

Marco Lógico e *Balanced Scorecard*: um Mesmo Método e uma Velha Idéia?

Maria Cecília Prates Rodrigues

Resumo

A partir dos anos 90, tem-se assistido ao uso crescente do marco lógico na avaliação de projetos sociais, e do *balanced scorecard* na mensuração do desempenho empresarial. De lá para cá, estes métodos foram *conquistando status* de instrumento de formulação, implementação e validação da estratégia.

Tanto o marco lógico como o *balanced scorecard* estão centrados na definição e no gerenciamento de objetivos hierarquizados e integrados entre si, além de estarem passando pelo mesmo estágio em seu desenvolvimento. Este artigo procurará justamente identificar se o grau de semelhança entre eles é tão grande a ponto de caracterizar um mesmo método e que seria, em última instância, um desdobramento da Administração por Objetivos – APO dos idos dos anos 50.

1. Introdução

A partir dos anos 90, tem-se assistido ao uso crescente do marco lógico na avaliação de projetos sociais, e do *balanced scorecard* na mensuração do desempenho empresarial. Antes da utilização do marco lógico, pode-se dizer que a avaliação era prática quase que inexistente nos setores sociais; hoje ela já se encontra bastante difundida nesta área. Por sua vez, Robert Kaplan e David Norton (2000:8), os criadores do *balanced scorecard* (BSC), atribuem ao sistema “pioneiro” que propuseram papel central no surgimento do novo modelo organizacional, a “organização orientada para a estratégia”.

Apesar de estarem sendo aplicados predominantemente em situações distintas, o marco lógico no setor social e o *scorecard* nos setores empresariais, esses dois métodos parecem ser bastante semelhantes: ambos centrados na definição e no gerenciamento de objetivos hierarquizados e integrados entre si. Este artigo procurará identificar se o grau de semelhança entre eles é tão grande a ponto de caracterizar um mesmo método e que seria, em última instância, um desdobramento da Administração por Objetivos – APO dos idos dos anos 50.

No próximo item, o marco lógico será analisado e, no item 3, o *balanced scorecard*, de modo a explicitar as principais características de cada um dos métodos e o estágio atual de desenvolvimento. No item 4, serão comparadas as semelhanças e diferenças entre eles. No item 5, se buscará entender o que é a APO e quais os seus vínculos com o BSC. Finalmente, no item 6 estão apresentadas as conclusões.

2. O marco lógico: surgimento e evolução

Pode-se falar em dois momentos na evolução do marco lógico. No primeiro, que se estende desde a sua concepção até o final dos anos 90, a ênfase é na análise horizontal do marco lógico, ou seja, na comparação entre as metas fixadas para cada um dos níveis de objetivos e os resultados alcançados. No segundo momento, a partir de 2000, o foco tem estado na análise vertical, isto é, na inter-relação entre os vários níveis de resultados alcançados e, portanto, na comprovação da hipótese de relações causais adotada.

2.1 Primeiro momento: o marco lógico restrito a análises horizontais

O marco lógico foi originalmente desenvolvido no final dos anos 60 pela United States Agency for International Development – USAID. Mas é sobretudo a partir dos anos 90 que o

marco lógico tornou-se o referencial metodológico básico para a avaliação social em âmbito internacional, tendo sido adotado de forma generalizada por instituições como Banco Mundial – BIRD, o Banco InterAmericano de Desenvolvimento - BID e United Nations Children’s Fund – UNICEF. No Brasil, ele vem sendo não apenas utilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA e a Fundação Getulio Vargas - FGV, como também amplamente divulgado por estas duas instituições para os órgãos públicos e as organizações do terceiro setor.

O marco lógico está baseado na sistematização de um projeto a partir da identificação dos vários níveis hierárquicos de objetivos associados a ele, e para os quais são identificados os respectivos indicadores, metas, fontes de verificação e pressupostos. A sua estrutura básica é uma matriz quatro por cinco, como mostra a figura 1. O termo *marco lógico* advém, portanto, dessa forma encadeada de raciocinar sobre o projeto e suas inter-relações.

