

## **Adaptação de Ferramentas de Estratégia: Modificando o Balanced Scorecard na Defensoria Pública de Minas Gerais**

### **Autoria**

Jonathan Simões Freitas - jonathan.ufmg@gmail.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

MARCONI M DE LAIA - marconi.laia@gmail.com

ESCOLA DE GOVERNO/FJP - Fundação João Pinheiro

GRADUAÇÃO E PÓS/IBMEC - BH

Izabelle Maria Santos Cária - izabellemscaria@gmail.com

Escola de Governo/FJP - Fundação João Pinheiro

### **Agradecimentos**

Programa Institucional de Auxílio à Pesquisa de Docentes Recém-Contratados (PRPq/UFMG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ? CNPq (420126/2018-0).

### **Resumo**

Ferramentas de estratégia são amplamente ensinadas nas escolas de negócio e usadas nas empresas. Contudo, raramente esse uso adere estritamente aos métodos de aplicação prescritos. A depender de condicionantes particulares da organização e de seu ambiente, diversos aspectos dessas práticas institucionalizadas são adaptados na práxis concreta. Em especial, essa adaptação deve ser mais significativa em se tratando do setor público, pois, em geral, este não é o contexto visado nas teorias subjacentes ao desenvolvimento dessas ferramentas. No entanto, pouco se sabe sobre o quê precisamente é adaptado nesse contexto específico e como isso é feito, especialmente quando se requer ampla participação e inclusão no processo. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar os fatores, processos e condicionantes da adaptação de uma ferramenta de estratégia - o Balanced Scorecard (BSC) - envolvidos no seu uso em uma intervenção em um órgão público de destaque - a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG). Como resultado, apresentam-se as adaptações realizadas e suas justificativas contextuais, discutindo-se as contribuições para o desenvolvimento do debate acadêmico especializado na adaptação de ferramentas de estratégia. Em particular, adaptações na forma e na dinâmica do BSC são destacadas e contrastadas com aplicações dessa ferramenta previamente relatadas na literatura

## **Adaptação de Ferramentas de Estratégia: Modificando o *Balanced Scorecard* na Defensoria Pública de Minas Gerais**

Ferramentas de estratégia são amplamente ensinadas nas escolas de negócio e usadas nas empresas. Contudo, raramente esse uso adere estritamente aos métodos de aplicação prescritos. A depender de condicionantes particulares da organização e de seu ambiente, diversos aspectos dessas práticas institucionalizadas são adaptados na práxis concreta. Em especial, essa adaptação deve ser mais significativa em se tratando do setor público, pois, em geral, este não é o contexto visado nas teorias subjacentes ao desenvolvimento dessas ferramentas. No entanto, pouco se sabe sobre o quê precisamente é adaptado nesse contexto específico e como isso é feito, especialmente quando se requer ampla participação e inclusão no processo. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar os fatores, processos e condicionantes da adaptação de uma ferramenta de estratégia - o *Balanced Scorecard* (BSC) - envolvidos no seu uso em uma intervenção em um órgão público de destaque - a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG). Como resultado, apresentam-se as adaptações realizadas e suas justificativas contextuais, discutindo-se as contribuições para o desenvolvimento do debate acadêmico especializado na adaptação de ferramentas de estratégia. Em particular, adaptações na forma e na dinâmica do BSC são destacadas e contrastadas com aplicações dessa ferramenta previamente relatadas na literatura.

**Palavras-chave:** ferramentas de estratégia; adaptação; setor público; *balanced scorecard*; BSC.

## 1. Introdução

Ferramentas de estratégia (FEs) têm sido objeto de pesquisas desde o final da década de 1990 (CHESLEY; WENGER, 1999; CLARK, 1997; CLARK; SCOTT, 1999). A partir de então, dezenas de trabalhos com esse enfoque foram publicados em periódicos acadêmicos de alto impacto (FREITAS et al., 2018). Revisando essa literatura, é possível identificar pelo menos quatro ênfases teórico-empíricas que se desenvolveram: a utilidade das FEs; o nível do seu efetivo uso nas organizações; a necessidade de adaptação das suas prescrições; e o uso em si - histórico e socialmente situado - das ferramentas (FREITAS et al., 2018).

Em especial, a corrente de pesquisa do processo de estratégia (PPE) e a abordagem da estratégia como prática (ECP) têm sido muito influentes nessas publicações. Ann Langley, por exemplo, uma expoente da PPE, pode ser considerada a primeira pesquisadora a tratar do tema como o foco de uma investigação acadêmica (LANGLEY, 1989). James March, outro ícone dos estudos sobre tomada de decisão estratégica, foi o autor do primeiro trabalho sobre o assunto no *Strategic Management Journal* (MARCH, 2006).

