independentes, e a eficácia operacional determina o desempenho relativo de uma organização.

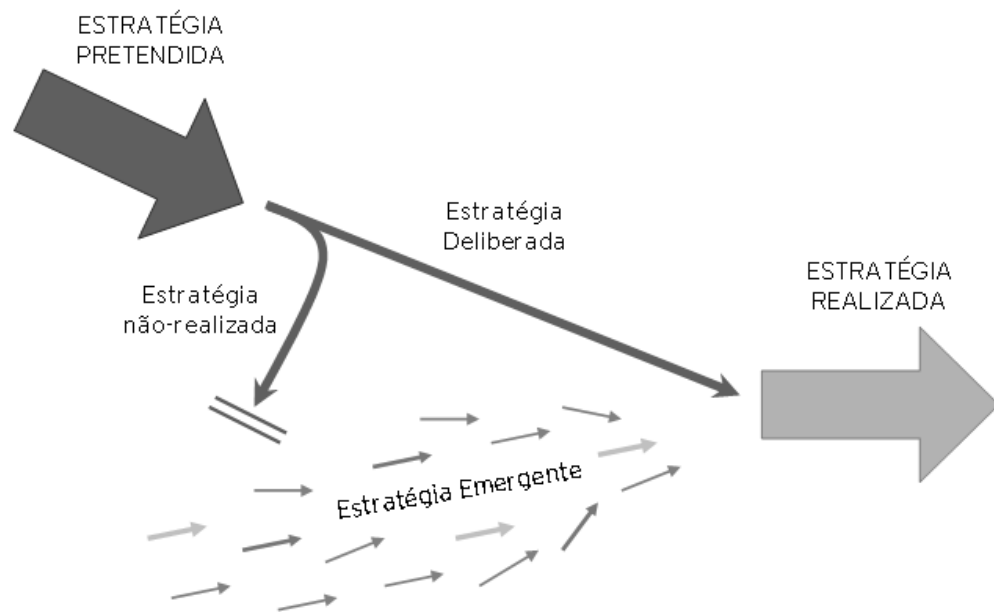
A palavra estratégia há tempos vem sendo usada implicitamente de diferentes maneiras, ainda que tradicionalmente tenha sido definida de uma única forma. O reconhecimento explícito das definições múltiplas pode ajudar as pessoas a moverem-se neste campo difícil. Assim, apresentamos aqui cinco definições de estratégia – como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva – e depois consideraremos algumas de suas inter-relações.

- **Estratégia como Plano:** Para quase todos a quem você perguntar, a estratégia é um plano – algum tipo de curso de ação conscientemente pretendido, uma diretriz (ou conjunto de diretrizes) para lidar com uma situação. De acordo com essa definição,

as estratégias têm duas características essenciais: são criadas antes das ações às quais vão se aplicar e são desenvolvidas conscientemente e propositalmente.

- **Estratégia como um Pretexto:** Como plano, a estratégia também pode ser um pretexto, realmente apenas uma “manobra” específica para superar um oponente ou concorrente. Uma corporação pode ameaçar expandir a capacidade da fábrica para desencorajar um concorrente de construir uma nova fábrica. Aqui a estratégia real (como plano, ou seja, a intenção real) é a ameaça, não a expansão em si, e, como tal, é um pretexto.
- **Estratégia como Padrão:** Se as estratégias podem ser pretendidas (seja como planos gerais sejam como pretexto específico), elas também podem ser realizadas. Em outras palavras, definir estratégia como um plano não é suficiente; precisamos de uma definição que englobe o comportamento resultante. Assim, propõe-se uma terceira definição: estratégia como um padrão – especificamente um padrão em uma corrente de ações. Por essa definição, estratégia é consistência no comportamento, pretendida ou não.

Assim, as definições de estratégia como plano e padrão podem ser muito independentes uma da outra: planos podem não se realizar, enquanto que padrões podem aparecer sem ser preconcebidos. As estratégias podem resultar de ações humanas, mas não de projetos humanos. Se rotulamos a primeira definição como estratégia pretendida e a segunda como estratégia realizada, conforme mostrado na figura a seguir, podemos distinguir estratégias deliberadas, nas quais as intenções que existiam previamente foram realizadas, das estratégias emergentes, nas quais os modelos se desenvolveram sem intenções, ou apesar delas (que se tornaram não-realizadas).



**Figura 5: Estratégias deliberadas e emergentes, Mintzberg, 1994**

Querer que uma estratégia seja verdadeiramente deliberada – ou seja, para que um padrão seja pretendido exatamente como realizado – parecia ser uma exigência exagerada. Intenções precisas teriam que ser declaradas antecipadamente pelos líderes da organização; isso teria que ser aceito por todos os demais e então realizado sem qualquer interferência de forças do mercado, tecnológicas, políticas, etc. Da mesma forma, uma estratégia verdadeiramente emergente é novamente uma exigência exagerada, requerendo consistência de ação sem qualquer dica de intenção. (Sem consistência significa sem estratégia, ou pelo menos estratégia não-realizada). Assim, algumas estratégias aproximam-se o suficiente de uma dessas formas, enquanto outras – provavelmente a maioria – localizam-se em uma linha contínua que existe entre as duas, refletindo aspectos deliberados e também emergentes.

