

# GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS E *BALANCED SCORECARD* EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Sandro Trescastro Bergue\*

**Resumo:** Este artigo aborda a relevância do planejamento estratégico na administração pública, destacando a importância da dimensão humana do aparelho administrativo concebida nessa perspectiva. Evidencia-se as potencialidades do uso do *balanced scorecard* como ferramenta de gerenciamento estratégico, assinalando a necessidade de adaptação das perspectivas inerentes ao modelo original à realidade do setor público estatal. São perspectivas estratégicas destacadas: usuários e contribuintes; estrutura; processos; e pessoas, com especial ênfase sobre esta última. Nesse contexto, destacam-se as deficiências das políticas e práticas de pessoal vigentes, sinalizando-se para a possibilidade de introduzir mudanças conceituais e culturais com sensíveis reflexos no desempenho gerencial das organizações pública.

**Palavras-chave:** Administração pública. Recursos humanos. Estratégia. *Balanced scorecard*.

**Abstract:** This paper deals with the relevance of strategic planning in public administration, specially the importance of the human element of administrative systems conceived from that point of view. The potential of balanced scorecard use is emphasized as a strategic management tool, calling to the attention of the necessity of adaptation of points of view related to the original model to the state public reality. This work approaches some strategies such as users and taxpayers, structure, processes and people with a special emphasis on the last one. In this context policies and personal dealings deficiencies are pointed out, stressing the possibility of both cultural and conceptual changes with noticeable results in the management performance of public organizations.

**Key words:** Public Administration. Human resources. Strategic planning. *Balanced scorecard*.

**JEL Classification:** M1 – Business administration. M12 – Personnel management. M13 – Entrepreneurship.

---

\* Professor da Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Administração Pública – PPGA/UFRGS. Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do RS. Email: bergue@tce.rs.gov.br.

Análise	Porto Alegre	v. 16	n. 2	p. 265-284	ago./dez. 2005
---------	--------------	-------	------	------------	----------------

## 1 Introdução

Poucos fenômenos sociais têm alcançado tão elevados níveis de consenso quanto o crescente dinamismo das relações operadas no ambiente em que se inserem as organizações. A frequência e intensidade com que rupturas e mudanças ocorrem na atualidade não têm precedentes na história das organizações; de forma que, *vis-a-vis* o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições, assiste-se a uma crescente fragilização da segurança nas relações que se estabelecem entre pessoas, grupos e entidades. A estabilidade ambiental pode ser tomada, portanto, como um traço constitutivo do passado recente, inclusive no âmbito das relações internas e externas às organizações do setor público. No período em que os cenários futuros de gestão estavam circunscritos às previsões contidas em instrumentos de programação econômico-financeiras tradicionais a ênfase de planejamento na administração pública, especialmente o de longo prazo, concentrava-se na dimensão fiscal e na fragmentação do gasto. Naquele contexto, o principal vetor de gestão estratégica da dimensão humana da estrutura estatal restringia-se ao comportamento da trajetória descrita pelos gastos com pessoal. Ainda recentemente essa dimensão do gasto público – remuneração de pessoal, ou mesmo treinamento e desenvolvimento de pessoas – vem sendo tratada sob uma perspectiva essencialmente absoluta, ou referenciada a parâmetros de receitas e gastos agregados<sup>1</sup>, desconsiderando-se os efeitos da produtividade sobre a formação do custo global ou setorial do componente humano nas organizações públicas.

Busca-se, para tanto, assinalar a necessidade de transcender a esfera da definição de objetivos de longo prazo das organizações e avançar sobre o campo da formulação de estratégias para a sua consecução. Segue-se, pois, à concepção da estratégia o mais significativo desafio gerencial, qual seja, sua implementação e avaliação orientadas para a geração de valor.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, os montantes ou percentuais alcançados pelos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, ou à despesa total do órgão ou entidade.

Este estudo tem o propósito de sinalizar a necessidade de reflexões mais profundas acerca da necessidade de formulação de objetivos institucionais de longo prazo seguida da concepção e implementação de estratégias de gestão de pessoas em organizações do setor público à luz do modelo geral do *balanced scorecard* – *BSC*, destacando o imperativo de sua adaptação para organizações do setor público, notadamente em se tratando de organismos da denominada administração direta. É preciso referir, neste particular, que a gestão de organizações sem fins lucrativos, conforme já assinado por Kaplan e Norton (2000), requer a abordagem de elementos que podem se mostrar sensivelmente deslocadas em relação à proposição original. Figura, ainda, como finalidade dessa abordagem a evidenciação da dimensão humana como nó central do funcionamento dos organismos estatais, impondo-se assegurar a esse componente do modelo um especial tratamento em termos de estratégia para a geração de valor futuro com vistas à produção de bens e serviços públicos desejados pelos contribuintes.

Nas duas seções iniciais são lançados os fundamentos conceituais necessários à incursão pretendida em relação ao tema, alcançando aspectos culturais afetos à administração pública em geral. Na seção 3 são evidenciadas as dimensões básicas do modelo de *balanced scorecard* proposto por Kaplan e Norton (2000); seguindo-se, na seção 4, uma abordagem orientada para sua adaptação ao contexto específico das organizações públicas. A seção 5 concentra aspectos inerentes à dimensão humana do modelo *BSC*, destacando o papel do agente público nessa totalidade; sobrevindo, após, as considerações finais sobre o tema.

