

# **Análise crítica sobre as contribuições da utilização do balanced scorecard em uma empresa estadual de saneamento**

**Fernando Dalmazzo Sanches** (UFC) - context@ufc.br

**José de Paula Barros Neto** (UFC) - jpbarros@ufc.br

**Maria Naiula Monteiro Pessoa** (UFC) - naiula@ufc.br

**Sandra Maria dos Santos** (UFC) - smsantos@ufc.br

**Augusto César Cabral** (UFC) - cabral@ufc.br

## **Resumo:**

*Inserir a estratégia no dia a dia das organizações não é tarefa das mais triviais. Muitas empresas investem recursos e tempo de sua equipe de executivos e de colaboradores em reuniões para formulação da missão, da visão e da estratégia da organização, mas não demonstram a mesma preocupação com o processo de implementação, gerando um descompasso entre a concepção e as ações cotidianas efetivamente realizadas no dia-a-dia. Idealizado no início da década de 1990, o Balanced Scorecard (BSC) se propõe a ser uma ferramenta de gestão estratégica capaz de potencializar a desejada união entre a formulação e execução da estratégia nas organizações. A presente pesquisa tem como objetivo analisar se a utilização do BSC, em uma empresa de saneamento, foi capaz de inserir o gerenciamento da estratégia no centro dos processos gerenciais e de mudanças de maneira integrada e contínua. Optou-se por uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso único, justificado por se tratar de um caso decisivo e revelador. Foram realizadas entrevistas semi estruturadas com os gestores da instituição. Os resultados evidenciaram que (1) existe congruência entre os desafios do setor de saneamento, necessidades da alta direção da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) e benefícios teóricos associados ao BSC, (2) que o modelo implantado na Cagece atende aos requisitos básicos do BSC propostos por Kaplan e Norton e (3) que os benefícios teóricos do BSC, de maneira representativa e em intensidades distintas, foram observados na prática, contribuindo para o aprimoramento de gerenciamento estratégico na Cagece.*

**Palavras-chave:** Empresa de saneamento, Balanced scorecard, Gerenciamento estratégico.

**Área temática:** Controladoria

## **Análise crítica sobre as contribuições da utilização do *balanced scorecard* em uma empresa estadual de saneamento**

### **RESUMO**

Inserir a estratégia no dia a dia das organizações não é tarefa das mais triviais. Muitas empresas investem recursos e tempo de sua equipe de executivos e de colaboradores em reuniões para formulação da missão, da visão e da estratégia da organização, mas não demonstram a mesma preocupação com o processo de implementação, gerando um descompasso entre a concepção e as ações cotidianas efetivamente realizadas no dia-a-dia. Idealizado no início da década de 1990, o *Balanced Scorecard (BSC)* se propõe a ser uma ferramenta de gestão estratégica capaz de potencializar a desejada união entre a formulação e execução da estratégia nas organizações. A presente pesquisa tem como objetivo analisar se a utilização do *BSC*, em uma empresa de saneamento, foi capaz de inserir o gerenciamento da estratégia no centro dos processos gerenciais e de mudanças de maneira integrada e contínua. Optou-se por uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso único, justificado por se tratar de um caso decisivo e revelador. Foram realizadas entrevistas semi estruturadas com os gestores da instituição. Os resultados evidenciaram que (1) existe congruência entre os desafios do setor de saneamento, necessidades da alta direção da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) e benefícios teóricos associados ao *BSC*, (2) que o modelo implantado na Cagece atende aos requisitos básicos do *BSC* propostos por Kaplan e Norton e (3) que os benefícios teóricos do *BSC*, de maneira representativa e em intensidades distintas, foram observados na prática, contribuindo para o aprimoramento de gerenciamento estratégico na Cagece.

Palavras-chave: Empresa de saneamento, Balanced scorecard, Gerenciamento estratégico.

Área Temática: Controladoria

### **1. INTRODUÇÃO**

A gestão estratégica compreende diferentes atividades ou processos que conduzem as organizações a se focarem em objetivos de longo prazo com resultados desde a formulação de direcionadores estratégicos até sua execução e controle (KALLÁS e COUTINHO, 2005).

Apesar da simplicidade de entendimento do conceito, muitas vezes sua aplicação no dia-a-dia empresarial não é tarefa das mais simples. Fazer com que uma organização implante um processo de gestão da estratégia bem compreendido, no qual seu conteúdo seja permanentemente debatido, testado e, se necessário, reajustado não é tarefa das mais triviais (NEVES e PALMEIRA FILHO, 2002).

Na busca de um aprimoramento em seu modelo de gestão estratégica, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), no início de 2005, com apoio de uma consultoria especializada, iniciou seu processo de migração de um modelo tradicional de planejamento estratégico para o *BSC*. Após um período de aproximadamente dois anos de utilização da ferramenta, espera-se que os benefícios propostos por Kaplan e Norton (2000) com a utilização do *BSC*, possam ser percebidos pelos colaboradores da organização.

É justamente no contexto da gestão da estratégia que se desenvolve este trabalho. A partir da análise de um estudo de caso único na Cagece, será analisado criticamente, se a

utilização do *Balanced Scorecard* foi capaz de inserir o gerenciamento da estratégia no centro dos processos gerenciais e de mudanças de maneira integrada e contínua, conforme propõem a teoria do *BSC*.

## **2. O SETOR DE SANEAMENTO E A CAGECE**

O Saneamento básico brasileiro atravessa um período singular de debates em torno de questões que importam diretamente no seu futuro. Aspectos essenciais como a universalização dos serviços, políticas tarifárias e de subsídios, regulação e gestão do setor, financiamentos, ou mesmo a própria discussão da proposta de uma política nacional de saneamento fazem parte das preocupações centrais dos agentes envolvidos nesse processo.