- **Estratégia como Posição:** A quarta definição é que estratégia é uma posição – especificamente, um meio de localizar uma organização no ambiente. Por essa definição, estratégia torna-se a força mediadora, ou a “combinação” entre organização e ambiente, ou seja, entre o contexto interno e o externo. Em termos ecológicos, estratégia torna-se um “nicho”; em termos econômicos, um local que gera “renda”; em termos administrativos, um “domínio” de produto-mercado, o local no ambiente onde os recursos estão concentrados.

Essa definição de estratégia pode ser compatível com qualquer uma (ou todas) das anteriores; pode-se pré-selecionar uma posição e aspirar a ela por meio de um plano (ou pretexto), e/ou ela pode ser alcançada, talvez até encontrada, por meio de um padrão de comportamento.

- **Estratégia como Perspectiva:** enquanto a quarta definição de estratégia olha para fora, buscando localizar a organização no ambiente externo, e para baixo, para posições concretas, a quinta olha para dentro da organização, mas especificamente para os estrategistas coletivos, com uma visão mais ampla. Aqui, a estratégia é uma perspectiva, seu conteúdo consistindo não apenas em uma posição escolhida, mas também de uma maneira fixa de olhar o mundo. O que é de fundamental importância nesta quinta definição, porém, é que a perspectiva é compartilhada pelos membros de uma organização, por suas intenções e/ou por suas ações. Na verdade, quando falamos sobre estratégia neste contexto, estamos na esfera da mente coletiva – pessoas unidas por pensamento e/ou comportamento comum.

A elaboração de um Planejamento Estratégico aumenta a probabilidade de que, no futuro, a organização esteja no local certo, na hora certa. Um plano estratégico oferece uma visão de futuro.

Planejamento estratégico é um processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução destas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Outro aspecto importante para o sucesso da implementação do planejamento estratégico, é ficar atento ao mercado e às mudanças. Quando o cenário muda, a estratégia precisa ser revisada. O planejamento estratégico não pode ser fixo, o processo precisa ser “vivo”.

### 3.2. Objetivo Estratégico

Os executivos de hoje em muitos segmentos estão trabalhando duro para alcançar as vantagens competitivas de seus novos rivais globais. As empresas que atingiram liderança global nos últimos 20 anos invariavelmente começaram com ambições desproporcionais a seus recursos e capacidades, mas criaram uma obsessão de vencer em todos os níveis da organização e sustentaram essa obsessão na busca da liderança global nos últimos 10 ou 20 anos. Chamamos essa obsessão de “objetivo estratégico”.

Por um lado, objetivo estratégico prevê uma posição de liderança desejada e estabelece os critérios que a organização vai usar para representar esse progresso. Ao mesmo tempo, objetivo estratégico é mais do que simplesmente ambição desenfreada. O conceito também engloba um processo de gestão ativa que inclui: focar a atenção da organização na essência da vitória; motivar pessoas ao comunicar o valor da meta; deixar espaço para contribuições individuais e de equipes; sustentar o entusiasmo fornecendo definições para novas operações à medida que as circunstâncias mudam; e usar consistentemente o objetivo para guiar as alocações de recursos.

- O objetivo estratégico captura a essência da vitória;
- O objetivo estratégico é estável; e
- O objetivo estratégico estabelece uma meta que justifica esforço pessoal e comprometimento.

O objetivo estratégico garante consistência às ações de curto prazo, ao mesmo tempo em que deixa espaço para reinterpretação conforme o surgimento de novas oportunidades. Ele implica uma ampliação considerável para uma organização. As aptidões e recursos atuais não serão suficientes. Isso força a organização a ser mais inventiva, a fazer mais com seus recursos limitados.

Enquanto a visão tradicional da estratégia se concentra no grau de ajuste entre os recursos existentes e as oportunidades atuais, o objetivo estratégico cria uma falta de

ajuste extrema entre recursos e ambições. A alta gerência então desafia a organização a preencher essa lacuna construindo sistematicamente novas vantagens.

Para alcançar objetivos distantes, em muitas empresas a diretoria apresenta à organização uma série de desafios corporativos, cada um especificando o próximo obstáculo na corrida para atingir o objetivo estratégico. Em um ano, o desafio pode ser qualidade, no próximo, atendimento ao cliente, depois entrada em novos mercados, depois uma linha de produção rejuvenescida. Como indica esse exemplo, desafios corporativos são uma forma de dirigir a aquisição de novas vantagens competitivas, uma forma de identificar o ponto focal para os esforços dos funcionários a médio prazo.

Para que um desafio seja eficaz, as pessoas e as equipes em toda a organização devem entendê-lo e ver as implicações para seu próprio trabalho. As empresas que estabelecem desafios corporativos para criar novas vantagens competitivas descobrem rapidamente que, para engajar toda a organização, a alta gerência precisa:

- Criar um senso de urgência ou quase de crise, ampliando os sinais fracos no ambiente que apontam para a necessidade de melhoria, em vez de permitir que a falta de ação precipite uma crise real;
- Desenvolver um foco competitivo em todos os níveis por meio do uso generalizado de inteligência competitiva. Cada funcionário deve ser capaz de medir seus esforços contra os melhores concorrentes de forma que o desafio se torne possível;
- Fornecer aos funcionários as habilidades de que eles precisam para trabalhar efetivamente – treinamento em ferramentas estatísticas, solução de problemas, engenharia de valor e montagem de equipes, por exemplo;
- Dar tempo à organização para digerir um desafio antes de lançar outro. Quando iniciativas concorrentes sobrecarregam a organização, os gerentes de nível intermediário sempre tentam proteger seu pessoal dos inconvenientes da mudança de prioridade. Mas essa atitude “espere e verá se eles falam sério dessa vez” acaba destruindo a credibilidade dos desafios corporativos; e
- Estabelecer marcos claros e revisar mecanismos para acompanhar o progresso e assegurar que reconhecimento interno e recompensas reforcem o comportamento desejado. A meta é tornar o desafio inevitável para todos na empresa.