## 2 Estratégia e planejamento na administração pública

O planejamento como atividade integrante e indissociável do ciclo administrativo pode ser definido, de forma sintética, como a antecipação de cenários de atuação e o estabelecimento dos correspondentes objetivos organizacionais. A esse esforço segue-se a definição dos estágios e da trajetória de consecução desses objetivos, estruturados segundo diferentes horizontes de gestão. Trata-se, de fato, o planejar, de um

processo complexo e contingente, que exige a devida adaptação de suas fases e ações, observados os diferentes períodos e realidades organizacionais. Não há, portanto, um modelo de planejamento ideal passível de utilização generalizada para qualquer tipo de organização; constituindo, sim, um processo cíclico, de construção essencialmente interior, intensamente integrado ao ambiente, e orientado para o desenvolvimento gerencial.

No que se refere ao aspecto temporal, além das já consolidadas ferramentas de suporte à gestão de curto prazo, a função planejamento tem desenvolvido tecnologias que visam a incorporar, de forma concêntrica com os mecanismos de planejamento para o horizonte imediato, uma perspectiva de longo prazo – também denominada *estratégica*. De fato, a abordagem da dimensão estratégica do planejamento não pode prescindir da prévia definição desse qualificativo. Convencionou-se, assim, denominar como *estratégica* a perspectiva de planejamento que incorpora diretrizes e ações organizacionais gerais e macroorientadas, visando a uma inserção de escopo temporal e espacial mais amplos. Para Wright et al. (2000, p. 24) a estratégia “*refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização*”.

A estratégia pode ser compreendida como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado de uma organização em um cenário futuro identificado. Contempla, portanto, as diretrizes estruturantes dos atos de gestão, orientadas pela missão e objetivos organizacionais de natureza mais perene, admitindo-se a composição de ações setoriais devidamente integradas, entre as quais aquelas afetadas à gestão de pessoas.

O planejamento em nível estratégico, segundo Pfeiffer (2000), apresenta dois propósitos centrais, quais sejam, a concentração e direcionamento das forças internas à organização, e a análise ambiental com vistas à sua adaptação aos desafios emergentes<sup>2</sup>. Nesses termos, a postura gerencial

---

<sup>2</sup> A abordagem orientada para o ambiente não “*significa supor que o futuro, mas apenas, que a análise das mudanças e das possibilidades de adaptação aumentam a margem de manobra de uma organização para lidar melhor com eventuais conflitos ou crises que poderão surgir*” (Pfeiffer, 2000, p. 8).

estrategicamente orientada traduz-se em uma sucessão de atos capazes de adicionar valor ao produto da ação estatal – os objetivos de longo prazo. Sabe-se que a adição de valor decorre da transformação<sup>3</sup>, que, por sua vez, se processa essencialmente no plano operacional. Daí um dos mais significativos desafios de gestão – conceber um sistema gerencial capaz de traduzir os elementos gerais da estratégia em ações específicas compreensíveis aos integrantes da base. É de se acentuar que essa ‘comunicação’ entre os níveis estratégico e operacional reveste-se de elevado grau de precariedade, sobretudo em razão dos diferentes enfoques de compreensão dos fenômenos organizacionais. Nesse complexo cenário emergem as perspectivas setoriais ou funcionais, entre as quais a de recursos humanos com a questão central: de que forma deve posicionar-se esta área para contribuir na consecução da estratégia?

Segundo Becker et al. (2001), a orientação da área de recursos humanos deve concentrar-se em contribuir para a configuração de uma arquitetura estratégica que contemple um sistema de mensuração capaz de demonstrar, inequivocamente, o impacto dessa função administrativa sobre o desempenho da organização. No plano governamental, a integração da gestão estrategicamente orientada de pessoas com o plano global de longo prazo implica a articulação entre as ações de diversas áreas de inserção do Poder Público – saúde, educação, obras, administração, etc. Sendo assim, essa peça de planejamento associa-se, necessariamente, a instrumentos de gestão tradicionais como o Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e à Lei Orçamentária Anual, com o propósito de integrar a gestão de pessoas com os objetivos globais e setoriais definidos pelo ente ou órgão, especialmente na definição de programas (administrativos e finalísticos) e as correspondentes metas de gestão.

Atualmente mais raras, mas no passado bem mais frequentes, são as oportunidades em que os gestores manifes-

---

<sup>3</sup> Deve ser compreendido na acepção ampla, não restrita à perspectiva de mudança nas condições físicas, mas contemplando a noção de adição de valor especialmente pela incidência do conhecimento, tal como ocorre nos processos decisórios.

tam que o planejamento causa engessamento da ação administrativa, comprometendo a flexibilidade alocativa de recursos em casos de contingência ou evento inesperado; que planos geram restrições à inovação, ou seja a possibilidade de que, no curso do exercício financeiro, alternativas mais econômicas possam ser encontradas para o atendimento das demandas sociais, ou ainda, o mais grave; que a realidade de atuação da Administração está restrita a um ambiente pequeno (notadamente no caso das administrações locais), restando desnecessária a formalização de planos de governo, que estão perfeitamente delineados na “*cabeça do Administrador*”; entre outros aspectos. Na linha crítica ao argumento do “*engessamento*”, De Toni (2002, p. 957), destaca que em oposição ao processo decisório diário, essencialmente intuitivo e “*lotérico*”, o planejamento “*é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão*”.

