

**A EFETIVIDADE DA UTILIZAÇÃO DO BSC COMO FERRAMENTA DE
MONITORAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO DAS PREFEITURAS DO ESTADOS DE
MATO GROSSO**

JOSÉ VICTOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)

ALINE CRESPO DOS REIS NETO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)

ADRIANA DOS SANTOS CAPARROZ CARVALHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)

EDSON RODRIGUES DE ARO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO (UFMT)

A EFETIVIDADE DA UTILIZAÇÃO DO BSC COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO DAS PREFEITURAS DO ESTADOS DE MATO GROSSO.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a efetividade da ferramenta BSC na administração pública a nível municipal, na percepção dos coordenadores do projeto GPE dentro das prefeituras, quando utilizada para o monitoramento e realinhamento da execução do plano estratégico. As prefeituras analisadas foram aquelas que aderiram ao Programa GPE – Gerenciamento de Planejamento Estratégico, implementado pelo Tribunal de contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT. O estudo é de natureza qualitativa com abordagem descritiva, realizada por meio da aplicação de entrevista semiestruturada, orientado através de análise de conteúdo, com perguntas abertas e fechadas, que foram coletadas através de um questionário de forma online. Durante a pesquisa, verificou-se a importância de desenvolver a cultura do planejamento e aprendizado dentro das secretarias, pois foi apontado como sendo peça fundamental, a falta de conhecimento e de preparo dos técnicos que lideram as pastas de planejamento estratégico a respeito da ferramenta implementada, conseqüentemente, um empobrecimento de metas e objetivos pactuados.

Palavras-chave: Balanced Scorecard; Planejamento Estratégico; Administração Pública.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the effectiveness of the BSC tool in public administration at the municipal level, in the perception of the GPE project coordinators within the city halls, when used to monitor and realign the execution of the strategic plan. The city halls analyzed were those that adhered to the GPE Program – Strategic Planning Management, implemented by the Court of Auditors of the State of Mato Grosso - TCE/MT. The study is of a qualitative nature with a descriptive approach, carried out through the application of a semi-structured interview, guided through content analysis, with open and closed questions, which were collected through an online questionnaire. During the research, the importance of developing a culture of planning and learning within the secretariats was verified, since it was pointed out as a fundamental part, the lack of knowledge and preparation of the technicians who lead the strategic planning folders regarding the tool implemented, consequently, an impoverishment of agreed goals and objectives.

Key-Words: Balanced Scorecard; Strategic planning; Public administration.

1 INTRODUÇÃO

Apresentado originalmente por dois professores da Harvard Business University Kaplan & Norton (1992), o BSC - Balanced Scorecard, é considerado até os dias atuais um mensurador de desempenho da gestão organizacional que, ao longo das décadas, tem se mostrado muito eficiente em organizações privadas, apresentando-se como uma ferramenta de gestão para implementação, comunicação, avaliação e acompanhamento das estratégias, delineadas a partir do planejamento. (PINTO, 2008). -

Esse alinhamento da estratégia com indicadores permite a alta administração medir o desempenho corporativo. De acordo com Bryson (2003), o planejamento, em conjunto com a gestão estratégica, estão cada vez mais presentes no meio organizacional como parte extremamente importante no aprimoramento e no desenvolvimento de pontos-chaves, considerados essenciais para as empresas se diferenciarem taticamente, tais como o acompanhamento de: desempenho, resultados obtidos, acompanhamento das metas, controle dos objetivos e visão de médio e longo prazo. Nesta mesma direção, Tapinos *et al.* (2005), explicam que, ter uma boa avaliação do desempenho ao longo desse processo de planejamento, pode influenciar de forma bastante significativa os rumos da organização, englobando desde o início da estratégia até à consecução dos objetivos da corporação, acompanhando seus principais resultados e delineando-os de acordo com os objetivos e prioridades organizacionais, que são realizados de forma eficiente e eficaz nesse processo de planejamento estratégico.

Neste contexto, destaca-se o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que, a partir da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), instituído no ano de 2012, estruturou projetos “de forma transversal e integrada com a finalidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade”. O PDI tem como objetivo, “contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada para os resultados para a sociedade” (TCE, 2023).

Anexo ao PDI instituído pelo TCE/MT, foi criado o Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico (GPE), voltado às prefeituras do Estado de Mato Grosso, que tem como “finalidade contribuir para melhoria da gestão pública, fomentando a disseminação e implantação do planejamento estratégico orientado para a mensuração de resultados de políticas públicas nos municípios participantes” (TCE, 2022). De acordo com a cláusula sexta do termo de adesão ao Programa GPE, “a metodologia proposta, para o planejamento estratégico municipal terá por base o “Balanced Scorecard – BSC”, de Kaplan e Norton” (TCE, 2023).

Por conseguinte, este estudo pretende responder a seguinte questão problema: A utilização da ferramenta BSC para monitoramento do plano estratégico das prefeituras do município do Estado de Mato Grosso, é efetiva, à luz dos coordenadores responsáveis pelo monitoramento do projeto nas prefeituras dos municípios?

Sendo assim, para responder à questão problema, tem-se como objetivo geral analisar a efetividade da ferramenta BSC no monitoramento e realinhamento da execução do plano estratégico das prefeituras dos municípios do estado de Mato Grosso aderidos ao Programa GPE. Para atender o objetivo geral, foram desdobrados em três objetivos específicos: a) Identificar as potencialidades e fragilidades da ferramenta BSC quanto a ferramenta de monitoramento e gestão de resultados; b) Descrever quais são os resultados obtidos a partir da utilização da ferramenta BSC no monitoramento do plano estratégico, a partir da visão dos servidores públicos e coordenadores do projeto nos municípios; e c) Analisar se a utilização dessa ferramenta é efetiva através do olhar crítico dos servidores municipais.