### 3.3. Elaboração da Estratégia

Uma declaração concisa de estratégia vai caracterizar a linha de produtos e serviços oferecida ou planejada pela empresa, os mercados e os segmentos de mercado para os quais os produtos e serviços são ou serão criados, e os canais através dos quais esses mercados serão alcançados. Serão especificados os meios pelos quais a operação será financiada, assim como os objetivos de lucro e a ênfase a ser dada na segurança do capital versus nível de retorno. As principais políticas para departamentos centrais como marketing, produção, compras, pesquisa e desenvolvimento, relações trabalhistas e pessoal serão regidas de forma a diferenciar a empresa das outras e, normalmente, estarão inclusos o tamanho, o formato e o clima pretendidos pela organização.

Comumente as organizações fazem um pouco de confusão com três conceitos associados ao processo de planejamento estratégico: o primeiro é o que se chama de Formulação Estratégica (FE). A Formulação Estratégica é um processo estruturado para definir a identidade organizacional: visão, missão e valores da organização, suas metas globais e as estratégias para atingi-las. Os três principais produtos/entregas de um processo de Formulação Estratégica são: visão, metas globais e estratégias. A Formulação Estratégica termina com a definição da estratégia, em um direcionamento mais macro para a organização.

No segundo, o Planejamento Estratégico, há um avanço: as metas globais e as estratégias são desdobradas, e chega-se ao final do processo com metas desdobradas e vários projetos e planos de ação prontos para serem implementados. O terceiro conceito é o que se chama de Gestão Estratégica que considera (ciclo de planejamento, execução, acompanhamento e ação corretiva), que implica executar a estratégia por meio dos projetos e planos de ação e fazer o acompanhamento do resultado dessas estratégias em relação às metas definidas.

Neste sentido a seguir alguns conceitos associados ao processo de planejamento estratégico:



### 3.3.1. Formulação da Estratégia

A estratégia corporativa é um processo organizacional de muitas formas inseparável da estrutura, do comportamento e da cultura da empresa onde ocorre. Entretanto, podemos abstrair desse processo dois aspectos importantes, inter-relacionados na vida real, mas separados para fins de análise. O primeiro pode ser chamado de formulação, o segundo de implementação.

As principais sub-atividades da formulação de estratégia como uma atividade lógica incluem identificação de oportunidades e ameaças no ambiente da companhia e inclusão de algumas estimativas ou riscos para as alternativas discerníveis. Antes de fazer uma escolha, devemos avaliar as forças e as fraquezas de uma empresa, além dos recursos à mão e disponíveis. Sua capacidade real ou potencial de aproveitar as necessidades percebidas no mercado ou de lidar com possíveis riscos deve ser estimada da forma mais objetiva possível. A alternativa estratégica resultante dessa comparação entre oportunidade e capacidade corporativa em um nível aceitável de risco é o que podemos chamar de estratégia econômica.

Até aqui descrevemos os processos intelectuais para avaliar o que uma empresa deve fazer em termos de oportunidade ambiental, para decidir o que ela pode fazer em termos de capacidade e poder e para reunir essas duas considerações em um equilíbrio ideal. A determinação da estratégia também exige consideração de quais são as alternativas preferidas pelo presidente e talvez por seus associados imediatos, deixando de lado as considerações econômicas. Valores pessoais, aspirações e ideais podem influenciar a escolha final de objetivos. Assim, o que os executivos de uma empresa querem fazer também deve ser considerado em uma decisão estratégica.

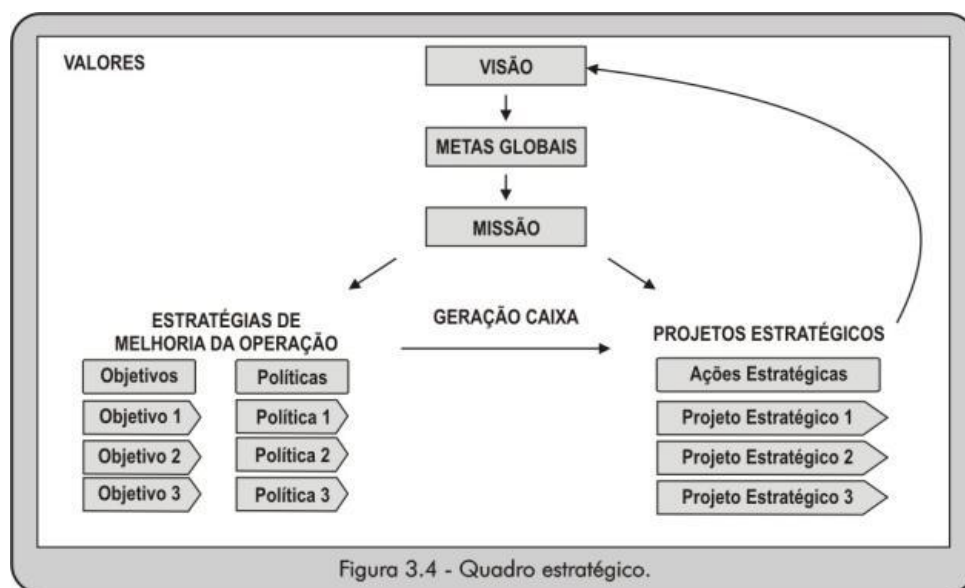
Finalmente, escolha estratégica tem um aspecto ético. As alternativas devem ser ordenadas em termos do grau de risco que representam, de forma que possam ser comparadas com padrões de receptividade para as expectativas da sociedade que o estrategista escolheu. O executivo pode achar algumas alternativas mais atraentes do que outras ao considerar o bem ou o serviço para a sociedade.