Objetivos	Indicadores	Metas	Fontes de verificação	Pressupostos
Geral (Fim)				
Específico (Propósito)				
De Produto (Componentes)				
Atividades (Tarefas)				

Fig.1 - O marco lógico

Para a construção do marco lógico, busca-se estabelecer, em um primeiro momento, uma estrutura (ou árvore) integrada de problemas; a partir da qual é construída, em um segundo momento, uma árvore de objetivos. É, então, tendo por base esta hierarquia de objetivos, que são definidos os indicadores e as metas para cada plano, programa, projeto, produto e atividade; eles funcionam como termômetro para a mensuração do sucesso do projeto. Não há dúvidas de que o processo em si de construção do marco lógico, envolvendo os vários atores relacionados ao projeto (população beneficiada, órgãos financiadores e equipe gestora), vem desempenhando importante papel para o planejamento e comunicação da estratégia de ação.

Outra vantagem do marco lógico tem sido a viabilização do processo de monitoramento e avaliação desses projetos, através da comparação entre o planejado (metas) e o realizado, para os diversos níveis de objetivos. Assim, por exemplo, se o projeto prevê (meta de propósito) a redução em 40% da incidência de doenças infecto-contagiosas em 3 anos em uma dada região, e este resultado alcançado ficou em apenas 20%, a aplicação do marco lógico permite (1) diagnosticar este desvio e (2) identificar possíveis causas desse fracasso, no âmbito do projeto, tais como: o não atingimento das metas de produto e/ou de atividades; os pressupostos de propósito não se verificaram; ou ainda as metas do marco lógico podem ter sido muito distendidas.

Como se vê, com o marco lógico instalou-se nos setores sociais a cultura de resultados e de avaliação; até então prevalecia a noção de que os gastos sociais deviam ser tão somente éticos e estarem limitados às restrições orçamentárias. Os gestores sociais passaram, pois, a ter compromisso com a eficácia, eficiência e efetividade; e não mais apenas com a execução das atividades previstas pelo projeto, segundo normas pré-estabelecidas.

Não há dúvida de que o marco lógico propiciou uma revolução na gestão do setor social. Mesmo reconhecendo que a sua utilização restrita à análise horizontal de resultados estava muito aquém do seu potencial.

2.2 Segundo momento: o marco lógico ampliado para análises verticais

A partir de 2000, o BID vem repensando e ampliando o uso do marco lógico na área social – ele deve ser aplicado, não apenas para a sistematização do projeto e o seu

acompanhamento, mas sobretudo para confirmar e/ou rever a hipótese de relações causais subjacente ao projeto.

Estudo recente de Karen Mokate, do BID, mostra que mais importante do que verificar o cumprimento do plano de ação, é questionar a própria validade deste plano de ação. Mokate (2000:4) diz que o marco lógico, através de sua cadeia hierárquica de objetivos, traduz a hipótese quanto ao caminho, ou à estratégia, para se atingir o objetivo maior (de impacto) almejado. Em setores sociais, o objetivo maior está sempre relacionado à geração de valor para a sociedade, representado por transformações produzidas nas condições de vida da população.

É importante entender que através do marco lógico se estabelecem, por hipótese, as contribuições de cada programa, projeto, produto, atividade, etc., para o atingimento do objetivo maior. Como diz Mokate (2000:14), “*o objetivo maior de modificar determinadas condições de vida de um determinado grupo de pessoas nos conduz a definir um conjunto de objetivos subordinados, cada vez mais operativos, que se relacionam em uma cadeia meios-fins ou causa-efeito*”. Torna-se, pois, fundamental comprovar estatisticamente a relevância dessas contribuições, ou seja das inter-relações entre os resultados alcançados para os vários níveis de objetivos do marco lógico.

Essa ampliação recente do uso do marco lógico certamente terá reflexos muito positivos para o planejamento social, pois o processo de avaliação dos projetos não mais estará limitado ao cotejo planejado *versus* executado, mas englobará também a validade da estratégia seguida.

3. O *balanced scorecard*: surgimento e evolução

Pode-se também falar em três momentos na evolução do *balanced scorecard* (BSC). No primeiro momento, durante a primeira metade dos anos 90, seu foco foi a mensuração do desempenho empresarial. No segundo, a partir de 1996, o *scorecard* passa a ser considerado como um sistema de gestão estratégica, e não mais apenas de mensuração de desempenho. No terceiro momento, a partir de 2000, o BSC assume papel central nas organizações “*vitoriosas*”, focalizadas na estratégia.