Este estudo contribui com a literatura de Gestão Estratégica de Negócios e Planejamento Estratégico nas prefeituras, contribuindo com uma visão analítica, se a ferramenta BSC é efetiva a luz dos servidores municipais acerca do projeto GPE dentro dos municípios participantes. O estudo está estruturado da seguinte forma: além da seção introdutória, a seção dois traz o referencial teórico e seus principais conceitos e definições; a seção três aborda o procedimento metodológico, o universo e a amostra de pesquisa e, contextualiza o Projeto GPE dentro das Prefeituras do município do Estado; por fim, a seção quatro abarca as discussões e análise de resultados e, a seção cinco as considerações finais.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA DE NEGÓCIOS E BALANCED SCORECARD

As discussões a respeito da temática “estratégia”, segundo Zaccarelli (2002), se intensificaram no meio empresarial a partir da década de 1970, porém, o debate a respeito, emergiu por volta de 1965, com o livro de Igor Ansoff "Estratégia Corporativa". Seus estudos apresentavam a estratégia como uma das várias ferramentas e regras que auxiliam nas decisões empresariais, considerado um instrumento balizador no nicho organizacional (ZACCARELLI, 2002). Já na década de 1980, as contribuições de Michael Porter dispostas no livro “Estratégia Competitiva e Vantagem Competitiva das Nações”, destacaram as práticas gerenciais das organizações até o começo do século XX, que até então eram baseadas predominantemente em medidas financeiras, ferramenta até então consolidada como principal instrumento de gestão. (AMORIM, 2016). -

Contudo, segundo Bandeira-Amorim (2018), essa ênfase em medidas unicamente financeiras começou a perder força nos anos seguintes com a publicação de um artigo, do qual os autores defendiam que, basear-se apenas em medidas financeiras, poderia afetar a criação de vantagens competitivas no longo prazo. O artigo em questão, intitulado de “The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance” faz referência a uma série de medidas que aumentam o desempenho organizacional.

Originalmente desenvolvida por dois professores da Universidade de Harvard, em 1997, Robert Kaplan e David Norton tinham seus estudos centrados em identificar maneiras mais eficazes (além das medidas puramente financeiras já existentes), de administrar criando novos modelos de gestão. Tradicionalmente, o Balanced Scorecard teve seu modelo voltado para ser praticado dentro da iniciativa privada, Afonso *et al* (2015), que visa ao lucro. Entretanto, com o alcance de resultados positivos, sua utilização não se limitou às empresas privadas, mas a organismos sociais e entidades civis, incluindo a iniciativa pública, órgãos estes que precisam de uma gestão mais objetiva e assertiva. Dessa forma, a administração pública passou a utilizar o BSC para medir seu desempenho, assim como a iniciativa privada já fazia, mas com as devidas adaptações e tendo em vista as especificidades da administração pública (BEMFICA *et al.*, 2016).

Através da óptica explorada na pesquisa e da experiência profissional de ambos os professores, o BSC pode ser considerado como uma metodologia que possibilita à alta administração das organizações terem um gerenciamento mais eficiente e moderno na utilização de seus recursos Chonan; Kehrig (2008). Fator este que auxilia dentro do campo da estratégia organizacional, pois segundo Félix *et al*, (2011), no longo prazo, a estratégia busca formas de a empresa fazer bons negócios, pois possibilita mudanças organizacionais, da qual esse instrumento, atrelada a estratégia desenvolvida na alta administração, auxilia na mensuração dos resultados obtidos, norteando seus administradores para os próximos desafios.

Contudo, para essas organizações obterem êxito em suas estratégias, além das ferramentas adequadas, os indicadores precisam ser efetivos e estar em consonância com a situação geral de sobrevivência empresarial, visando sua manutenção e seu crescimento e desenvolvimento no mercado. Para tanto, os gestores precisam estar munidos de um

ferramentário que os auxiliem na medição de desempenho, fator importante na visão de Coltro *et al* Prazzini (2016), que complementam o tema dizendo que o planejamento estratégico objetiva a redução de riscos e incertezas no processo de tomada de decisão, auxiliando na redução de possíveis acontecimentos indesejáveis, como aponta Bandeira-Amorim (2018).

YU *et al* (2009), afirma que o BSC procura alinhar tanto o planejamento estratégico organizacional, quanto às ações operacionais que toda empresa tem, buscando a sintonia de ambos com os objetivos firmados, alinhados à visão abrangente de toda a organização. Na visão de (FELIX; PRADO *et al* 2011. p. 04) “o BSC mantém o equilíbrio nas dimensões orçamentárias e não orçamentárias do negócio, permitindo ao nível estratégico monitorar [...] com visão operacional de longo prazo”. Essa visão é fator determinante para Kallás (2003), pois o planejamento é algo que deve ser alinhado antes da ação, ou seja, agindo para se antecipar diante de possíveis problemas. Em outras palavras, é um processo decisório, antes da ação em si, sobre o que fazer e como fazer, conforme afirma Nascimento; Silva (2018). De acordo com Félix *et al* (2011), esse processo considera a organização de forma completa e abrangente e parte do princípio de que o todo também pode ser representado por uma unidade de negócio.

Portanto, por mais que seja importantíssimo, a estratégia não é o único fator determinante para o sucesso ou o fracasso da organização, pois seu corpo administrativo e o ferramental utilizado tem importância de igual equivalência ao da estratégia, podendo ser abordado nos três níveis organizacionais: estratégico, tático e operacional (FÉLIX ET AL, 2011).