Criticando esse artigo e propondo um *framework* para o direcionamento de futuras pesquisas sobre FEs, Paula Jarzabkowski e Sarah Kaplan, duas representantes proeminentes da ECP, conseguiram, assim, introduzir essa abordagem majoritariamente europeia nesse importante periódico norte-americano (JARZABKOWSKI; KAPLAN, 2015). No mesmo ano, outros pesquisadores também identificados com a vertente da estratégia como prática editaram um número especial do *British Journal of Management* apontando as FEs como um objeto de pesquisa fundamental no contexto da necessidade de “materialização” dos estudos de estratégia - *i.e.* de considerar os “materiais” mobilizados pelos atores sociais durante a estratégia (DAMERON; LÊ; LEBARON, 2015).

De fato, em alguns dos primeiros trabalhos da ECP (JARZABKOWSKI, 2004; JARZABKOWSKI; WILSON, 2006; WHITTINGTON, 2003, 2004), as FEs já eram salientadas como importantes objetos para futuros estudos nessa abordagem, por representarem práticas socialmente institucionalizadas da forma comumente aceita de se fazer estratégia. Mais de uma década depois, em uma recente revisão que propôs a combinação da PPE e da ECP em um único programa de pesquisa, “materialidade e ferramentas” foi novamente ressaltado como um dos sete temas selecionados para comporem a agenda dessa perspectiva programática integrada (BURGELMAN et al., 2018).

Dentre essas recentes demandas de pesquisa sobre as FEs, destaca-se a chamada para “elucidar o papel dessas ferramentas em diferentes tipos de contexto estratégico” (BURGELMAN et al., 2018, p. 20). Além disso, também são convocados estudos que abordem a combinação dessas ferramentas com ferramentas de tecnologia da informação para a promoção de maior “transparência, participação, ou inclusão em processos de estratégia” (BURGELMAN et al., 2018, p. 20).

Este artigo visa contribuir para o avanço da discussão acadêmica sobre essas lacunas apontadas na literatura. Ao selecionarmos um contexto estratégico distinto do contexto tipicamente abordado nesses estudos (*i.e.* um órgão público com comando colegiado, sem uma estrutura organizacional única e com grande demanda por um processo que fosse transparente, participativo e inclusivo), tivemos como objetivo, a partir do caso empírico, auxiliar a iluminar caminhos de resposta para as questões recentemente levantadas por Burgelman et al. (2018).

Em especial, fundamentados na tradição dos trabalhos que enfatizam a necessidade de adaptação das prescrições das ferramentas (FREITAS et al., 2018), buscamos esclarecer o que, como e por que uma prática tão institucionalizada e normativa como o *Balanced Scorecard* (BSC) (KAPLAN; NORTON, 2008, 1996, 1997; NORTON; KAPLAN, 2018) é adaptada na

práxis da estratetização em um contexto distinto daquele para o qual ela foi originalmente desenvolvida. Assim, em diálogo com a corrente teórico-empírica da tradição adaptativa, procuramos discutir os fatores, processos e condicionantes da adaptação do BSC na Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), com vistas a enriquecer a reflexão sobre a transformação e conformação de um “material” da estratégia a um novo contexto.

## 2. Referencial teórico

Nesta seção, discutimos os trabalhos que serviram como referencial teórico para a pesquisa. Inicialmente, apresentamos a tradição adaptativa dos estudos sobre ferramentas de estratégia, sintetizando, com base na literatura, os principais fatores adaptáveis nessas práticas institucionalizadas e os seus condicionantes. Em seguida, revisamos as principais adaptações já propostas para o BSC, nossa ferramenta-focal, notadamente em trabalhos que relataram a sua aplicação na área pública.

### a. A tradição adaptativa no estudo de ferramentas de estratégia

Uma das principais vertentes da pesquisa sobre ferramentas de estratégia é a tradição que poderia ser denominada “adaptativa” (FREITAS et al., 2018). Esta critica a aplicação descontextualizada das FEs, na qual meramente replicam-se as formas e os processos genéricos prescritos, sem levar em consideração as especificidades contextuais de cada situação de uso (MARCH, 2006). Assim, essa corrente de pensamento fundamenta-se na premissa de que, em princípio, deve-se buscar um encaixe adequado entre as características das ferramentas e as do contexto organizacional em questão, adaptando um ao outro ao longo do tempo (CHESLEY; WENGER, 1999). Isto é, do ponto de vista normativo, idealiza-se, explícita ou implicitamente, a adequação de uma ferramenta para lidar apropriadamente com um determinado tipo de problema, com base nas características abstratas de ambos e em uma lógica contingencial de correlação entre elas.