Em termos práticos, segundo a Revista Exame (Edição 871, pág. 34), o desafio estratégico do setor pode ser comprovado pelos baixos níveis de cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil. Nada menos do que 16 milhões de pessoas ainda recebem água sem tratamento e 76 milhões de brasileiros (quase metade da população do país) não está ligada à rede de esgoto. Do total de esgoto coletado, apenas 40% recebem tratamento antes de serem despejados nos corpos receptores. Este cenário é responsável por 70% das internações hospitalares no Brasil.

Vários fatores contribuíram para a formação do atual quadro do setor: a crise econômica dos anos 80 e a incapacidade de financiamento público da expansão dos serviços, a ineficiência das empresas estaduais, e a saída do Governo Federal como agente de regulação do setor. Desde então, desapareceram os controles sobre as tarifas, sobre a remuneração do setor e sobre os contratos de concessão, prevalecendo a realidade econômica e financeira dos custos das empresas, fatores que contribuíram para que as empresas do setor se transformassem em entidades fechadas, mal geridas, com pouca transparência e vinculadas diretamente aos estados ou municípios (PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO, 2005).

A superação dos desafios de atendimento à população e de gestão do setor estão diretamente associados às empresas estaduais de saneamento, pois abastecem com água potável mais de 70% dos municípios brasileiros e são responsáveis por cerca de 84% dos investimentos do setor (AESBE, 2006).

Atualmente, segundo Arretche (1999), é possível identificar duas grandes estratégias de mudança para estas companhias: a estratégia de fortalecimento da companhia estadual de saneamento e a estratégia de desativação da empresa, sob duas vertentes: a privatização e a municipalização.

Como principais representantes da primeira estratégia, pode-se citar o caso da Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (SABESP), da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA). Já da estratégia de desestatização (desativação da operadora ou transferência de suas funções para iniciativa privada), pode-se citar casos do Estado do Rio de Janeiro (companhias públicas e privadas) e do município paulista de Limeira.

Em se tratando de Cagece, configura-se como uma empresa de economia mista, tendo como acionista majoritário o Governo do Estado do Ceará, com 83,86% das ações, sendo as demais divididas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (15,72%) e outros acionistas minoritários (0,42%) do capital. Embora seja uma sociedade anônima, suas ações não são negociadas em bolsa de valores.

Seu processo de modernização foi iniciado em 1996 com a concepção de seu 1º Planejamento Estratégico e foi formalizado em 1998 com a adoção de uma nova postura empresarial com a revisão do planejamento estratégico e a implementação de um novo modelo de gestão empresarial, em 1998.

Este período, além de marcado por várias turbulências que impactavam o futuro da Cagece (desregulamentação dos serviços sob controle do poder público, iniciação dos processos de privatizações nos setores de energia, telecomunicações e de saneamento), foi potencializado por problemas internos da empresa (quadro de inércia, do ponto de vista das pessoas, postura inadequada dos gestores, baixa rotatividade de gerentes e ocorrência de ingerências políticas partidárias na gestão da empresa), alimentando o sentimento de empresa pública ineficiente (Cagece, 2003).

Por outro lado, a falta de recursos para investimentos, a elevação da exigência dos clientes e da sociedade organizada e a proximidade do final dos prazos de concessão de seus principais municípios para exploração dos serviços de água e esgoto, despertaram um consenso de que, somente um processo de transformação amplo e profundo na empresa poderia melhorar a prestação dos serviços, a imagem junto à sociedade (má qualidade dos serviços, baixa produtividade, insatisfação dos clientes, corporativismo e sua inadimplência junto ao mercado fornecedor) e evitar sua privatização (Cagece, 2003).

Após análise de “cases” de outras empresas que passaram por processos de transformação organizacional, a Cagece optou, então, pelo desenvolvimento interno de um novo modelo de gestão e implementação do Planejamento Estratégico, baseado em um modelo tradicional (analítico-descritiva), conforme indicam os autores das escolas clássicas de planejamento estratégico.

Este modelo foi utilizado até meados de 2004, sendo substituído, em meados de fevereiro de 2005, pelo *Balanced Scorecard*. Para facilitar a implementação do novo modelo, a Cagece contratou consultoria externa especializada para acompanhar e facilitar todo o trabalho de revisão do direcionamento estratégico, análise de SWOT, construção dos objetivos, metas, indicadores e ações setoriais corporativas e setoriais, realização de eventos de acompanhamento trimestrais e assessoria no desenvolvimento de sistema informatizado de controle do *BSC* (Cagece, 2005).

### **3. GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO**

Não existe na literatura uma unanimidade quanto ao conceito de estratégia. O termo estratégia passou a ser incorporado ao vocabulário dos negócios por volta dos anos 50, nas universidades americanas, e seu significado tem evoluído ao longo dos anos. Essa evolução tem duas causas em especial: o avanço de uma sociedade industrial para uma sociedade do conhecimento e a descentralização da responsabilidade pela formulação da estratégia do principal executivo para todos os integrantes da organização (HERRERO, 2005).

Segundo Montegmory e Porter (1998), existem algumas áreas gerais de concordância a respeito da natureza da estratégia: a estratégia diz respeito tanto a organização como ao ambiente; a essência da estratégia é complexa; a estratégia afeta o bem-estar geral da organização; a estratégia envolve questões tanto de conteúdo como de processo; as estratégias não são puramente deliberadas; as estratégias existem em níveis diferentes e a estratégia envolve vários processos de pensamento.

Assim, ao falar em estratégia, deve-se preocupar com o processo e o conteúdo, com a estatística e a dinâmica, com limitação e inspiração, com o cognitivo e o coletivo, com o planejado e aprendido, com o econômico e o político (MINTZBERG, 2000).

A gestão estratégica, em última instância, tem a função de dar um enfoque sistêmico às funções estratégicas (planejamento, implementação, avaliação e controle) para estabelecer um equilíbrio entre as demandas dos ambientes interno e externo, bem como a integração de todos os setores da organização, no intuito de melhor alocar os recursos para atingir os objetivos.