Esses posicionamentos refratários e obstaculizadores da ação governamental planejada tratam-se de expressões que evidenciam uma fragilidade conceitual envolvendo a definição e o escopo do processo de planejamento, que muitas vezes é visto como uma peça estática e desprovida de mecanismos de ajuste. Contribui para a formação desse juízo deficiente sobre o planejamento a dificuldade de reconhecer o *planejamento* como um *processo* – e sendo assim, dinâmico – e não um *plano*, este um produto específico daquele processo, efetivamente fechado e dotado de validade limitada, que deve ser observado até a superveniência de alterações formais. No que concerne às limitações impostas à consolidação do planejamento na administração pública, Giacobbo (1997, p. 96) refere as seguintes: (a) falta de especificidade organizacional entre as unidades meio e fim (relação de igualdade formal); (b) fragilidade da unidade de planejamento (priorização dos aspectos orçamentários e contábeis em detrimento do planejamento); (c) fragmentação das políticas e recursos disponíveis; (d) falta de integração dos objetivos e ações; (e) controles desvinculados de uma avaliação de desempenho (controles voltados, quase que exclusivamente, para os meios e os aspectos formais, em vez da avaliação do desempenho, dos resultados).

Sob essa perspectiva, se analisadas em sua integralidade algumas peças de planejamento, especialmente na esfera local de governo, pode-se verificar, por exemplo, que a ação genérica de gestão citada como “*Ampliação e qualificação do quadro funcional*”, ou proposta congênere, consta como ‘meta’ em parcela significativa dos órgãos integrantes da Administração (Gabinete do Prefeito, Administração, Fazenda, Obras, Educação, etc.). Frente a essa constatação, algumas das questões que se impõem são: em que se fundamentam essas metas? Como estão articuladas? Como se dão suas projeções e quantificações? Ou mais, até que ponto são definidas com compromisso real de cumprimento (não figurando apenas como definições para fazer frente a uma exigência legal)?<sup>4</sup>

Em que pesem, pois, todos os esforços empreendidos mais recentemente por organizações de vanguarda do setor privado comprometidas com a valorização das pessoas como ativos essenciais para a geração de riqueza, e os contrastes práticos dessa evolução conceitual observados sob a perspectiva do setor público, não se tem constatado movimentos mais consistentes orientados para uma ruptura com o padrão gerencial vigente, por vezes marcado por fortes traços burocrático-patrimonialistas, e o desenvolvimento dessa área na esfera pública. Não obstante as questões afetas à gestão de ‘pessoal’ tenham, nos últimos anos, ocupado espaço significativo na pauta de preocupações dos governos em todas as esferas políticas, essa atenção tem se traduzido, essencialmente, em sua dimensão econômica e financeira, ou seja, como ‘despesa com pessoal’. Os estudos que vêm sendo levados a efeito, e a literatura especializada produzida nessa área, têm concentrado importantes esforços em definir o que pode, e o que não pode ser considerada despesa com pessoal; formas de limitar a trajetória evolutiva desses gastos, alternativas para contingenciar o incremento de pessoal no setor público; desenvolvimento de mecanismos normativos

---

<sup>4</sup> Nessa mesma linha, caso se pretenda adentrar ao mérito das políticas de treinamento e desenvolvimento no âmbito do setor público, pergunta-se: onde estão definidas? Como foram levantadas, direcionadas e selecionadas? Quais são as demais políticas de aderência? Diante desse cenário, pode-se perceber o quanto frágeis podem, por vezes, mostrar-se as ações de governo no campo da gestão de pessoas em organizações públicas.

visando a restringir eventuais ofensas a princípios gerais de gestão pública; entre outros aspectos pontuais. É preciso reconhecer, no entanto, que a despeito de sua relevância, as ações citadas podem ser percebidas como esforços de caráter essencialmente *reativo* em relação a uma situação estrutural já consolidada.

Carece, portanto, a Administração pública, de diretrizes de gestão orientadas segundo uma abordagem *pró-ativa* que, a apesar de encerrar potenciais reflexos na elevação absoluta do gasto agregado, sejam capazes de justificarem-se pela efetiva adição de valor ao produto da ação estatal, ou seja, via o incremento qualitativo e quantitativo na produção de riqueza pública (geração de bens e serviços públicos de qualidade -- legitimados pelos contribuintes e usuários). Em relação a essa perspectiva, pouco têm se preocupado os gestores em promover estudos e ações estruturadas voltadas à qualificação das pessoas para a obtenção de resultados que, em última instância, melhor justifiquem as 'despesas' realizadas com o pagamento de pessoal. Sustenta-se, assim, que independentemente do porte do ente, ou órgão governamental, as boas práticas da gestão de pessoas são não somente possíveis, mas necessárias ao seu desempenho satisfatório e convergente com o interesse público. Desta forma, não é devido ao pequeno porte populacional de um município, por exemplo, ou à reduzida dimensão de sua estrutura de administrativa, enfim, que as políticas de gestão de pessoas não são necessárias. Pelo contrário, nesses, talvez, mais relevantes e imperiosas se mostrem as ações governamentais pautadas pela ação planejada, pela organização tecnicamente fundamentada, e pelo desempenho devidamente monitorado e controlado.