Em um artigo clássico dessa tradição, por exemplo, March (2006) alertou para o prognóstico de que, com a entrada do Ocidente em um novo contexto marcado por complexidade, incerteza e dinamismo, essas ferramentas, não só não seriam tão úteis, como poderiam levar os tomadores de decisão a cometerem grandes tolices pela confiança cega nessas “tecnologias da racionalidade” - então, ultrapassadas. No entanto, o autor hipotetizou algumas possibilidades de sobrevivência das FEs mesmo nesse cenário adverso: pela insistência heroica dos “tolos” que não as adaptarão de maneira alguma, ensurdecendo-se, talvez sabiamente, para qualquer *feedback* transitório advindo do seu uso inadequado; ou, mais provavelmente, por uma completa adaptação dessas ferramentas às novas circunstâncias.

O trabalho pioneiro dessa vertente remonta ao final da década de 1980 (LANGLEY, 1989). A partir de casos de realização de análises formais para estudos estratégicos em três organizações, a autora identificou que, na prática, outros propósitos, que não a instrumentalização da racionalidade analítica, estão diretamente implicados no uso adaptado dessas ferramentas, como a facilitação de interações sociais e de relações políticas. Especificamente, Langley identificou quatro grupos principais de propósitos mantidos na aplicação de FEs: (a) informacionais; (b) comunicacionais; (c) de direção e controle; e (d) simbólicos. Além disso, também constatou que esses propósitos reais são moldados pelo tipo de configuração da estrutura organizacional em questão, em termos dos padrões de interação entre o nível gerencial, o *staff* e a linha de operação durante o uso da análise formal (e.g. se de cima para baixo, se de baixo para cima, se iniciada pelo *staff* etc). Nesse sentido, a autora forneceu um primeiro quadro contingencial da aplicação adaptada das FEs.

No entanto, aparentemente, essa perspectiva só veio a ser efetivamente retomada uma década depois desse trabalho pioneiro, pelo artigo de Chesley e Wenger (1999). Nele, os autores ilustraram, por meio de um estudo de caso longitudinal em uma agência pública estadunidense

que adotou a ferramenta *Balanced Scorecard*, a necessidade de adaptação das FEs para encaixe na prática das organizações. Com base nas evidências obtidas, propuseram que uma FE e a organização em que ela está sendo usada devem coevoluir a fim de absorverem a variedade de transformações mútuas requeridas ao longo do tempo pelos processos de formulação e implementação estratégica.

Alguns anos depois, discutindo essa necessidade de adaptação entre ferramentas e contextos organizacionais, a própria Langley publicou, junto com dois colegas (LOZEAU; LANGLEY; DENIS, 2002), um artigo em que exploraram as consequências do desencaixe entre as teorias subjacentes às ferramentas de planejamento estratégico e gestão da qualidade, de um lado, e os valores e estruturas de poder pluralísticos de hospitais públicos, de outro. A partir de quatro estudos de caso em profundidade e entrevistas em 45 hospitais públicos, os autores identificaram quatro cenários de adaptação: (a) “acoplamento solto”, quando a lacuna entre as características da ferramenta e as da organização é mantida; (b) transformação, quando a organização é transformada pela aplicação da ferramenta, efetivamente rompendo o *status quo* organizacional; (c) customização, quando ferramenta e organização se adaptam mutuamente; e (d) corrupção, quando a ferramenta - seus propósitos e características - é corrompida para atender aos interesses particulares daqueles que a aplicam. Como conclusão, apontaram que, quando é grande a lacuna de compatibilidade entre as teorias e as organizações em que as ferramentas são aplicadas, há uma maior probabilidade de que a ferramenta será corrompida, sendo absorvida e integrada pela dinâmica organizacional, sem transformá-la apropriadamente.

Em uma tentativa similar de categorizar tipos de processos de aplicação de FEs, Knott (2006) propôs sete critérios de classificação, organizados em torno de quatro elementos básicos do uso dessas ferramentas. Com base nesses critérios, Knott (2006) derivou, conceitualmente, cinco modos genéricos de aplicação de FEs: analítico, dinâmico, metafórico, de facilitação e intervencionista. De acordo com o autor, o modo de aplicação mais indicado seria aquele que fosse mais adaptado às necessidades específicas colocadas pelo enfrentamento do problema estratégico em questão.

