

ADAPTAÇÃO PERSONALIZADA DO BSC, COM DOMESTICAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DE ELEMENTOS ESTRUTURAIS, PARA A MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL: O CASO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO

Ricardo Henrique Miranda de Araújo

Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco

E-mail: rhenriquema@yahoo.com.br

Linha Temática: Controladoria no Setor Público

RESUMO

Este estudo explora o caso da adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo de Pernambuco, sob a problemática que envolve a lenta disseminação da gestão estratégica no setor público brasileiro, a compatibilidade de práticas gerenciais, concebidas no meio empresarial, em processos de difusão em organizações públicas e, ainda, a necessidade de decodificação e recodificação de elementos estruturantes do BSC para sua adoção adaptada no âmbito do setor público, investigando as relações racionais entre seus elementos conceituais no processo de medição de desempenho estratégico governamental. Os resultados apontam que a metodologia do BSC se mostra adequada no contexto da gestão governamental, com potencial de subsidiar melhor desempenho da ação do governo ao alcance da melhoria ou manutenção do nível de qualidade de bens e serviços públicos. Aplicada através dos elementos estruturais que formam a racionalidade de sua estrutura, contempla toda a estratégia governamental, entretanto, essa adoção não revelou inteira fidelidade aos conceitos originais do BSC, necessitando de adaptação personalizada com domesticação e reconfiguração desses elementos estruturais para integração à conceitos preexistentes da gestão do governo, de forma mais evidente sobre as perspectivas e relações de causa e efeito.

Palavras-chave: Governo, Medição de Desempenho, *Balanced Scorecard*.

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto evolutivo, em que a gestão pública por resultados foi enfatizada em função das críticas e questionamentos relativos ao desempenho da ação governamental, o setor público foi submetido a uma profunda transformação gerencial com o propósito de melhorar o desempenho e a *accountability* da prestação de serviços públicos; e um tema importante nessa discussão, ainda atual, relaciona-se à adoção de mecanismos de gestão estratégica concebidos e difundidos em meio às organizações empresariais; em especial, aqueles relacionados à gestão do desempenho estratégico (SPEKLÉ; VERBEETEN, 2014), em que o *Balanced Scorecard* (BSC) assume protagonismo como um sistema de medição do desempenho dos mais conhecidos e aceitos (COE; LETZA, 2014).

O BSC foi idealizado por Kaplan e Norton (1992), sob os ideais de competitividade do meio empresarial, como um instrumento para traduzir a visão e a estratégia da organização em objetivos congruentes de curto e longo prazo, em cada nível da organização, estruturados em quatro perspectivas organizacionais internas e externas (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento) com relações de causa-efeito; e um conjunto amplo de indicadores de desempenho financeiros e não-financeiros que fornecem a estrutura para um sistema de medição e gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 1996), integrando as diversas partes com interesse nas dimensões de negócios da organização: proprietários, clientes, fornecedores e funcionários; com grande ênfase sobre a perspectiva financeira, em plena correspondência com o propósito de gerar valor econômico (KAPLAN; NORTON, 1997).

Esses argumentos são coerentes com diversos tipos de organizações, contudo, o referido contexto de sua concepção coloca em dúvida a aplicabilidade direta de sua estrutura racional, em uma adoção e implementação acrítica de seus elementos conceituais (BOLÍVAR *et al.*, 2010). Isso faz com que a sua adoção por entidades de propósitos não econômicos seja precedida de uma necessária adaptação estrutural (KAPLAN; NORTON, 1999).