### 3 Os traços culturais do modelo gerencial "público"

Um diagnóstico consistente da dinâmica da administração pública, assim como de um ente ou órgão em particular, não pode prescindir de uma análise de suas estruturas e processos realizada à luz dos postulados da burocracia e demais formulações em torno desse arranjo teórico. A abordagem do fenômeno burocrático, evidenciando suas diretrizes



estruturantes, dimensões intervenientes e aspectos disfuncionais, pode contribuir substancialmente para uma compreensão mais consistente da estrutura, dos processos, e do desempenho das organizações públicas, notadamente no que se refere ao comportamento das pessoas nesse ambiente. Constituem-se, assim, os traços burocráticos de fundo eminentemente cultural inerentes à administração pública, entre os quais o da centralização decisória, em importantes condicionantes da implementação do planejamento estratégico em organizações governamentais<sup>5</sup>. Sabe-se que a eficácia de um modelo de planejamento de amplitude estratégica tem como pressuposto a formação de um *pensamento estratégico*, que, por sua vez, exige o envolvimento e o comprometimento de todos os níveis da organização<sup>6</sup>.

O padrão cultural da administração estatal, portanto, não pode ser desconsiderado, impondo-se a todo e qualquer projeto de desenvolvimento organizacional a sua observância. Note-se, todavia, que não se trata de submissão a essa configuração de crenças e valores dominantes na organização, mas de sua compreensão, seguida das correspondentes estratégias de envolvimento, desvio ou enfrentamento, com vistas à concepção e à implementação da estratégia para a consecução dos objetivos. É de se assinalar que a dimensão humana assume, nas organizações públicas, uma posição de acentuado destaque, pois nesses espaços organizacionais o indivíduo tende, em geral, a posicionar-se de forma mais perene e, por vezes, apresentando uma taxa de mobilidade interna relativamente baixa<sup>7</sup>. Em essência, pode-se dizer que as pessoas possuem, em geral, um compromisso com o desempenho organizacional global; mas não são bem

<sup>5</sup> Ainda, em determinados casos e contextos, profundamente marcada por crenças e valores de cunho essencialmente patrimonialista.

<sup>6</sup> Para De Toni (2002, p. 957), uma organização "*que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento de lideranças baseadas na democracia interna e na delegação de autoridade*".

<sup>7</sup> Em geral, as pessoas tendem a ingressar no serviço público e nele permanecer, sendo menos frequentes os desligamentos orientados para o setor privado. Outro fator característico da dinâmica inerente à estrutura humana em organizações públicas é a taxa de mobilidade interna, que pode ser entendida como a relação entre os deslocamentos experimentados pelo indivíduo entre as áreas e diferentes e níveis hierárquicos da organização.

estruturadas, e tampouco perfeitamente visíveis, as trajetórias individuais ou setoriais de contribuição para a consecução dos objetivos institucionais. Ainda nos casos em que isso é obtido, não se dispõe de um modelo de aferição do cumprimento das metas, orientadas pelos objetivos institucionais, ou seja, da estratégia.

#### 4 O modelo *balanced scorecard*

O *balanced scorecard* é um instrumento de gestão organizacional, capaz de fornecer um referencial de análise da estratégia orientada para a criação de valor futuro, estruturado segundo quatro diferentes perspectivas (Kaplan e Norton, 2000): (a) Financeira, que envolve a estratégia de crescimento, de rentabilidade e de risco, sob a ótica do acionista; (b) Cliente, importando na estratégia de criação de valor e diferenciação, sob a perspectiva do cliente; (c) Processos de negócio internos, que enfoca as prioridades estratégicas de vários processos de negócio, que criam satisfação para os clientes e acionistas; e (d) Aprendizado e crescimento das pessoas, alcançando as prioridades para o desenvolvimento de um clima propício à mudança organizacional, à inovação e ao crescimento (Kaplan e Norton, 2000). Essas quatro dimensões (ou perspectivas) são relacionadas entre si a partir da estratégia organizacional.