Neste contexto, implementar o plano estratégico não se resume a uma atividade subsequente ao planejamento, mas passa a fazer parte de um processo integrado, envolvendo a concepção da organização, os sistemas de informação a estruturação de equipes, os programas de incentivo e os sistemas de controle (LOBATO, 2003).

Para Kaplan e Norton (2004), esse processo só é conseguido a partir de três componentes básicos: a descrição da estratégia + mensuração da estratégia + gestão da estratégia. Para esses autores, a dinâmica da filosofia dos três componentes para obtenção de resultados notáveis consiste na observação de que não se pode gerenciar (terceiro componente) o que não se pode medir (segundo componente) e, não se pode medir o que não se pode descrever (primeiro componente).

Com base nos pressupostos acima Kaplan e Norton (2000) afirmam que o *BSC* seria um modelo capaz de inserir a estratégia no centro dos processos gerenciais e, assim, “tornar uma empresa orientada para estratégia”.

#### **4. O *BALANCED SCORECARD* E SEUS ELEMENTOS-CHAVE**

O *BSC* busca traduzir a missão, a visão e a estratégia de uma organização em um conjunto de objetivos e medidas tangíveis. O modelo consiste de um conjunto de indicadores organizados em torno de, no mínimo, quatro perspectivas distintas, a saber, financeira, do cliente, dos processos internos e aprendizado e crescimento. A partir desta estrutura, permite que as organizações utilizem o desdobramento da estratégia por meio de uma visão equilibrada que enfatiza a existência de relações de causa e efeitos entre as perspectivas para o alcance dos resultados financeiros e, conseqüentemente, proporciona à organização uma visão atual e futura do negócio.

Ao traduzir a missão e a visão em um conjunto de objetivos estratégicos associados a um conjunto coerente de indicadores de desempenho, metas e ações estratégicas em várias dimensões do negócio, relaciona a estratégia de longo prazo das organizações com suas ações de curto prazo e preenche o vácuo existente entre a formulação e a implementação da estratégia. De acordo com essa concepção é que a estratégia empresarial consegue permear o seio da organização, norteando as ações individuais e coletivas.

Mais do que um simples sistema de indicadores, Kaplan e Norton (1997) afirmam que o *BSC* é um sistema de gestão estratégica, no qual são viabilizados os processos gerenciais críticos relativos à estratégia, tais como: esclarecer, comunicar, estabelecer metas e facilitar o aprendizado estratégico. Com o esclarecimento de uma visão compartilhada, conceitos complexos e muitas vezes obscuros são traduzidos em medidas mais precisas que induzem o raciocínio sistêmico e permitem a mensuração quantitativa do desempenho, estimulando o surgimento de novas iniciativas estratégicas e a retroalimentação do processo gerencial.

Este desdobramento da estratégia em objetivos, indicadores, metas e ações é ilustrado através da figura 01.

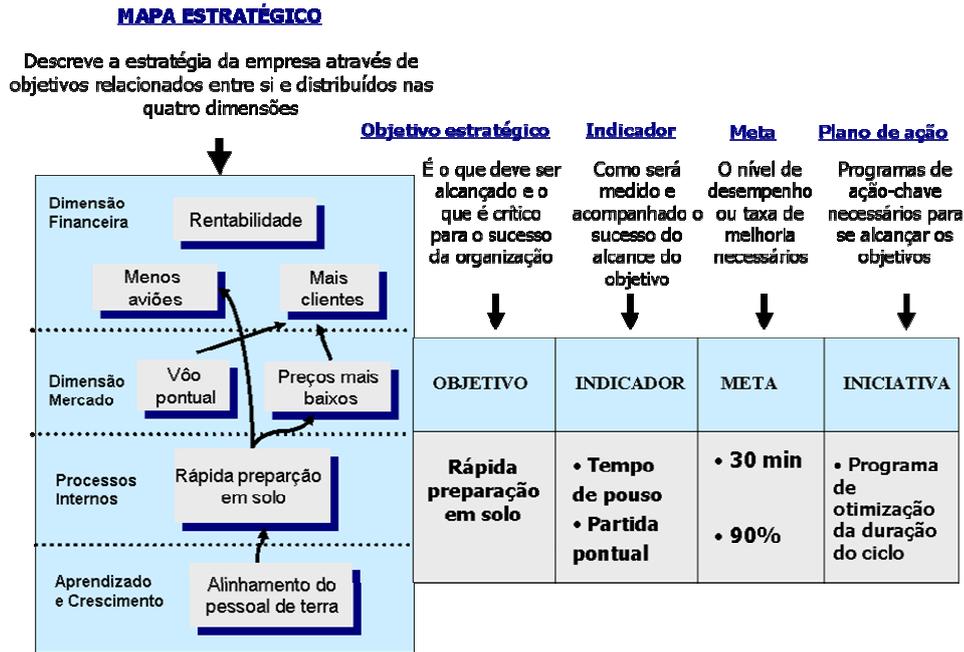


Figura 01. Componentes e terminologias do *Balanced Scorecard*.

Fonte: Coutinho e Kallás (2005)

Uma série de tendências, fatores e necessidades do mundo empresarial contribuíram para o sucesso do sistema de gestão criado por Kaplan e Norton: o reconhecimento por parte dos empresários, executivos e analistas de mercado de que os indicadores financeiros eram insuficientes para orientar as empresas, num contexto de negócios em que a criação de valor estava migrando dos ativos tangíveis para os ativos intangíveis da organização, a percepção de que a maioria dos sistemas de mensuração das empresas estava desvinculada da estratégia competitiva e a necessidade de comunicar, transmitir e alinhar a força de trabalho em torno da estratégia competitiva (HERRERO, 2005).