### 3.3.2. Planejamento Estratégico

Um ciclo de planejamento estratégico pode durar 3, 5, 10 anos ou o tempo necessário para se alcançar a visão definida.

O Horizonte planejamento para o ciclo depende das características do setor (estabilidade, grau de inovação, maturidade dos investimentos) e da lacuna entre a situação atual e a visão definida. A duração real do ciclo depende da capacidade da liderança em implementar as estratégias definidas e promover os resultados necessários e suficientes para alcançar a visão definida.

Independente da motivação e do nível do processo usado pelas organizações, o planejamento estratégico deve gerar os seguintes resultados: Visão, Missão, Metas Globais e Estratégias. O quadro a seguir é uma forma esquemática de visualizar a relação entre esses elementos.



**Figura 6: Esquema de relacionamento entre valores. Adaptado de Laudares, (2008)**

#### ► Visão

A visão representa a expectativa do empreendedor com relação ao negócio; o que pretende que o negócio seja no futuro.

É um modelo mental de uma realidade futura (possível), descrito de forma simples, objetiva, partilhada por todos os dirigentes e colaboradores da empresa ou entidade.

A visão ideal deve mostrar onde a empresa está, aonde quer chegar e que meios serão necessários para atingir esse objetivo. Assim, ela conseguirá motivar os funcionários, dar um rumo aos negócios e avaliar o progresso da empresa, comparando resultados.

Ao definir a sua visão, a organização deve fazer as seguintes reflexões:

- a) Como queremos ser reconhecidos no futuro?
- b) Que desafio se apresenta aos nossos colaboradores?
- c) O que queremos ouvir dos nossos stakeholders?
- d) Onde estaremos atuando com os nossos clientes?
- e) Quais as principais oportunidades que podem surgir?

A visão é definida pelo líder, mas deve ser compartilhada e apoiada por todos os colaboradores da empresa; pois se o líder não compartilha a visão com os demais, ele é visionário, mas a organização não.

### ► Missão

A Missão representa a razão da existência de uma organização, a finalidade para a qual foi criada, bem como para o que ela deve servir. Seu foco principal está fora da empresa, ou seja, no atendimento a demandas da sociedade, do mercado ou do cliente.

Ao definir sua missão, a organização deve refletir sobre:

- a) Qual o negócio da organização?
- b) Quem é o seu cliente?
- c) Onde ela tem sua base de atuação?
- d) Qual a sua vantagem competitiva?

e) Qual a sua contribuição social?

### ► Valores

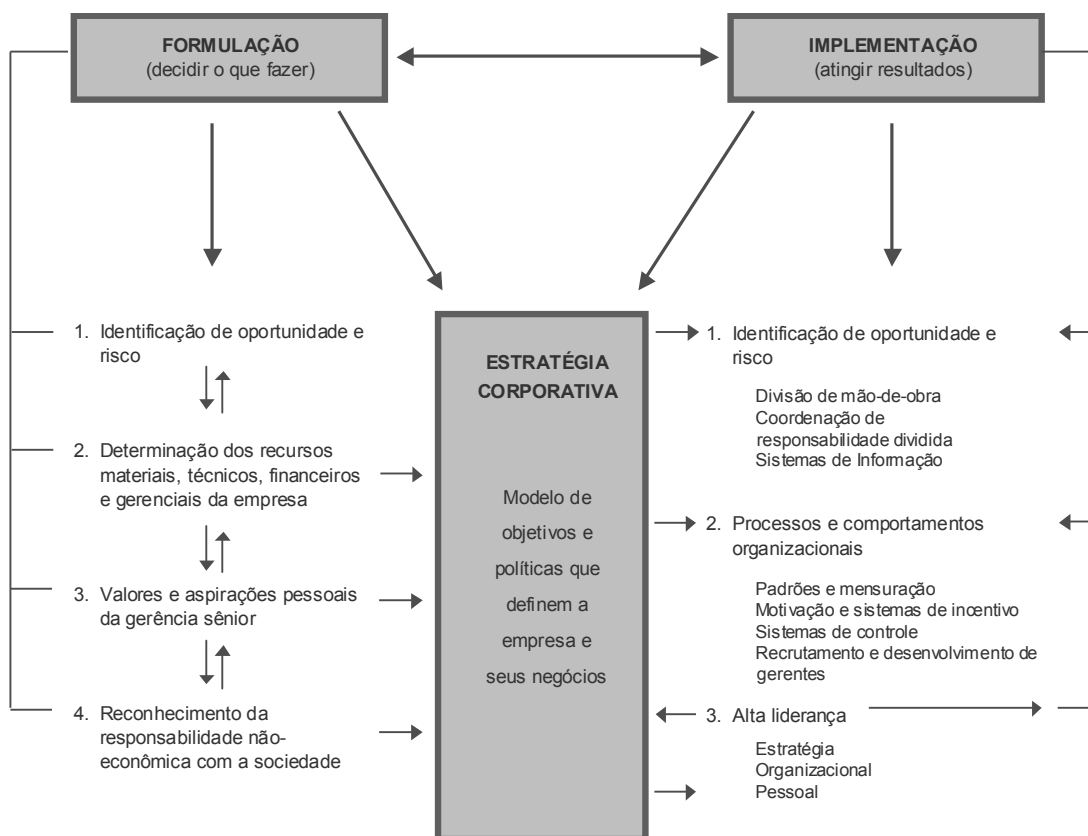
Valores revelam as crenças básicas para a tomada de decisão na empresa, quais princípios a organização leva em sua equipe para alcançar seus objetivos. São ideias fundamentais em torno das quais a organização foi construída. Representam as convicções dominantes, as crenças básicas, aquilo em que a maioria das pessoas da organização acredita. São elementos motivadores que direcionam as ações das pessoas na organização, contribuindo para a unidade e a coerência do trabalho. Sinalizam o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe na busca da excelência.