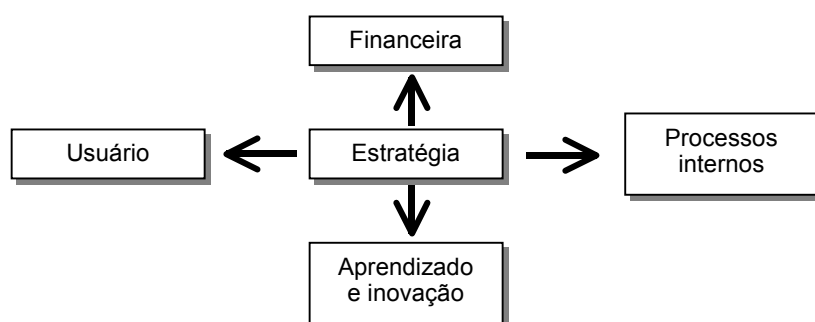


Figura 1 – As dimensões estratégicas do BSC

Segundo Kaplan e Norton (2000), o conceito do *balanced scorecard* passou por um processo de refinamento, convertendo-se de um sistema de mensuração do desempenho em um referencial organizacional do sistema gerencial estratégico. Nesse aspecto o *BSC* constitui-se em uma ferramenta integradora das funções administrativas de *planejamento*, *direção* e de *controle*, que passa a permitir a efetiva retroalimentação de cada uma dessas fases para produzir um ciclo gerencial virtuoso. Para os autores, ainda, a mensuração transcende o relato de eventos pretéritos, orientando-se para o futuro e operando como mecanismo de difusão e comunicação da estratégia Kaplan e Norton (2000). Sendo assim, mais relevância assume, para fins de gestão, a percepção de condicionantes capazes de interferir na definição de potenciais cenários futuros, em detrimento de leituras assentadas mais intensamente em séries históricas – que encerram desempenhos pretéritos – produto de configurações estruturais e condições ambientais sabidamente pertencentes ao passado.

Sob o ponto de vista da estrutura das organizações, pode-se inferir, ainda, que deriva desse modelo de gestão estratégica o necessário abandono da configuração gerencial de cunho essencialmente funcional. Entende-se por essa perspectiva, aquela que incentiva a criação de ‘silos’, ‘ilhas’ ou ‘feudos’ organizacionais, nos quais se desenvolvem subculturas particulares (crenças, valores, símbolos e objetivos), além de padrões de gestão específicos, que não raras vezes apresentam-se divergentes em relação à orientação institucional. Emerge, assim, convergente com o modelo do *BSC*, um arranjo gerencial pautado pelo conceito de processos organizacionais, no qual assume especial destaque a atuação de equipes orientadas pela estratégia cuja composição e ação transcendem as fronteiras departamentais. Nessa abordagem, prevalece o senso de integração de atividades (elementos componentes dos processos), enfatizando sua efetiva contribuição para a consecução da real finalidade do processo, qual seja a geração de um bem ou serviço desejado pelos usuários, sejam eles intermediários ou finais.

Nesse cenário, a perspectiva do destinatário do produto (usuário) assume posição preponderante, não somente para

fins de planejamento, organização e direção dos atos de gestão, mas preponderantemente para fins de aferição da aderência dos resultados alcançados em relação às necessidades e expectativas do seu demandante (controle).

## 5 O *balanced scorecard* adaptado à administração pública

Já suscitado, e adotado com sucesso em organizações do setor público com ênfase no segmento produtivo<sup>8</sup>, o *BSC* mostra-se como importante ferramenta gerencial utilizada com o propósito de orientar a ação administrativa para os fins estratégicos da organização, permitindo a quantificação do desempenho e seu cotejo com os objetivos visados. A partir desse núcleo conceitual pode-se inferir a possibilidade de aplicação desse modelo gerencial – efetuados os devidos ajustes – às organizações do setor público em geral, inclusive aquelas integrantes da denominada *administração direta*<sup>9</sup>.

Pode-se afirmar que o *BSC* caracteriza-se como modelo de gestão estratégica que opera, sob a perspectiva conceitual, com especial ênfase sobre as funções *planejamento* e *controle* que, operando em um ciclo virtuoso, alimentam a função *direção*. No ciclo administrativo, e não poderia ser diferente em um modelo de gestão pautado na estratégia organizacional, o controle constitui fator crítico para o *planejamento*. Tomadas essas funções gerenciais como processos, tem-se que os produtos das ações de controle são insumos essenciais do processo de planejamento, pois as informações advindas das medidas e do acompanhamento de desempenho deverão indicar eventual necessidade de ação corretiva por parte da Administração. Nessa ação indicativa de correção de desvios, portanto, completa-se (mas não se encerra) o ciclo do processo de planejamento. As ações de controle devem retroalimentar o processo com vistas à formulação de uma nova versão do plano, indicando a necessidade de ajus-

<sup>8</sup> Onde se destaca a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

<sup>9</sup> Administração direta é aquela composta, em essência, pelos órgãos *diretamente* relacionados ao Chefe de Poder, tais como Ministérios e Secretarias de Estado, Secretarias Municipais, Ministério Público e Tribunal de Contas. Em suma, não integram a administração direta os entes autárquicos, fundacionais e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

tes em razão de outras condicionantes do ambiente, objetivos, etc.

Com vistas à sua utilização em organizações do setor público, notadamente em organismos integrantes da administração direta, o modelo básico do *BSC* exige a observância de algumas premissas, quais sejam: (a) o foco do esforço deve estar nos conceitos de *planejamento, de controle e de estratégia*; (b) observar as *diretrizes institucionais já existentes* (crítica e adaptação) e a interações entre as ações; (c) as dimensões gerenciais propostas no *BSC* tradicional devem ser tomadas como uma orientação básica para a composição de um modelo (também geral) para a administração pública, incorporando os devidos desdobramentos e transformações das dimensões estratégicas originais; e (d) cada organização deve transformar o modelo e traduzi-lo em sistemas corporativos aderentes à sua realidade e necessidades gerenciais. A concepção de um modelo de gestão pública orientado para resultados, pautado por atuação eficiente e efetiva, impõe sua ênfase sobre as noções de ação planejada, alicerçada em informações consistentes e uma postura gerencial comprometida com resultados. Soma-se a isso uma postura estratégica, vinculada a um horizonte de longo prazo.