#### 4.1 AS QUATRO PERSPECTIVAS DO MODELO

O primeiro passo para o correto entendimento das perspectivas do modelo é a compreensão do *BSC* como um sistema gerencial. Partindo deste pressuposto, o *BSC* deve apresentar uma visão holística da organização e congrega conceitos de gestão de diferentes áreas do conhecimento: gestão financeira, gestão do valor agregado, marketing, gestão da qualidade, gestão da cadeia de suprimentos, gestão de processos, gestão de competências, gestão do conhecimento, liderança, gestão da cultura organizacional, gestão da tecnologia da informação e comunicação, entre outras abordagens (HERRERO, 2005).

A perspectiva financeira tem como objetivo último a maximização do lucro da empresa. Os indicadores de desempenho financeiro mostram se a estratégia da empresa, inclusive sua implementação e execução, está contribuindo para o resultado. Em geral, objetivos financeiros têm a ver com a rentabilidade e estão ligados basicamente a estratégias simples: ganhar mais dinheiro (1) vendendo mais (estratégia de crescimento - longo prazo) e (2) gastando menos (estratégia de produtividade - curto prazo) (KAPLAN e NORTON, 2004).

As duas forças relatadas (crescimento e produtividade) apresentam, na maioria dos casos, relações contraditórias, pois as ações para acelerar o crescimento da receita geralmente demoram mais para criar valor do que as ações voltadas para aumentar produtividade

(reduções de custo). Cabe aos executivos, nesta perspectiva, equilibrar / balancear essas forças contraditórias, a fim de não favorecer a obtenção de lucros no curto prazo em detrimento do longo prazo.

Na perspectiva dos clientes, as empresas identificam os segmentos e mercados nos quais desejam competir para a geração da receita da perspectiva financeira. Além de alinhar medidas de satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade junto aos clientes, esta perspectiva permite a clara identificação e avaliação das propostas de valor a esses segmentos.

Logo, a perspectiva do cliente tem como objetivo explicitar se as escolhas implementadas pela organização estão contribuindo para o aumento do valor percebido pelos clientes em relação aos produtos, serviços, imagem, marca, experiência de compra e relacionamento (KAPLAN e NORTON, 2000).

Formada uma imagem clara dos objetivos financeiros e de clientes, os objetivos da perspectiva interna e da perspectiva de aprendizado e crescimento descrevem como a empresa organizar-se-á para executar a estratégia (KAPLAN e NORTON, 2004).

A derivação de objetivos e medidas para a perspectiva dos processos internos e de aprendizagem e crescimento é uma das principais diferenças entre o *BSC* em relação aos demais sistemas de gestão / medição de desempenho. Os sistemas tradicionais também visam o controle e a melhoria da qualidade, produção, produtividade e otimização do ciclo dos produtos, mas é no *BSC*, que os mesmos derivam de estratégias explícitas voltadas para o atendimento das expectativas dos acionistas e clientes-alvo, em vez de melhorar o desempenho de departamentos individuais isolados (KAPLAN e NORTON, 1997).

Diante do exposto, os processos internos cumprem dois componentes vitais da estratégia da organização: (1) produzem e fornecem a proposição de valor para os clientes e (2) otimizam as tarefas e reduzem os custos para dimensão produtividade da perspectiva financeira.

Ao integrar os processos de gestão de operações à proposição de valor para os clientes, o *BSC* além de destacar a necessidade de garantir a satisfação do cliente no curto prazo, incorpora o processo de inovação (identificação e cultivo de novos mercados, novos clientes, necessidades emergentes e desenvolvimento de novos produtos) como fator preponderante de geração de valor no longo prazo (PESSOA, 2000).

A quarta e última perspectiva do *BSC* está voltada para a infra-estrutura necessária à consecução dos objetivos das demais três perspectivas (KAPLAN E NORTON, 1997). Tem a função de tornar possível a integração dos ativos intangíveis com os ativos financeiros. Kaplan e Norton (2004) descrevem os ativos intangíveis da organização em três categorias:

- Capital Humano: A disponibilidade de habilidades, talento e *know-how* necessários para sustenta a estratégia;
- Capital da Informação: A disponibilidade de sistemas, redes e infra-estrutura de informação de que se precisa para apoiar a estratégia;
- Capital Organizacional: A capacidade da organização de mobilizar e sustentar o processo de mudança imprescindível para executar a estratégia.

Conclui-se, com base em Osório (2003), que esta perspectiva enfatiza a criação de uma base sustentável para a empresa se manter no futuro, através da valorização de áreas relacionadas ao aprendizado e crescimento e canalização de recursos orçamentários (investimentos) para o desenvolvimento de capacidades específicas e atributos

imprescindíveis para execução da estratégia, que, por muitas vezes, são considerados despesas do exercício e sujeitas a cortes, apoiadas em uma visão de curto prazo.

#### 4.2 O MAPA ESTRATÉGICO

O mapa estratégico, segundo Kaplan e Norton (2004), é a representação visual da estratégia, que exhibe, em única figura, como os objetivos das quatro perspectivas se integram e combinam para descrever a estratégia (Figura 02).

O mapa estratégico, além da representação visual, comunica as relações de causa e efeito entre os objetivos para a consecução dos resultados almejados, através da hierarquização intencional dos objetivos em quatro camadas. A primeira camada, representada na parte superior do mapa, elenca os objetivos financeiros e, portanto, representam no limite, a razão de ser da organização e, têm seu atingimento condicionado ao cumprimento dos objetivos dos clientes, os quais, por sua vez, são condicionados aos objetivos da dimensão de processos internos, já que estes são os meios utilizados para perfazer os resultados esperados pelos consumidores. Estes últimos, por fim, têm seu êxito, dependente do sucesso do atingimento dos objetivos da dimensão de aprendizagem e crescimento, capaz de tratar do capital intelectual da organização (NEVES E PALMEIRA FILHO, 2002).