Mais tarde, o próprio Knott (2008), a partir de 10 entrevistas com gerentes gerais, diretores e CEOs de organizações de diferentes setores e tamanhos, defendeu a visão de que a prática da aplicação de FEs envolve, por vezes, o uso de apenas partes de uma dada ferramenta, bem como de combinações imprevistas de diferentes ferramentas - sempre visando atender às necessidades específicas de uma situação estratégica particular. Nesse sentido, segundo o autor, as FEs são frequentemente usadas apenas como uma fonte de inspiração, sem adesão estrita aos métodos de aplicação. Isto é: nos dados que coletou, Knott (2008) observou que a consecução de propósitos gerenciais diversos, enquanto fins, sempre teve prioridade sobre as ferramentas - vistas como meios adaptáveis, e não como soluções fixas.

Ilustrando essa ênfase adaptativa, Williams e Lewis (2008), a partir do estudo de sete projetos de consultoria, argumentaram a favor do uso da análise da cadeia de valor e da análise de *stakeholders* no setor público. Os autores reiteraram a necessidade de compatibilização dessas FEs com esse contexto, particularmente pela combinação de ambas as ferramentas para a obtenção de uma simbiose analítica mútua. Afinal, o ambiente público requer a consideração das diversas partes interessadas, e não somente dos atores industriais da cadeia de valor (WILLIAMS; LEWIS, 2008).

Um exemplo semelhante foi dado por Cheng e Havenvid (2017), os quais apontaram que o próprio uso das FEs, em alguns casos, tem por propósito influenciar essa rede de atores do ambiente da organização. Adotando a perspectiva de rede industrial (*industrial network perspective*), os autores estudaram três casos e examinaram como as ferramentas foram utilizadas para sistematicamente criar benefícios e afetar as trajetórias de desenvolvimento em relacionamentos de negócios - *i.e.* para *networking*. Nesse sentido, também foi enfatizada a

necessidade de adaptar ferramentas de estratégia para que elas efetivamente contribuam para essa influência nas redes organizacionais.

A Figura 1, portanto, sintetiza os fatores adaptáveis nas ferramentas e os condicionantes dessa adaptação, de acordo com esses principais trabalhos dessa tradição.

<b>Fatores adaptáveis nas ferramentas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Natureza (<i>e.g.</i> se aplicada como conceito, técnica, abordagem);</li> <li>. Propósito (<i>e.g.</i> informacional, comunicacional, de direção e controle, simbólico, inspirador, de <i>networking</i>);</li> <li>. Processo (<i>e.g.</i> se analítico ou facilitador; centrado na ferramenta ou na necessidade);</li> <li>. Pensamento (<i>e.g.</i> se focado ou divergente; literal ou metafórico);</li> <li>. Resultado (<i>e.g.</i> se estático ou dinâmico; explanatório ou intervencionista);</li> <li>. Grau de particionamento (<i>i.e.</i> se aplicada por inteiro ou em parte);</li> <li>. Grau de combinação com outras ferramentas (<i>i.e.</i> se aplicada isoladamente ou não);</li> <li>. Grau de adesão às teorias subjacentes/premissas (<i>i.e.</i> aproximação/distanciamento dos pressupostos teóricos originais)</li> <li>. Grau de adesão ao método prescrito (<i>i.e.</i> o passo-a-passo preconizado na literatura).</li> </ul>
<b>Condicionantes da adaptação</b>
<p><u>Contexto organizacional</u> (<i>e.g.</i> pluralístico):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Estrutura organizacional (<i>e.g.</i> padrões de interação entre os níveis hierárquicos na aplicação);</li> <li>. Valores da cultura organizacional (<i>e.g.</i> participação, transparência);</li> <li>. Gestão (<i>i.e.</i> capacidade, interesses).</li> </ul> <p><u>Contexto ambiental</u> (<i>e.g.</i> complexidade, incerteza, dinamismo).</p>

**Figura 1. Fatores adaptáveis nas ferramentas e condicionantes da adaptação.**

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em trabalhos da tradição adaptativa (CHENG; HAVENVID, 2017; KNOTT, 2006, 2008; LANGLEY, 1989; LOZEAU; LANGLEY; DENIS, 2002; WILLIAMS; LEWIS, 2008).

