

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
VIII SEMEAD**

**DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE SUPORTE ÀS
DECISÕES ESTRATÉGICAS COM USO DO BALANCED SCORECARD EM
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

AUTOR

EDMAN ALTHEMAN

Universidade de São Paulo

edman@anhembi.br

RESUMO

Pesquisa acerca das dificuldades que se antepõem à implantação de um sistema de suporte às decisões estratégicas com uso do Balanced Scorecard (BSC) em uma Universidade particular brasileira. Por meio de estudo de caso e pesquisa bibliográfica e documental, pretende-se descrever o processo turbulento que caracterizou a implantação de uma ferramenta de gestão ligada à administração estratégica em uma Instituição de Ensino Superior historicamente gerida por um modelo informal e estruturada organizacionalmente por relações de parentesco. Observou-se que, dentre 22 causas de possíveis fontes de erros apresentadas pela literatura, 16 delas estavam presentes no caso estudado. Destas 16, a centralização nas decisões e a falta de comunicação entre os grupos de elaboração do BSC e o restante da organização parecem ser as mais importantes.

ABSTRACT

This is a research regarding the difficulties that should be analyzed before building a support system for strategic decisions using the Balanced Scorecard in a private Brazilian University. It has been based on a case study and on a research on bibliography and documents in order to be able to describe the turbulent process that characterized the implantation of building a management tool linked to a strategic administration in a University traditionally managed by an informal model as well as by a structure organizes on relationship terms. It has been observed that among the 22 causes of possible sources of mistakes, 16 of them were detected in the above mentioned case study.

Contextualização e delimitação do tema

O setor educacional em geral, e o de ensino superior em particular, estão experimentando grandes mudanças nos dias de hoje, seja pela abrangência, seja pela profundidade com que tais mudanças têm afetado tais instituições.

Na sociedade, em geral, observam-se rupturas tecnológicas cada vez mais rápidas, expectativas de vida saudável cada vez maiores e cada vez mais necessidade de as pessoas manterem-se em constante aprendizado. As instituições de ensino deverão atender, em função desse *lifelong learning* os egressos de gerações que tenderão a retornar em um intervalo de tempo menor e com uma maior frequência ao sistema de ensino (principalmente o superior) para tentarem manter a sua empregabilidade.

O crescimento da educação superior tenderá a ser mantido pela diminuição da taxa de analfabetismo, pelo aumento de titulados no ensino médio e pelo desejo da manutenção e aumento da renda, alterando as características do corpo discente.

No caso brasileiro, a expansão do sistema de ensino superior deu-se durante as chamadas “três ondas de crescimento” pelas quais ocorreram o surgimento e crescimento: das universidades públicas e confessionais; das universidades particulares de elite e das universidades de massa. (LEVY, 2002)

Ocorreu e está ainda ocorrendo um crescimento acentuado dos alunos nos cursos das Instituições de Ensino Superior (IES), com direcionamento predominante para o ensino privado, em função da capacidade de os governos nacionais manterem o financiamento da educação superior estar se esgotando. Verifica-se que o mercado de ensino superior privado no Brasil movimenta da ordem de R\$ 10 a 12 bilhões ao ano (SYLVAN, 2003).

Este mercado tem apresentado taxas de crescimento expressivas (~11% ao ano), principalmente graças a forte expansão do setor privado. As Instituições privadas de ensino superior detêm 62% dos alunos matriculados no Brasil. (MEC-INEP, 2002)

As IES particulares, por sua vez, por estarem inseridas nessa turbulência, necessitam permanentemente atentar aos requisitos do ambiente externo e estarem sujeitas às forças do ambiente interno, têm usual e racionalmente direcionado seus modelos de gestão para aqueles que contemplem características da chamada administração estratégica. (MEYER Jr.,1988)

Alguns autores (BODINI, 2002, por exemplo) inferem que a metodologia tradicional para o planejamento estratégico é passível de implantação em universidades, embora possa haver necessidade de adaptações específicas, uma vez que: a universidade está inserida no “macro-sistema nação” e sua missão (ou finalidade) irá depender dos objetivos nacionais, recursos disponíveis, políticas industriais, tecnológicas, culturais e educacionais do país; o principal cliente do sistema é a sociedade. e seus anseios de eficiência/eficácia devem ser monitorados permanentemente de forma a identificar desvios entre o almejado e o alcançado.