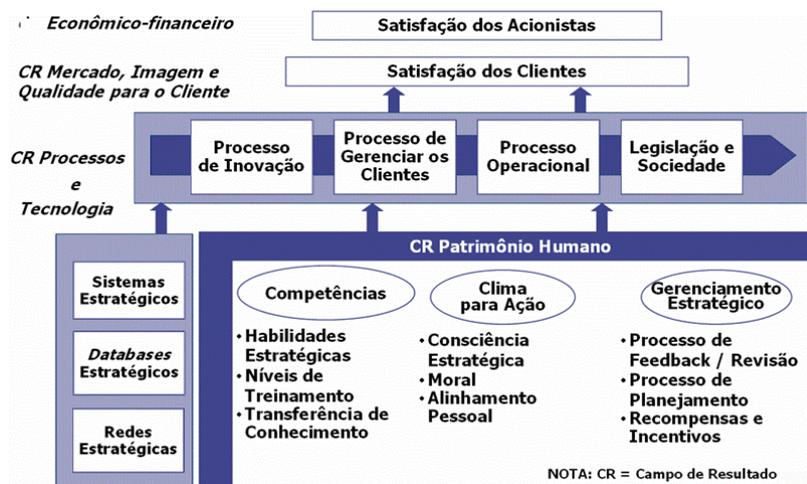


Figura 02. Mapa Estratégico Conceitual

Fonte: Barros Consultoria (2005)

Em suma, o mapa estratégico descreve o processo de transformação de ativos intangíveis em resultados tangíveis para os clientes e, por conseguinte, em resultados financeiros e fornece aos executivos um referencial para descrever e gerenciar e comunicar a estratégia da organização de forma compreensível para todas as unidades e empregados.

#### 5. METODOLOGIA DE PESQUISA

Para alcançar o objetivo do artigo optou-se por uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso único, justificado por se tratar de um caso decisivo e revelador. Decisivo pelo fato do BSC apresentar um conjunto claro de proposições que se presume sejam verdadeiras, a Cagece deter as condições necessárias para realização do estudo e, este, finalmente, tem a finalidade de testar a teoria. Enquadra-se como caso revelador devido ao seu ineditismo, pois não há registros acadêmicos de estudos semelhantes em empresas brasileiras, mesmo sendo a teoria em análise bastante utilizada por diversos setores empresariais e no setor público.

Cada etapa, conforme representado na figura 03, foi concebida para que o pesquisador formasse um banco de dados que permitisse uma análise ampla e completa dos temas centrais do trabalho e de como os mesmos impactavam na empresa estudada.

**1ª Etapa:** o ciclo de pesquisa foi iniciado a partir da consulta a fontes externas ou primárias, para a realização de uma revisão bibliográfica, de natureza analítico-descritiva, sobre os seguintes temas: setor de saneamento brasileiro, gerenciamento estratégico e *Balanced Scorecard*.

**2ª Etapa:** consistiu na realização de entrevistas individuais semi-estruturadas com 5 dos 6 diretores da Cagece e consultoria contratada para implementação do *BSC* a fim de identificar os pontos críticos que levaram ao rompimento com técnicas tradicionais de planejamento estratégico utilizadas na empresa, as razões que levaram a empresa a optar pela utilização do *Balanced Scorecard* como instrumento de gerenciamento estratégico e quais os benefícios esperados após implantação.

**3ª Etapa:** Esta etapa teve como foco a realização de uma pesquisa documental na Companhia de Água e Esgoto do Ceará, com o objetivo de contextualizar historicamente a gestão estratégica na Cagece, identificar seus elementos-chave e a evolução/involução do modelo implantado sob o ponto de vista metodológico. Logo, não foi escopo desta etapa analisar a correção ou não da estratégia concebida pela Cagece.

**4ª Etapa:** destinou-se a mensurar, sob a ótica dos gestores da empresa, os benefícios percebidos pela utilização do *Balanced Scorecard* como instrumento de gerenciamento estratégico na Cagece, em comparação aos benefícios propostos por seus autores. Foi aplicado um questionário equilibrado de 5 pontos com rótulo verbal (discorda totalmente, discorda, não concorda nem discorda, concorda e concorda totalmente) com base na Escala de Classificações Somadas junto aos diretores, assistentes e assessores de diretoria, gerentes e coordenadores das Unidades de Negócio enumerando/descrevendo as características observáveis que permitam a mensuração dos benefícios propostos por Kaplan e Norton (2000) na Cagece.

A análise dos dados colhidos das múltiplas fontes de evidência foi realizada através do cruzamento das diversas informações com o intuito de desenvolver uma cadeia de evidências que permitiu a aferição do objetivo proposto através dos seguintes pressupostos:

- Existe congruência entre os desafios do setor de saneamento, necessidades estratégicas da alta direção da Cagece e benefícios teóricos associados a utilização do *BSC*;
- O *Balanced Scorecard* da Cagece atende aos requisitos básicos do modelo proposto por Kaplan e Norton;
- O *BSC* contribuiu para aprimoramento do gerenciamento estratégico na Cagece.

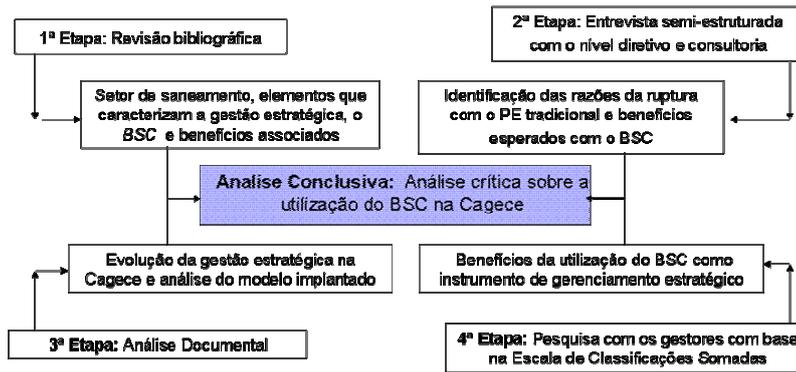


Figura 03. Etapas para Realização do Estudo

Fonte: Elaboração própria

A aferição do primeiro pressuposto da pesquisa foi realizada através do alinhamento das seguintes informações: Etapa 1 (perspectivas do setor de saneamento, desafios da gestão estratégica e benefício teóricos do *BSC*), Etapa 2 (pontos críticos para o rompimento com a metodologia tradicional de planejamento estratégico e benefícios esperados com a utilização do *BSC* na Cagece) e Etapa 3 (contextualização da gestão estratégica na Cagece).