Dessa forma, sob a problemática que envolve a disseminação da gestão estratégica, a difusão de práticas gerenciais concebidas em meio empresarial e, ainda, a compatibilidade e possibilidade de adoção do BSC no âmbito do setor público, a questão de pesquisa a ser respondida por este estudo é: **como os elementos conceituais da estrutura racional do BSC são utilizados no sistema de medição do desempenho da estratégia governamental relativamente à orientação do seu modelo original?**

Para responder esse questionamento, o estudo enfoca o caso da adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo de Pernambuco, investigando, com propósito exploratório, as relações racionais entre seus elementos conceituais no processo de medição de desempenho estratégico das políticas públicas, em uma visão particularizada que utiliza a abordagem da difusão de ideias e práticas gerenciais, com a pretensão de promover melhor compreensão acerca do grau em que a versão adota do BSC, no âmbito governamental, assemelha-se ou se desvia das características de sua versão original; com maior ou menor nível na aplicação do teor de seu conteúdo; lastreando-se, dessa forma, no direcionamento proposto por Ansari *et al.* (2010).

2. A ABORDAGEM DA DIFUSÃO PARA A ANÁLISE DA ADOÇÃO DO BSC

Certamente alguns estudiosos prestaram atenção à adaptação de práticas gerenciais difundidas, onde a transferência e difusão entre diferentes organizações consistem em

atividades de tradução, edição e reconstrução em diferentes contextos culturais e sociais que podem levar à divergências e variabilidades nas ideias e práticas que estão sendo adotadas, promulgadas e adaptadas (ANSARI *et al.*, 2010).

Os modelos existentes na teoria da difusão ofereceram uma visão considerável do porquê que as práticas são inicialmente adotadas por uma organização, entretanto eles não se aprofundaram no que acontece a tais práticas durante e após a adoção (ZEITZ *et al.*, 1999). Ansari *et al.*, (2010) corroboram essa percepção ao identificar uma relativa negligência teórica à variação das práticas gerenciais no nível organizacional, com pouca atenção às questões de adaptação e variedade interna em práticas de difusão.

Aponta-se que as práticas difundidas são susceptíveis de evoluir durante o processo de adoção e implementação, exigindo adaptação personalizada, domesticação e reconfiguração para torná-las significativas e apropriadas dentro de contextos organizacionais específicos (ROBERTSON, *et al.*, 1996). Esse processo, necessariamente transforma a ideia original, adicionando alguns componentes e deixando outros de fora (COOPER *et al.*, 2016).

Compreender como acontece a adoção de uma prática difundida dentro de uma organização e, mais do que isso, a tradução dos seus conceitos para um contexto específico, é um desafio que exige uma linha de investigação apropriada.

Katz (1999) argumenta sobre uma lógica de que a adoção de uma ideia se dá pela compatibilidade com os objetivos ou princípios que já se encontraram em um esquema prévio, em uma perspectiva na qual Ansari *et al.*, (2010) afirmam que os padrões específicos de adaptação prática dependerão do ajuste entre a prática difundida e a organização adotante, em que esse ajuste é definido como o grau em que as características de uma prática são consistentes com as necessidades, objetivos e estrutura de uma organização adotante. Embora essa noção de ajuste seja geralmente vista como auto evidente, a maneira como os diferentes tipos de ajustamento acontecem no processo de adoção e adaptação não é algo tão bem compreendido (ANSARI *et al.*, 2010).

O ajustamento da prática gerencial difundida pode ser visto, como argumentado por Ansari *et al.*, (2010), em duas dimensões-chave: fidelidade e extensão. A primeira dimensão está relacionada ao escopo e significado da prática que está sendo adotada, o que representa o quanto a prática ajustada se assemelha ou se desvia em espécie das características da versão inicial difundida. A segunda, avalia se o grau de adoção da prática é maior ou menor do que a versão anterior, refletindo a ‘dosagem’ aplicada da prática.

Dessa forma, configura-se uma abordagem apropriada para análise da adoção do *Balanced Scorecard* como referência para o sistema de medição de desempenho estratégico

governamental. Uma vez que, como apontado por Cooper *et al.*, (2016), embora mantendo e aprimorando suas ideias centrais, o BSC parece ser uma ‘tecnologia de código aberto’. O BSC não tem marca registrada ou direitos autorais; e enquanto viaja através do tempo e do espaço, seu sucesso não o impede de ser transformado. Paradoxalmente, o seu desenvolvimento tem sido mantido aberto, com muitas potencialidades e possibilidades de modificações.