Para Afonso *et al* (2015), ao levar como premissa as pesquisas dos professores Kaplan e Norton (1997), o BSC se enquadra perfeitamente para tal objetivo, pois permite analisar e interpretar, sob uma lógica que baliza os indicadores de desempenho, as metas e objetivos do planejamento estratégico, alinhando-os sob quatro perspectivas: (1) Perspectivas Financeiras, (2) Perspectivas de Clientes, (3) Perspectiva de Processos Internos e, (4) Perspectivas de Aprendizagem e Crescimento, do qual, as perspectivas acima mencionadas, se reúnem através de um relacionamento de interdependência à gestão, e reflete sobre a interligação entre as diversas atividades organizacionais, Afonso *et al* (2015), principalmente as de cunho estratégico.

Em relação a essas perspectivas do Balanced Scorecard, na visão de Bandeira-Gonçalves (2018), estas abrangem tanto os objetivos estratégicos, como também abarcam os principais desafios a serem encarados para o alcance dos objetivos estratégicos e o propósito organizacional. Para os autores, as quatro perspectivas trabalhadas pelo BSC apresentam, no meio organizacional, uma maneira mais precisa de ordenar os tipos variados de propostas de valor, estes por sua vez, capazes de colaborar para as sinergias corporativas.

Para Amorim (2016), a perspectiva dos clientes auxilia as organizações em relação à visão de mercado, acrescentando várias medidas essenciais para resultados, tais como retenção de clientes, obtenção e prospecção de novos, a lucratividade e a presença organizacional no segmento-alvo. Em relação ao aprendizado e crescimento, é focada no crescimento no longo prazo e é considerada a perspectiva base para que a organização consiga atingir seus objetivos nas outras perspectivas trabalhadas, compreendendo indicadores que permitam avaliar o potencial de inovação em seus produtos e processos. Já na perspectiva dos processos internos, primeiro são apontados os processos que a empresa em questão tem como ponto forte e excelência em sua execução, principalmente os relativos à capacidade de oferecer recomendações aptas a atrair e reter clientes. A perspectiva financeira permite aos gestores verificar e confirmar, com foco nos objetivos financeiros, se os resultados obtidos estão de acordo com as estratégias organizacionais previamente definidas para essa perspectiva, tais como: a melhoria de produtividade, o aumento de receitas, a utilização de ativos, a redução de custos e a administração de risco (AMORIM, 2016).

Por fim, Herrero (2005) destaca, no que diz respeito à formulação de estratégias

organizacionais, embora exista um modelo, não tem como todas as empresas, de diversos ramos de atuação diferentes entre si, utilizar um modelo único, tendo em vista que toda empresa possui sua individualidade e um modelo de atuação, que as possibilitam, articular seus objetivos, metas e governança com as ferramentas do Balanced Scorecard, sempre levando em conta a realidade vivenciada. Ou seja, isso significa incluir ou excluir algumas dessas perspectivas conforme cada necessidade e prioridade da organização, instituição ou entidade.

Quadro 1 – Roteiro de entrevistas e referencial teórico

Autores	Conceitos	Questões
Bemfica et al (2016)	Com os bons resultados obtidos em empresas privadas, a administração pública passou a utilizar o BSC para medir seu desempenho [...] com as devidas adaptações e tendo em vista as especificidades da administração pública.	(1) Como você compreende a importância da construção do planejamento estratégico (identidade organizacional e mapa estratégico) para o desenvolvimento do município?
AMORIM (2016)	Dentro da perspectiva dos processos internos, são apontados os processos dos quais a empresa em questão considera como fortes e os quais ela possui excelência em sua execução, principalmente os relativos à capacidade de atrair e reter clientes, em busca de lucros satisfatórios e assim, abarcar também as expectativas de seus acionistas.	(2) Como você compreende a capacidade da ferramenta BSC em promover ajustes e correções nos planos de ação das secretarias?
AMORIM (2016)	(...) Em relação a perspectiva de aprendizado e crescimento, os seus esforços são direcionados para o longo prazo e é considerada a perspectiva base para que a organização consiga atingir seus objetivos nas outras perspectivas, compreendendo indicadores que permitam avaliar o potencial de inovação em seus produtos e processos.	(3) Você compreende que o alinhamento entre os indicadores, metas, projetos e planos de ação, são relevantes para o alcance dos objetivos estratégicos? Como você compreende a ferramenta BSC quanto ao favorecimento da comunicação e feedback entre as equipes das secretarias?
Bemfica et al (2016)	Com os bons resultados obtidos em empresas privadas, a administração pública passou a utilizar o BSC para medir seu desempenho [...] com as devidas adaptações e tendo em vista as especificidades da administração pública.	(4) Comente como tem sido implementado o planejamento estratégico do município em relação às dificuldades e limitações encontradas neste processo.
TCE (2023)	Para estimular os gestores dos municípios no uso da metodologia de planejamento estratégico como ferramenta de gestão, ao final de cada exercício, os municípios participantes do Programa terão seu desempenho avaliado levando em consideração aspectos relacionados ao esforço na implementação da metodologia de planejamento estratégico e os resultados obtidos nos principais indicadores.	(5) Você compreende que a utilização da ferramenta BSC favorece a cultura organizacional e cultura de aprendizado no município?