### **b. Adaptações do BSC**

Em sua forma padrão (KAPLAN; NORTON, 2008, 1996, 1997; NORTON; KAPLAN, 2018), o BSC propõe quatro perspectivas que devem ser levadas em consideração na proposição de um sistema de mensuração e controle de desempenho organizacional que vá além dos aspectos apenas econômico-financeiros: finanças (*e.g.* receitas, rendimentos, fluxo de caixa); clientes (*e.g.* fatia de mercado, satisfação, lealdade); processos de negócio internos (*e.g.* produtividade, qualidade, agilidade); e aprendizado e crescimento (*e.g.* clima organizacional, *know-how*, *turnover*). Para cada uma dessas categorias de performance, devem ser pensados objetivos, indicadores, metas e iniciativas que estejam integrados com as demais perspectivas e alinhados com a missão e a visão estratégica mais ampla da organização (KAPLAN; NORTON, 1997; NORTON; KAPLAN, 2018). Em termos de método prescrito, o seguinte passo-a-passo se institucionalizou (RIGBY, 2017): (a) articule a visão e a estratégia do negócio; (b) identifique as categorias de desempenho que melhor conectam a visão e a estratégia do negócio com os seus resultados; (c) estabeleça objetivos que suportem a visão e a estratégia do negócio; (d) desenvolva indicadores efetivos e padrões significativos, estabelecendo tanto marcos de curto prazo quanto alvos de longo prazo; (e) garanta a aceitação dos indicadores pelos membros da organização; (f) crie sistemas de orçamentação, acompanhamento, comunicação e recompensa apropriados; (g) colete e analise dados de desempenho,

comparando os resultados com o desempenho desejado; e (h) tome ações para corrigir lacunas desfavoráveis.

De fato, para além dessas recomendações gerenciais, desde a introdução dessa ferramenta por Robert Kaplan e David Norton (KAPLAN; NORTON, 1996), o *Balanced Scorecard* tem sido alvo de várias publicações acadêmicas. Essa literatura especializada na ferramenta apresenta crescimento viral e considerável distribuição geográfica, temática, institucional e autoral (CHIU; LI; IEEE, 2014; MADSEN; SLATTEN, 2015).

O desenvolvimento do BSC levou ao debate sobre as suas forças e fraquezas, a partir da experiência acumulada do seu uso para implementação de estratégias (QUESADO; GUZMAN; RODRIGUES, 2018). O que se destaca é a sua capacidade de resposta às críticas levantadas e o ainda subaproveitado potencial da ferramenta para a mensuração balanceada de desempenho (GOMES; ROMAO, 2017).

Lueg e Vu (2015) resumiram os fatores críticos de sucesso para que esse aproveitamento ocorra. Além dos fatores considerados intuitivos (por serem tanto conceitualmente previstos quanto empiricamente relevantes), os autores destacaram as seguintes áreas de atenção: habilidades gerenciais de condução do processo; cultura organizacional; interesses políticos e poder local; e custo-benefício financeiro de aplicação da ferramenta (LUEG; VU, 2015). Complementarmente, Quesado, Guzmán e Rodrigues (2016) ressaltaram possíveis fatores dificultadores da implementação do BSC: problemas de aceitação e comunicação; definição apropriada das medidas de desempenho; e sistemas de tecnologia de informação adotados.

Obviamente, a relevância desses fatores de (in)sucesso e das forças e fraquezas da ferramenta varia em função do contexto organizacional. Especificamente, o setor público - e as demandas que as suas particularidades colocam para a aplicação do modelo - tem sido objeto de vários estudos. Chesley e Wenger (1999), como já destacado, mostraram a necessidade de adaptação da ferramenta ao longo do tempo para adequação ao contexto de uma agência pública norte-americana. Griffiths (2003) também relatou essa necessidade de adaptação para o uso em três departamentos governamentais neozelandeses, destacando, em especial, a mudança dos quadrantes “financeiro” e “cliente” para “shareholder” e “stakeholders e liderança” respectivamente, a fim de refletir uma prática de *accountability* mais abrangente e a natureza “sem fins lucrativos” das instituições em questão. Com esse mesmo viés, Irwin (2002) descreveu as adaptações realizadas nos nomes das dimensões do BSC e no mapa estratégico que as conecta, a fim de simplificar a sua apresentação no contexto de uma organização pública britânica. Em veio similar, Shi e Wang (2005) argumentaram contra a adoção do modelo no seu formato original pelo governo Chinês, destacando a necessidade de adaptar as dimensões consideradas em se tratando de unidades públicas.

Moullin (2002, 2017), por sua vez, foi além dessas pequenas mudanças e propôs um novo modelo chamado “*Public Sector Scorecard*” (PSS) - o qual já tem sido referenciado e adaptado em outros estudos (SARTORIUS; TROLLIP; EITZEN, 2010). Completamente voltado para aplicações no contexto público, essa nova versão usaria, não apenas o mapa estratégico e as dimensões de desempenho, mas, também, a melhoria, inovação e aprendizagem na prestação de serviços, de forma mais adequada à cultura e aos valores dos setores sem fins lucrativos. Com base em dois estudos de caso realizados no Reino Unido, o autor ressalta que o PSS é mais eficiente na obtenção dos benefícios do BSC para organizações públicas, com foco na prestação de serviços não dominada por uma cultura hierárquica autoritária, orientada para encontrar culpados.

