

***Balanced Scorecard* no Setor Público: uma Análise dos Mapas Estratégicos dos Ministérios Públicos Estaduais**

Melina França Cabral Bemfica

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: mpmelina@gmail.com

Antônio André Cunha Callado

Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail: antonio.callado@ufrpe.br

Linha Temática: Controladoria no Setor Público

Resumo

Ao longo das últimas duas décadas, a administração do setor público tem sofrido diversas transformações na busca por melhoria de sua eficiência, bem como da qualidade dos serviços prestados à sociedade. A gestão estratégica tem sido uma das ferramentas utilizadas pelos Ministérios Públicos brasileiros em busca de maior efetividade da atuação ministerial. Nesse sentido o Conselho Nacional do Ministério Público realizou o seu primeiro planejamento estratégico, para o período de 2010 a 2015 e construção da agenda estratégica nacional para os Ministérios Públicos brasileiros, ambas utilizando a metodologia do *Balanced Scorecard*. A presente pesquisa tem por objetivo investigar as peculiaridades e adaptações aos mapas estratégicos utilizados pelos Ministérios Públicos (MP's) Estaduais a partir da adoção da Metodologia do *Balanced Scorecard*. O Universo da pesquisa foi composto pelos vinte e seis Ministérios Públicos Estaduais. O delineamento operacional da pesquisa realizada possui natureza exploratória, descritiva e documental a partir de informações obtidas através dos sítios eletrônicos dos MP's. O tratamento das informações coletadas teve um enfoque qualitativo. Do universo pesquisado, vinte e dois Ministérios Públicos estaduais disponibilizaram seus respectivos mapas estratégicos, o que representa a quase totalidade do universo considerado. Os resultados evidenciaram que apesar dos mapas estudados comunicarem a estratégia de entidades que possuem idênticas atribuições, diversas peculiaridades quanto à forma e ao conteúdo foram identificadas, ressaltando a flexibilidade da metodologia do *Balanced Scorecard* e a necessidade de adaptações às peculiaridades dos MP's como exemplo de instituição pública.

Palavras-chave: Palavra-chave; Palavra-chave; Palavra-chave.

1. Introdução

A introdução de ferramentas gerenciais no âmbito das organizações públicas é um fenômeno que teve início no cenário mundial há algumas décadas, principalmente com o advento dos processos de reforma dos Estados ao longo dos anos 80, com o surgimento de um novo paradigma para a administração do Estado: a Nova Gestão Pública (NGP).

O *Balanced Scorecard*, enquanto ferramenta gerencial associada à estratégia, foi inicialmente concebida para o setor privado, mas vem se tornando cada vez mais utilizada na gestão das organizações públicas brasileiras. A administração pública passou a buscar

alinhamento estratégico com foco em resultados para atender a demanda de cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes por serviços de qualidade (BRESSER-PEREIRA E GRAU: 2006).

Considerando as diferenças existentes entre o setor público e o privado, visto que o foco do primeiro é o lucro, enquanto no setor público o foco é a satisfação da população contribuinte, a metodologia do *Balanced Scorecard* necessita de adaptação para obtenção de êxito na sua aplicação.

A gestão estratégica tem sido uma das ferramentas utilizadas pelos Ministérios Públicos brasileiros em busca de maior efetividade da atuação ministerial. Nesse sentido o Conselho Nacional do Ministério Público realizou o seu primeiro planejamento estratégico, para o período de 2010 a 2015 e construção da agenda estratégica nacional para os Ministérios Públicos brasileiros, ambas utilizando a metodologia do *Balanced Scorecard*.

O Ministério Público brasileiro é estruturado nos seguintes ramos: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) e Ministérios Públicos dos Estados (MPE). O Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público visa ao fortalecimento do Ministério Público no Brasil, com base na construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar aos ramos do MP em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade (CNMP: 2016).

A elaboração da estratégia respeitará as autonomias e a independência funcional de cada instituição, buscando definir diretrizes convergentes que possam contribuir para a maior eficiência. O foco do presente estudo são os Ministérios Públicos dos Estados no total de 26, cada um dos MP's é chefiado por um Procurador-Geral de Justiça, eleito para um mandato de dois anos, a quem compete à administração do Órgão.

A presente pesquisa tem por objetivo investigar as peculiaridades e adaptações dos mapas estratégicos utilizados pelos Ministérios Públicos estaduais a partir da adoção da Metodologia do *Balanced Scorecard*. A análise das diversas configurações dos Mapas Estratégicos elaborados Ministérios Públicos dos Estados, apresentar-se-á como contribuição valiosa para explorar as peculiaridades de sua adoção no âmbito do setor público. O estudo apresenta relevância em virtude da escassez de trabalhos científicos no âmbito dos Ministérios Públicos Brasileiros.

2. Referencial Teórico

2.1. *Balanced Scorecard*

A partir da limitação da utilização de dados apenas financeiros para a tomada de decisão, surgiu a necessidade no âmbito das organizações privadas da adoção de medidas não-financeiras que pudessem melhor orientar os gestores na condução do progresso dos negócios.

Os executivos passaram a perceber que tradicionais medidas financeiras como retorno por investimento ou lucro por ação, poderiam direcionar equivocadamente as decisões de melhoria e inovação que são essenciais às demandas do ambiente competitivo (KAPLAN E NORTON: 1992). Conforme Lawrie e Cobbold (2004), o *Balanced Scorecard* surgiu como resposta às limitações das informações meramente financeiras, as quais representavam um apenas um reflexo das decisões tomadas no passado.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão de desempenho desenvolvida por Kaplan e Norton (1992), o qual consiste numa combinação de indicadores financeiros e não-financeiros agrupados em 4 (quatro) perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. As referidas perspectivas representam três das principais partes interessadas da empresa, acionistas, clientes e funcionários, assegurando uma visão holística

da organização, com a finalidade de melhor refletir e implementar os objetivos estratégicos (MOORAJ, OYON E HOSTETTLER, 1999).

Os objetivos e as medidas utilizadas no *Balanced Scorecard* não se limitam a um conjunto aleatório de medidas de desempenho financeiro e não-financeiro, pois derivam de um processo hierárquico (*top down*) norteado pela missão e pela estratégia da unidade de negócios (KAPLAN E NORTON, p.9, 1997).

A metodologia do *Balanced Scorecard* é fundamentada numa relação explícita de causa e efeito entre as perspectivas, orientada pela filosofia da organização – Missão e Visão.