Bandeira-Gonçalves (2018)	As perspectivas do BSC abrangem tanto os objetivos estratégicos, como também os principais desafios a serem encarados para o alcance desses objetivos e o propósito organizacional. Elas apresentam uma maneira mais precisa de ordenar os tipos variados de propostas de valor, estas por sua vez, capazes de colaborar para as sinergias corporativas.	(6) - Você compreende que a utilização do BSC quanto ferramenta de gestão permite a melhoria de desempenho e de resultados que são alcançados pelo município?
YU et al (2009)	O BSC procura alinhar tanto o planejamento estratégico organizacional, quanto às ações operacionais comuns em toda empresa, alinhando ambos os objetivos delineados na alta administração em sintonia à visão abrangente da organização como um todo.	(7) Como você compreende a utilização do modelo BSC quanto ferramenta de apoio para melhor visualização do futuro em termos de objetivos, indicadores e metas estratégicas do município?
Bandeira-Amorim (2018)	É considerado um instrumento que abrange técnicas gerenciais balizadoras de todo o processo. Que vai de encontro aos objetivos delineados para se chegar ao principal propósito de toda empresa, o lucro e, no caso das organizações públicas, de atingir o bem-estar social, respondendo, de forma assertiva aos acontecimentos e potenciais imprevistos de forma rápida e direcionada.	(8) Como você compreende a relevância da elaboração dos projetos e planos de ação para melhoria da gestão das secretarias?
FELIX; PRADO et al. (2011)	O BSC mantém equilibradas as dimensões orçamentárias e não orçamentárias do negócio, permitindo ao nível estratégico organizacional monitorar os acontecimentos e imprevistos com visão operacional e de longo prazo.	(9) Como você compreende a atividade de monitoramento e medição de desempenho a partir do direcionamento das ações das secretarias proporcionada pela ferramenta BSC?
AMORIM (2016)	(...) Em relação a perspectiva de aprendizado e crescimento, os seus esforços são direcionados para o longo prazo e é considerada a perspectiva base para que a organização consiga atingir seus objetivos nas outras perspectivas, compreendendo indicadores que permitam avaliar o potencial de inovação em seus produtos e processos.	(10) Como você compreende a ferramenta BSC quanto ao favorecimento da comunicação e feedback entre as equipes das secretarias?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para analisar a efetividade do BSC como ferramenta de planejamento estratégico utilizada pelas prefeituras, o roteiro de entrevista foi construído levando como base três perspectivas principais do BSC: Clientes (que no caso da Administração Pública é a Sociedade Civil), Processos Internos e, Aprendizado e Crescimento. A perspectiva Financeira não foi diretamente abordada pois, segundo Amorim (2016), Michael Potter, ainda na década de 1980, procurava outras perspectivas para se administrar, além das puramente financeiras, objetivando englobar a organização como um todo e não somente através de suas finanças. O roteiro de entrevistas possui dez questões abertas e fechadas, que buscam extrair dos respondentes a essência da utilização da ferramenta na visão dos coordenadores do projeto. O referencial teórico aborda os principais autores acerca da temática, com o objetivo de fazer um paralelo com o que é dito na teoria e o que é vivenciado na prática pelos coordenadores e responsáveis pelo planejamento estratégico das prefeituras, desde o momento de implementação da ferramenta até a aplicação dessa pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender aos objetivos propostos, optou-se por um estudo de natureza qualitativa com abordagem descritiva com uso de análise de conteúdo (Bardin, 2015) para análise dos dados. A pesquisa foi realizada por meio da aplicação de um roteiro de entrevistas semiestruturado, com perguntas abertas, que foram realizadas de forma online devido à distância geográfica existente. O questionário foi direcionado aos coordenadores (responsáveis) pelo Programa GPE (Gerenciamento do Planejamento Estratégico - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) ou seja, os servidores responsáveis pela execução e monitoramento do Plano Estratégico. Os municípios convidados a participarem da pesquisa fazem parte do rol de dezenove municípios do Estado de Mato Grosso que participam do Programa GPE desde o início da realização do projeto. O Quadro 1 mostra os principais conceitos e características da ferramenta BSC utilizado para elaboração do roteiro de entrevistas.

A análise e o tratamento de dados foram orientados por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2015). Após utilização do roteiro semiestruturado, foi desenvolvido o processo de categorização para o tratamento, interpretação e posterior análise de dados.

3.1 Universo e Amostra

O universo da pesquisa de campo é composto por três prefeituras de municípios diferentes; estas não serão identificadas e foram escolhidas de forma aleatória, uma vez que aceitaram participar da entrevista e que são participantes do projeto GPE desde o início das atividades do projeto.

A determinação pela escolha das prefeituras que foram convidadas a participar do estudo foi definida por fazer parte do Programa GPE desde o seu início, e a escolha se deu através do critério de conveniência.

3.1.1 Programa GPE

Elaborado e aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o GPE cidadão, segundo o próprio TCE, é uma ferramenta de controle social disponibilizada para que a própria sociedade mato-grossense possa verificar os resultados obtidos dentro do Plano Estratégico de seus respectivos Municípios. Por essa plataforma, tanto a comunidade, quanto os conselhos de políticas públicas fazem o acompanhamento em relação ao que está sendo executado pelo gestor do Município e poderão ajudar, contribuindo na definição de estratégias de atuação que contribuam para o alcance dos objetivos previamente planejados (TCE, 2023).

Este projeto, que visa a participação social, além de mapear os objetivos já conquistados, tem como principal foco uma maior fiscalização e ampliação da transparência da gestão pública em nível Municipal. A cada novo avanço dentro do projeto GPE, os resultados são divulgados no próprio site do GPE Cidadão, que por sua vez tem sua base de dados alimentada por um Secretário Municipal que é responsável pela divulgação de tais dados e fatos relevantes.

Para efeito de estimular os gestores dos municípios no uso da metodologia de planejamento estratégico como ferramenta de gestão, ao final de cada exercício, os municípios participantes do Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico tem seu desempenho avaliado levando em consideração aspectos relacionados ao esforço na implementação da metodologia de planejamento estratégico e os resultados obtidos nos principais indicadores (TCE, 2023).