Valores são os preceitos essenciais e permanentes de uma organização. Formando um pequeno conjunto de princípios de orientação perenes, esses valores não requerem nenhuma justificativa externa: têm valor e importância intrínsecos e são importantes para aqueles que fazem parte da organização.

#### 3.3.3. Implementação e Gestão da Estratégia

Como a implementação efetiva pode tornar uma decisão estratégica sólida ineficaz ou uma escolha bem sucedida discutível, é importante examinar os processos de implementação pesando as vantagens das alternativas estratégicas disponíveis. A implementação da estratégia compreende uma série de sub-atividades primariamente administrativas. Se o objetivo é determinado, então podemos mobilizar os recursos de uma empresa para atingi-lo. Uma estrutura organizacional apropriada para o desempenho eficiente das tarefas exigidas deve ser posta em prática pelos sistemas de informação e relacionamentos, permitindo uma coordenação das atividades subdivididas. Os processos organizacionais de avaliação de desempenho, remuneração, desenvolvimento gerencial – todos emaranhados nos sistemas de incentivos e controles – devem ser voltados para o tipo de comportamento exigido pelo objetivo organizacional. O papel de liderança pessoal é importante e algumas vezes decisivo para a realização da estratégia. Embora saibamos que a estrutura da organização e os processos de remuneração, controle de incentivos e desenvolvimento gerencial influenciam e restringem a formulação da estratégia, devemos olhar primeiro para a proposição lógica que a estrutura deve seguir a estratégia para enfrentar mais tarde a realidade organizacional de que a estratégia

também segue a estrutura. Quando tivermos examinado as duas tendências entenderemos e até certo ponto estaremos preparados para lidar com a interdependência de formulação e implementação do objetivo corporativo. A figura a seguir pode ser útil para entender a análise de estratégia como modelo de decisões inter-relacionadas.



**Figura 7: Modelo decisório para definição de estratégia corporativa**

O processo de planejamento estratégico considera o seguinte passo a passo até a elaboração dos planos de ação: (i) Elaboração do plano estratégico, (ii) estabelecimento de metas e indicadores, (iii) avaliação e reelaboração do plano estratégico, (iv) diagnóstico preciso de sua situação atual frente aos seus objetivos de longo prazo e quais os recursos disponíveis para atingi-los, (v) mapeamento das facilidades e dificuldades que a entidade poderá encontrar para atingir seus objetivos, (vi) estabelecimento das medidas a serem implementadas e estabelecer prazos, responsáveis, indicadores e formas de avaliação.

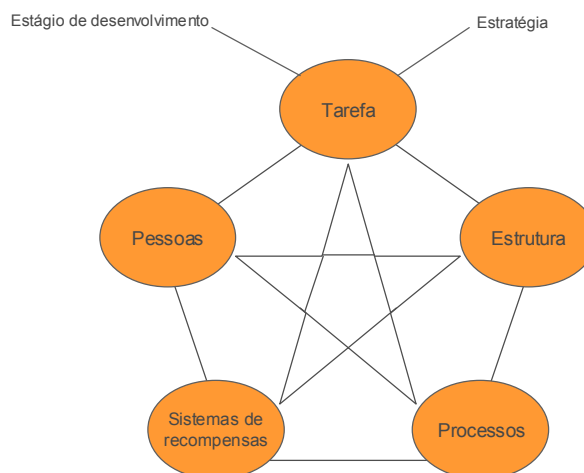
Neste sentido quais as principais razões para a sua realização:

- a) Agiliza decisões
- b) Melhora a Comunicação

- c) Aumenta a Capacidade gerencial para tomar decisões
- d) Promove uma consciência coletiva
- e) Proporciona uma visão de conjunto
- f) Maior delegação
- g) Direção única para todos
- h) Orienta programas de qualidade
- i) Melhora o relacionamento da organização com seu ambiente externo e interno

#### 4. Estratégia e Organização

Tem havido um grande progresso na base de conhecimento que dá suporte ao planejamento organizacional nos últimos 25 anos. A figura a seguir indica que a organização consiste de estrutura, processos que cortam linhas estruturais como orçamento, planejamento, equipes, etc., sistemas de recompensa como promoções e remuneração, e, finalmente, práticas de pessoal como seleção e desenvolvimento.



**Figura 8: Sugestão de Diagrama Organizacional**

A tendência é expandir para mais atributos, compreendendo estrutura, estratégia, sistemas, habilidades, estilo, equipe e metas superordenadas e, para “amenizar”, atributos como cultura.