3.1 Primeiro momento: o BSC e a mensuração de desempenho

O *balanced scorecard* foi criado em 1992, e a sua grande contribuição, naquele momento, foi tida como a ampliação do conceito de desempenho das empresas, até então restrito aos indicadores financeiros. No mundo globalizado de hoje em dia, estes indicadores se tornam cada vez mais insatisfatórios para capturar as reais condições de competitividade de uma empresa, que são dadas, obviamente por sua capacidade de geração de receita (explicitada através dos indicadores financeiros, tidos como *lagging indicators*), mas também por sua capacidade de conquistar e manter clientes, de ter uma rede de trabalhadores e colaboradores motivados e comprometidos, e de ter um processo de produção dinâmico e eficiente (explicitada através dos chamados *leading indicators*).

Para Kaplan e Norton (1992:71), o que se mede é o que se atinge depois, ou seja, o comportamento dos executivos e dos empregados de uma organização é fortemente influenciado pelo sistema de indicadores dessa organização. Daí a importância de um sistema de mensuração que descreva o desempenho da organização, não apenas sob a perspectiva financeira, mas também sob as perspectivas operacionais do cliente, do processo interno e da inovação/aprendizagem. Inclusive, o termo *balanced scorecard* expressa justamente essa idéia, a de um cartão com a pontuação (os *scores*) da performance da empresa, apresentada de forma balanceada para as suas áreas relevantes; não existindo mais aquele desequilíbrio em prol da área financeira.

A hipótese subjacente ao *scorecard* é a de que os resultados para os indicadores que compõem as três perspectivas operacionais vão influenciar, mais à frente, os resultados da perspectiva financeira.

Já naquele primeiro momento, torna-se evidente que a estrutura do BSC é bastante semelhante a do marco lógico: para cada uma dessas quatro perspectivas, são definidos os objetivos com seus respectivos indicadores e metas.

3.2 Segundo momento: o BSC como sistema de gestão estratégica

Em 1996, Kaplan e Norton (1996:75) perceberam que o *scorecard* já não era apenas um sistema de mensuração de desempenho, mas se transformara também em um sistema de gestão estratégica, já que vinha conseguindo sanar uma deficiência dos tradicionais sistemas de gestão, que era a sua inabilidade em alinhar a estratégia de longo prazo da empresa com as ações de curto prazo. Na realidade, foi a própria dinâmica de implementação do *scorecard* que lhe garantiu esse novo papel, ao induzir ao surgimento de quatro novos processos gerenciais que têm contribuído, isoladamente ou de forma combinada, para essa conexão entre a estratégia e as ações de curto prazo. São eles:

- 1º processo: Traduzir operacionalmente a estratégia;
- 2º processo: Comunicar e alinhar as unidades de negócio e os indivíduos à estratégia da empresa, de modo a obter comprometimento e *accountability*;
- 3º processo: Integrar os planos financeiros e de negócios;
- 4º processo: *Feedback* e aprendizagem: no ambiente turbulento do mundo globalizado, onde a mudança é uma constante, a estratégia da empresa deve ser permanentemente testada e validada. Kaplan e Norton (1996:84) entendem que “a estratégia deve ser vista como um conjunto de hipóteses de relações de causa e efeito”.

Neste segundo momento, importante ressaltar que a principal contribuição do *scorecard* à gestão das empresas não está tanto no método em si, mas sobretudo no processo participativo de implementação do método, que conseguiu *contagiar* e envolver a empresa em torno da estratégia. Até então, o conhecimento da estratégia era, em geral, privilégio dos seus altos escalões.

3.3 Terceiro momento: o BSC no comando de organizações ditas vitoriosas

Neste terceiro momento, Kaplan e Norton (2000:37) consideram que o *balanced scorecard* passa a deter papel central nas organizações orientadas para a estratégia. Estas são, segundo eles, empresas vitoriosas e bem-sucedidas, muitas delas recém saídas de crises, graças à implementação do BSC, tais como a Mobil, CIGNA, Rockwater e AT&T Canada.

Kaplan e Norton (2000:34,35) afirmam que essas organizações focalizadas na estratégia definem um novo modelo organizacional, uma nova cultura de gestão baseada no desempenho, que vincula todas as pessoas e unidades à estratégia da empresa. Para eles, esse novo modelo é decorrência do sucesso da implementação do *scorecard*.