O segundo pressuposto foi analisado a partir da descrição dos elementos-chave que caracterizam o *BSC* e seu processo de implantação (Etapa 1) e a identificação desses elementos no modelo Cagece e a adequabilidade do seu processo de implantação.

E, por fim, com base em nos benefícios teóricos do modelo (Etapa 1), análise histórico-evolutiva do modelo implantado (etapa 2) e nos benefícios percebidos pelo nível gerencial da empresa (etapa 3), foi apurada a efetiva contribuição da utilização do *BSC* como instrumento de gerenciamento estratégico na Cagece.

O detalhamento das fases e das fontes de evidências, além de ter ajudado o investigador a abordar o caso de forma mais ampla, completa e com rigor científico permite a explicação das evidências obtidas para as questões iniciais e como elas foram relacionadas às conclusões do estudo, servindo de orientação para os observadores externos ou para aqueles que farão uso dos resultados do estudo.

## 6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 6.1 EXISTE CONGRUÊNCIA ENTRE OS DESAFIOS DO SETOR DE SANEAMENTO, NECESSIDADES ESTRATÉGICAS DA ALTA DIREÇÃO DA CAGECE E BENEFÍCIOS TEÓRICOS ASSOCIADOS A UTILIZAÇÃO DO *BSC*

Vê-se, claramente, que o cenário atual do setor de saneamento tem estreita similaridade com o papel da gestão estratégica: dar um enfoque sistêmico à organização tanto no aspecto de processo (planejamento, implementação, avaliação e controle) quando no estreitamento entre as demandas internas e externas à empresa e na integração dos diversos setores para o atingimento dos objetivos propostos no longo prazo.

Mais do que redefinir seus negócios, seus posicionamentos ou suas estratégias, as Companhias estaduais, terão que ter a capacidade de vencer a barreira de uma visão de gestão pública morosa e ineficiente, onde somente o discurso é incapaz de promover qualquer tipo de mudança.

Neste sentido, o *BSC* é uma ferramenta de gestão tem como objetivo fazer o elo entre a concepção e o gerenciamento estratégico, mescla resultados de curto e longo prazo, objetivos e medidas financeiras e não-financeiras e descreve as relações de interdependência e causa e efeito para o alcance dos resultados esperados.

Em se tratando do contexto histórico da Cagece, percebe-se que a empresa iniciou seu processo de migração de uma empresa de “engenharia” para uma empresa voltada para gestão a partir de 1996, com definição de seu primeiro planejamento estratégico associado a um processo de reestruturação da Companhia, inclusive com alterações no modelo de gestão e na estrutura organizacional.

Contudo, o resultado das entrevistas semi-estruturadas realizadas apontaram para dificuldades na execução e gerenciamento da estratégia definida, bem como, no envolvimento dos colaboradores (mobilização e comunicação) dos objetivos da Companhia.

Estes motivos aliados a expectativa da diretoria de “*tornar o planejamento vivo na organização*”, “*proporcionar uma sistemática de acompanhamento e feedback estratégico*”, “*melhorar a qualidade dos serviços prestados através da mensuração dos resultados com base nos indicadores estratégicos da organização*”, “*favorecer o sincronismo ente pessoas, estratégias e processos*” e “*consolidar o processo de gestão para resultados*” foram fundamentais para migração de um modelo tradicional de planejamento para o BSC.

Na teoria, seus pressupostos e benefícios (traduzir a estratégia em termos operacionais, alinhar a organização à estratégia, transformar a estratégia em tarefa de todos, converter a estratégia em um processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva) apresentam os fundamentos necessários para contribuir no aprimoramento do gerenciamento estratégico da Cagece.

Dado os pontos acima relatados, é possível concluir **que existe congruência entre os desafios do setor de saneamento, necessidades estratégicas da alta direção e os benefícios teóricos associados ao BSC.**

## **6.2 O *BALANCED SCORECARD* DA CAGECE ATENDE AOS REQUISITOS BÁSICOS DO MODELO PROPOSTO POR KAPLAN E NORTON**

Quanto aos aspectos formais e metodológicos, a implantação do BSC o processo de implantação do BSC na Cagece seguiu, em grande parte, as etapas propostas por Kaplan e Norton (1997) e apresenta todos os elementos-chave do modelo. Apesar destas constatações, algumas observações merecem um destaque especial: a criação de uma quinta perspectiva de responsabilidade social e ambiental devido ao forte impacto dessas questões no negócio saneamento, a ausência de objetivos ligados aos processos de gestão de clientes (seleção, conquista e retenção) e ao processo de inovação (identificação de oportunidades, projetos e lançamentos), em desconformidade ao negócio da empresa (“desenvolvimento de soluções em saneamento”) e de sua declaração de visão de futuro (“...uma gestão focada na excelência da atenção aos clientes”).