De fato, Dreveton (2013) argumentou que, no meio público, os benefícios da implementação do BSC vão muito além da mensuração de desempenho, contribuindo, principalmente, para mudanças organizacionais e estratégicas que dificilmente ocorreriam de outra forma. Semelhantemente, Gao (2015) concordou com Dreveton (2013) que, nesse ambiente, essa ferramenta atua não apenas como um diagnóstico de controle, mas

principalmente como um sistema interativo que permite que diferentes *stakeholders* superem as assimetrias de informação presentes na tomada de decisão. Gabriel, Gheonea e Mihaela (2017) foram além, chegando ao ponto de defender que o BSC seria, dentre as ferramentas de estratégia, a mais indicada para o contexto público.

Com uma visão mais ponderada, Pucek e Spacek (2014) compararam os benefícios, mas também os problemas encontrados nas tentativas de aplicação da ferramenta em dois contextos públicos tchecos, apontando para o grande desafio de obter apoio e implementar uma cultura de mensuração persistente nesses ambientes com frequentes mudanças políticas. Já Beer e Micheli (2017) discutiram a importância de entender e endereçar as diferentes lógicas institucionais dos *stakeholders* de uma organização pública para que o BSC forneça, de fato, esse necessário sistema de alinhamento organizacional.

Especificamente no âmbito brasileiro, duas aplicações da ferramenta no setor público se destacam em relação aos propósitos deste artigo: o uso do BSC na Receita Federal (BLONSKI et al., 2017) e a proposta de um mapa estratégico para uma universidade pública (MARTINS, 2015). No primeiro caso, os autores contextualizaram a entrada do BSC no meio público como uma consequência do movimento da Nova Administração Pública e sua busca por eficiência gerencial (BLONSKI et al., 2017). Em especial, destacaram a relevância dessa ferramenta para esse contexto pelo fato de ela também levar em consideração dimensões não-financeiras de desempenho, como deve ser o caso nesse âmbito. Contudo, identificaram vários problemas na implementação da ferramenta, indicando a necessidade de se pensar a adaptação do BSC para o caso específico dos órgãos públicos nacionais, que ainda se situam entre a orientação patrimonialista e burocrática e tentativas de articulações de cunho neoliberal para o Estado (BLONSKI et al., 2017).

Por fim, a aplicação adaptada do BSC na UNIOESTE (MARTINS, 2015) é, na literatura, a que mais se aproxima da proposta deste artigo. Afinal, além da costumeira adaptação das dimensões da ferramenta, o autor também propôs uma adaptação do processo de identificação destas e de seus indicadores por meio de análise de conteúdo - como feito neste trabalho.

Nesses dois casos publicados (BLONSKI et al., 2017; MARTINS, 2015), porém, essas adaptações não foram discutidas em relação à literatura especializada no debate acadêmico sobre ferramentas de estratégia. Em especial, fatores, processos e condicionantes não foram explicitamente abordados. Portanto, uma das contribuições deste artigo é complementar trabalhos como esses (*i.e.* pioneiros na discussão da aplicação do BSC no meio público brasileiro), enfocando a discussão dessa problemática a partir do referencial teórico específico da pesquisa sobre FEs.

### 3. Método

O método de pesquisa adotado foi a pesquisa-ação (CHECKLAND; HOLWELL, 1998; THIOLENT, 2009, 2018). O uso dessa abordagem metodológica intervencionista na área de administração tem sido defendido tanto nacional (FREITAS et al., 2010) quanto internacionalmente (EDEN; HUXHAM, 1996), especialmente em pesquisas sobre práticas de gestão (AKEN, 2004; BARTUNEK, 2008), como é o caso das ferramentas de estratégia. De fato, desde os primeiros trabalhos da perspectiva da estratégia como prática, a pesquisa-ação tem sido destacada como uma das mais promissoras formas de engajamento metodológico para a realização de pesquisas nessa tradição, com o envolvimento ativo dos pesquisadores na abordagem de uma situação vivenciada como um problema concreto no mundo real (BALOGUN; HUFF; JOHNSON, 2003).

Em especial, neste estudo, para a realização da pesquisa-ação, foi abordado um caso considerado extremo em relação à teoria relevante (YIN, 2009): a intervenção de um grupo de pesquisadores no planejamento estratégico da Defensoria Pública de Minas Gerais. Isso porque as Defensorias Públicas não são estruturas gerenciais formadas, como na maioria das situações,

por um comando hierárquico em que há o corpo diretivo que comanda as decisões organizacionais, mas há a formação de um modelo de gestão colegiado. Elas foram instituídas por meio do Art 134 da Constituição Brasileira como responsáveis pela promoção de direitos humanos e pela defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos necessitados (BRASIL, 1988). No caso de Minas Gerais, no ano de 2003, por meio da lei complementar 65/2003, foi regulamentada a atuação da Defensoria Pública do Estado (MINAS GERAIS, 2003). Em seu artigo 6º, o texto da lei destaca que a administração superior da DPMG é formada de forma tripartite pela Defensoria Pública Geral, o Conselho Superior e a Corregedoria da Defensoria. Os cargos de Defensor Público Geral, Corregedor Geral, bem como dos membros do conselho são escolhidos por meio de eleição realizada a cada dois anos com votação de todos os defensores.