Como afirmaram Kaplan e Norton(2000), as organizações, hoje, necessitam de uma linguagem para a comunicação tanto da estratégia quanto dos processos e sistemas que contribuem para sua implementação e que geram feedback sobre ela. O Balanced Scorecard (BSC) poderia ser esta linguagem, uma vez que se traduz em um sistema que considera indicadores não somente financeiros, mas também não-financeiros, oriundos da estratégia da organização. Seu diferencial é a capacidade de comunicar a visão e a estratégia por meio de indicadores de desempenho originários de objetivos estratégicos e metas que interagem em meio a uma estrutura lógica de causa e efeito (KAPLAN e NORTON, 1997).

Problema e Metodologia da Pesquisa

Neste estudo, analisou-se o caso de uma universidade paulista, aqui denominada de Universidade ALFA, verificando-se todas as fases de introdução do conceito de BSC, planejamento dos objetivos e dos indicadores e dificuldades de implementação, inclusive com descrição dos eventuais erros verificados durante o processo. Procurou-se fazer um detalhamento de cada fase desse caso para que se observassem as dificuldades que, na prática, são interpostas aos gestores de Instituições de Ensino Superior que pretendem implementar o BSC em suas organizações.

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva-correlacional-analítica, já que pretende descrever, estabelecer relações e analisar no sentido histórico, político, ambiental e organizacional os sistemas de suporte à implementação da estratégia, como o BSC, em uma Universidade. A abordagem é qualitativa, com análise interpretativa, tendo uma perspectiva de corte transversal, na medida em que reflete uma situação existente em um determinado intervalo de tempo, possibilitando a ocorrência de estudos posteriores que indiquem outras situações, fatores e cenários.(ver MARTINS, 1994)

Considerações teóricas

A grande utilidade do BSC ocorre quando ele deixa de ser um sistema de mensuração de desempenho e passa a ser um sistema de gestão estratégica que trata da definição e disposição das informações-chaves para gerenciar o cumprimento da estratégia da empresa e dos processos gerenciais que promovem o alinhamento estratégico necessário para tal definição.

Os principais objetivos de um Balanced Scorecard são: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas e; melhorar o feedback e o aprendizado estratégico.

Um bom BSC deve então combinar as medidas de resultado essencial e os direcionadores de desempenho. Os direcionadores é que indicarão como aqueles resultados essenciais deverão ser atingidos e se a estratégia está sendo implementada com sucesso. Os direcionadores sem as medidas de resultado essencial, por sua vez, permitem apenas que a unidade de negócio alcance metas de curto prazo sem indicador, o que poderá ocorrer com a organização como um todo ou apenas com o seu desempenho financeiro. Existem ainda casos em que, mesmo identificando um conjunto correto de medidas, a iniciativa de medir o desempenho falha por causa de dificuldades durante a fase de implementação. Estas dificuldades podem ser agrupadas em três categorias(NEELY,2002): políticas, de infra-estrutura e de foco.

Os *desafios políticos* surgem quando as pessoas se sentem ameaçadas pela medição. Em organizações em que existe a cultura da culpa, a medição torna-se quase impossível porque ninguém quer que os dados sejam disponibilizados. Neste caso, as pessoas começam a jogar com os números, preocupando-se em distribuir medidas (ou números) ao invés de distribuir desempenho real. É essencial construir um sistema de medição que elimine ou reduza as chances de ser usado desta forma.