Observa-se, entretanto, que a criação de uma nova perspectiva e a possibilidade de melhoria no mapa estratégico para uma melhor descrição do processo de valor não inviabilizam a configuração teórica do BSC e, portanto, **verifica-se que o *Balanced Scorecard* da Cagece atende aos requisitos básicos do modelo proposto por Kaplan e Norton.**

## **6.3 O *BSC* CONTRIBUIU PARA APRIMORAMENTO DO GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO NA CAGECE**

Em termos qualitativos, evidenciou-se, nos dois anos analisados, uma evolução contínua dos objetivos e indicadores em todas as perspectivas. Desde a primeira versão, objetivos e seus respectivos indicadores vêm sendo aprimorados ou substituídos, como por exemplo: “*Gerenciar os itens de maior representatividade nas despesas de exploração*“, que mais se assemelhava a rotina operacional, por “*Aumentar as receitas e garantir o equilíbrio*”

*econômico-financeiro*”. Avanços também foram percebidos na identificação e execução de projetos corporativos (Projetos Estruturadores) que trabalharam questões tidas como críticas para a implementação da nova visão de negócio.

Outro relevante aspecto em termos evolutivos, foi a melhoria dos resultados empresariais da empresa com o cumprimento calendário de reuniões de avaliação da estratégia – RAE's (indicador do objetivo de consolidar modelo de gestão para resultados), conforme demonstrado pela análise de uma ramificação do mapa estratégico da Cagece (figura 4):

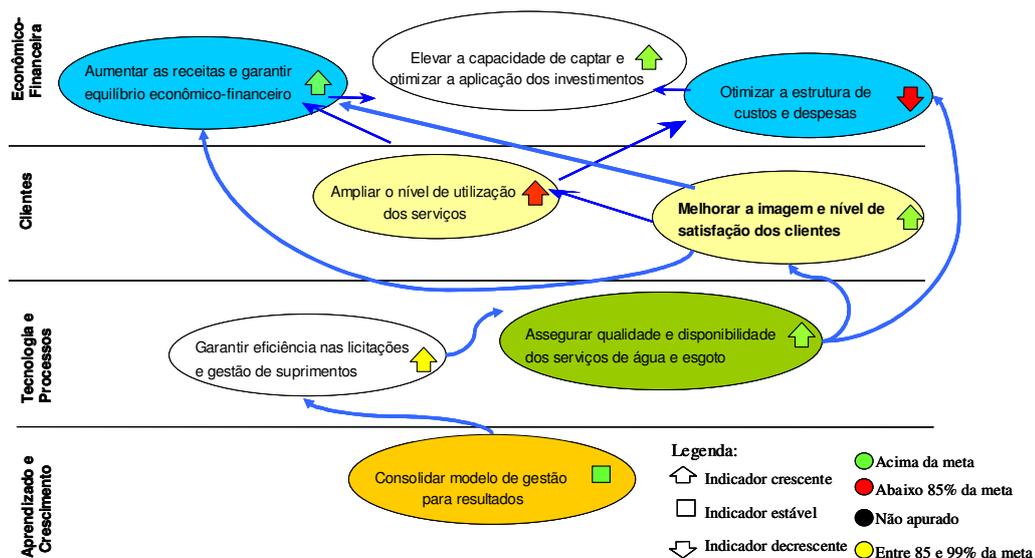


Figura 04. Análise gráfica de uma ramificação do mapa estratégico da Cagece

Fonte: Elaboração própria

Esta relação fica explícita com a inversão de tendência do indicador de água não faturada (Objetivo: assegurar qualidade e disponibilidade dos serviços) que em 2004 era de 33,40%, passou para 35,67% em 2005 e encerrou o ano de 2006 com 32,01% e dos indicadores de eficácia no abastecimento de materiais estratégicos e no atendimento do planejamento das unidades (objetivo de garantir a eficiência na licitações e gestão de suprimentos), que refletiram na superação das metas de satisfação dos clientes e na margem EBTIDA e lucratividade (objetivos de aumentar as receitas e garantir o equilíbrio econômico-financeiro e elevar a capacidade de captar e otimizar a aplicação dos investimentos, respectivamente).

Estes resultados poderiam ter sido mais expressivos, caso a empresa tivesse conseguido melhorar sua capacidade de ampliar a utilização de sua rede, ou seja, atrair e manter clientes ativos nos serviços de água e esgotamento sanitário (crescimento de apenas 1,7% e redução de 3,87%, respectivamente), o que refletiu diretamente no não atingimento do resultado esperado para o objetivo de otimizar a estrutura de custos e despesas.

No tocante aos aspectos quantitativos referentes ao questionário com base na Escala das Classificações Somadas (retorno de 67% dos questionários enviados), a Tabela 01 revela que, em termos gerais, houve alto nível de concordância (média 4,12) de que a utilização do

BSC como instrumento de planejamento estratégico na Cagece propiciou a obtenção do conjunto de benefícios teóricos propostos por Kaplan e Norton (2000).

Com base nos dados do Quadro 1, pode-se considerar que a maior contribuição do BSC para a Cagece, segundo a percepção do nível gerencial da empresa, foi a **TRADUÇÃO DA ESTRATÉGIA EM TERMOS OPERACIONAIS** (média 4,30 e desvio 0,67). O resultado da pesquisa confirma a teoria quando afirma que a utilização do mapa estratégico composto por perspectivas equilibradas e desmembrada em objetivos, indicadores, metas e ações permitem a compreensão da estratégia, sua mensuração e a conexão com as atividades operacionais. Esta posição é reforçada pela contribuição de um dos entrevistados: *“O BSC traduz em forma simplificada os processos estratégicos que se encontram alinhados ao planejamento estratégico, com um acompanhamento transparente das ações, buscando de maneira participativa os resultados almejados e definidos dentro da Companhia, com base em indicadores e metas de natureza setorial e corporativa”*.