Em suas pesquisas (2000:18-28), estes autores identificaram a atuação de cinco princípios, ou orientações, comuns a essas empresas focalizadas na estratégia:

- 1) Traduzir a estratégia em termos operacionais – a elaboração dos mapas estratégicos;
- 2) Alinhar a organização à estratégia - a busca de sinergia entre as várias unidades da empresa; o rompimento com a estrutura dos *silos* funcionais;
- 3) Transformar a estratégia em tarefa de todos – a migração da estratégia de 10 (apenas a equipe executiva senior) para a estratégia dos 10 mil (todos na empresa); a vinculação da remuneração ao desempenho;

- 4) Converter a estratégia em processo contínuo – o desenvolvimento dos sistemas de informação e análise, e do processo de aprendizado e adaptação da estratégia;
- 5) Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva – a implementação da estratégia exige mudanças nos valores culturais da organização.

Tendo em vista que o foco deste artigo é a discussão do método em si, será vista a seguir a abordagem dada por Kaplan e Norton ao mapa estratégico (parte do princípio 1), à fixação de metas (contemplada no princípio 3) e à comprovação das relações de causa e efeito subjacentes à hipótese estratégica (componente do princípio 4).

Para eles (2000: 82-103), o mapa estratégico do *balanced scorecard* (fig.2) explicita a hipótese da estratégia. Cada indicador se converte, pois, em parte integrante de uma cadeia lógica de causa e efeito que conecta os resultados almejados da estratégia, junto aos clientes e acionistas, com os vetores que induzirão a essas consequências, situados nas perspectivas do processo interno e de aprendizado/crescimento. Dessa forma, se pode visualizar como se dá o alinhamento entre as atividades internas da empresa e a sua proposição de valor. Em uma empresa lucrativa, a criação de valor para o acionista é o objetivo maior de toda estratégia.

Perspectivas	Objetivos	Indicadores	Metas
Financeira			
Cliente			
Interna			
Aprendizado e crescimento			

Fig.2: Síntese do mapa estratégico do *balanced scorecard*

A forma encontrada por Kaplan e Norton (2000:270-275), para comprometer as pessoas aos objetivos da empresa e de sua unidade de negócio, é vincular suas remunerações aos resultados alcançados, que devem ser julgados em função do grau de atingimento das metas. O interessante aqui a destacar é que, para contornar o velho problema da manipulação de metas, algumas empresas, como a Mobil, têm adotado critérios para ponderação do grau de dificuldade da meta. Ou seja, para ser comparado à meta, o resultado de um dado indicador deve vir associado a este fator de ponderação.

Um avanço metodológico nesse terceiro momento do BSC é a investida que é feita na comprovação empírica da hipótese estratégica. Kaplan e Norton (2000:319-322) descrevem a experiência da Sears na aplicação de modelos estatísticos causais para testar a validade da hipótese estratégica adotada. A estratégia da Sears estava baseada em elos causais entre os seus principais públicos, como mostra a fig.3.

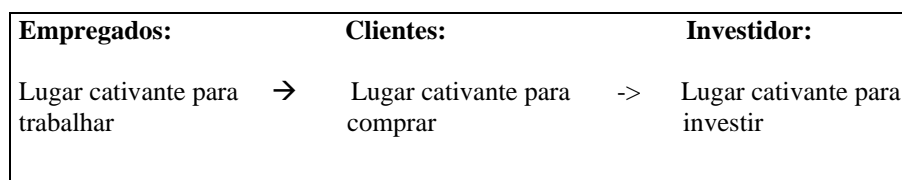


Fig.3: Sears – As relações causais da hipótese estratégica adotada

Segundo a equipe de analistas da Sears, o que se pretendeu foi “*ir bem além do balanced scorecard comum, que em geral é apenas um conjunto de pressupostos não comprovados, e descobrir os vetores do desempenho financeiro futuro com rigor estatístico*”. Assim, com base na aplicação do modelo de relações causais a partir de dados levantados junto aos investidores, clientes e empregados das 800 lojas da empresa, estimou-se que uma melhoria de 5 pontos em atitudes dos empregados gerava uma melhoria de 1,3 ponto em satisfação do cliente, que por sua vez redundava em melhoria de 0,5 ponto em crescimento da receita.

Finalmente, é importante salientar que, embora se esteja enfatizando aqui a aplicação do *scorecard* em organizações lucrativas (empresas), Kaplan e Norton (2000:145-173) introduzem, nesse terceiro momento, a sua aplicação em organizações governamentais, como a prefeitura de Charlotte, e em organizações sem fins lucrativos, como hospitais. A principal diferença, segundo eles, é que no topo do mapa estratégico dessas instituições sem fins lucrativos não estão os interesses dos acionistas (perspectiva financeira), mas sim os dos clientes, razão de ser de sua existência. Mesmo assim, ocorre que em algumas dessas instituições, a perspectiva financeira é colocada no mesmo nível de importância que a perspectiva do cliente, tal a importância de se satisfazer aos doadores e financiadores dessas organizações.