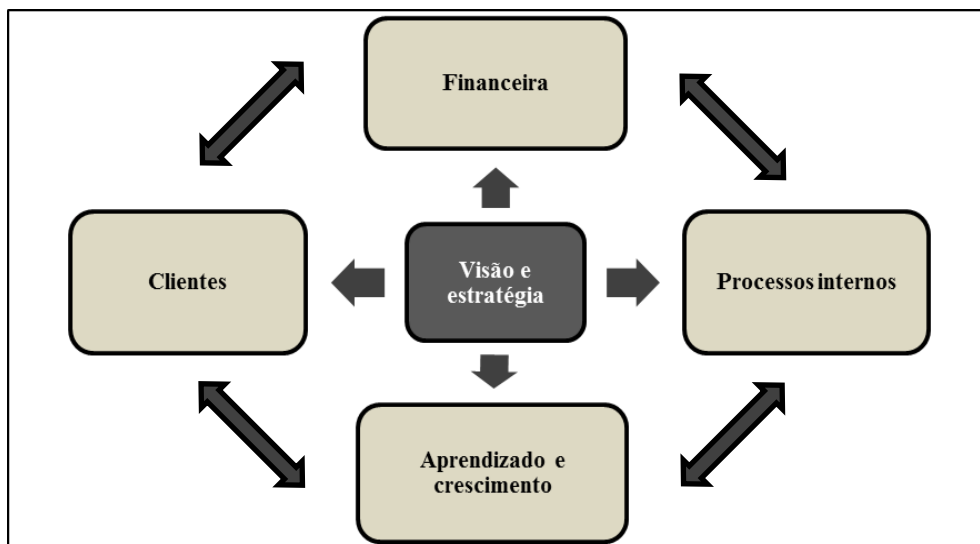


Figura 1 – O BSC como ferramenta para a tradução da visão e estratégia.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1996, p. 4)

A figura 1 demonstra as relações de causa e efeito entre as perspectivas e a estratégia da organização. A importância das relações causais é enfatizada por Kaplan e Norton (1997, p. 282), ao ressaltarem que:

A ênfase na construção de relações de causa e efeito no Scorecard gera um raciocínio sistêmico dinâmico, permitindo que os indivíduos nos diversos setores da organização compreendam como as peças se encaixam, como o seu papel influencia o papel de outras pessoas, além de facilitar a definição dos vetores de desempenho e as iniciativas correlatas que não apenas medem a mudança, como também a alimentam.

Dessa forma, o BSC consiste em uma ferramenta de comunicação e aprendizado, composta por uma estrutura de objetivos, metas e vetores de desempenho, que interagem dentro de uma lógica de causa e efeito, possibilitando a medição do desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas.

Apresentando-se como uma poderosa ferramenta de controle estratégico, durante o início dos anos 90, o *Balanced Scorecard* tornou-se popular tanto nas organizações como na literatura (PARANJAPÉ, ROSSITER E PANTANO: 2006).

2.2. *Balanced Scorecard* no setor público

A partir da popularização do *Balanced Scorecard* o setor público passou a utilizá-lo, contudo sendo necessária especial atenção, visto que a aplicação da metodologia exige adaptações tendo em vista as especificidades da administração pública. A exitosa apropriação

da metodologia pode contribuir significativamente para criação de uma cultura de medição e avaliação do desempenho no serviço público permitindo à organização melhorar sua capacidade de respostas frente às demandas externas. (GHELMAN; COSTA, 2006)

Um dos grandes desafios dos entes públicos reside na complexidade de formulação de objetivos, tendo em vista serem organizações também políticas, as quais passam por mudança periódica de gestão que muitas vezes interrompem e sacrificam estratégias de longo prazo. (JOHANSON ET AL., 2006)

A adoção do *Balanced Scorecard* pelas entidades do setor público é um processo que ainda encontra-se em amadurecimento, contudo, nos últimos anos foram evidenciadas diversas experiências de implantação da metodologia nos governos municipais, estaduais e federais e que é utilizado como instrumento para as organizações atingirem efetividade, eficácia e eficiência, de forma que consigam alcançar sua função social, com qualidade nos resultados e com o menor consumo de recursos (GHELMAN: 2006).

Dessa forma, a adoção do *Balanced Scorecard* pelo setor público deve levar em consideração as diversas peculiaridades, bem como realizar adaptações ao modelo original, tendo em vista ter sido originalmente desenvolvido para o uso em empresas privadas as quais tem por objetivo principal o lucro, e por outro lado, a administração pública visa a satisfação da sociedade. (YONEZAWA; CARMO; SOUZA, 2011)

Na mesma linha de entendimento, Lima (2013) assevera que apesar da semelhança de estrutura do *Balanced Scorecard* utilizado no setor privado, o modelo deve ser adaptado às organizações públicas, visto que são entidades comprometidas com objetivos de relevância social, o que representa a essência da missão do setor público.

Os criadores do BSC sugerem que as entidades do setor público devem alocar no alto de sua estrutura um objetivo amplo e de longo prazo, que oriente a organização em direção do cumprimento de sua missão, ou seja, deve ser dada ênfase a uma diretriz abrangente colocada no topo da estrutura que conduza para geração de valor ao cidadão, a um custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuo de sua fonte de financiamento. (FARIA; FERNANDES; GUIMARÃES, 2008)

2.3. Perspectivas do *Balanced Scorecard* nas organizações públicas

Na administração pública a perspectiva financeira contempla basicamente o orçamento o qual depende de uma boa execução para garantir a estrutura necessária à adequada oferta/prestação dos serviços público. Dessa forma um bom desempenho desta perspectiva irá impactar positivamente nas. (GHELMAN, 2006)

De acordo com Níven (2003), a perspectiva financeira na administração pública apesar de não ser o foco, tem relevância na estrutura do *Balanced Scorecard*, visto que além da excelência da execução orçamentária, é basilar medir a eficiência e a criação de valor ao menor custo possível. Determinar os custos das várias atividades e dos diferentes produtos e serviços é essencial e pode influenciar a forma de financiamento das instituições públicas.

Sobre a perspectiva da aprendizagem e crescimento, Kaplan e Norton (2004) afirmam que nela estão contemplados os funcionários (pessoas) e o aperfeiçoamento da gestão interna por meio da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais.