3. A CONCEPÇÃO DO BSC COMO SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Como um sistema de medição de desempenho multidimensional, o BSC foi concebido, no contexto das organizações de propósitos econômicos, sob os argumentos de equilibrar medidas de desempenho financeiras e não financeiras; e integrar as diversas partes com interesse nas distintas dimensões de negócios da organização: proprietários, clientes, fornecedores e funcionários (KAPLAN; NORTON, 1992).

Outras razões também têm sido apontadas por trás da decisão de adoção do BSC, como para (a) traduzir a estratégia em ação, (b) gerenciar programas de qualidade, (c) apoiar agendas de mudanças, (d) aderir ao ‘modismo gerencial’, e (e) abandonar o orçamento tradicional (MALMI, 2001).

Esses propósitos encontram o desenvolvimento da tecnologia da informação como um aliado emponderador. A concepção do BSC coincidiu com imensos aprimoramentos tecnológicos que caminharam lado a lado com os desenvolvimentos do *Balanced Scorecard* ao longo das duas últimas décadas. Agora, o *software* pode ser personalizado e automatizado para resumir, coletar e exibir dados relacionados ao BSC, fornecendo instantaneamente acesso a relatórios, análises e alertas sobre o desempenho (COE; LETZA, 2014).

Esses argumentos são coerentes com diversos tipos de organizações, contudo, o referido contexto de sua concepção coloca em dúvida a aplicabilidade direta de sua estrutura racional, em uma adoção e implementação acrítica de seus elementos conceituais (BOLÍVAR *et al.*, 2010).

A aplicabilidade do BSC no setor público, diante do contexto de sua concepção, torna-se um curioso objeto de estudo sob uma perspectiva da abordagem de difusão de ideias e práticas gerenciais. A associação do desenvolvimento dos contextos do setor privado e público; e a percepção sobre o interesse do setor público pela medição do desempenho, podem levar a melhor compreensão sobre a possibilidade de aplicação e contribuição do BSC, sendo importante essa compreensão para se vislumbrar o processo de adaptação dos seus elementos conceituais ao contexto da estratégia governamental.

4. A APLICABILIDADE DO BSC NO SETOR PÚBLICO

Por várias décadas, a medição de desempenho tem sido usada no setor público como uma ferramenta interna de informação para avaliar as operações departamentais e tomar decisões sobre programas e orçamentos (HO, NI, 2005). No entanto, publicações sobre a nova gestão pública, a administração pública gerencial, demonstram o nível de interesse do setor público pela medição de desempenho, não apenas para relatórios internos, mas para uma grande variedade de interessados, incluindo mídia, comunidade e agências de financiamento externas. A nova gestão pública é uma mudança de paradigma na forma de como o setor público é governado (BRYSON *et al.*, 2014).

Em contraste com a importância de longa data do cumprimento das regras, a nova gestão pública enfatiza o gerenciamento por resultados (HOOD, 1995). O aumento da atenção na avaliação do desempenho por parte dos gestores, consultores e acadêmicos do setor público reflete o aumento da pressão sobre as organizações desse setor para melhorar seus desempenhos, mantendo-se viáveis no atual ambiente competitivo e global de operação; e para demonstrar isso às partes interessadas externas e internas (ADAMS *et al.*, 2014).

A metodologia do BSC aborda essas necessidades ao relacionar as medidas de desempenho financeiro com o foco no cliente, a necessidade de eficiência nos processos internos e a perspectiva de aprendizagem e crescimento organizacional (KAPLAN; NORTON, 1992; 1996).