4. Marco lógico e *balanced scorecard*: semelhanças e diferenças

O marco lógico e o *balanced scorecard* são, na realidade, métodos de planejamento e mensuração de desempenho, centrados no estabelecimento e gerenciamento de objetivos hierarquizados. Ambos foram aqui considerados como métodos, pois segundo definição do dicionário Michaelis, o método é “o conjunto dos meios dispostos convenientemente para alcançar um fim, e especialmente para chegar a um conhecimento científico ou comunicá-lo aos outros; ...é o conjunto de regras para resolver problemas análogos”. E, do que foi analisado nos itens 2 e 3, pode-se dizer que tanto o marco lógico como o BSC buscam compor uma estrutura lógica de procedimentos visando ao planejamento e à mensuração de desempenho de uma dada organização.

Também do que foi visto até aqui, conclui-se que são bastante grandes as semelhanças entre esses dois métodos, no que se refere a sua concepção, processo de implementação e estágio atual de desenvolvimento. Assim, em termos da concepção, são destacados os seguintes aspectos semelhantes:

- Ênfase no controle de resultados, e não de processos;
- Cadeia de objetivos hierárquicos e integrados entre si;
- Análise de resultados por nível de objetivo;
- Hipótese de causalidade entre os diversos níveis de objetivos;
- Estrutura lógica semelhante para o acompanhamento dos resultados, como mostrado nas figs.1 e 2;
- Terminologia comum, tais como: árvore; hipótese de causa e efeito; cadeia de objetivos; integração; alinhamento; indicadores; metas; geração de valor.

Quanto ao processo de implementação, ele vem se dando, em ambos os casos, de forma predominantemente participativa, e não autoritária. Uma organização que adote esse modo de avaliação de desempenho, precisa necessariamente do comprometimento de todas as pessoas envolvidas. Isto porque torna-se fundamental que todos compreendam a estratégia, para que cada um, dentro do seu raio de ação, possa apresentar o melhor resultado possível. Caso contrário, não se conseguirá sequer implantar esses métodos, já que os objetivos intermediários/operacionais devem ser estabelecidos e *perseguidos* pelas próprias equipes responsáveis.

Pode-se questionar, a essa altura, se não se estaria frente a um contra-senso: o método de mensuração de desempenho definindo o desempenho, e não o oposto. Na realidade, o que ocorre é que a organização que opta por esses métodos já tem definida *à priori* sua forma de trabalho, que deve ser participativa e voltada para resultados.

E é justamente essa forma participativa de implementação do marco lógico e do *scorecard* que vem fazendo com que eles não se restrinjam a serem apenas instrumentos de mensuração de desempenho, e sejam tidos cada vez mais como ferramenta de gestão. Ou seja, é o próprio processo de implementação desses métodos que vem contribuindo para a

transformação na cultura gerencial, quer seja dos setores sociais (marco lógico) ou dos setores empresariais (BSC) que os adotem.

Já no que se refere ao processo de evolução do marco lógico e do *scorecard*, viu-se que ambos se encontram praticamente no mesmo estágio. Tanto é assim que os textos recentes (de 2000) de Mokate, e de Kaplan e Norton, vêm dando considerável ênfase ao aspecto da hipótese de relações causais subjacente à estratégia, e à importância de se avançar na comprovação da adequação dessa estratégia.

Do que foi visto nos itens anteriores, pode-se dizer também que as diferenças entre esses dois métodos são de ordem residual. Uma primeira diferença é que, no desenho do marco lógico, o objetivo maior vem sendo a geração de valor para a sociedade; no desenho do *balanced scorecard*, o objetivo maior vem sendo, em geral, a geração de valor para o acionista. Ou seja, no primeiro é a perspectiva do cliente que prevalece; no segundo, é a financeira. Mas, como mostraram Kaplan e Norton, o método deles se aplica também às organizações não lucrativas: neste caso, esta diferença poderia deixar, inclusive, de ser computada.