A segunda razão de falha na implementação do sistema de medição refere-se à *falta de infra-estrutura na organização*. Na maioria das empresas, os dados para calcular as medidas de desempenho já existem de uma maneira ou de outra. O problema é que os dados estão espalhados em diferentes bases de dados, em formato inconsistente e não estão relacionados. Muitas organizações não possuem a habilidade de integrar estes diversos conjuntos de dados em uma simples base de dados para que possam ser efetivamente explorados. Como esta integração requer muito tempo, esforço e recursos torna-se uma tarefa impossível e, em alguns casos, a organização necessita reformular

toda a infra-estrutura de seu sistema de informações em função do projeto do sistema de medição.

Uma terceira razão para a ocorrência de falhas no processo de implementação do sistema de medição é *a perda do foco*. Muitos indivíduos se frustram porque o processo de construir e implementar a infra-estrutura tornou-se muito longo. As mudanças têm que ser rápidas porém, os benefícios não são tão rápidos. A alta gerência tem que reconhecer que este é um processo lento e longo. Um bom sistema de medição pode ter sido bem definido mas a infra-estrutura pode nunca entrar em funcionamento e nunca ser usada.

Descrição do caso

O caso analisado foi escolhido numa tentativa de se ter uma visão das estratégias adotadas por uma IES que implementou o BSC, permitindo-se que se conheçam algumas características do suporte às decisões estratégicas no segmento da educação superior.

A Universidade ALFA iniciou suas atividades na década de 70 e apresentou um grande crescimento na década de 90, persistindo essa tendência até nossos dias. Esse crescimento trouxe a necessidade de se desvincular a gestão de um modelo familiar e sem planejamento para uma administração estratégica que pudesse ser compatível como o novo porte e os novos requisitos organizacionais.

Dentro desse novo modelo estratégico, os subsídios à tomada de decisões relacionadas ao planejamento e à gestão institucional encontram-se articulados aos processos de avaliação interna e externa cabendo à Diretoria de Planejamento de ALFA a função de encaminhar, aos órgãos da Administração e Colegiados Superiores, os dados, as informações e os relatórios pertinentes. Considerando esta articulação de funções, a Universidade ALFA apresentou três eixos que nortearam sua estratégia para o período 2003-2007.

1. reforço da qualidade
2. expansão sustentável
3. mercado de adultos

Tendo como enfoque suas diretrizes pedagógicas, a Universidade ALFA apresentou, em seu PDI, como objetivos para os próximos 05 anos:

- consolidar os processos de flexibilização curricular;
- ampliar a oferta de atividades complementares para enriquecimento dos currículos dos cursos da Universidade;
- consolidar o sistema de avaliação da Universidade, levando-o a todos os setores da Organização (administrativo, acadêmico e da mantenedora), tornando-o instrumento efetivo de ações gestoras para melhoria dos processos ocorrentes na ALFA;
- ampliar a oferta de cursos de pós-graduação e de extensão;
- aumentar o número de mestres e de doutores, promovendo políticas para capacitação continuada;
- incentivar a pesquisa e a iniciação científica;
- ampliar a oferta de cursos de educação à distância nas diversas áreas do conhecimento;
- possibilitar que o corpo discente tenha acesso a ensino não presencial em até 20% do total de disciplinas dos cursos.

- revisar anualmente os projetos pedagógicos dos cursos, adequando-os aos requisitos das novas demandas pedagógicas e sociais, observando estreita correlação com itens apontados na Avaliação Institucional;
- criar um setor, com status de Diretoria, para a gestão da questão tecnológica na Universidade, ampliando a TI no ensino dos cursos presenciais e à distância
- ampliar, qualitativa e quantitativamente o acervo das bibliotecas;
- promover a ampliação, a atualização e a melhoria contínua dos laboratórios utilizados pelos cursos;
- implementar as mudanças e consolidar a estrutura acadêmica e administrativa da Universidade;
- implementar ações de Marketing de Relacionamento com alunos, professores, funcionários e comunidade em geral;
- controlar a qualidade das atividades desenvolvidas na Instituição;

Nota-se que esses objetivos são comuns a muitas Universidades particulares e, *de per se*, não representam diferenciais estratégicos.