Em virtude da contratação e demissão de pessoal obedecer aos ditames legais, as ações presentes nesta perspectiva no setor público são bem menos flexíveis que as ações do setor privado. (Fernandes, 2013)

Ressalta-se, ainda, que ainda é muito incipiente a utilização de avaliação por desempenho no setor público, o que impossibilita o reconhecimento remuneratório do servidor que exerce com excelência as suas funções, do servidor que desempenha de forma ineficiente o seu papel e não alcança o resultado esperado. (Ghelman e Costa (2006)

Segundo Ghelman (2006, 2006, p. 67):

[...] o desempenho organizacional depende da capacitação, motivação e do bem-estar da força de trabalho. Por isso, para que a gestão pública esteja orientada para resultados, é preciso realizar um amplo programa de sensibilização, buscando assegurar o comprometimento das pessoas, capacitar a força de trabalho para as novas competências demandadas e promover ações de valorização do servidor [...]

Nesta mesma direção, Kaplan e Norton (2000) afirmam que, nas instituições públicas, os gestores devem procurar identificar tanto os processos chave da organização quanto o processo de inovação, pois o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos retratam um aumento da eficiência na organização.

Portanto, a perspectiva dos processos internos no âmbito da administração Pública deve voltar-se para a melhoria dos processos e a consequente eficiência nas ações públicas, que possibilitarão satisfazer, da melhor forma, as necessidades da população/sociedade. (FERNANDES, 2013)

Com relação à perspectiva dos clientes, Kaplan e Norton (2010) defendem que no topo da estrutura do mapa estratégico, devem ser alocados os cidadãos e beneficiários dos serviços prestados pelas instituições da esfera pública, pois o sucesso destas organizações está diretamente relacionado ao alcance da eficácia na prestação de benefícios para a população.

Para Níven (2003), a própria razão de ser (missão) da organização no âmbito das instituições públicas estabelece uma visão orientada para a sociedade e não para os aspectos financeiros.

Dessa forma, as organizações públicas, por entenderem a necessidade de medir o alcance de suas ações junto ao cidadão, ao adotarem o *Balanced Scorecard*, mantiveram a perspectiva cliente e criaram uma perspectiva para a sociedade. (Fernandes, 2013)

No mesmo entendimento, Ghelman e Costa (2006) aduzem que na adoção do *Balanced Scorecard* pelas organizações públicas, considera-se a permanência da perspectiva para os clientes que avalia o atendimento dos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente, e outra perspectiva voltada a avaliar a efetividade das ações públicas na visão da sociedade.

2.4. Mapas estratégicos

Desde a sua popularização, no início dos anos 90, o *Balanced Scorecard* foi sendo aprimorado, com o objetivo de preencher as lacunas identificadas ao longo do tempo, dessa forma a evolução na metodologia do *Balanced Scorecard*.

A primeira geração constitui o modelo original desenvolvido por Kaplan e Norton, ou seja, combinação indicadores financeiros e não-financeiros alinhando as suas quatro perspectivas de desempenho (MIYAKE, 2002). Conforme Speckbacher et al., (2003), a segunda geração do *Balanced Scorecard* contempla a criação do mapa estratégico, o qual enfatiza relações de causa e efeito entre medidas e objetivos estratégicos.

O mapa estratégico consiste na peça de materialização do *Balanced Scorecard*, ou seja, na representação visual da estratégia, a qual exibe em uma página como os objetivos pertencentes as quatro perspectivas que se integram e se combinam em relações de causa-efeito (Kaplan; Norton, 2000).

Mizrahi e Canem (2012) concordam que as relações de causa e efeito devem ser comunicadas através de um mapa gráfico que as articule e possibilite visualizar em apenas uma página toda a estratégia da organização. No entendimento de Kallas (2003) não é

possível afirmar que a empresa utiliza a metodologia do *Balanced Scorecard* se ela não elabora um mapa estratégico.

Dessa forma, percebe-se a estreita vinculação entre os conceitos de *Balanced Scorecard* e os conceitos de mapa estratégico, visto que o valor do mapa estratégico no planejamento revela-se tão importante quanto o *Balanced Scorecard* inicial.

O mapa estratégico desenvolvido por Kaplan e Norton (2000) apresenta um padrão genérico, o qual especifica as relações de causa e efeito entre os temas estratégicos, objetivos e medidas traduzidas nas quatro perspectivas do *Balanced Scorecard*.

As relações causais entre as perspectivas podem ser expressas na seguinte ordem: medidas de aprendizado e crescimento são causadoras de medidas de processos internos, que por sua vez produzem medidas da perspectiva dos clientes, que por sua vez dão origem aos resultados financeiros (KAPLAN e NORTON, 2000)

As melhorias trazidas ao *Balanced Scorecard* a partir da criação do mapa estratégico foram substanciais, contudo diversas críticas surgiram em virtude do modelo padrão proposto por Kaplan e Norton (1992), visto que para muitas organizações o fluxo causal de “aprendizagem e crescimento”, através de “Processos de negócios internos” e “Clientes” e terminando em “Financeira” apresentava-se impróprio, seja porque deixava de fora alguma das perspectivas, ou porque as ligações de causalidade não se justificavam. (LAWRIE; COBBOLD, 2004)

Com relação às organizações do setor público, Kaplan e Norton (2000) reconheceram que é comum à maioria das entidades governamentais enfrentarem dificuldades com a arquitetura original que destaca o lucro no topo da estrutura do *Balanced Scorecard* como instrumento de gestão pública uma vez que ajustes são necessários fazendo destacar nela o cidadão como enfoque principal, como perspectiva de cliente.