Outra diferença entre os métodos restringe-se às esferas para fixação dos objetivos. Ilustrando este ponto, veja que no marco lógico, os objetivos são definidos para as atividades, produtos, o propósito do projeto, programa, plano, etc.... No *scorecard*, os objetivos são dados para cada uma das quatro perspectivas, isto é, a financeira, do cliente, de processo interno e de aprendizado/crescimento. Mas, mesmo apesar dessa diferença, permanece comum a ambos os métodos as óticas, operacional e de resultados, que discriminam os objetivos.

Enfim, o que se quis demonstrar aqui é que as semelhanças entre o marco lógico e o *scorecard* são tão grandes e as suas diferenças tão residuais que, na realidade, eles chegam a representar um mesmo método, com o foco na gestão por resultados.

5. Marco lógico e *balanced scorecard*: um mesmo ancestral, a APO

Pode-se dizer que o pensamento administrativo evolui de forma dialética: ora o foco da gestão está no processo, ou seja, dentro da empresa; ora o foco se volta para resultados, ou seja, para fora da empresa. Como exemplos dessa primeira tendência, citam-se as abordagens Clássica, Humanística, Burocrática e Comportamental. Já as abordagens Neoclássica e Contingencial ilustram a segunda tendência.

5.1 A APO: principais idéias

A Teoria Neoclássica se fortalece, por volta dos anos 50, como reação à enorme influência das ciências do comportamento no campo da administração em detrimento dos aspectos econômicos e concretos que envolvem o comportamento das organizações. Ela se caracteriza por uma forte ênfase no pragmatismo e na busca de resultados, muito embora ainda haja preocupação em estabelecer normas, ou princípios, de comportamento administrativo (Chiavenato, 1979:202).

Para Chiavenato (1979:378), um dos melhores produtos da Teoria Neoclássica foi o método da Administração por Objetivos – APO, criado por Peter Drucker em 1954, quando lançou o livro “Prática de Administração de Empresas”. Em grande medida, o surgimento da APO foi motivada pela conjuntura difícil que as empresas privadas americanas atravessavam na década de 50, pressionadas por margens de lucro reduzidas, o que fez com que passassem a se concentrar em resultados, adotando uma “administração por pressão”.

A idéia central da APO, conforme descrita pelo próprio Drucker (1968:175;182) é a de que “o desempenho de uma empresa exige que cada serviço seja orientado no sentido dos objetivos do negócio em conjunto. E o trabalho de cada gerente, em particular, deve

concentrar-se no êxito do conjunto..... Assim, cada administrador, desde o chefe ao mestre de produção ou escriturário-chefe, precisa de objetivos claramente definidos. Estes objetivos devem delinear quais as realizações previstas para cada unidade administrativa. Devem delinear qual a contribuição do chefe e de sua unidade para que outras unidades possam atingir seus objetivos. Devem também delinear que contribuição pode um gerente esperar de outras unidades para a consecução de seus próprios objetivos. Ênfase, pois, deve ser dada ao trabalho em equipe e ao resultado global”.

Já naquela época, Peter Drucker (1968:94-130) afirmava também que era um erro estabelecer a busca do lucro como o objetivo principal da empresa. Para ele, administrar uma empresa implicava em equilibrar uma variedade de necessidades e finalidades em todos os setores que pudessem vir a afetar a sobrevivência e a prosperidade do negócio. Ele identificou 8 setores-chave para os quais tinham de ser fixados objetivos de realização, a saber: (1) rentabilidade; (2) posição no mercado; (3) produtividade; (4) recursos físicos e financeiros; (5) inovação; (6) desempenho e desenvolvimento dos gerentes; (7) desempenho e atitude dos trabalhadores; e (8) responsabilidade pública.

Fazendo aqui um parêntesis, veja que existe um paralelismo entre estes 8 setores de Drucker e as 4 perspectivas do *balanced scorecard*: o primeiro setor corresponde à perspectiva financeira; o segundo à perspectiva do cliente; o terceiro e quarto setores à perspectiva do processo interno; o quinto, sexto e sétimo setores à perspectiva do crescimento e aprendizagem. Drucker ainda foi além, ao prever o setor da responsabilidade pública, que diz respeito à responsabilidade social da empresa, perspectiva esta ainda não incorporada ao BSC.