Contudo, a concepção do BSC no meio empresarial, sob os ideais de competição e maximização do valor econômico, estabeleceu características conceituais particularizadas nessa essência, que nem sempre são diretamente aplicáveis às organizações do setor público.

Assim, é evidente que o modelo originalmente proposto por Kaplan e Norton (1992; 1996), com as suas quatro perspectivas (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento), quando implementado em organizações governamentais sem fins lucrativos, carece de adaptações, que em alguns casos são observadas diferenças acentuadas entre o modelo original e o modelo adaptado às exigências específicas das organizações do setor público (JOHNSEN, 2001; LAWRIE; COBBOLD, 2002).

A competitividade, como uma característica essencial às organizações empresariais, e a natureza econômica dessas, tendo o lucro como seu objetivo primordial, constituem-se em fatores influenciadores de grande importância para o desenvolvimento estrutural do BSC nessas organizações, que organiza a lógica e a racionalidade das interações entre objetivos estratégicos e entre perspectivas organizacionais sob relações de causa e efeito (NUHU *et al.*, 2017).

Esses mesmos fatores não são verificados com a mesma relevância e intensidade na essência das organizações do setor público, como um atributo imprescindível à continuidade das operações desse tipo de organização, assim como é nas organizações empresariais. Dessa forma, a observação dos conceitos essenciais à composição estrutural do BSC é fundamental para sua adaptação às peculiaridades do setor público (KAPLAN; NORTON, 1999).

Nesse sentido, para subsidiar esse processo, identifica-se na essência da ‘filosofia’ do BSC os principais elementos conceituais que caracterizam sua estrutura, quais sejam: (1) mapa estratégico - representação gráfica das conexões entre os elementos que estruturam a estratégia; (2) perspectivas: compostas por quatro dimensões de negócios (financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento); (3) Objetivos estratégicos – derivados da visão e estratégia organizacional; e (4) relações de causa e efeito – constituídas de vetores de desempenho e medidas de resultado, que permeiam os objetivos estratégicos e perspectivas (KAPLAN; NORTON, 1997; 2004).

Adicionalmente, vale salientar que, no contexto brasileiro, pesquisas como as de Silva e Revoredo (2005) e Ribeiro Filho *et al* (2008) indicam que ainda não existia, no mesmo contexto, um nível significativamente suficiente de maturidade metodológica para o alinhamento estratégico, ou seja, a temática ainda não se apresentava, diante desses estudos, devidamente maturada na cultura dos gestores públicos brasileiros. Isso, de certa forma, se coloca como um elemento desafiador à adoção do BSC no âmbito do setor público, em que não é raro observar, cada vez mais, situações de malversação de recursos públicos, refletidas por superfaturamentos em contratações ou escassez de materiais essenciais às áreas básicas da atenção social, como saúde, educação e segurança pública, por exemplo, ou, ainda pior, por práticas fraudulentas na administração pública. O impacto dessas situações é sentido pela população através da percepção de um baixo nível de qualidade do produto governamental.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir das observações de Yin (2015), Gil (2002), Patton (2002) e Prodanov e Freitas (2013), pode-se tipificar a presente pesquisa como um estudo de caso de propósito exploratório, que utiliza uma abordagem qualitativa de natureza aplicada.

Dessa forma, como critério de seletividade para escolha do caso a ser estudado, nesta pesquisa, além da conveniência de sua localização geográfica para desenvolvimento da pesquisa, baseada no acesso, tempo, recursos disponíveis e disponibilidade dos participantes; procurou-se identificar iniciativa consolidada de adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição da estratégia governamental.

O caso do Governo do Estado de Pernambuco, foi selecionado para o estudo por se enquadrar nos critérios preestabelecidos, em que seu modelo de gerenciamento estratégico denominado de Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, instituído e em funcionamento desde 2007, é instrumentalizado por um sistema de medição de desempenho que tem assumidamente o BSC como referência metodológica.