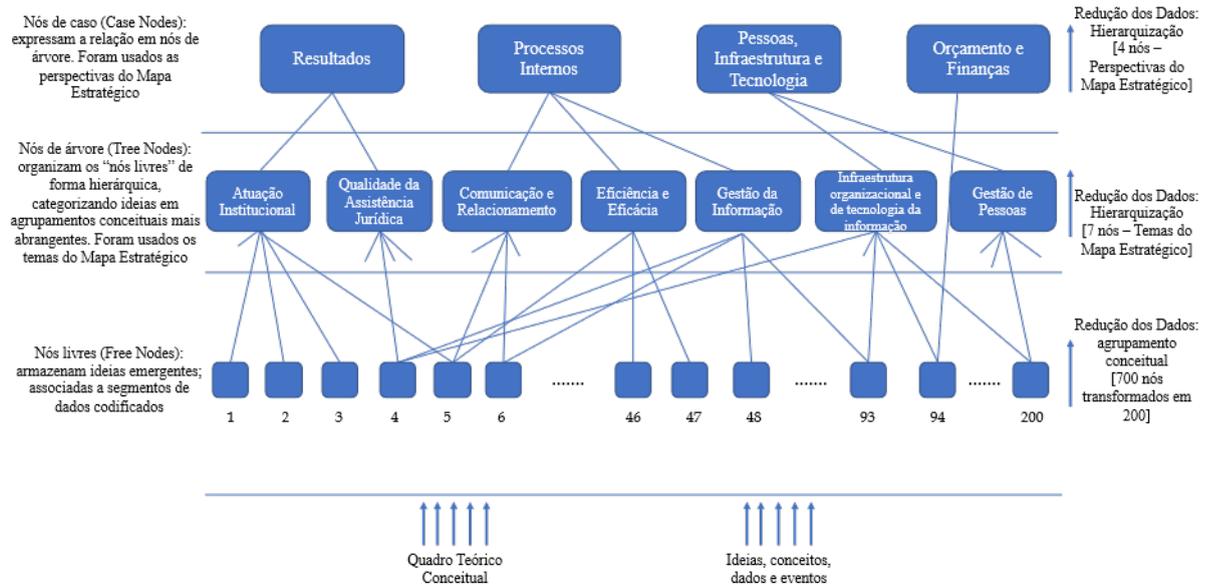
Dessa forma, o órgão possui uma estrutura gerencial de comando compartilhado, escolhida em um processo eletivo e que, em função disso, está sujeita à lógica de um regime democrático em que as decisões gerenciais relevantes têm que ser discutidas e aprovadas no conselho superior. Embora possa se afirmar que outras organizações possuem comando compartilhados, o caso das Defensorias é emblemático porque, além de não estarem sujeitas às práticas de mercado para formação de seu corpo diretivo, também não são órgãos de livre nomeação do chefe do executivo. O governador escolhe para Defensor Público Geral no Estado pessoa votada pelos membros da instituição e que, ainda assim, deverá compartilhar suas decisões gerenciais com o Conselho Diretor e com a Corregedoria.

Diante deste cenário, o caso é peculiar ao permitir a verificação de como a tradição adaptativa dos estudos sobre ferramentas de estratégia, tanto em relação aos fatores adaptáveis das ferramentas, como em relação aos diversos condicionantes de adaptação, comporta-se em uma organização de comando colegiado e sem uma estrutura gerencial única.

O procedimento central de coleta de dados foi a realização de entrevistas semi-estruturadas (THIOLLENT, 2009, 2018). Adotou-se o mesmo roteiro para todos os entrevistados. Foi realizado um conjunto de entrevistas que totalizou mais de 50 horas de gravação e um volume superior a 200 páginas de transcrição. Além da justificativa metodológica, a escolha da técnica justificou-se também pela natureza participativa da gestão da Defensoria. Qualquer método de coleta de dados a ser utilizado na organização precisaria considerar a ampla participação dos Defensores. Sem tal abordagem, os resultados do planejamento estratégico seriam prontamente questionados.