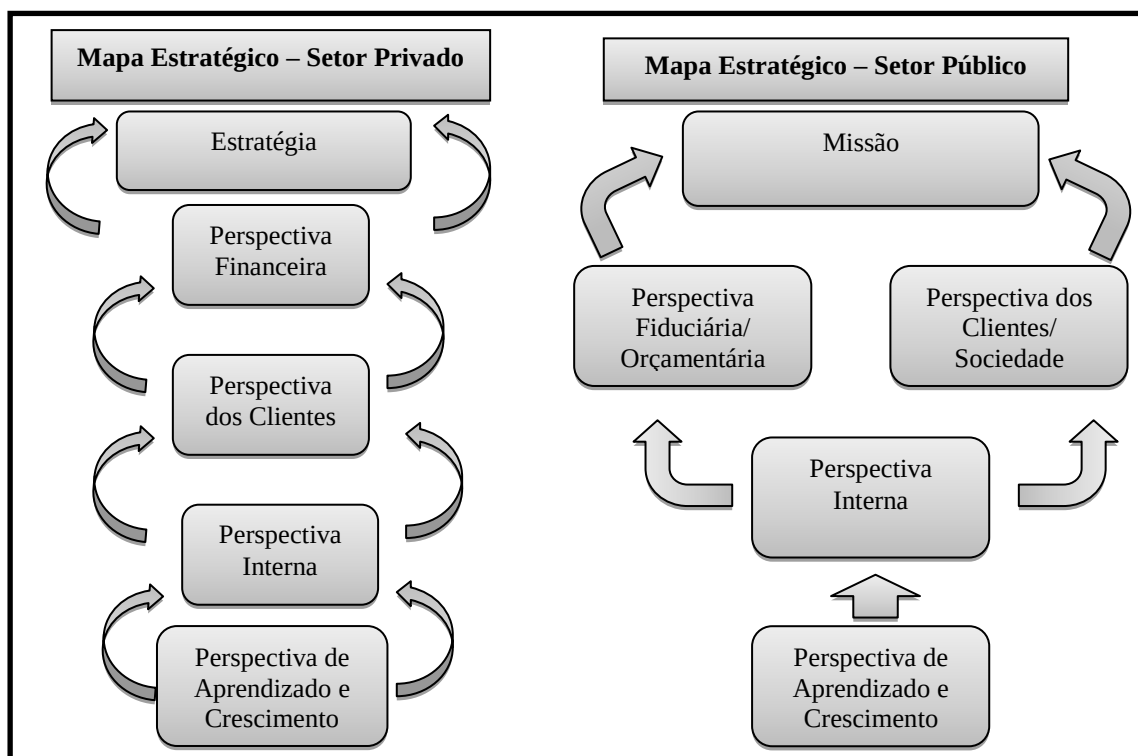


Figura 2 – Mapas Estratégicos - O Modelo simples de criação de valor.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004, p. 8)

Para Santos (2014) a estratégia é o ponto focal do *Balanced Scorecard* independentemente do tipo de organização, contudo nas organizações do setor público a

estratégia além de definir claramente a missão, esta última deve situar-se no topo do mapa estratégico, com a finalidade de comunicar com clareza a razão da existência da organização, contrapondo-se ao setor privado que aloca os interesses financeiros no ponto alto.

O uso do mapa estratégico ajustado estruturalmente pode significar benefício para as próprias repartições públicas, para a comunidade de um modo geral e particularmente para os usuários dos serviços públicos (NIVEN 2005).

No entendimento de Pinto (2005) as principais adaptações na estrutura do ao *Balanced Scorecard* aplicado ao setor público são: o deslocamento da missão para o topo, a perspectiva clientes alocada no alto da hierarquia do modelo, a perspectiva financeira não é dispensada, a perspectiva dos processos internos tem que ser reanalisada, a perspectiva aprendizagem/crescimento cria os alicerces do *Balanced Scorecard* e, por fim, a estratégia continua a ser o tema central

3. Procedimentos Metodológicos

Considerando os aspectos operacionais adotados nesta pesquisa, ela pode ser classificada como sendo exploratória, descritiva e documental. Pesquisas exploratórias possibilitam uma visão geral do fato e é devidamente utilizada quando o tema escolhido é pouco explorado e sobre ele é difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis, bem como proporciona o aprofundamento de conhecimentos sobre ele (RAUPP E BEUREN: 2006). Por outro lado, pesquisas descritivas visam descrever as características de determinadas populações ou fenômenos (Gil: 2008; MARCONI E LAKATOS: 2003). Pesquisas documentais são entendidas como aquelas que consideram documentos disponibilizados como fontes de dados primários (OLIVEIRA: 2011) que ainda não receberam nenhuma forma de tratamento analítico (GIL: 1999). Esta modalidade de pesquisa tem sido muito utilizada no campo investigativo da contabilidade (RAUPP E BEUREN: 2006).

Universo, ou população, é a totalidade de elementos distintos que possui certa característica definida para a realização de um estudo (COLAUTO E BEUREN: 2006). Conforme Marconi e Lakatos (2003) a população ou universo de uma pesquisa é constituído pelo conjunto de elementos que serão pesquisados tendo pelo menos uma característica em comum. O Universo considerado para esta pesquisa foi composto pelos vinte e seis Ministérios Públicos Estaduais. Como estratégia de obtenção dos documentos necessários para a realização desta pesquisa, focam consultados os sítios eletrônicos (OLIVEIRA: 2011) dos vinte e seis Ministérios Públicos Estaduais.

A análise dos dados teve uma abordagem mista considerando aspectos quantitativos e qualitativos de maneira complementar (RICHARDSON: 1999). A abordagem quantitativa apresenta-se na utilização de estatística descritiva visando apresentar dados de forma compilada, de modo a permitir uma visualização a respeito do comportamento do universo pesquisado. O componente qualitativo considerou a análise de conteúdo acerca das peculiaridades de cada mapa estratégico coletado, abordando 5 questões, quais sejam: (1ª)- O mapa apresenta o período definido para o alcance dos objetivos? (2ª) - O mapa apresenta missão, visão e valores da instituição? (3ª) - Quantas perspectivas contem o mapa? (4ª) - Quais adaptações foram feitas à perspectiva financeira? (5ª) - Houve substituição/adaptação da perspectiva clientes?

4. Resultados e Discussões

Inicialmente verificou-se que dos vinte e seis Ministérios Públicos Estaduais, apenas 4 (quatro) não disponibilizaram o Mapa Estratégico por meio de sítio eletrônico, o que

representa um percentual de aproximadamente 15% do universo pesquisado. Ressalta-se que, com a finalidade de ratificar a informação, foram mantidos contatos telefônico com os 4 (quatro) MP's que não disponibilizam o Mapa.

Conforme Kaplan e Norton (2004) a adoção do BSC e o uso de mapas estratégicos pelo setor público, visam garantir a divulgação da estratégia de governo, bem como o foco do uso de recursos.

Dessa forma, salienta-se a importância para as entidades públicas da divulgação tanto internamente, com a finalidade de aumentar o comprometimento dos colaboradores com relação ao alcance dos objetivos pretendidos, quanto externamente com forma de prestação de contas à sociedade. Por meio dos resultados da pesquisa é possível constatar que a maioria dos MP's atribuiu importância à divulgação de seus mapas estratégicos.