Tomando por base os estudos de Yin (2015) e Flick (1992), foram utilizadas múltiplas fontes para a coleta dos dados da pesquisa, com intuito de obtenção de linhas convergentes de investigação. Desse modo, os dados foram coletados durante o segundo semestre de 2016, através da triangulação das técnicas de análise de documentos, de entrevista e de observação direta.

Foram analisados documentos institucionais que estabelecem o planejamento estratégico do Governo assim como documentos que relatam seus resultados; e outros documentos gerais relacionados ao objeto de estudos. As entrevistas foram realizadas com 5 agentes públicos vinculados ao Governo, de distintos escalões de sua estrutura administrativa, que executam ou executaram atividades diretamente associadas à medição de desempenho e/ou monitoramento estratégico do Governo de Pernambuco, conforme quadro a seguir:

Quadro 01 - Entrevistas realizadas.

Entrevista	Função	Data	Duração
E1	Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual); Coordenador Geral do Instituto de Gestão Pública de Pernambuco Governador Eduardo Campos (2012 – Atual); Gerente Geral de Desenvolvimento do Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Gestão (2008-2010)	19/12/2016	1:22:32
E2	Gestor Governamental – Especialização em Planejamento e Gestão - do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – 2012 e 2106 - Atual) Gerente geral de Monitoramento e Avaliação dos Programas do Governo da Secretaria de Planejamento e Gestão (2012-2015)	26/10/2016	00:44:43
E3	Assessor Especial do Governador (2016); Secretário da Controladoria Geral do Estado (2015); Diretor-Presidente da Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart (2011-2014); Gerente de Auditoria, Prestação e Tomada de Contas da Secretaria da Controladoria Geral do Estado – (2008 - 2010);	11/09/2016	00:36:32
E4	Gerente do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE, da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual)	18/08/2016	00:46:10
E5	Gestor Governamental – Especialização em Planejamento e Gestão - do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE, da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual)	18/08/2016	00: 37:20

Fonte: Elaborado pelo Autor.

As observações diretas contemplaram visitas às repartições do Governo, quando da realização das entrevistas, orientadas à identificação de elementos visuais indicativos da disseminação da prática gerencial em análise.

Por fim, para a análise, iniciada ainda na fase de coleta, os dados foram organizados por codificação baseada em conceitos, conforme Yin (2015), em que os códigos foram estabelecidos em função dos elementos conceituais da estrutura racional do BSC identificados na literatura examinada: (1) Mapa Estratégico; (2) Perspectivas; (3) Objetivos Estratégicos; e (4) Relações de Causa e Efeito. Dessa forma, os dados foram analisados e os resultados alcançados são apresentados a seguir.

6. CONCLUSÕES DA PESQUISA

Como porta de entrada para a compreensão do funcionamento da estratégia do Governo, o mapa da estratégia é um elemento que se apresenta como instrumento esclarecedor do raciocínio estratégico, ao representar graficamente a orientação estratégica para as políticas públicas do Governo de Pernambuco, por quanto nele se expõe a racionalidade idealizada pelo Governo para se alcançar, através de seus objetivos estratégicos, compreendidos em diferentes perspectivas, um único fim expresso pela sua visão de futuro, atribuindo clareza e compreensibilidade à estratégia empregada nas suas políticas públicas.



Figura 01 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2008-2011).

Fonte: Pernambuco (2009, p. 8).

Expressamente, a visão de futuro desejada; as premissas e focos prioritários assumidos; as perspectivas e os objetivos estratégicos definidos pelo Governo são os elementos representados na estrutura do mapa da estratégia do Governo de Pernambuco. Dentre esses elementos, dois são assumidamente mais expressivos para a consolidação das políticas públicas, do ponto de vista estratégico. Nesse sentido, “O Mapa da Estratégia do Governo é composto de dois elementos básicos: as Perspectivas e os Objetivos Estratégicos” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 66), sendo esses elementos identificados na essencialidade do BSC (KAPLAN; NORTON, 1996; 1997), mantendo-se, dessa forma, consonância metodológica com essa referência ao traduzir a visão e estratégia do Governo em objetivos estratégicos contemplados em distintas perspectivas.