Chiavenato (1979:382) resume bem o *espírito* da APO e as dificuldades encontradas para sua implementação. Diz ele que “*a APO enfatiza a quantificação, a mensuração e o controle. Torna-se necessário mensurar os resultados atingidos e compará-los com os resultados planejados. Se um objetivo não pode ser medido, seus resultados não podem ser conhecidos, e se um objetivo não pode ser controlado, o ato de atingi-lo não pode ser avaliado, É exatamente a mensuração e o controle que causam as maiores dificuldades de implantação da APO, pois se não puder ser medido o resultado, é melhor esquecer o assunto”.*

5.2 APO versus balanced scorecard

Não é difícil entender porque os anos 90 foram novamente *beber nas águas* da teoria Neoclássica, e particularmente da APO. O avanço da globalização e da era do conhecimento impuseram um ritmo frenético de mudanças às empresas: ou elas entravam em sintonia com esse ambiente em permanente mutação, ou desapareciam. Por sua vez, o arrefecimento do Estado de Bem Estar Social em vários países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, estava a exigir uma administração pública mais gerencial, sobretudo no que se refere a seus programas sociais.

Essa nova conjuntura mundial, mais competitiva e exigente de resultados, explica, por um lado, a retomada do marco lógico e, por outro, a criação e expansão do uso do *balanced scorecard*. Vale lembrar que o marco lógico havia sido originalmente desenvolvido nos anos 60 pela USAID (EUA), mas sua aplicação em setores sociais só ganha mesmo escala internacional a partir dos anos 90.

Por sua vez, Kaplan e Norton encontram um ambiente favorável, de crise das grandes empresas americanas, para retomarem as antigas idéias da APO. Isto porque em situações de crise, a busca por resultados torna-se condição *sine quae non* para a sobrevivência. É claro que a APO ressurgiu agora transfigurada em uma roupagem nova, mais adaptada a nova estrutura flexível dessas empresas.

Da mesma forma que a APO foi um produto da Teoria Neoclássica, pode-se dizer que o BSC é um produto da Teoria da Contingência. Na Teoria da Contingência, que ganha espaço com a crescente internacionalização das economias, as organizações se voltam novamente para a busca de resultados, só que agora elas têm que estar em constante interação com o ambiente externo, cada vez mais instável.

As diferenças entre o *scorecard* e a APO são, portanto, muito mais de forma do que de conteúdo. Muito embora Kaplan e Norton neguem isso, querendo, de certa forma, resguardar o pioneirismo de seu método. Dizem eles que (2000:247) “*a APO está aí há décadas. Mas ela é bem diferente do alinhamento estratégico obtido por meio do BSC. Primeiro, os objetivos no sistema APO são definidos dentro da estrutura das diferentes unidades organizacionais, reforçando o raciocínio organizacional estreito. Segundo, tais objetivos se referem a metas departamentais, que, sem o sistema de gerenciamento estratégico do balanced scorecard, são de curto prazo, de natureza tática e voltadas para os resultados financeiros. Com efeito, a APO reflete a abordagem tradicional das descrições de cargo, na qual pede-se que as pessoas melhorem o desempenho nas funções atuais*”.

Quanto a estes argumentos de Kaplan e Norton, cabem aqui algumas considerações.

A primeira é a de que, de fato, como foi visto no sub-item 5.1, Peter Drucker, tido como o *pai* da APO, associa os diversos níveis de objetivos às unidades organizacionais, não os definindo como sub-componentes vinculados diretamente à estratégia, como o fazem Kaplan e Norton no *balanced scorecard*. Porém, é preciso entender que, quando Drucker lançou o método da APO, a estrutura das empresas era bastante rígida, não havia ainda esta fluidez de trabalho em equipe como há hoje. Ou seja, a realidade das empresas era outra, logo a linguagem do método tinha também que ser outra. Por outro lado, Drucker deixa bem claro que as diversas áreas da empresa devem estar em sintonia com os objetivos da empresa como um todo; daí, pois, fica implícito que se as metas departamentais não estiverem de acordo com a estratégia maior da empresa, ou elas se ajustam ou o departamento perde sua razão de ser, podendo ser extinto. Ou seja, longe da APO qualquer insinuação de fisiologismo funcional.