Como mencionado nos procedimentos metodológicos, a análise dos dados concentrou-se em 5 (cinco) questões envolvendo, configurações e adaptações realizadas aos Mapas Estratégicos dos MP's. A primeira questão buscou verificar se os mapas estratégicos apresentavam a informação do período a que se refere planejamento da instituição, ou seja, o período definido para o alcance dos objetivos estratégicos apresentados nas perspectivas.

De acordo com Kaplan e Norton (1997), o *Balanced Scorecard* deve ser adaptado às características individuais de cada organização, com a finalidade de direcionar suas energias, habilidades e os conhecimentos dos seus membros, tendo em vista a realização de suas metas de longo prazo. Shibuya et al (2004) afirmam que as estratégias são decisões que a empresa resolve tomar, considerando a missão, os valores e os limites internos e externos, para atingir a sua visão de longo prazo. Bergue (2005) afirma que estratégia organizacional consiste na perspectiva de planejamento que incorpora diretrizes e ações organizacionais gerais e macroorientadas, visando a uma inserção de escopo temporal e espacial mais amplos.

Inferre-se dos diversos conceitos de estratégia que a delimitação temporal é um aspecto importante visto que melhor comunica o período definido para avaliação do cumprimento dos objetivos, dessa forma quando apresentado no mapa estratégico o período do planejamento possibilita a rápida identificação do ciclo de consecução dos objetivos.

A partir da análise de conteúdo dos Mapas, verificou-se que pouco mais da metade dos MP's não apresentaram o período a que se refere o planejamento, 14% informaram um período de 4 anos, 9% apresentaram um período de 5 anos, 9% apresentaram um período entre 10 e 14 anos e , por fim, 9% apresentaram apenas o último ano de referência.

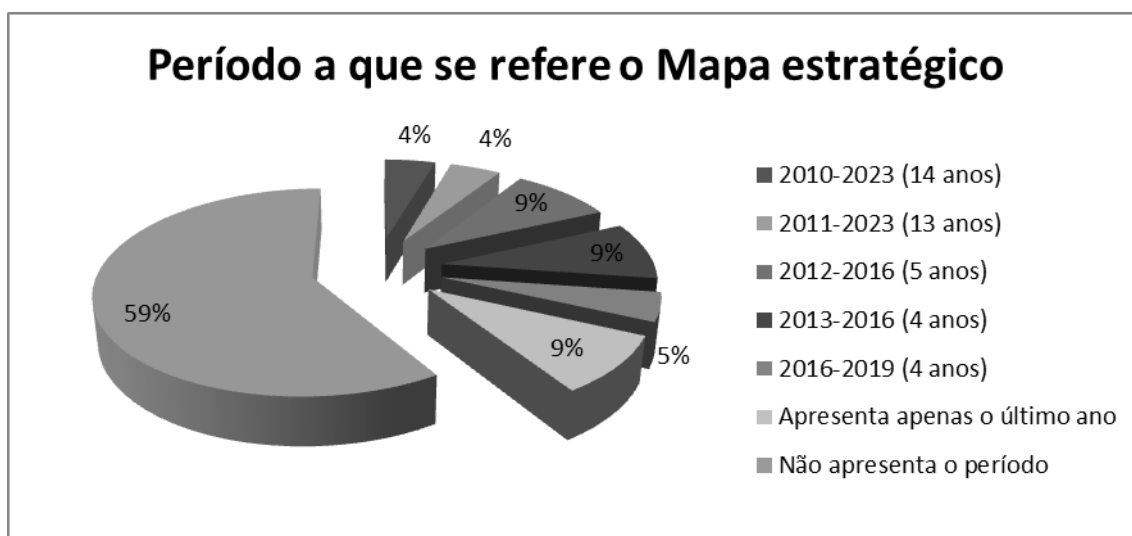


Gráfico 1 – Mapas Estratégicos que apresentaram o período de referência.

Fonte: Dados da pesquisa

Dessa forma, verifica-se que menos da metade dos MP's considerou relevante a apresentação do período nos mapas estratégicos e que houve diferenças significativas de temporalidade dos planejamentos, considerando que o período de mudança de gestão é de 2 em 2 anos para todos os Ministérios Públicos.

A segunda questão é relativa à apresentação da missão, visão e valores no mapa estratégico dos MP's. Conforme Kaplan e Norton (2004), a missão indica o ponto de partida da organização, sendo acompanhada pelos valores norteadores essenciais; e a visão aponta o futuro a ser alcançado, guiando a trajetória da organização.

Os valores, a visão e a missão apresentam-se como diretrizes para as entidades, determinando a cultura organizacional de planejamento estratégico, visto que com base na determinação desses elementos a organização esclarece aonde pretende chegar, em quanto tempo e os valores essenciais pra isso (PENHA ET AL., 2008). A missão corresponde à razão da existência da organização, já a visão é a expectativa de futuro da entidade, ou seja, a visão esclarece aonde a organização pretende chegar e o lugar ou espaço que pretende ocupar (NIVEN; 2005). Para que a missão e a visão sejam alcançadas, a organização tem por base determinados valores, os quais podem ser estabelecidos formalmente ou não. Os valores são princípios nos quais se fundamenta a organização além de que permeiam todas as atividades desenvolvidas pela organização (FERNANDES, 2013).

De acordo com Santos (2014) no setor público a missão deve estar situada no alto da estrutura do *Balanced Scorecard* de modo que possa melhor comunicar a razão da existência da organização. Niven (2003) defende que a missão deve ser introduzida como uma nova perspectiva, e todas as outras perspectivas devem convergir para este propósito.