Os conceitos desses elementos foram definidos pelo Governo de Pernambuco por meio de articulações terminológicas para adequação à gestão governamental. Expressões usualmente empregadas no contexto de políticas públicas, como: realidade socioeconômica, ações do Estado, plano plurianual, atuação do Estado, programa de governo, ação governamental; associados a outras expressões, comuns ao contexto de gestão estratégica, como: visão de futuro, objetivos estratégicos, geração de valor, núcleo de gestão; indicam articulações terminológicas, nas definições do Governo, para apropriação dos elementos conceituais representados no mapa da estratégia à gestão governamental, corroborando a afirmação de Robertson *et al.* (1996) sobre a necessidade de reconfiguração da prática difundida para fornecer soluções específicas à organização, revelando, dessa forma, a influência das características das organizações sociais sobre o processo de difusão de uma inovação.

Fundamentados no BSC, os propósitos de esclarecer, comunicar e orientar sobre a estratégia governamental, juntamente com o de mobilizar os fatores da organização em torno de seus objetivos, são potencializados pela manutenção dos mesmos elementos e de sua ordem estrutural em toda as 3 versões já elaboradas do mapa da estratégia desde adoção do BSC para o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, em 2007, até o período atual, contribuindo, assim, para consolidar a compreensão acerca da racionalidade da estratégia governamental ao longo do tempo, contudo, demonstrando flexibilidade metodológica, quanto ao conteúdo estratégico, para atender as necessidades de sucessão de ciclos de gestão governamental com períodos determinados de 4 anos, correspondente ao mandato político do Chefe do Poder Executivo.

Não só o aspecto comunicativo do mapa da estratégia é explorado pelo Governo, mas também o aspecto simbólico, por quanto representa uma mudança filosófica e cultural acerca

da forma de realização de políticas públicas, percebida como o reflexo da introdução de novo paradigma ao planejamento governamental.

Essa nova forma gerencial adotada pelo Governo tem o apelo retórico da gestão pública moderna, representada simbolicamente no mapa da estratégia; e, para além disso, o conteúdo simbólico também expressa a dimensão político partidária através das cores utilizadas nesse instrumento estratégico, notoriamente percebida na primeira versão do mapa da estratégia do Governo, do período 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2009).

Essa é uma observação que se insere em uma das lacunas dos estudos apontada por Hoque (2014) quanto às potencialidades retóricas na abordagem do *Balanced Scorecard* em uma organização, em que, embora o Governo não tivesse considerado esse propósito sobre o mapa da estratégia, o contexto de sua utilização revela tal potencialidade.

A partir das observações realizadas sobre o comportamento dos elementos da estrutura do mapa da estratégia do Governo de Pernambuco, assim como de seu conteúdo, as relações entre elementos que caracterizam o BSC se tornaram evidentes somente para perspectivas e objetivos estratégicos, entretanto, uma compreensão mais ampla sobre a utilização dessas relações no monitoramento estratégico governamental, assim como entre os demais elementos metodológicos, ainda carece de um aprofundamento analítico que se estenda para além da representação gráfica da estratégia.

Dessa forma, o papel das perspectivas foi percebido como categorias, ou seja, conceitos que abrangem elementos com características comuns, neste caso, os objetivos estratégicos. O conjunto dessas categorias é estabelecido a partir de um único princípio de classificação, denominado pelo próprio Governo de ‘eixos estratégicos estruturantes’, diferente do que são as ‘dimensões de negócios’ relacionadas às tradicionais perspectivas do BSC; representando, desse modo, uma peculiaridade que se apresenta no modelo do Governo, como reflexo das dimensões sociais assumidas como prioridades em cada ciclo de gestão governamental.