Em se tratando de organizações governamentais, ainda, impõe-se considerar que parcela substancial de seus objetivos, definidos com maior ou menor clareza, já estão estabelecidos no plano constitucional ou legal, fator capaz de gerar substanciais limitações à reorientação estratégica. É imperativo assinalar, nesse contexto, que o diagnóstico institucional<sup>10</sup> é essencial, daí podendo resultar, inclusive propostas de alteração de tradicionais componentes da estrutura normativa vigente.

Tendo-se em vista que as dimensões estratégicas do *BSC* constituem um padrão básico de referência, e não uma norma hermética e inflexível, faz-se necessária a sua *adaptação a cada segmento de atuação ou organização estatal*. É impe-

<sup>10</sup> Assume-se por diagnóstico institucional aquele resultante do cotejo entre as condicionantes ambientais e as políticas e estratégias vigentes na organização. Um baixo grau de aderência entre esses vetores de análise sinaliza para o imperativo da mudança, envolvendo, entre outros aspectos, a reorientação estratégica como esforço de sobrevivência institucional.

rativo que sejam evidenciadas por ocasião da concepção do modelo estratégico as dimensões significativas intervenientes no processo de gestão, a fim de permitir a clara fixação de parâmetros para a aferição dos resultados dos programas governamentais em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse particular, é importante considerar que a administração pública possui uma conformação estrutural e um modelo de gestão orientados por propósitos institucionais e um padrão de valores culturais afetos à prática gerencial sensivelmente diferenciados em relação a organizações da esfera privada. Desbordando o tratamento deste aspecto, por envolver substancial complexidade, repisa-se que a presente abordagem limita-se, essencialmente, a propor para a administração pública dimensões fundamentais específicas e relevantes para fins de gerenciamento orientado pela estratégia, quais sejam: o usuário/contribuinte; as pessoas; os processos; e a estrutura.

Essa conformação de dimensões para fins de mapeamento estratégico assenta-se nas seguintes considerações: (a) o *usuário* e o *contribuinte* assumem posição preponderante na construção das estratégias de governo. Esses, para fins de estratégia, são os destinatários finais da ação governamental. (b) as *pessoas* são o elo entre o aparelho estatal e os destinatários do seu produto (os bens e serviços públicos); (c) a geração de serviços públicos, no âmbito das organizações públicas com destaque para setores como a educação, a segurança a saúde e a justiça, é intensiva no fator trabalho; (d) a *estrutura* tem papel essencial na Administração Pública, notadamente nos segmentos antes assinalados. Diante disso, o modelo básico de *BSC* adaptado ao setor público, considerando as relações entre suas dimensões essenciais, notadamente o segmento afeto a órgãos da administração direta estatal, é apresentado na Figura 2.

O tratamento de qualquer das dimensões indicadas exige o devido aprofundamento em termos de definição de escopo e alcance dos seus componentes, esforço que, mais uma vez se ressalta, refoge ao escopo desta abordagem, pois, como delimitado inicialmente, o propósito central desse texto é indicar a necessidade de reflexões mais acuradas acerca da

gestão de pessoas em organizações do setor público. E, nesse cenário, um dos vieses de análise mais promissores parece ser o modelo geral do *balanced scorecard* – *BSC* – destacando o imperativo de sua devida adaptação para organizações do setor público.

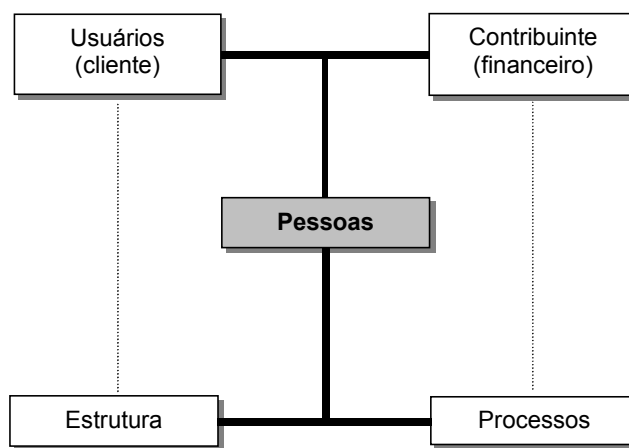


Figura 2 – Dimensões adaptadas ao setor público

No arranjo proposto, especial destaque assume a perspectiva das *pessoas*, não por outro motivo colocada em posição central no modelo derivado – Figura 2.