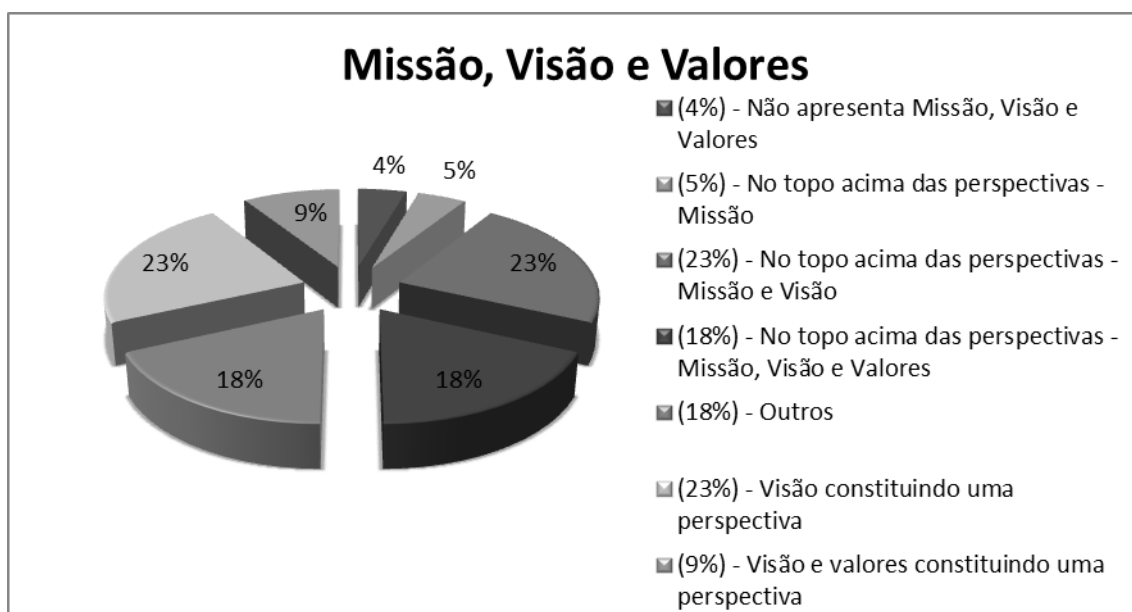


Gráfico 2 – Apresentação da Missão, Visão e Valores nos Mapas Estratégico.

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados da pesquisa revelam que uma minoria dos mapas estratégicos, apenas 4%, não apresenta quaisquer dos elementos missão, visão ou valores em sua estrutura, indo de encontro com a posição da literatura. Os demais apresentam os elementos de alguma forma, seja no topo ou alocado numa perspectiva apresentada também no alto da estrutura, conforme apresentado no **gráfico 2**.

De acordo com diversas posições literárias, aduz-se que as quatro perspectivas apresentadas no mapa estratégico inicialmente desenvolvido, são suscetíveis de adaptações,

podendo ser adicionadas ou até suprimidas. Dessa forma, buscou-se analisar a quantidade de perspectivas utilizadas nos mapas estratégicos do MP's.

No entendimento de Vernke, Lunkes e Bornia (2002), não existe fórmula padrão segundo a qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes, visto que a depender da das circunstâncias do setor e da estratégia de uma unidade de negócios, na visão dos autores não há empresas que utilizem menos do que as quatro perspectivas, porém, é possível que seja preciso agregar uma ou mais perspectivas complementares. Figueiredo (2002) mantém o entendimento que as especificidades do setor e a estratégia da unidade de negócios estabelecerão a conveniência de adicionar uma ou mais perspectivas complementares. Fernández (2002) também afirma que o *Balanced Scorecard* pode ter mais de quatro perspectivas, contudo salienta que é pouco habitual encontrar mais de seis perspectivas.

Com relação ao setor público Marques (2003) afirma que não necessariamente são obrigadas a adotar as quatro perspectivas genéricas do *Balanced Scorecard* (aprendizado e crescimento, processos internos, cliente e finanças). No mesmo entendimento, Lawrie e Cobbold (2004) asseveram que a motivação original para determinação das quatro perspectivas era incentivar a consideração de aspectos não-financeiros de desempenho durante a seleção de medidas, contudo em organizações do sector público a estrutura padrão das quatro perspectivas típicas do *Balanced Scorecard* pode não ser ideal.



Gráfico 3 – Número de perspectivas adotadas pelo MP's

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados da pesquisa revelam que a despeito das adaptações de causalidade e nomenclatura, do total dos mapas estratégico dos MP's, 59% adotaram 4 (quatro) perspectivas, 32% apresentaram 5 (cinco) perspectivas, 5% utilizaram 6 (seis) perspectivas e, por fim, apenas 4% apresentaram 3(três) perspectivas. Dessa forma destaca-se que a maioria dos Mp's considerando suas especificidades, como instituições do poder público, utilizaram 4 (quatro) ou mais perspectivas e apenas uma pequena minoria adotou um número inferior a 4 (quatro).

Comumente adaptada a perspectiva financeira nas organizações do setor público recebe frequentemente a denominação de perspectiva orçamentária e usualmente é alocada na base dos mapas estratégicos. Nesse sentido, Ghelman e Costa (2006) afirmam que nas organizações públicas o orçamento corresponde à perspectiva financeira, apresentando-se na base da estrutura do BSC como suporte para as demais perspectivas, visto que é por meio da otimização da execução orçamentária que será possível o bom funcionamento da instituição.

Apesar de o setor público considerar a perspectiva financeira em uma posição diferente do setor privado, esta não é dispensável diante das adaptações, visto que representa o elemento capaz de viabilizar a missão da entidade, ao mesmo tempo constitui-se de fator limitante, à medida em que os órgãos públicos necessitam gerir eficientemente seus orçamentos, os quais são passíveis de controle e restrições em virtude de serem constituídos de recursos assegurados através receitas públicas. (PINTO, 2005)

Com relação à posição da perspectiva financeira, Felix, Felix e Timóteo (2014) ressaltam que no âmbito da Administração Pública é comum a alocação da perspectiva orçamentária (financeira) como base para as demais perspectivas do *Balanced Scorecard*. Os resultados da análise dos dados evidenciam que apenas 5% dos mapas estratégicos não contemplaram a perspectiva financeira/orçamentária, indo de encontro aos achados literários. Os demais mapas apresentaram a perspectiva financeira/orçamentária na base da arquitetura, alguns enfatizando sua importância como perspectiva exclusiva de base (18%) e a maioria conjugando-a na base à outra perspectiva (77%).