O processo de planejamento estratégico da Universidade ALFA teve início em 2002, quando consultores externos propuseram aos mantenedores uma série de questões-chave para que fossem respondidas com a finalidade de se efetuar um diagnóstico da situação de ALFA no setor de ensino superior. Essas questões tinham como temas:

- visão geral do mercado educacional;
- visão de segmentação e posicionamento de mercado de ALFA;
- perfil dos concorrentes e dos alunos (atuais e futuros);
- estratégias de marketing educacional;
- modelos e estágios de profissionalização da gestão;
- alianças e parcerias estratégicas no setor;
- ensino à distância;
- tecnologias educacionais;
- gestão por valor / atributos de qualidade;
- estrutura de receitas e de custos da IES.

O processo de análise prosseguiu nos três meses seguintes, efetuando-se um diagnóstico do mercado educacional, uma análise do desempenho e performance operacional de ALFA. Determinou-se o posicionamento estratégico e propuseram-se alternativas e prioridades estratégicas para a Universidade. Segundo essa análise, ALFA deveria se posicionar como uma universidade inovadora, atuando fortemente em todas as modalidades de cursos do ensino superior e voltada para os alunos dos estratos A e B da população.

Baseados nessa estratégia, os gestores de ALFA começaram, em 2002, a desenvolver as primeiras versões do BSC da organização. Não havia, ainda, grupos de trabalho especialmente constituídos para essa função

Essa primeira tentativa de esboço dos objetivos, indicadores, metas e ações do BSC foi marcada pelo desconhecimento da fundamentação teórica em que o sistema está baseado e não ocorreu, de fato, balanceamento das ações que foram, subsequentemente, desdobradas em metas para os diversos setores de ALFA.

Um segunda tentativa de elaboração do BSC também se mostrou incompleta. Não foram estabelecidos objetivos ligados a receitas e despesas de outras fontes geradoras além das receitas das mensalidades da graduação, não foi proposta a otimização do uso de outros ativos e nada foi operacionalizado para gerenciar o risco. Quanto aos alunos,

não se propuseram objetivos para aferição da sua satisfação, nem medidas de participação e crescimento de share.

A evolução que se observou em relação às fases anteriores está ligada ao fato de que se está pensando simultânea e coerentemente em ações de várias unidades da estrutura organizacional que buscam alinhar-se com a estratégia da Universidade, traduzida pelo mapa estratégico. Como problema, não se tem uma vinculação eficaz entre estratégia proposta e estratégia que seria realmente implementada ao se executarem as ações. Desse modo, procurou-se o aprimoramento do processo, como segue.

Em maio de 2003, em função de mudanças no quadro de pessoal gerencial de ALFA, todo o processo de concepção do BSC foi alterado. Retirou-se essa atribuição do setor de Planejamento e a Vice-Reitoria tomou para si a tarefa de sua construção. Feito de maneira isolada dos demais setores, em agosto de 2003, apresentou-se um novo mapa estratégico.

Essa nova abordagem teve o mérito de se aproximar mais dos objetivos clássicos que compõem as dimensões (perspectivas) do BSC na literatura, embora ainda permitisse que existissem lacunas e elementos não contemplados. Assim, por exemplo, na dimensão financeira objetivava-se aumento de receitas e redução de custos, mas nada se apresenta para gerenciamento do risco e para otimização dos ativos.

Também se observa uma certa mistura entre objetivos estratégicos e outros que são na realidade indicadores que deveriam compor os objetivos. Tem-se, por exemplo, na dimensão crescimento e aprendizagem o objetivo “aumentar a produtividade por funcionário” que pode ser um indicador de um objetivo maior que é o aumento das competências dos funcionários.