Este programa surgiu a partir da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) instituído no ano de 2012. Atualmente é ofertado aos 141 municípios do Estado, sendo

a adesão realizada a partir da assinatura do termo de compromisso pelo prefeito. Dezenove municípios do Estado de Mato Grosso fazem parte do programa desde o seu início, e a partir do ano de 2022, houve proposta de extensão do projeto com adesão de novas prefeituras, que com apoio do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso deram início a elaboração do plano estratégico com a utilização da ferramenta BSC.

3.2 Coleta e tratamento de dados

O procedimento de análise de dados adotado por este estudo foi a análise de conteúdo proposta por Bardin (2015). Segundo a autora a análise de conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que emprega procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens”.

O tratamento dos dados foi realizado a partir da análise das respostas obtidas através do roteiro semiestruturado, e posteriormente, passou pelo processo de codificação e categorização.

O Quadro 2 mostra as categorias deste estudo organizado pelo pesquisador a partir dos dados narrados pelos entrevistados.

Quadro 2 - Apresentação das categorias Identificadas na Coleta de Dados

Objetivo Geral	Analisar a efetividade da utilização da ferramenta BSC como base do monitoramento do plano estratégico em Prefeituras do Estado de Mato Grosso, que aderiram ao Projeto GPE - Gerenciamento do Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de TCE/MT.
Objetivos Específicos	Categorias
a) Identificar as potencialidades e fragilidades da ferramenta BSC quanto ferramenta de monitoramento e gestão de resultados;	(C1) Importância da construção do planejamento estratégico (C2) Capacidade da ferramenta BSC em promover ajustes e correções nos planos de ação (C3) Alinhamento entre os indicadores, metas, projetos e planos de ação.
b) Descrever quais são os resultados obtidos a partir da utilização da ferramenta BSC no monitoramento do plano estratégico, a partir da visão dos servidores públicos ecoordenadores do projeto nos municípios.	(C4) dificuldades e limitações na implementação do Planejamento Estratégico. (C5) Favorecimento da cultura organizacional e cultura de aprendizado (C6) BSC quanto ferramenta de gestão que permite a melhoria de desempenho e de resultados
c) Analisar se a utilização dessa ferramenta é efetiva através do olhar crítico dos servidores municipais.	(C7) BSC quanto ferramenta de apoio para melhor visualização do futuro em termos de objetivos, indicadores e metas estratégicas do município. (C8) Elaboração dos projetos e planos de ação voltados para a melhoria da gestão. (C9) Atividade de monitoramento e medição de desempenho. (C10) BSC quanto ao favorecimento da comunicação e feedback.

Fonte: Elaborado pelos autores

4 Resultado e Discussão

Para melhor visualização e entendimento, as respostas foram divididas em três blocos e analisado de forma a comparar os principais resultados com os objetivos específicos previamente definidos. De C1 a C3; de C4 a C6 e; por fim, de C7 a C10, criando um paralelo das respostas dos coordenadores com as principais abordagens citadas pelos autores no referencial teórico. Vale ressaltar que este estudo busca responder a efetividade da ferramenta BSC no que diz respeito as percepções dos coordenadores do projeto GPE, com limitação do campo de pesquisa em apenas três prefeituras respondentes.

4.1 Análise Integrada das categorias C1 a C3

As categorias de C1 a C3, analisadas com base nas narrativas dos entrevistados, sobre a identificação das potencialidades e fragilidades da ferramenta BSC quanto ferramenta de monitoramento e gestão de resultados, foi identificado na pesquisa que três categorias procuram responder a esse objetivo específico. A “categoria 1” foi identificada como Importância da construção do planejamento estratégico, a “categoria 2” trata da capacidade da ferramenta BSC em promover ajustes e correções nos planos de ação e, por fim, a “categoria 3” aborda o alinhamento entre os indicadores, metas, projetos e planos de ação. Com base nas categorias demonstradas de C1 a C3, suas respectivas narrativas foram apresentadas no “Quadro 3”, onde é possível apontar que as prefeituras pesquisadas acreditam nas potencialidades da ferramenta BSC, entretanto, enfrentam algumas dificuldades técnicas que muitas vezes impossibilitam a plena utilização de todas as suas funcionalidades.

Em relação a importância do planejamento estratégico, que é abordada na “Categoria 1”, para Bemfica *et al* (2016), devido aos bons resultados apresentados na administração privada, o BSC passou a ser utilizado na administração pública para mensurar e medir seu desempenho [...] com as devidas adaptações e, tendo em vista as especificidades da administração pública, objetivando fazer um bom planejamento estratégico, porém, no decorrer da pesquisa identificou-se nas narrativas dos entrevistados que, dois desafios são apresentados:

I – Por se tratar de um órgão público, a falta de alinhamento entre política de estado e política de governo cria-se um conflito de interesses e faz com que os objetivos mudem ao longo do processo e/ou não abarquem a todas as secretarias, sendo um grande desafio a conciliação dessas duas esferas. E, II – a falta de conhecimento técnico empobrece a pactuação das metas. De acordo com as narrativas dos entrevistados em relação a “categoria 2”, em relação as metas de curto/longo prazo são ótimas para demonstrar o desempenho, porém, seus operadores ainda precisam de mais conhecimento técnico para o uso da ferramenta, consequentemente, não havendo sinergia e troca de ideias entre as secretarias.

Por fim, com as narrativas dos respondentes foi possível concluir que a “categoria 3”, não foi atingida, pois devido aos problemas identificados, as secretarias não apresentam um trabalho integrado, do qual na visão dos técnicos “tem que ter objetivos e metas que englobe vários setores”, e isso não ocorre pois os resultados são apresentados em “ilhas”, ou seja, cada secretaria trabalhando isoladamente e não se utilizando de um mesmo caminho para se atingir o mesmo fim.