A segunda consideração é a de que também não é correto associar a APO com este enfoque de curto prazo e de natureza tática. Haja visto que no capítulo 8 do seu livro “Prática de Administração de Empresas”, Drucker desenvolve justamente a idéia da visão de longo prazo e da estratégia, que deve guiar sempre o dia-a-dia da empresa. Diz ele (1968: 131-132) que “*um objetivo, uma meta, um alvo serve para determinar qual a ação a adotar hoje para obter resultados amanhã. Esse alvo deve basear-se na previsão de futuro, mas tendo em mente a idéia de moldar este mesmo futuro. E sempre procurando equilibrar os meios atuais com os resultados futuros, os resultados do futuro imediato com os resultados do futuro distante a administração não tem alternativa senão antecipar o futuro, tentar moldá-lo e equilibrar as metas imediatas e distantes*”.

E, finalmente, a terceira consideração é a de que é injusto atribuir à APO esta preocupação central com resultados financeiros. Também como foi visto no sub-item anterior, Drucker identifica dentro da empresa oito setores-chave para a sobrevivência e a prosperidade do negócio, para os quais devem ser definidos objetivos. E, inclusive como já foi aqui comentado, estes oito setores chegam a ter uma abrangência ainda maior do que as quatro perspectivas do *scorecard*, pois eles incluem também a responsabilidade social da empresa. O capítulo 7 do já mencionado livro de Peter Drucker trata exatamente da definição dos objetivos da empresa para esses oito setores.

6. Considerações finais

Do que foi visto, conclui-se que o marco lógico e o *balanced scorecard* representam um retorno à concepção original do método APO. A idéia central da APO permanece, qual seja, a

da gestão por resultados segundo objetivos hierarquizados e integrados a uma estratégia comum. O que muda é sobretudo a circunstância dessa implementação: antes, subordinada a uma estrutura rígida e funcional de organização; e agora, em um contexto de mudanças e de extrema flexibilidade organizacional.

E são essas circunstâncias diferenciadas que vão fazer com que a implementação do *scorecard* se revista de tal autonomia em relação às amarras institucionais, passando o método, inclusive, a assumir papel central para a coordenação desse novo modelo organizacional, o das organizações orientadas para a estratégia. Segundo seus criadores, o único compromisso do BSC é o de direcionar as mentes e as ações rumo à estratégia da empresa.

A par dessas circunstâncias diferenciadas, observa-se que a gênese e a expansão desses métodos têm em comum o fato de estarem associadas a situações de crise e instabilidade. Assim, veja que a APO surgiu em um momento em que a empresa privada americana atravessava crise de super-produção, tendo que conviver com baixas taxas de lucro. O marco lógico, enquanto instrumento de gestão para setores sociais, ascendeu nos anos 90, quando a crise do modelo burocrático de administração pública se instalou definitivamente na grande maioria dos países. Já o *balanced scorecard* surgiu em meio a um ambiente de mudanças muito grande, advindo do avanço da globalização e da tecnologia da informação, em que as empresas se viram frente a um processo de reestruturação pesado sob pena de sucumbirem.

Na realidade, como se viu, não se pode falar em métodos no plural, sobretudo em se tratando do marco lógico e do *balanced scorecard*. Tendo em vista que ambos vêm sendo adotados sob uma mesma conjuntura, ou seja sob uma mesma temporalidade sujeita praticamente às mesmas influências e aos mesmos vetores de mudança, e que as suas semelhanças metodológicas são muito grandes, concluiu-se que eles podem ser considerados como um mesmo método. As diferenças se restringem basicamente às esferas de fixação dos objetivos.

Prova da congruência entre estes dois métodos é que as versões mais recentes relativas a ambos têm enfatizado a questão da relação de causalidade entre os diversos níveis de objetivos estabelecidos / resultados alcançados. Dito em outras palavras, a ênfase agora é na comprovação da adequação da estratégia, e não tanto mais no cumprimento da estratégia. E isto é perfeitamente compreensível, tendo em vista a aceleração das mudanças no contexto do novo milênio.

7. Referências bibliográficas

Banco InterAmericano de Desarrollo - BID / Instituto InterAmericano para el Desarrollo Social - INDES. **El marco lógico**. Oficina de Evaluación, BID, 1994.

Chiavenato, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

Drucker, Peter F. **Prática de Administração de Empresas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

KAPLAN, Robert S. NORTON, David P. *The balanced scorecard – measures that drive performance*. **Harvard Business Review**, jan. feb. 1992.

_____. *Using the balanced scorecard as a strategic management system*. **Harvard Business Review**, jan. feb. 1996

_____. **Organização Orientada para a Estratégia – Como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MOKATE, Karen M. **Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.** Instituto InterAmericano para el Desarrollo Social – INDES, abril 2000 (mimeo)