As periódicas mudanças de prioridades requerem flexibilidade quanto ao conteúdo e à quantidade das perspectivas, o que não é percebido como uma exceção nesse modelo do Governo, distanciando-se, assim, do nível de rigidez do modelo original do BSC com as quatro perspectivas que se mantêm estáticas no tempo.

A estratégia do Governo também é trabalhada sob as dimensões interna e externa relacionadas ao processo produtivo governamental, em que a dimensão interna espelha as iniciativas estratégicas voltadas para modernizar o aparelho administrativo e racionalizar a captação e aplicação dos recursos públicos; e a dimensão externa reflete as iniciativas estratégicas voltadas para disponibilizar o produto governamental adequado à necessidade da

sociedade, coadunando-se com a metodologia do BSC, por quanto se identifica uma visão bidimensional. Contudo, o aspecto financeiro se destaca expressivamente por não ser vislumbrado pelo Governo como uma perspectiva de resultado.

A visão bidimensional sugere o funcionamento de perspectivas internas como vetores do desempenho para se alcançar os resultados desejados representados nas perspectivas da dimensão externa, baseando-se em relações de causalidade que não são perseguidas, na prática, no monitoramento estratégico do Governo. Nessa etapa, as perspectivas assumem relevância pela sua característica de categorizar objetivos estratégicos, de cada uma das ‘áreas-chave da ação governamental’, em ‘eixos estratégicos estruturantes’, em que esses são monitorados em conformidade com a sequência estrutural de perspectivas.

Por fim, percebe-se também que relações de causa e efeito entre objetivos estratégicos não são explícitas; inferindo-se que, mesmo em uma perspectiva estratégica comum, os objetivos estratégicos não possuem relações de causalidade linear entre si. Contudo, presume-se maior nível de linearidade das relações de causalidade nos desdobramentos dos objetivos estratégicos, para alcance de seus propósitos, sendo o nível desse alcance acompanhado por indicadores de desempenho aplicados sobre a consecução desses desdobramentos. Assim, os objetivos estratégicos, consolidam-se como peça-chave, elemento central ou de referência para o monitoramento do Governo, como maior nível de consolidação de ações estratégicas acompanhado nesse processo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar as relações racionais entre elementos conceituais do BSC no processo de medição de desempenho estratégico das políticas públicas, em uma visão particularizada que utiliza a abordagem da difusão de ideias e práticas gerenciais, com a pretensão de promover melhor compreensão acerca do grau em que a versão adota do BSC, no âmbito do setor público, assemelha-se ou se desvia das características de sua versão original; com maior ou menor nível na aplicação do teor de seu conteúdo.

Os resultados apontam que a metodologia do BSC se mostra adequada no contexto da gestão governamental, identificando-se que a metodologia referenciada foi aplicada através dos elementos conceituais que formam a racionalidade de sua estrutura: mapa estratégico, perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causa e efeito com vetores de desempenho e medidas de resultado. A adoção desses elementos não revelou inteira fidelidade com os conceitos originais, de forma mais evidente sobre as perspectivas e relações de causa e efeito;

entretanto, todos os elementos conceituais foram adotados contemplando toda a estratégia governamental constituída do conjunto das políticas públicas estaduais.

A pesquisa contribui para literatura ao analisar o sistema de medição de desempenho governamental, que tem o BSC como referência metodológica, articulando, para isso, trabalhos científicos produzidos em várias correntes da teoria das organizações para os integrar ao contexto da gestão estratégica governamental, demonstrando-se relevante pelo seu ineditismo, em que se explora a temática sobre o referido sistema de medição de desempenho.

Como perspectiva para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação do modelo de pesquisa em outras entidades governamentais, afim de comparação com os resultados apurados no presente trabalho, possibilitando a generalização naturalística entre resultados.