Todos esses elementos pretendem transmitir as mesmas idéias. Primeiro, organizações são mais do que apenas estrutura. E, segundo, todos os elementos devem se “ajustar” para estar em “harmonia” uns com os outros. A organização efetiva é aquela que ajusta a sua estrutura à estratégia. Portanto, não existe "estrutura certa", mas sim uma adequada às contingências conjunturais. O ambiente muda, a estratégia muda, a estrutura muda.

O planejador organizacional deve tornar-se membro da equipe estratégica para orientar a gerência na escolha das estratégias apropriadas para as quais a organização é desenvolvida ou para escolher a organização apropriada para a nova estratégia.

## **5. O Balanced Scorecard (BSC)**

Nos anos 90, na avaliação do desempenho empresarial surgiu a proposição do Balanced Scorecard (BSC), através de um estudo realizado entre diversas empresas, denominado “Measuring Performance in the Organization of the Future”, patrocinado pelo instituto Nolan e Norton. Este estudo foi motivado pela crença de que os métodos existentes de medição de desempenho empresarial, em geral apoiados nos indicadores contábeis e financeiros, estavam se tornando insuficientes (KAPLAN e NORTON, 1997, p. VII). O BSC propõe-se a ser um instrumento de medição e avaliação da organização de forma completa, sendo capaz de gerar informação mais substancial, explorando as relações de causa e efeito, as correlações entre as atividades realizadas e a missão da organização, de modo coerente à estratégia da organização.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o Balanced Scorecard é um instrumento que integra as medidas derivadas da estratégia. Sem menosprezar as medidas financeiras do desempenho passado, ele incorpora os vetores do desempenho financeiro futuro. As medidas financeiras de desempenho indicam se a estratégia de uma empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros.

No entanto, o BSC foi concebido tendo em mente uma organização privada com ações no mercado de capitais, sua adoção direta a uma organização de governo, sem fins lucrativos, e com a especificidade de escola, requer uma investigação de alterações em pelo menos parte de sua concepção.

Devido ao fato de a execução da estratégia ser uma das tarefas mais difíceis dos executivos, estudos comprovaram que as organizações enfrentavam grandes dificuldades na execução de suas estratégias mostrando uma porcentagem de insucesso de 70% a 90%. (COUTINHO E KALLÁS, 2005, p. XII)

O principal aspecto do BSC é o agrupamento de indicadores de desempenho em quatro perspectivas: ‘financeira’, ‘cliente’, ‘interna’, e ‘inovação e aprendizagem’, esta última posteriormente alterada em Kaplan e Norton (1996) para a denominação ‘aprendizagem e crescimento’ (figura 1).



**Figura 9: Perspectiva do BSC, Kaplan e Norton (1996)**

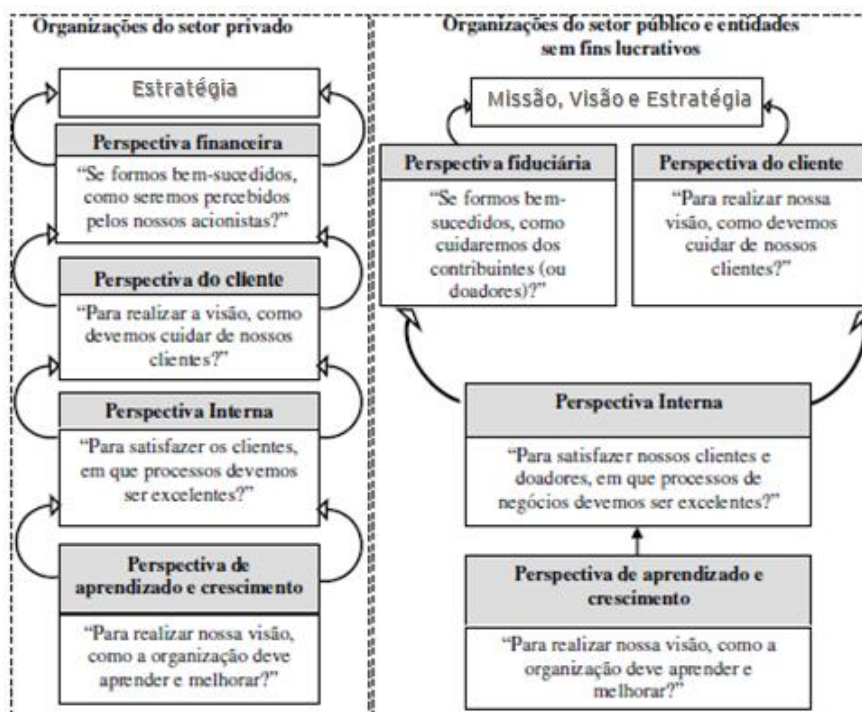
O principal objetivo do BSC é o alinhamento do planejamento estratégico com as ações operacionais da organização. Segundo Kaplan e Norton (1997), o uso do BSC tem



levado a se constatar nas empresas que ele pode ser utilizado para: Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia, comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas, planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas e melhorar o feedback e o aprendizado estratégico. O BSC pretende o equilíbrio (harmonização) entre os objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências, e entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

Criada por Kaplan e Norton (1997) a metodologia, segundo suas próprias palavras, não é mais do que o conjunto de indicadores (medidas) e mostradores (gráficos) de um “painel de controle” da empresa.

Inicialmente concebida para medir desempenho em empresas privadas, o BSC vem sendo adaptado às empresas públicas. Para instituições privadas, a estrutura do BSC tem na perspectiva financeira o objetivo principal ao passo que nas instituições públicas o objetivo está na execução maximizada com o mínimo de recurso (figura 2).