Observa-se ainda que objetivos alinhados em uma dimensão estariam mais bem localizados em outra mais correlacionada. Como exemplo, cita-se o objetivo “melhorar a eficiência e eficácia da comunicação interna” que estaria mais alinhada com a dimensão processos e não com crescimento e aprendizagem.

A coleta de dados para quantificação dos indicadores, revelou um outro aspecto preocupante: não se tinha confiabilidade para utilização das informações recebidas. Setores diferentes de ALFA dispunham de números discrepantes. Às vezes, um mesmo setor dispunha de informações conflitantes. Outras vezes, os dados não existiam. Observou-se, então, que mais do que construir indicadores, haveria necessidade, inicialmente, de definir uma base de dados que apresentasse validade e confiabilidade.

Em fevereiro de 2004, foi comunicado aos gestores que os indicadores e todo o processo de implementação do BSC passariam a ser feitos por uma empresa de consultoria externa, parceira do pessoal que executava a governança corporativa na IES. A consultoria externa acabou não se efetivando, os grupos internos do planejamento do BSC foram desativados e a Vice-Reitoria chamou para si a tarefa de continuar o processo.

Essas últimas versões do BSC assim elaboradas têm a seu favor o fato de detalharem uma série de indicadores, mostrando possíveis formas de operacionalização para os mesmos. Contra si, apresentam relativa confusão conceitual a que se chegou pelo fato de um único gestor pretender estabelecer maneiras de se aferir o desempenho organizacional. Assim, ao lado de indicadores abrangentes e validados, como os da Avaliação das Condições de Ensino (INEP), contrapõe-se o discutível ranking do Guia do Estudante. Procura-se, também, tudo medir, como a assiduidade dos professores, a assiduidade dos alunos, o índice de requerimentos protocolados etc. Mais ainda, estabelecem-se indicadores redundantes como a taxa de matrícula no semestre e a taxa de matrícula acumulada, dentre outros exemplos existentes.