## 6 Os agentes públicos no *balanced scorecard*

A concepção de planejamento tem impacto intenso sobre a gestão de pessoas no setor público na medida em que a adoção de programas governamentais que observem os parâmetros ora definidos exige dos agentes públicos um nível de qualificação mais elevado. Destaque-se que essa exigência diferenciada não se aplica de forma restrita à consecução dos programas, mas mais precisamente à sua concepção, formulação detalhada, condução, acompanhamento e avaliação das correspondentes estratégias gerenciais. Neste particular, merece registro um aspecto cultural de acentuada

relevância inerente às pessoas na Administração pública e sua 'relação' com o planejamento governamental, qual seja: a resistência à definição de metas ou objetivos de ação em razão do infundado temor relacionado às conseqüências de eventual frustração da trajetória planejada ou meta de resultado prevista. Pretende-se dizer com isso que parcela significativa das limitações impostas pelos gestores à ação planejada no setor público pode estar associada ao impacto potencial dos insucessos na avaliação dos superiores, dos eleitores, dos diferentes segmentos políticos, dos organismos de controle, etc. Abordando a temática, Giacobbo (1997) refere que os gestores públicos, em face de uma perspectiva tradicional de gestão, resistem em divulgar planos ou metas por temerem a 'cobrança', sob diferentes formas ou intensidades.

Permeia, portanto, o imaginário dos agentes públicos em geral, que as metas de gestão definidas nos planos de ação governamental, uma vez estabelecidas, não podem deixar de ser atingidas. É desnecessário dizer que essa *crendice 'gerencial'* não resiste sequer ao conceito de planejamento. Por óbvio, a ação planejada não pressupõe resultados exatos; exige, sim, que no caso da ocorrência de desvios sejam estes objeto de análise com vistas à explicitação de suas causas e à adoções das medidas corretivas. Na assunção destas atitudes gerenciais assentam-se, de fato, os fundamentos da resistência em geral imposta pelos administradores ao planejamento; ou seja, em fragilidades que alcançam desde o desconhecimento acerca de como planejar, até a dificuldade de adoção das necessárias medidas corretivas em relação às derivações de curso observadas na condução do plano, passando pelas limitações envolvendo a quantificação das ações, o acompanhamento e a medição do desempenho dos programas de governo. Ante o que se apresenta, portanto, pode-se depreender a existência de uma fragilidade na formação da estrutura humana das organizações, o que conduz à necessidade de ações planejadas de longo prazo (estratégicas), orientadas para a promoção de mudanças essenciais no comportamento e desempenho das pessoas.

O *planejamento estratégico* da área de recursos humanos é, nesses termos, aquele desenvolvido segundo um horizonte de longo prazo, contendo macroobjetivos organizacionais re-



lacionados à gestão de pessoas, incluindo os reflexos advindos de cenários futuros projetados pelos demais segmentos funcionais da Administração. A abordagem estratégica afeta a recursos humanos deve ser, portanto, concebida com o intuito de transcender governos ou gestões, e focalizada em ações de desenvolvimento da estrutura de capital humano existente no serviço público com vistas a definir sua forma de inserção nos modelos futuros de produção de bens e serviços públicos<sup>11</sup>. São pontos específicos, que assumem caráter de diretriz central de planejamento, a integrar a definição de um planejamento nesse nível de governo: o *perfil de agente público desejado* e a *quantidade de pessoas necessárias por área ou processo*, observadas as trajetórias descritas pelas condicionantes tecnológicas envolvidas.

O agente público com o perfil pessoal e profissional desejado e necessário para a consecução dos objetivos estabelecidos deriva da definição das linhas centrais e periféricas de atuação da Administração. A formação desse perfil humano no espaço corporativo assume como imperativa a definição de consistente política de gestão de pessoas que alcance as já conhecidas dimensões de suprimento, de desenvolvimento e de manutenção de pessoas. Complementado a abordagem qualitativa das demandas de pessoal, coloca-se para o gestor o desafio de definir as necessidades quantitativas de pessoal. Impõe-se, para isso, o conhecimento do perfil da estrutura humana, e seus movimentos, cíclicos ou não, de expansão e contração da demanda de pessoas segundo cada área de atuação da Administração ao longo do tempo.

Em suma, o planejamento estratégico de recursos humanos deve ser parte integrante do Planejamento Estratégico da Organização (Ente ou órgão público). Deve transcender o enunciado de intenções, e avançar para a efetiva ação orien-

---

<sup>11</sup> Um importante fator contribuinte para a perenidade e consistência do planejamento estratégico em organizações do setor público reside na possibilidade de conferir às diretrizes estratégicas origem de consenso social. Emergindo, essas diretrizes, de um ciclo de audiências públicas de planejamento estratégico municipal, por exemplo, consoante prescreve o art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000: "A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os *processos de elaboração e de discussão dos planos*, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (grifou-se).

tada para a consecução dos correspondentes objetivos, de tal forma que restem legitimadas as diretrizes balizadoras do planejamento estratégico afeto à gestão de pessoas.

Esse vetor componente do planejamento estratégico deve contemplar, no mínimo: 1) Valores institucionais relativos à gestão de pessoas; 2) Cenários atual e futuro de atuação do órgão ou ente público; 3) Diretrizes gerais das políticas de: a) Dimensionamento das necessidades de pessoas; b) Treinamento e desenvolvimento de pessoas; c) Remuneração e incentivos; d) Atuação e integração social. No que concerne especificamente à diretriz relacionada à remuneração e incentivos, por exemplo, que figura como destacado nó em se tratando de gestão de pessoas, é imperativo que se transcenda a noção vigente de gasto com remuneração de pessoas expresso de forma absoluta, ou relativa a determinado parâmetro de receita, e se avance para perspectivas mais consistentes que enfoquem o custo desse fator de produção dos bens e serviços públicos.