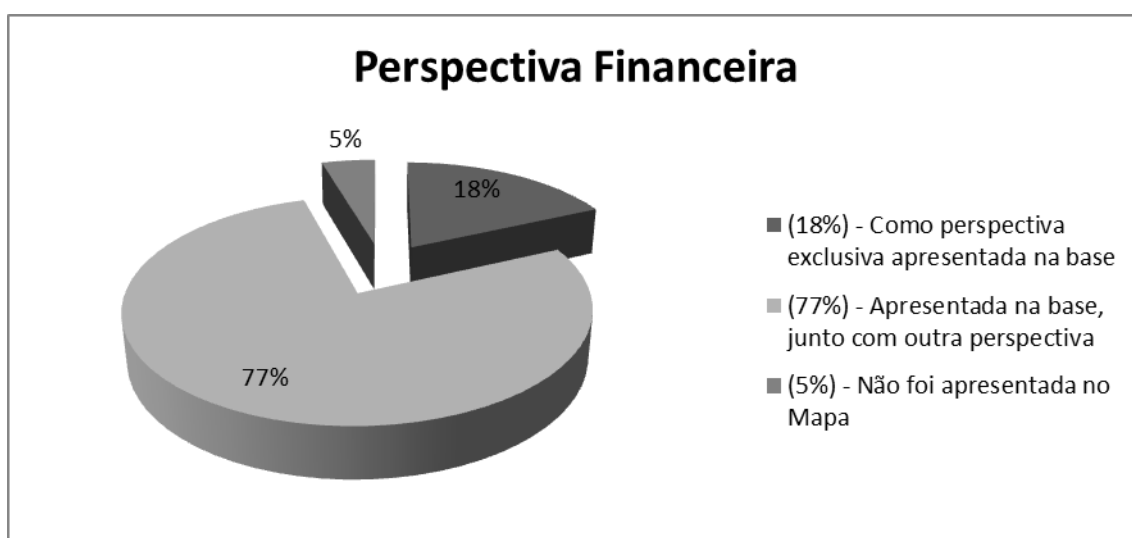


Gráfico 4 – Adaptações da perspectiva financeira

Fonte: Dados da pesquisa

O último aspecto investigado é relativo à possível substituição/adaptação da perspectiva clientes. De acordo com Kaplan e Norton (2000) é frequente às organizações do setor público adaptar a arquitetura original do *Balanced Scorecard* destacando a sociedade como aspecto principal, alocado como a perspectiva cliente. De Almeida e Queiroz (2014) enfatizam que a adoção do *Balanced Scorecard* como ferramenta de gestão pela administração pública deve moldar a estrutura de acordo com as perspectivas que melhor atendam às necessidades da organização, observando a relação de causalidade que aponte para o cidadão e a sociedade a quem procura servir, os quais representam a razão de ser das organizações públicas.

No entendimento, Pinto (2005) assevera que o setor público enfrenta o desafio de definir quem seria o “Cliente”, visto que diversos grupos estão envolvidos na prestação do serviço, os prestadores, os pagadores e os beneficiários do serviço, contudo na metodologia do *Balanced Scorecard* é possível considerar todos os “Clientes” em uma mesma perspectiva, considerando as adaptações, esta perspectiva deveria estar alocada na posição de topo e diretamente relacionada missão da entidade.

De acordo com os achados da pesquisa apresentados na Tabela 1 constatam-se que adaptações peculiares foram identificadas nos mapas estratégicos do MP’s, como: diferentes

denominações; diferentes conteúdos, bem como em alguns mapas os aspectos sociais foram contemplados em mais de uma perspectiva.

A despeito das especificidades encontradas, as construções observadas nos mapas vão ao encontro dos entendimentos da literatura, visto que em todos os mapas estratégicos dos MP's a perspectiva social foi apresentada no topo da hierarquia do modelo, ora como 1ª perspectiva, ora como 2ª, ratificando a lógica da causalidade convergente para os aspectos sociais específicos do setor público.

Tabela 1 – Adaptações da perspectiva “Clientes” nos Mapas Estratégicos dos MP's disponibilizados nos sítio eletrônicos no mês de janeiro de 2016.

Denominação / Posição da Perspectiva	Conteúdo da Perspectiva	Estados
Sociedade - 1ª Perspectiva	Visão	Acre
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Alagoas
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Bahia
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Ceará
Sociedade - 1ª Perspectiva	Visão e Valores	Mato Grosso do Sul
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Minas Gerais
Sociedade - 1ª Perspectiva	Visão	Paraíba
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Piauí
Sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais e Visão	Rondônia
Sociedade - 2ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Espírito Santo
Retorno para a sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Amapá
Retorno para a sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Pernambuco
Retorno para a sociedade - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Sergipe
Resultados sociais - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Pará
Impacto social - 1ª Perspectiva / Sociedade - 2ª Perspectiva	Objetivos Sociais / Visão	Mato Grosso
Impacto social - 1ª Perspectiva / Sociedade - 2ª Perspectiva	Objetivos Sociais / Visão	Rio de Janeiro
Impacto social - 1ª Perspectiva / Sociedade - 2ª Perspectiva	Objetivos Sociais / Visão e Valores	Rio Grande do Sul
Impacto social - 1ª Perspectiva	Visão e Valores	Maranhão
Impacto social - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Paraná
Impacto social - 1ª Perspectiva	Visão	Rio Grande do Norte
Impacto social - 1ª Perspectiva	Objetivos Sociais	Santa Catarina
Impacto social - 1ª Perspectiva	Visão e Valores	Tocantins

Fonte: Dados da pesquisa

5. Conclusões

O presente trabalho teve como principal objetivo investigar as peculiaridades e adaptações dos mapas estratégicos utilizados pelos Ministérios Públicos Estaduais a partir da adoção da Metodologia do *Balanced Scorecard*. Foram abordadas questões relativas ao conteúdo e arquitetura dos mapas estratégicos, a partir de 5 (cinco) questões: O mapa apresenta o período definido para o alcance dos objetivos? O mapa apresenta missão, visão e valores da instituição? Quantas perspectivas contem o mapa? Quais adaptações foram feitas à perspectiva financeira? Quais adaptações foram realizadas na perspectiva clientes?

Os resultados da pesquisa revelam que apesar dos mapas estratégicos objetos do estudo serem relativos às entidades que possuem a mesma atribuição, diversas peculiaridades quanto conteúdo e forma foram identificadas na construção dos mapas estratégicos.

A despeito das especificidades encontradas, foi observado que a maioria dos mapas foram disponibilizados nos sítios eletrônicos dos MP's, também a maioria contemplou alguns dos elementos missão, visão ou valores no alto da estrutura. Foi predominante a utilização de quatro perspectivas, em geral, mantendo-se uma relação de causa e efeito partindo da perspectiva orçamentária apresentada na base, para a perspectiva da sociedade apresentada do topo da arquitetura.

Dessa forma, o estudo confirmou as diversas possibilidades de adaptações ao modelo original proposto por Kaplan e Norton e evidenciou que apesar de possuírem missão bastante semelhante, os MP's buscaram moldar a utilização da metodologia do *Balanced Scorecard* às peculiaridades e necessidades da população de cada Estado. Sugere-se como pesquisa futura o estudo focado nos objetivos e indicadores sociais utilizados pelos MP's, tendo em vista ser uma das principais atribuições da instituição a defesa dos interesses sociais.