Quadro 3 – Análise das categorias (C1 a C3) pertinentes ao objetivo específico I

Categorias	Narrativas
------------	------------

C1 - importância da construção do planejamento estratégico	“Fundamental e ao mesmo tempo desafiador. Através do planejamento das ações podemos identificar onde estamos, onde queremos chegar e o que faremos para atingir as melhorias para o município. Quando estabeleço um padrão de avaliação com base em algo que já foi testado torna-se mais eficaz o processo, há ganhos de tempo, de construção de ideias e principalmente, maiores chances de resultados mais precisos. Considero desafiador quanto ao alinhamento entre gestão e política, a tendência é seguirem caminhos opostos.”
C2 - relevância da elaboração dos projetos e planos de ação	“As metas de curto/longo prazo são ótimas para demonstrar o desempenho, contudo os operadores ainda precisam de um pouco mais de conhecimento técnico para o uso da ferramenta”.
C3 - alinhamento entre os indicadores, metas, projetos e planos de ação	“sim, porém tem que ter objetivos e metas que englobe vários setores”. “Gestão de pessoas envolvidas. Quando troco ideias com a equipe gero construção de ideias, críticas e novos desafios. A ferramenta BSC demanda que haja esta troca. O que nem sempre acontece”.

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise do Quadro três refere-se ao primeiro objetivo específico definido, do qual procura identificar as potencialidades e fragilidades da ferramenta BSC quanto ferramenta de monitoramento e gestão de resultado, do qual, através da análise dos respondentes procurou evidenciar a importância da construção do planejamento estratégico, a capacidade da ferramenta BSC em promover ajustes e correções nos planos de ação e o alinhamento entre os indicadores, metas e projetos.

4.2 Análise Integrada das categorias C4 a C6

A análise integrada das categorias de C4 a C6, conforme narrativa dos respondentes, sobre quais são os resultados obtidos a partir da utilização da ferramenta BSC no monitoramento do plano estratégico, a partir da visão dos servidores públicos e coordenadores do projeto nos municípios, foram identificadas três categorias que vem de encontro a este segundo objetivo específico. A “Categoria 4” aborda sobre as dificuldades e limitações na implementação do Planejamento Estratégico. A “Categoria 5” trata sobre o favorecimento da cultura organizacional e cultura de aprendizado e, a “Categoria 6” questiona sobre o BSC quanto ferramenta de gestão, que permite a melhoria de desempenho e de resultados.

Com base nas categorias acima mencionadas, e suas respectivas narrativas apontadas no “Quadro 4”, foi possível identificar uma relação inversa do que Bandeira e Gonçalves (2018) aponta em relação as perspectivas que abrangem tanto os objetivos estratégicos, como também os principais desafios para o alcance do propósito organizacional, em relação a uma das perspectivas trabalhadas no BSC, a de aprendizado e crescimento.

Em relação a “Categoria 4”, para os respondentes, a dificuldade está na capacitação e no conhecimento daqueles que gerenciam o planejamento estratégico nas secretarias, alinhando-os aos processos já existentes nos municípios, tais como PPA, Pacto Municipal entre outros. Novamente pode-se perceber que a falta de conhecimento técnico faz com que a ferramenta seja subutilizada.

Já a “Categoria 5” e a “Categoria 6, ao mesmo tempo que proporciona uma mudança na cultura de como as coisas devem ser gerenciadas, fica evidente que, na visão dos servidores públicos e coordenadores, até podem ter tido algumas alterações no que diz respeito aos objetivos, entretanto, nada de muito profundo ao ponto que ocorra uma grande mudança na esfera cultural e de aprendizado dos técnicos e funcionários, ou algo que passará de políticas de governo, para políticas de estado, fazendo com que os funcionários, muitas vezes prefiram trabalhar com “ferramentas de planejamento estratégico já existentes e regulamentadas” dentro das Prefeituras.

Quadro 4 – Análise das categorias (C4 a C6) pertinentes ao objetivo específico II.

C4 - Dificuldades e limitações na implementação do Planejamento Estratégico.	“A dificuldade é a capacitação e conhecimento das pessoas que executam o planejamento estratégico nas secretarias. O processo de desenvolvimento no município é através dos alinhamentos dos planos já existentes no município (PPA, Pacto Municipal, Pacto Estadual e afins).”
C5 - Favorecimento da cultura organizacional e cultura de aprendizado	“A cultura organizacional sofreu algum avanço e ajuste, contudo a de aprendizado e conhecimento não.”
C6 - BSC quanto ferramenta de gestão permite a melhoria de desempenho e de resultados	“Por conta do monitoramento e acompanhamento o BSC auxilia na visibilidade dos indicadores, contudo a cultura de gestão estratégica poder ser feita ao reconhecer as peças ou ferramentas de planejamento estratégico existentes e regulamentadas.”

Fonte: Elaborado pelos autores

Em relação a análise do Quadro quatro, refere-se ao segundo objetivo específico definido, que procura descrever quais são os resultados obtidos a partir da utilização da ferramenta BSC no monitoramento do plano estratégico, a partir da visão dos servidores públicos e coordenadores do projeto nos municípios, ao qual objetivou demonstrar quais são as dificuldades e limitações na implementação do Planejamento Estratégico, até que ponto há o favorecimento da cultura organizacional e cultura de aprendizado e, se BSC, quanto ferramenta de gestão, permite a melhoria de desempenho e de resultados.

4.3 Análise Integrada das categorias C7 a C10

Por fim, em relação a análise das categorias integradas de C7 a C10, com suas respectivas narrativas identificadas no “Quadro 5”, foi questionado se a utilização dessa ferramenta é efetiva através do olhar crítico dos servidores municipais. Para tanto, foram identificadas quatro categorias que respondem ao terceiro e último objetivo específico.