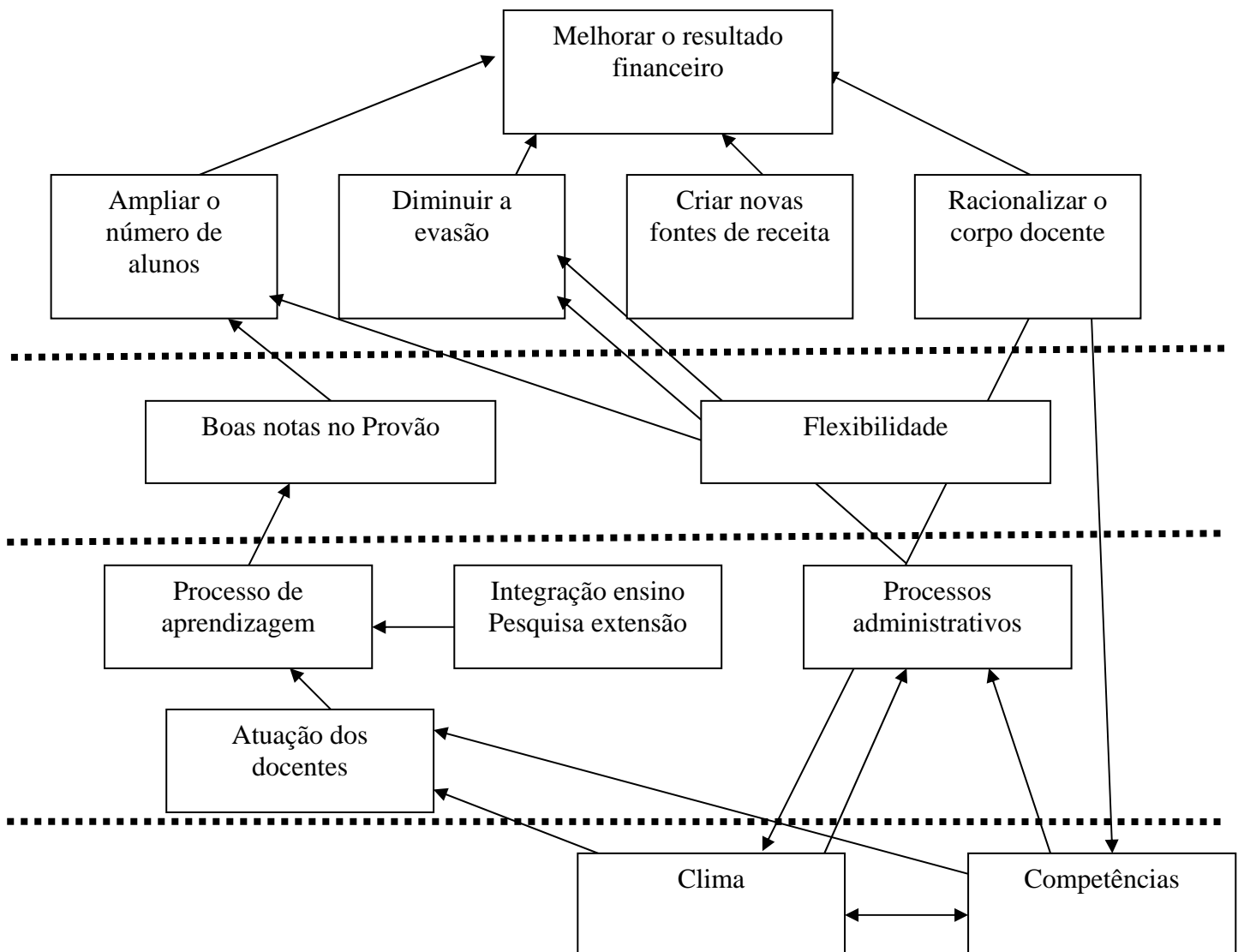


FIG. 1 Mapa estratégico de uma das fases da implementação do BSC em ALFA

Considerações finais sobre o caso ALFA

Em relação à proposta de implementação do BSC na IES, apresentada no capítulo 4, verifica-se que pouco do que lá está indicado foi seguido, como se deprende da argumentação a seguir:

- Quanto aos participantes dos grupos de elaboração do BSC, não houve clara definição sobre quais seriam as pessoas e os setores envolvidos. Mais ainda, os participantes foram freqüentemente mudados e, em um ano e meio, ao menos sete grupos de pessoas diferentes incumbiram-se da tarefa (Dir. Acadêmica, Assessoria da Mantenedora, Diretoria de Planejamento, Equipe da Governança Corporativa, Consultoria Externa, Comitê Interno de Gestores, Vice-Reitoria);
- Quanto aos objetivos estratégicos, eles não foram obtidos por consenso entre os vários setores organizacionais agregadores de valor para os processos (seja por

meio de entrevistas, seja por workshops) mas, sim, por decisão de uma única instância;

- Quanto aos indicadores, em que pese a literatura e o benchmarking passível de ser utilizado, houve também especificação centralizada;
- Quanto à implementação do BSC, ela ainda não existe de fato, uma vez que não se constituíram sub-grupos executivos de trabalho (ou mesmo funcionários isolados) dentro de cada setor responsável pelos indicadores, não se tem um sistema de informações confiável e não foi comunicado o scorecard aos funcionários de ALFA.

O QUADRO 1, resume os erros passíveis de ocorrência quando se elabora um BSC (NEELY,2002). Os erros presentes no processo da Universidade ALFA estão assinalados no mesmo quadro com a letra “P”.