Referências

- BERGUE, S. T. Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações públicas. *Revista Análise*, Vol.. 16, n. 2, pp. 265-284, ago./dez. 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria C. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad; Fundap, 2006.
- COLAUTO, Romualdo Douglas; BEUREN, Ilse Maria. *Coleta, análise e interpretação dos dados*. IN: BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Planejamento Estratégico*, 201; <http://www.cnmp.gov.br>, janeiro de 2016.
- DE ALMEIDA, Marcus Irineo Carvalho; QUEIROZ, Filipe Lima. *Balanced Scorecard como ferramenta do planejamento estratégico na administração pública: O Caso Da Secretaria De Infraestrutura Do Município de Cedro-CE*. Artigo apresentado ao Curso de Administração do Centro de Ensino Superior do Ceará para obtenção do grau de bacharel em administração de empresas, 2014.
- FARIA, A.C.; FERNANDES, F.C.; GUIMARÃES, V.M. *Balanced Scorecard (BSC) na gestão pública: implementação na Prefeitura Municipal de Ipiranga (PR)*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 25., 2008, Curitiba. Anais... São Leopoldo: ABC, 2008. CD-ROM.
- FELIX, Rozelito; DO PRADO FELIX, Patrícia; TIMÓTEO, Rafael. *Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas*. *Revista do Serviço Público*, Vol. 62, n. 1, pp.. 51-74, 2014.
- FERNANDES, A. G. *Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras*. 2013. 192 p. *Dissertação* (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas)- Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.
- GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: *Anais... SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 3., 2006,
- GHELMAN, S. *Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão pública. Dissertação* (Mestrado em Sistema de Gestão pela Qualidade Total) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ed. São Paulo: Atlas, 1999.

- JOHANSON, U.; SKOOG, M.; BACKLUND, A.; ALMQVIST, R. Balancing dilemmas of the Balanced Scorecard. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 19, n. 6, pp. 842-857, 2006.
- KALLÁS, David. Balanced Scorecard: aplicação e impactos. Um estudo com jogos de empresas. *Dissertação* (Mestrado). São Paulo: FEA/USP, 2003.
- KAPLAN, R. AND NORTON, D.P. The balanced scorecard-measures that drive performance, *Harvard Business Review*, January-February, pp. 71-9, 1992.
- _____. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1996.
- _____. ***Balanced Scorecard: a estratégia em ação***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____. *Organização orientada para a estratégia: com as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, *Harvard Business School Press*, Boston, MA. Lives in the balance, 19, 2001.
- _____. *Strategy Maps*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 2004.
- LAWRIE, G.; COBBOLD, I. Third-generation balanced scorecard: evolution of an affective strategic control tool. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 53, n. 7, pp. 611-623, 2004.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MIYAKE, D. *Beyond the numbers*, Intelligent Enterprise, available at: www.intelligententerprise.com/020726/512feat1_1.jhtml (accessed 26 May 2005), 2002.
- MIZRAHI, Saul Eliahú and CANEN, Alberto G. Gestão estratégica multicultural baseada no *Balanced Scorecard* em instituições de ensino. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. Vol.20, n.74, pp. 27-49. 2012.
- MOORAJ, S.; OYON, D.; HOSTETTLER, D. The Balanced Scorecard: a necessary good or an unnecessary evil? *European Management Journal*, Vol. 17, n. 5, pp. 481-491, 1999.
- NIVEN, P. R. *Balanced Scorecard step-by-step: maximizing performance and maintaining results*. New York: J. Wiley, 2003.
- NIVEN, P. R. *Balanced Scorecard passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. Métodos da pesquisa contábil. São Paulo: Atlas, 2011.
- PARANJAPÉ, Bhagyashree; ROSSITER, Margaret; PANTANO, Victor. Performance measurement systems: successes, failures and future: a review. *Measuring Business Excellence*, Vol. 10, n. 3, pp. 4-14, 2006.
- PENHA, RAFAELA DA SILVA BEZERRA; COSTA, JOSÉ ALFREDO FERREIRA; SILVA JR, LUCIANO LUIZ; OLIVEIRA, ADRIANE ARAÚJO & LIMA, JOANNES EMMANUEL DANTAS E RODRIGUES. Gestão estratégica: formulação de mapa estratégico para um hospital com uso do balanced scorecard. *Anais...*, XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Outubro de 2008.
- PINTO, F.J.S. *Gestão da performance e Balanced Scorecard nos serviços públicos*. Conocimiento, innovación y emprendedores: Camino al futuro, Coord. Juan Carlos Ayala Calvo, Espanha: Universidad de La Rioja, 2007.
- PINTO, F.J.S. Adaptações do Balanced Scorecard ao Sector Público e às Organizações Sem Fins Lucrativos. *Anais...*, III Seminário Internacional “Gestão e Estratégia no Século XXI” ESGHT Universidade Algarve, 2005.

- RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. *Metodologia da pesquisa aplicada às ciências sociais*. IN: BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social*. 3ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTOS, G. M. A. *Desempenho Organizacional no Setor Público e Balanced Scorecard: Um Estudo de Caso*. Revista Científica Semana Acadêmica, Vol. 01, p. 1, 2014.
- SHIBUYA, M.K. et al. O uso do balanced scorecard como instrumento de gestão da qualidade. *Anais...*, ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., 2004, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ABEPRO, 2004.
- SPECKBACHER, G.; BISCHOF, J.; PFEIFFER, T. A descriptive analysis on the implementation of balanced scorecards in German-speaking countries, *Management Accounting Research*, 14, pp. 361-387, 2003.
- WERNKE, R; LUNKES, R.J; BORNIA, A.C. Balanced Scorecard: considerações acerca das dificuldades na implementação e das críticas ao modelo. In: *Anais...*, CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 9., 2002, São Paulo. Anais... São Leopoldo: ABC, 2002.
- YONEZAWA, Debora Patricia; DO CARMO, Michele Aparecida Silva; DE SOUZA, Renata Romero. Aplicabilidade do Balanced Scorecard no Setor Público: um estudo sobre sua viabilidade na prefeitura do município de Londrina/PR. *Revista de Estudos Contábeis*, Vol. 2, n. 3, p. 3-13, 2012.