A “Categoria 7” questiona aos respondentes do município se o BSC, quanto ferramenta, se ela serve como apoio para melhor visualização do futuro em termos de objetivos, indicadores e metas estratégicas do município. Já a “Categoria 8” aborda sobre a elaboração dos projetos e planos de ação voltados para a melhoria da gestão. A “Categoria 9” trata da atividade de monitoramento e medição de desempenho e, a “Categoria 10” questiona se BSC favorece a comunicação e feedback.

Na visão dos respondentes, por mais que a ferramenta BSC seja relevante quanto a visualização do futuro e, para o sucesso dos projetos dentro das secretarias, a proposta precisa

ser mais bem trabalhada, do qual, ainda necessita adquirir maturidade dentro da administração pública. Em relação a melhoria de gestão dentro da administração municipal, a maioria dos funcionários acreditam ser relevante como ferramenta teórica e englobam sim a necessidade de implementar ou desenvolver a cultura de planejamento nas secretarias. Por fim, em relação a melhoria de comunicação e feedback, acreditam que os indicadores são mais setoriais, com pouca interação entre as secretarias”.

Quadro 5 – Análise das categorias pertinentes ao objetivo específico III.

<p>C7 - BSC quanto ferramenta de apoio para melhor visualização do futuro em termos de objetivos, indicadores e metasestratégicas do município?</p>	<p>“A proposta do BSC é muito boa, mas ainda necessita adquirir maturidade dentro da administração pública, principalmente no que diz relação a análise situacional (relação dos objetivos com matriz SWOT) e a correlação dos objetivos com os indicadores, ou seja, o indicador realmente mede o objetivo?”</p>
<p>C8 - Elaboração dos projetos e planos de ação voltados para a melhoria da gestão.</p>	<p>“Relevante como ferramenta teórica e demonstra a necessidade de implementar ou desenvolver cultura de planejamento nas secretarias.”</p>
<p>C9 - Atividade de monitoramento e medição de desempenho</p>	<p>“Relevante para o sucesso de todos os projetos das Secretarias. Sem monitoramento do que está sendo feito não saberemos onde e nem como estamos indo. Ações planejadas tem que ser base de uma gestão estratégica. A ferramenta BSC auxilia passo a passo esse caminho direcionando esforços, investimentos e correções necessárias.”</p>
<p>C10 - BSC quanto ao favorecimento da comunicação e feedback.</p>	<p>“Muitos indicadores acabam sendo mais setoriais, pouca interação entre as secretarias”</p>

Fonte: Elaborado pelos autores

Por fim, a análise do Quadro cinco, refere-se ao terceiro objetivo específico definido, do qual abarca acerca da utilização da ferramenta BSC, se é efetiva através do olhar crítico dos servidores municipais. Para responder a esses questionamentos é abordado aspectos quanto a utilização da ferramenta como apoio para melhor visualização do futuro em termos de objetivos, indicadores e metas estratégicas do município, a elaboração dos projetos e planos de ação voltados para a melhoria da gestão, atividade de monitoramento e medição de desempenho e, por último, quanto ao favorecimento da comunicação e feedback.

5 Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar a efetividade da utilização da ferramenta BSC, quando utilizada para monitoramento e realinhamento da execução do plano estratégico das prefeituras dos municípios do estado de Mato Grosso, que aderiram ao Programa GPE. E, através da percepção dos servidores públicos participantes desta pesquisa, pode não ser eficaz, assim não respondendo positivamente ao objetivo de pesquisa. Para tanto, a metodologia utilizada neste estudo foi a pesquisa qualitativa e, como técnica, utilizou-se a análise de

conteúdo por meio da coleta de dados, com roteiro de entrevistas semiestruturadas, cujo público-alvo foram os coordenadores do Programa GPE nos municípios, programa este, conduzido pelo Tribunal de contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT.

Através da categorização construída com base nos objetivos específicos, e nas dez categorias explicitadas, a partir da coleta de dados nas entrevistas com coordenadores do projeto GPE de três municípios, apontou os seguintes achados: os resultados aqui apresentados demonstram que na esfera pública, ao que tudo indica, devido a não adaptação da ferramenta a realidade do servidor público e das pastas de planejamento e estratégia no momento de sua implementação, não conseguem mensurar até o momento de coleta de dados desta pesquisa, quais eram os objetivos pactuados que tinham sido alcançados com o uso do BSC e, conseqüentemente a ferramenta seja considerada apenas mais processo ocasionando assim, dificuldades nas apresentações de resultados que demonstre sua eficácia em sua totalidade.

Verificou-se também a importância de desenvolver a cultura do planejamento dentro das secretarias, pois foi apontado pelos coordenadores como sendo peça fundamental para essa mudança não acontecer, a falta de conhecimento e de preparo dos técnicos a respeito da ferramenta implementada pois, na visão dos coordenadores, a falta de preparo técnico, faz com que haja um empobrecimento de todo o processo. Ainda, foram identificadas dificuldades na comunicação entre as pastas de cada Município e, conseqüentemente na sinergia e no feedback de forma geral, sendo estes mais constantes e mais visíveis em cada secretaria separadamente. Os últimos pontos identificados como problemático para o não avanço da ferramenta em sua plenitude, foram: a mudança de cultura organizacional, a falta de análise situacional e, dos objetivos virem de encontro a matriz SWOT já definida, ou seja, uma nova ferramenta, mas como mesmo jeito de se realizar as tarefas, conseqüentemente, não apresentando um resultado integrado, mas vários resultados alcançados por caminhos diferentes, sem muitos avanços nas esferas de aprendizado e crescimento.