QUADRO 1-Tipo de erros observados na implementação de um BSC	Presente:P Ausente: A
Erro ao se estabelecer uma prioridade sobre que fatores devem ser levados em consideração	A
Erro ao pensar que algumas atividades da organização não precisam ser estudadas/incluídas no sistema de medição	A
Conflitos entre gerentes/executivos	P
Falhas na entrega de informações	P
Falhas no funcionamento das decisões entre o sucesso de curto e longo prazo	A
Falhas ao equilibrar perspectivas internas e externas	P
Falhas ao não desenvolver um perspectiva múltipla	P
Falhas ao agir como uma ferramenta que não comunica a estratégia do negócio	P
Falhas ao não servir como um processo dinâmico e contínuo	P
Falhas ao considerar as variáveis independentes (não financeiras) como direcionadores primários da satisfação futura dos stakeholders	P
Falhas na definição das medidas não financeiras	P
Falhas na composição de metas do BSC	P
Falhas na utilização do scorecard alinhando-o de cima para baixo na organização	P
Falhas ao procurar soluções desvinculadas da estratégia	A
Falhas ao não obter apoio de toda a alta administração	P
Falhas ao não se entender a estratégia fixada	A
Falhas ao não fixar objetivos e medidas em número limitado e com alta relevância	P
Falhas ao não implementar o BSC em um intervalo médio de tempo após efetuada a análise dos indicadores e metas	P
Falhas ao não existirem fortes laços entre sistemas de informação e abordagens de medição de desempenho	P
Falhas ao não considerar os sistemas de comunicação como ponto de partida	P
Falhas ao não considerar o efeito dos indicadores de desempenho na melhoria e nos benefícios pretendidos pela organização	P
Falhas ao identificar medidas que não podem ser quantificáveis	A

Desse modo, dentre as 22 possíveis causas apresentadas para insucesso na implementação do BSC, 16 causas se mostraram presentes no caso da universidade ALFA. Dentre elas, a centralização e a não comunicação do processo e dos resultados a toda a organização parecem ser os mais influentes nos resultados obtidos até o presente.

Referências Bibliográficas

BODINI, V.L. Planejamento estratégico em universidades. Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

INEP – Geografia da educação brasileira. Brasília: O Instituto, 2002.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. The strategy-focused organization: how Balanced Scorecard companies thrive in the new business environment. Boston: Harvard Business School Press, Jan. 2001.

KAPLAN, R. S., NORTON, D.P. Having trouble with your strategy? Then map it. Harvard Business Review. Boston, set-out 2000, p. 167-176.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S., NORTON, D.P. Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. Boston: Harvard Business Review, v. 74, Iss. 1, p. 75-85, Jan./Feb. 1996.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. Strategic learning & the Balanced Scorecard. Strategy & Leadership. Chicago, v.24, Iss. 5, p. 18-24, Sep./Oct. 1996.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. Linking the Balanced Scorecard to strategy. California Management Review. Berkeley, v. 39, n.1, p. 53-79, Fall 1996.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. The Balanced Scorecard. Boston: Harvard Business School Press, Sep. 1996.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. Knowing the score. Financial Executive. Morristown, v.12, Iss. 6, p. 30-33, Nov./Dec. 1996.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. Putting the Balanced Scorecard to work. Boston: Harvard Business Review, v. 71, Iss. 5, p.134-147, Sep./Oct.1993.

KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. The Balanced Scorecard – measures that drive performance. Harvard Business Review. Boston, v.70, Iss. 1, p. 71-79, jan.-feb. 1992.

LEVY, D. Unanticipated development – perspective on private higher education's emerging. Program for research on private higher education. <www.albany.edu>. Acesso em abr. 2002.

NEELY, A., BOURNE, M. Why measurement initiatives fail.
<proquestmail@bellhowell.infolearning.com>, 30 jan. 2002.

SYLVAN INTERNATIONAL UNIVERSITIES. The futures project: policy for higher education in a changing world.<www.futuresproject.org/scenarios.pdf>