<b>Benefícios Associados A Utilização do BSC na Cagece</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio-padrão</b>
Traduzir a estratégia em termos operacionais	4,30	0,67
Alinhar a organização com a estratégia	3,92	0,79
Transformar a estratégia em tarefa de todos	3,99	0,72
Transformar a estratégia em um processo contínuo	4,22	0,72
Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva	4,14	0,77
<b>TOTAL</b>	<b>4,12</b>	<b>0,75</b>

Quadro 01. Concordância com os benefícios teóricos associados ao BSC na Cagece

Fonte: Elaboração própria

Os dois benefícios que apresentaram notas menos expressivas estão ligados à capacidade do BSC em **ALINHAR A ORGANIZAÇÃO COM A ESTRATÉGIA** (média 3,92) e de **TRANSFORMAR A ESTRATÉGIA EM TAREFAS DE TODOS** (média 3,99), resultados estes, que impactaram fortemente o resultado geral da pesquisa, visto que os demais obtiveram notas acima da média geral. Mesmo abaixo da média geral, o resultado é bem superior a pontuação de indiferença (nota 3) e bem próxima da linha de concordância (nota 4).

Comentários dos participantes quanto ao alinhamento da organização com a estratégia, apontam que *“com o BSC houve maior interação entre as unidades de negócio e de serviço, compartilhando informações, sugestões e idéias, visando a melhoria e agilidade nos processos”*, mas *“apesar de todo o esforço realizado pela empresa e por seus funcionários as Unidades de Serviço ainda deixam muito a desejar no apoio prestado às Unidades de Negócio”*.

Já em relação a transformação da estratégia em tarefa de todos, as notas abaixo da média em geral foram justificadas, em grande parte, por falhas de comunicação e envolvimento de todos os funcionários, conforme comentários: *“é necessária a*

*democratização dessa diretriz (estratégia, objetivos e indicadores e acompanhamento) com as escalas que estão abaixo da gerências e coordenações. Em resumo, acho que se faz necessário ampliar o conhecimento do BSC para os supervisores e colaboradores sem cargo de gestão”.*

Resultados expressivos foram obtidos na capacidade do *BSC* em transformar a estratégia em processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva na Cagece, principalmente na criação de uma sistemática contínua de acompanhamento e revisão da estratégia, incentivando a realização das reuniões de avaliação da estratégia (análise crítica dos resultados e processo de feedback), tornando o processo estratégico dinâmico na organização, na aceleração do empresariamento da empresa, na mobilização das lideranças com base na missão e na visão e no processo de tomada de decisão com base na estratégia.

Com base nas análises realizadas, é possível afirmar que **o BSC contribuiu para aprimoramento do gerenciamento estratégico na Cagece**, tanto no aspecto de entendimento, envolvimento e disseminação junto aos colaboradores da empresa, quanto no rompimento das dificuldades de implantação e manutenção de um escopo dinâmico de concepção, administração e evolução da estratégia.

## 7. CONCLUSÃO

Para o estudo em questão, é possível afirmar que a aplicação do *Balanced Scorecard* impactou positivamente na redução do distanciamento entre o planejamento e o gerenciamento estratégico na Cagece, quer se considerem as opiniões da alta direção da empresa ou os dados do experimento junto ao nível gerencial.

Por se acreditar que os modelos teóricos não passam de uma simplificação da realidade e, portanto, não são capazes de explicá-la nem prevê-la em sua totalidade, este trabalho buscou, de maneira pioneira, descrever e apurar os benefícios percebidos pelos gestores de uma empresa pública estadual de saneamento com a utilização do *Balanced Scorecard*, em comparação aos benefícios teóricos defendidos por seus idealizadores.

## BIBLIOGRAFIA

**ARRETCHE, Marta T. S.** Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san\\_parte3.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte3.pdf) . Acessado em 24/08/2006 às 22:35h.

**ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTADUAIS – AESBE.** Breve análise da lei das diretrizes nacionais para o saneamento básico da comissão mista do Congresso Nacional/2006 (PLS 219/2006). Disponível em: <http://www.aesbe.org.br//UserFiles/File/Breve%20análise%20PLS%20219-2006.pdf> . Acessado em 04/09/2006 às 21:00h.

**BARROS CONSULTORIA LTDA.** Apresentação conceitual planejamento estratégico para elaboração do modelo de *Balanced Scorecard* da Cagece. Documento interno da Cagece. Disponível nos arquivos da Gerência de Desenvolvimento Empresarial – GDEMP, 2005.

**CAGECE.** Documento interno. A prática da Gestão Estratégica no processo de mudança organizacional da Cagece. Gerência de Tecnologia e Desenvolvimento – GETEC, 2003.

**CAGECE.** Documento interno. Caderno de Instruções para Repasse do Planejamento Estratégico 2005. Gerência de Desenvolvimento Empresarial - GDEMP, 2005.

**HERRERO, Emílio.** Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

**KALLÁS, David e Coutinho, André Ribeiro.** Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

**KALLÁS, David.** Balanced Scorecard: aplicação e impactos – Um estudo com jogos de empresas. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, USP

**KAPLAN, Robert; Norton, David.** A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

**KAPLAN, Robert; Norton, David.** Organização orientada para estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperaram no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

**KAPLAN, Robert S.** Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

**LOBATO, David Menezes.** Estratégia de empresas. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

**MINTZBERG, Henry.** Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

**NEVES, Maurício dos Santos; PALMEIRA FILHO, Pedro Lins.** Balanced Scorecard como catalisador da gestão estratégica: remédio ou placebo? XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba, 2002.

**OSÓRIO, Vera Lúcia Tincani.** A utilização do Balanced Scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial – estudo de caso de uma autarquia municipal. Porto Alegre, 2003. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia). Escola de Engenharia, UFRS.

**PESSOA, Maria Naiula Monteiro.** Gestão das Universidades Federais Brasileiras: um modelo baseado no Balanced Scorecard. Santa Catarina, 2000. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC.

**PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO.** Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: visão geral da prestação dos serviços de água e esgoto - 2004. Brasília: MCIDADES.SNSA. SNSA, 2005.