8. REFERÊNCIAS

- ADAMS, Carol A.; MUIR, Stephen; HOQUE, Zahirul. Measurement of sustainability performance in the public sector. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, v. 5, n. 1, p. 46-67, 2014.
- ANSARI, Shahzad M.; FISS, Peer C.; ZAJAC, Edward J. Made to fit: How practices vary as they diffuse. *Academy of Management Review*, v. 35, n. 1, p. 67-92, 2010.
- BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
- COE, Nicholas; LETZA, Steve. Two decades of the balanced scorecard: A review of developments. *The Poznan University of Economics Review*, v. 14, n. 1, p. 63, 2014.
- COOPER, David J.; EZZAMEL, Mahmoud; QU, Sandy. Popularizing a management accounting idea: The case of the balanced scorecard. (*SSRN Working Paper*). 2016.
- FLICK, Uwe. Triangulation revisited: strategy of validation or alternative?. *Journal for the theory of social behaviour*, v. 22, n. 2, p. 175-197, 1992.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- HO, Alfred Tat- Kei; NI, Anna Ya. Have Cities Shifted to Outcome- Oriented Performance Reporting?—A Content Analysis of City Budgets. *Public Budgeting & Finance*, v. 25, n. 2, p. 61-83, 2005.
- HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, v. 20, n. 2, p. 93-109, 1995.
- HOQUE, Zahirul. 20 years of studies on the balanced scorecard: trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *The British accounting review*, v. 46, n. 1, p. 33-59, 2014.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Linking the balanced scorecard to strategy. *California Management Review*, v. 39, n. 1, 1996.
- _____; _____. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 471p.
- _____; _____. The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harvard Business Review*, Jan./Fev. 1992.
- _____; _____. The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report*, v. 15, n. 11, p. 1-4, 1999.
- _____; _____. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campos, 1997. 347p.

- KATZ, Elihu. Theorizing diffusion: Tarde and Sorokin revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 566, n. 1, p. 144-155, 1999.
- LAWRIE, G.; COBBOLD, I. Development of the 3rd generation balanced scorecard: evolution of the balanced scorecard into an effective strategic performance management tool. *Active Management, Berkshire*, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2002.
- MALMI, Teemu. Balanced scorecards in Finnish companies: a research note. *Management Accounting Research*, v. 12, n. 2, p. 207-220, 2001.
- NUHU, Nuraddeen Abubakar; BAIRD, Kevin; BALA APPUHAMILAGE, Appuhami. The adoption and success of contemporary management accounting practices in the public sector. *Asian Review of Accounting*, v. 25, n. 1, 2017.
- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research and evaluation method*. 3 ed. - Londres: Thousand Oak: Sage Publications Ltd., 2002.
- PERNAMBUCO. Lei nº 13.957, de 15 de dezembro de 2009. Revisa, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27/07/2008, e o artigo 3º da Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007, o Plano Plurianual do Estado para o exercício de 2010, e dá outras providências. 2009.
- _____. Lei nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, e dá outras providências. 2015a.
- PRODANOV, Cleber Cristiano.; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- ROBERTSON, Maxine; SWAN, Jacky; NEWELL, Sue. The role of networks in the diffusion of technological innovation. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 3, p. 333-359, 1996.
- BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez; LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M.; ORTIZ RODRÍGUEZ, David. Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*. n. 45, p. 116-139, 2010.
- SPEKLÉ, Roland F.; VERBEETEN, Frank HM. The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, v. 25, n. 2, p. 131-146, 2014.
- ZEITZ, Gerald; MITTAL, Vikas; MCAULAY, Brian. Distinguishing adoption and entrenchment of management practices: A framework for analysis. *Organization Studies*, v. 20, n. 5, p. 741-776, 1999.
- SILVA, César Augusto Tibúrcio; REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Revista Universo Contábil*, v. 1, n. 2, p. 09-22, 2005.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge E. de G.; PEDERNEIRAS, Marcleide M. M.; FERREIRA, Joaquim O. L.. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008.