A dimensão econômica e financeira de tratamento dos gastos com pessoal encontra-se historicamente vinculada à noção de dispêndio em termos absolutos, ou seja, o gasto com pessoal em determinado período alcança um patamar absoluto ou relativo definido. Essa perspectiva tradicional desconsidera importante elemento de avaliação do gasto que ora se assinala, qual seja, o parâmetro de *produtividade das pessoas*.

Ora, um aspecto conceitual diretamente associado à análise de custo com pessoas no âmbito do setor público refere-se às definições de *custo da 'mão-de-obra'* (pessoal) e de *remuneração* (despesa com pessoal), que são diferentes dimensões da análise econômico-financeira da estrutura de pessoal de uma organização. A partir dessas definições pode-se afirmar que é possível, sem promover desligamentos, elevar o nível remuneratório de uma carreira, órgão ou Poder, sem que haja elevação do correspondente *custo* de pessoal. Isso porque a *remuneração* dos servidores representa uma dimensão absoluta e inflexível, cujo valor pode ser expresso em unidades monetárias, conduzindo ao que se denomina *gasto com pessoal*; ao passo que o *custo do pessoal* constitui uma dimensão relativa a um parâmetro de referência unitária

de determinado insumo, pois é função do nível de produtividade de um fator de produção – no caso o fator trabalho –, que pode ser sensível a oscilações provocadas por outras variáveis, inclusive a própria remuneração<sup>12</sup>. Nesse contexto, é essencial a definição de objetivos globais e setoriais, complementada pelo estabelecimento de metas por equipes e individuais. Indispensável, também, a aferição dos resultados seguido do devido tratamento dos desvios em busca de resultados globais consistentes. Nessa tarefa, como se viu, o *balanced scorecard* encontra amplo e fértil campo para sua adaptação e desenvolvimento.

## 6 Considerações finais

Pretendeu-se assinalar, essencialmente, a necessidade de avançar na ciência da gestão em organizações do setor público. Especial ênfase merece, nesse particular, as funções de planejamento e controle das ações governamentais. Conforme referido, o processo de *planejamento* tem como produtos os *planos*, elementos estes que diferem em termos de definição. Os planos, conforme referido, têm natureza mais acentuadamente *estática*, e validade limitada, cujas 'versões' são determinadas pelas correções promovidas no curso da gestão; diferentemente do planejamento que, como processo cíclico, deve ser *dinâmico* e *virtuoso*. Nesse cenário, ainda carente da devida acolhida no âmbito da gestão governamental está o conceito de estratégia e das ferramentas capazes de colocá-la em prática, com destaque para o *balanced scorecard*, este com potencial de emprego no gerenciamento de programas complexos, onerosos, identificados com a satisfação de demandas sociais enfrentadas com escassos recursos.

<sup>12</sup> Exemplo: admitindo uma situação inicial em que a remuneração é \$ 1.000,00 e a produção a ela associada é 1000 (unidades, atividades, metros lineares, área, pareceres, relatórios, análises, etc.); tem-se que o custo unitário associado ao fator 'pessoal' corresponde a \$ 1,00 (\$ 1000,00/1000). Se com a concessão de um 'aumento' remuneratório (seguido de um redesenho do processo de trabalho, mudança de tecnologia empregada, etc.) que resulte em um nível de remuneração da ordem de \$ 1.200,00; com incremento da produção que eleve o montante produzido para 1.300 unidades, implica em um custo unitário de pessoal equivalente a \$ 0,923 (\$ 1.200,00/1300).

Em posição privilegiada nesse contexto, procurou-se localizar a variável humana. As pessoas, especialmente em organizações públicas, são um ativo essencial – o professor, o policial, o médico, o juiz, etc. –, não sendo admissível, sobretudo sob a perspectiva dos contribuintes e usuários, uma alocação e utilização ineficiente desses recursos. Por conseguinte, em relação à dimensão humana das organizações públicas – evidencia-se a necessidade de rever paradigmas, entre outros aquele afeto ao gasto. É imperativo que se avance, para uma abordagem de análise que contemple a produtividade das pessoas, a fim de que se torne possível, remunerar devidamente o agente, assim, com a Administração seja permitido identificar desvios de desempenho, diagnosticando-os e permitindo a tomada de atitudes que reorientem o gasto público e, por fim, legitimem a ação estatal, justificando, em última instância, os gastos envolvidos e seu financiamento pela via da tributação.

## 7 Referências

- BECKER, Brian E.; HUSELID, Mark A.; ULRICH, Dave. *Gestão estratégica de pessoas com "Scorecard": interligando pessoas, estratégia e performance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do orçamento participativo ao planejamento estratégico. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 949-976, 2002.
- GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista TCU*. Brasília, v. 28, n. 74, out./dez., p. 73-107, 1997.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Estratégia em ação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho R. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 2004.
- PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000. (Textos para discussão, n. 37).
- PROBST, Gilbert; RAUB Steffen; ROMHARDT, Kai. *Gestão do conhecimento: os elementos construtivos do sucesso*. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.