Assim, pode-se perceber, através da narrativa dos gestores que eles até concordam que o BSC é uma ferramenta muito importante na mensuração dos resultados, entretanto, a falta de qualificação técnica, junto com a comunicação precária entre as secretarias de cada Município, faz com que o BSC seja apenas mais um processo a ser executado, dentre os muitos já existentes e, já bem mais adaptados ao dia a dia dos servidores.

Este estudo pode contribuir de forma acadêmica para a implementação da ferramenta em outros tipos de organizações, trazendo uma visão gerencial acerca de uma ferramenta que, a princípio fora formulada para a iniciativa privada, ser implementada na gestão pública. Como limitação de pesquisa, o campo de estudo e entendimento acerca do BSC foi que apenas três municípios do Estado responderam a pesquisa. Sendo assim, sugere-se para pesquisas futuras, ampliar o escopo de entendimento com mais prefeituras respondendo ao formulário para assim, termos uma visão ampla e de diversos pontos sobre a experiência com a utilização da ferramenta.

Por fim, sugere-se que a utilização da ferramenta BSC pode não ser efetiva para elaboração, acompanhamento e monitoramento do plano estratégico dos municípios do Estado de Mato Grosso, sob o olhar dos coordenadores do Projeto GPE, instituído pelo Tribunal de contas do estado, que utiliza tal ferramenta como base na execução do referido projeto. Conclui-se que o projeto GPE, na visão dos coordenadores participantes, contribuiu de forma sintética, pois até o presente momento, não foram identificados resultados creditados ao projeto em si. Contudo, novas pesquisas devem ser desenvolvidas com outras organizações públicas que utilizam o BCS como ferramenta de acompanhamento e monitoramento do plano estratégico, a fim de reforçar estes achados e identificar outros dados que possam contribuir para o desenvolvimento da gestão pública estratégica.

REFERÊNCIAS

- AFONSO; R. W.; ROMANO; M.; JÚNIOR; D. S. S.; PORTUGAL; G. T. Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania - FGV**. Janeiro/2015
- BANDEIRA; H. T.; AMORIM; T; N. G. O Balanced Scorecard do Ministério Público da União: peculiaridades e inter-relações dos mapas estratégicos. **Revista Sistema & Gestão**. Vol 13 N° 03. setembro/2018.
- BEMFICA, M. F. C; Prates, R. C.; CALLADO, A. A. C. (2016), Balanced Scorecard no setor público: uma análise dos mapas estratégicos dos ministérios públicos estaduais. In: **SIMPCONT – Simpósio de controladoria da UFRPE**, 1, 2016,
- Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 2015.
- BANDEIRA; H. T.; AMORIM; T; N. G. O Balanced Scorecard do Ministério Público da União: peculiaridades e inter-relações dos mapas estratégicos. **Revista Sistema & Gestão**. Vol. 13 N° 03. setembro/2018.
- Coltro, M. R.; Pazzini, E. S. F. (2016), O papel do planejamento estratégico em uma organização. **Caderno profissional de administração - UNIMEP**, Vol. 6, No. 2, pp. 136–156. Disponível
- Fernandes, A. G.; Furtado, R. P. M.; Ferreira, P. A. (2016), Aplicação do Balanced Scorecard no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso DAE/UFLA. **Revista Economia e Gestão**, Vol. 16, No. 42, pp. 218–244.
- Ghelman, S.; Costa, S. R. R. (2006), adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: **SIMPEP – Simpósio de engenharia de produção**, 13, 2006.
- Hu, B.; Wildburger, U.; Strohhecker, J. (2017), Strategy map concepts in a balanced scorecard cockpit improve performance. **European Journal of Operational Research**, Vol. 258, No. 2, pp.664-676.
- KALLÁS, David. Balanced Scorecard: aplicação e impactos. Um estudo com jogos de empresas. **Dissertação (Mestrado)**. São Paulo: FEA/USP, 2003.
- KAPLAN, R.S.; NORTON, D. P.. The Balanced Scorecard measures that drive performance. *Harvard Business Review*, v.70, n.1, p.71-79, 1992.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Organização Orientada para a Estratégia: como as empresas que adotaram o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2000.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Mapas Estratégicos: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2004.
- KAPLAN, R. S.; Norton, D.P. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business School Publishing**. 1997.
- NIVEN, P. R. Balanced Scorecard Passo-a-Passo: elevando o desempenho e mantendo resultados. Rio de Janeiro: Ed. **Qualitymark**, 2007.
- Northcott, D.; Taulapapa, T. M. (2012), Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: issues and challenges. **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 25, No. 3, pp. 166-191.
- Pereira, M. F. Administração Estratégica. Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis; **CAPES, Universidade Aberta do Brasil**, Brasília 2011.
- PETRI; S. M.; ROSA; M. M.; BERNARDO; F. D.; BIANCO; P. Gestão Pública Através de Mapas Estratégicos do Balanced Scorecard: Um Estudo de Caso do Festival Floripa Teatro Isnard Azevedo. **Revista Catarinense Contábil**. Vol 13 N° 40. setembro/2014.
- PINTO, Rogério F. “As reformas do estado e o paradigma da nova economia institucional”. In:

PEIXOTO, João Paulo M. Governador São Paulo: **Editora Atlas**. 2008.

SIL N VEIRA; M.; PETRI; S. M. Balanced Scorecard em instituições de ensino: aplicação em um instituto federal de Santa Catarina. **Revista Brasileira de Administração Científica**. Vol 08 Nº 03. novembro/2017.

ZACCARELLI, Sérgio B. Estratégia e sucesso nas empresas. São Paulo: **Saraiva**, 2002.

YU, M. L.; HAMID, S.; IJAB, M. T.. The e-Balanced Scorecard (e-BSC) for measuring academic staff performance excellence. **Higher Education**, v.57, n.6, p.813-828, 2009.