**Figura 10: Estrutura de Perspectivas BSC, Adaptado de Kaplan e Norton (2004)**

Kaplan e Norton (2000, 2001, 2004) sugerem que uma organização sem fins lucrativos coloque em igual importância as perspectivas financeira e do cliente, subordinadas estas à missão da organização.

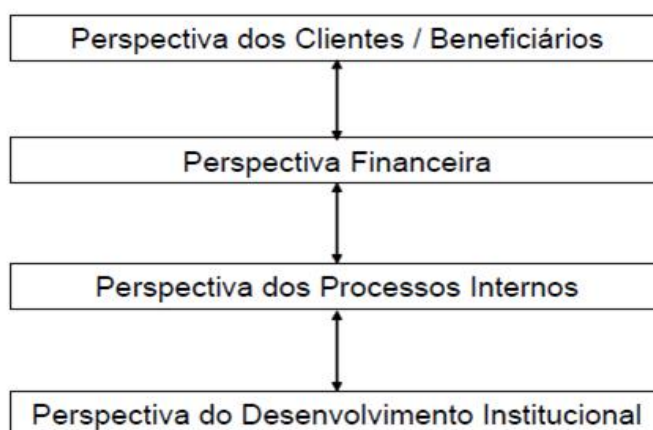
Kaplan e Norton (2000), em uma outra abordagem, citam o caso do Conselho Municipal da cidade de Charlotte que desenvolveu um modelo diferente. Para lidar com temas estratégicos da cidade foi desenvolvido um modelo de BSC onde a perspectiva do cliente (cidadãos) foi colocada no topo do BSC e a perspectiva financeira tornou-se a habilitadora da perspectiva do cidadão/fiduciária.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101/2000), acentuou-se a necessidade do emprego de metodologias de gestão que permitam não somente o controle da execução orçamentária, mas também que favoreçam a estimação de receitas e despesas, alinhadas a planos e propósitos estratégicos.

Segundo Cruz (2000), através do § 3º do art. 50 da Lei Complementar n.º 101/2000 há a exigência de acompanhamento e a avaliação de gestão associada com o sistema de custos. E também os artigos 48 e 49 da mesma Lei estimulam iniciativas capazes de promover a transparência tanto quando da formulação da previsão orçamentária e quanto por ocasião da prestação de contas.

Na área pública, os grandes propósitos estratégicos referem-se à visão e à missão de uma determinada gestão, freqüentemente explicitadas num plano de trabalho (PPA – Plano Plurianual de Ação).

Osório (2003) propõe a aplicação do BSC no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), uma autarquia do município de Curitiba (PR), baseado no seguinte modelo apresentado na figura 11.

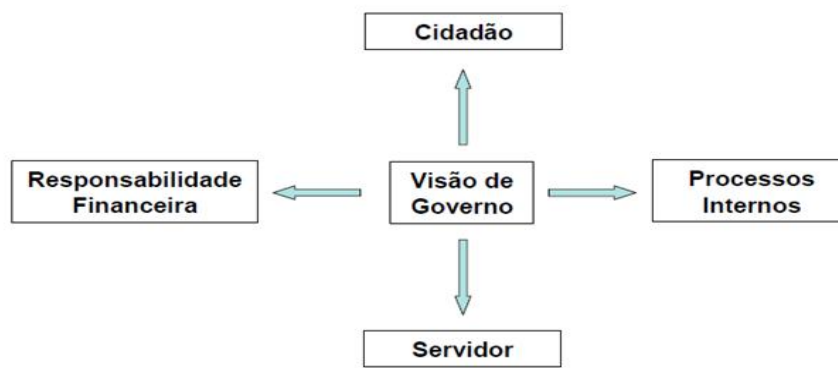


**Figura 11: Modelo para organizações públicas proposto por Osório (2003)**

O modelo exposto anteriormente, leva em consideração os seguintes pontos:

- a. A lógica da hierarquização do BSC em organizações públicas pode ser externalizada de duas formas:
  - A primeira, alternando a posição da perspectiva financeira com a de clientes / cidadão, com este último no topo;
  - A segunda retrata a perspectiva financeira junto à perspectiva do cliente para sinalizar a importância de satisfazer os doadores e cidadãos que financiam as ações governamentais.
- b. No caso da inversão de posição das perspectivas (financeira e clientes), deve-se contemplar a inserção de mais de um cliente — o contribuinte e o beneficiário, considerando que muitos dos que pagam nem sempre usufruem ou dependem dos serviços públicos.

Santos (2003) apresentou um modelo de BSC para a área pública onde incluiu referências a Lei de Responsabilidade Fiscal, como se vê na figura 12.

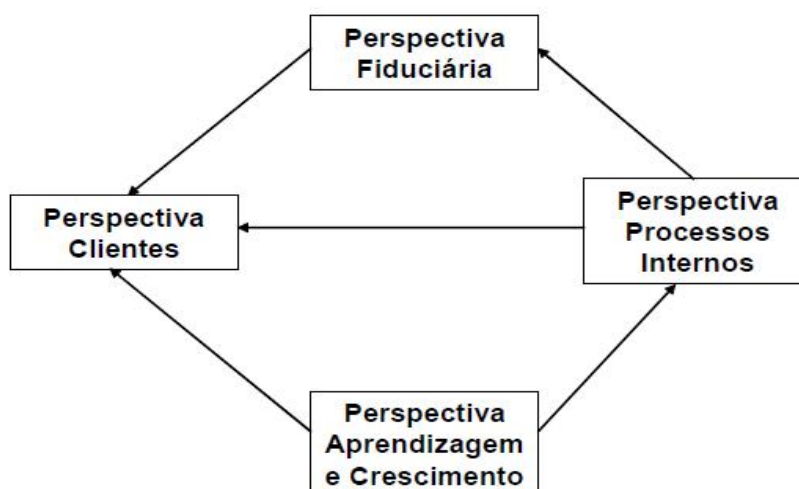


**Figura 12: Modelo de BSC para a área pública proposto por Santos (2003)**

Santos (2003) fez as seguintes considerações sobre sua proposta:

- j) Perspectiva do Cidadão – como se deve proceder para atender as necessidades dos cidadãos.
- k) Perspectiva da responsabilidade financeira – como se deve proceder para financiar os projetos e atender a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- l) Perspectiva dos processos internos – como estão sendo gerenciados e inovados os processos internos para atender as expectativas do cidadão e da LRF.
- m) Perspectiva do servidor – como estão sendo sustentadas a habilidade e a criatividade dos servidores para atender as expectativas dos cidadãos.

Passos (2004) em sua proposta de aplicação do BSC para uma organização pública apresentou o seguinte modelo, como se vê na figura 13.



**Figura 13: Modelo de BSC para organizações públicas proposto por Passos (2004)**

Passos (2004) justifica seu modelo de BSC para organizações públicas como segue:

- n) A perspectiva fiduciária relaciona-se com a redução de desperdícios e desvio de recursos públicas, de forma a beneficiar o principal cliente: a sociedade;
- o) A perspectiva de clientes destaca que estes são representados por toda a sociedade, nas suas mais diversas categorias (sociedade, órgãos públicos e Congresso Nacional);
- p) A perspectiva dos processos internos – os objetivos estratégicos relacionados a essa perspectiva ressaltam a atuação nos processos internos para atender as necessidades e expectativas dos clientes;
- q) Perspectiva da Aprendizagem e do Crescimento – refere-se às ações direcionadas ao ser humano envolvido com os processos internos da entidade.

## 6. Considerações Finais

Este artigo busca contribuir para uma discussão a cerca da utilização do BSC em organizações públicas, a qual possui tanto aspectos de finalidade sem fins lucrativos distintos da organização típica considerada para desenvolvimento do BSC, como a complexidade da presença de tipos especiais de clientes.

Cabe ressaltar que o *BSC - Balanced Scorecard* foi desenvolvido como um método de desempenho empresarial, que se deu na década de 90 através de estudos realizados pelos professores da Harvard Business Scholl, Robert S. Kaplan e David P. Norton. Mas, com o passar do tempo empresas começaram a utilizar o BSC obtendo bons resultados em curto prazo. Com isso o *BSC* deixou de ser um método de medida de desempenho, se tornando um método de gestão estratégica. A ferramenta considera quatro perspectivas que relacionam-se umas com as outras formando uma cadeia de causa e efeito.

Precisa-se ter em mente que o *Balanced Scorecard* é um plano de comunicação entre um conjunto de pessoas envolvidas com a organização, principalmente funcionários, executivos de nível corporativo. O alinhamento desses profissionais facilitará o estabelecimento de metas locais, o *feedback* e a responsabilidade pela orientação estratégica das unidades de negócio.

Como apresentado neste trabalho, a adoção de um modelo conceitual de medição do desempenho pode ser muito útil para a melhor gestão estratégica organizacional e contribuir para maior transparência das entidades públicas perante a sociedade.

## 7. Referências Bibliográficas

- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (1993) Putting the balanced scorecard to work. *Harvard Business Review*, Sep/Oct. 1993, Vol. 71 Issue 5, p134, 7p.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (1996) Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, Jan/Feb, 1996, Vol. 74 Issue 1, p75, 11p.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (1997) *A Estratégia em Ação – Balanced Scorecard*. Campus.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (2000) Having Trouble with Your Strategy? Then Map It. *Harvard Business Review*, Sep/Oct., 2000, Vol. 78 Issue 5, p167, 10p.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (2001) The strategy-focused organization. *Strategy & Leadership*, 2001, Vol. 29 Issue 3, p41, 2p.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David P. (2004) *Mapas Estratégicos – Balanced Scorecard*. Campus.
- KOTLER, P. *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. São Paulo: Atlas, 1993.
- LAUDARES, Paula. *Gestão Estratégica – O Caminho para a Transformação*, 2004, INDG TECS, 2004
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases*. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, Inc., 1991.
- OSÓRIO, Vera Lúcia Tincani. *A utilização de uma estrutura balanceada de objetivos e indicadores – balanced scorecard, no aperfeiçoamento da gestão pública gerencial estudo de caso em uma autarquia municipal*. 01/10/2003 -1v. -1p. Mestrado Profissionalizante. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Engenharia de Produção.
- PASSOS, ALINA DOS. *Balanced ScoreCards e Mapas Estratégicos: Proposta de Implantação no TCU*. Monografia apresentada como requisito final da disciplina Prática de Sistemas de Informação II – Trabalho de Conclusão de Curso, do curso de Sistemas de Informação, orientado pelo Profº Fabiano Fagundes, M.Sc. Aprovada em Dezembro de 2004. ULBRA, 2004. Palmas-TO.

SANTOS, Nivaldo João dos. Planejamento e orçamento na área pública: uma aplicação do Balanced Scorecard. IN: XXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2003, Ouro Preto. Anais ... Ouro Preto: ABEPRO, 2003.