O processo de análise dos dados seguiu quatro passos: (a) primeiro as entrevistas foram realizadas e transcritas; (b) depois da transcrição, iniciou-se o processo de redução de dados por meio da sistematização do conteúdo coletado num conjunto de estruturas chamados nós livres, nós de árvore e nós de caso; (c) a codificação das entrevistas e a descrição primária dos resultados gerou o “*display*” ou quadro de dados; (d) finalmente, os dados organizados e apresentados permitiram a construção de verificações e conclusões. Todo o processo de análise qualitativa foi feito com suporte do *software* QSR NVivo, que se destina à codificação, ao tratamento, armazenamento e gerenciamento de segmentos de textos, vídeos, áudio etc. A codificação seguiu o modelo de criação de nós livres (*free nodes*), nós de árvore (*tree nodes*) e nós de caso (*case nodes*) conforme ilustrado na Figura 2.

Cada nó livre criado recebeu um nome arbitrado pelos pesquisadores. Ele refletia o conteúdo da entrevista e do trecho transcrito. Primeiramente foram gerados 700 nós livres que, mediante agregação e consolidação, foram transformados em 200 nós. Após isso, eles foram agregados em nós de árvore e nós de caso que procuraram obedecer às perspectivas e aos temas pautados no BSC.



**Figura 2. Hierarquia das Estruturas de Nós Armazenados no QSR NVivo.**

Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4. Apresentação e discussão dos resultados

Apresentamos nesta seção a discussão sobre a adaptação do BSC na elaboração do Planejamento Estratégico da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Dois foram os eixos básicos de utilização do *Balanced Scorecard*: um como processo para categorização e análise dos dados coletados e outro como ferramenta para desenvolver a estratégia, especialmente nas fases denominadas por Kaplan e Norton (2008) como Desenvolver Estratégia, Planejar a Estratégia, Alinhar a Organização e Planejar as Operações.

Embora existam estudos que mostram o uso do BSC como instrumento de operacionalização da estratégia organizacional em organizações públicas brasileiras, como os já citados de Blonski et al. (2017) e de Martins (2015), não é comum a narrativa do uso da ferramenta para a categorização e análise dos dados coletados em rodadas de entrevistas realizadas com a finalidade de tornar participativo o processo estratégico. Dessa forma, o primeiro uso do BSC foi para a construção de um método de classificação das informações obtidas nas entrevistas com os informantes-chave. As categorias expressam a taxonomia de um caso e o propósito de estabelecê-las é o de agrupar elementos, ideias e expressões em torno de conceitos capazes de sintetizar a coleta, análise e interpretação dos dados. Assim como exposto na metodologia, os temas e as perspectivas do Mapa Estratégico foram utilizados para agrupamento em nós de árvore e de caso.

Para entender a motivação em utilizar-se do BSC para a construção de categorias analíticas, é necessário assimilar um pouco do contexto da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Como descrito, as Defensorias Públicas possuem estrutura gerencial escolhida em um processo eletivo e que, em função disso, está sujeita à lógica de um regime democrático em que as decisões gerenciais relevantes têm de ser discutidas e aprovadas no conselho superior. Em função da sua estrutura organizacional, ao se aproximar da equipe de pesquisadores, a Defensora Pública Geral destacou que o levantamento de dados deveria ser amplo, participativo e pautado em sólidos princípios técnicos, reduzindo ruídos de cunho político na aprovação de seu conteúdo. No intuito de atender a tal demanda, criou-se o comitê executivo do projeto, em que foram alocados, além da equipe de pesquisadores, membros da Defensoria Pública para definir as etapas do projeto, os prazos e as entregas necessárias. Além disso, o comitê foi responsável pela discussão da metodologia de trabalho sugerida.

Durante as deliberações do Comitê Executivo, os membros da Defensoria confirmaram a necessidade de realização de um amplo volume de entrevistas com vários atores para dar legitimidade ao trabalho realizado e facilitar sua aceitação na organização. Além dos indicados pelo comitê executivo, foi aberto um processo de inscrição em que Defensores poderiam se candidatar à participação nas entrevistas e na coleta de dados.

Dado o contexto exposto, a equipe optou por realizar análise de conteúdo nas entrevistas para possibilitar a redação de um diagnóstico que “desse voz aos atores” da própria Defensoria. Cada conclusão ou assertiva era acompanhada por trechos das falas dos próprios entrevistados. Dessa forma, ao entregar o diagnóstico para avaliação da DPMG, foi possível perceber em seu teor que as conclusões dos pesquisadores eram fruto das próprias impressões dos Defensores. Como parte da metodologia foram realizados dois *workshops* de discussão do diagnóstico. O *feedback* dos participantes confirmou a percepção de exatidão técnica, haja vista que os próprios defensores apontaram os problemas e eles estavam devidamente documentados por meio da análise de conteúdo.

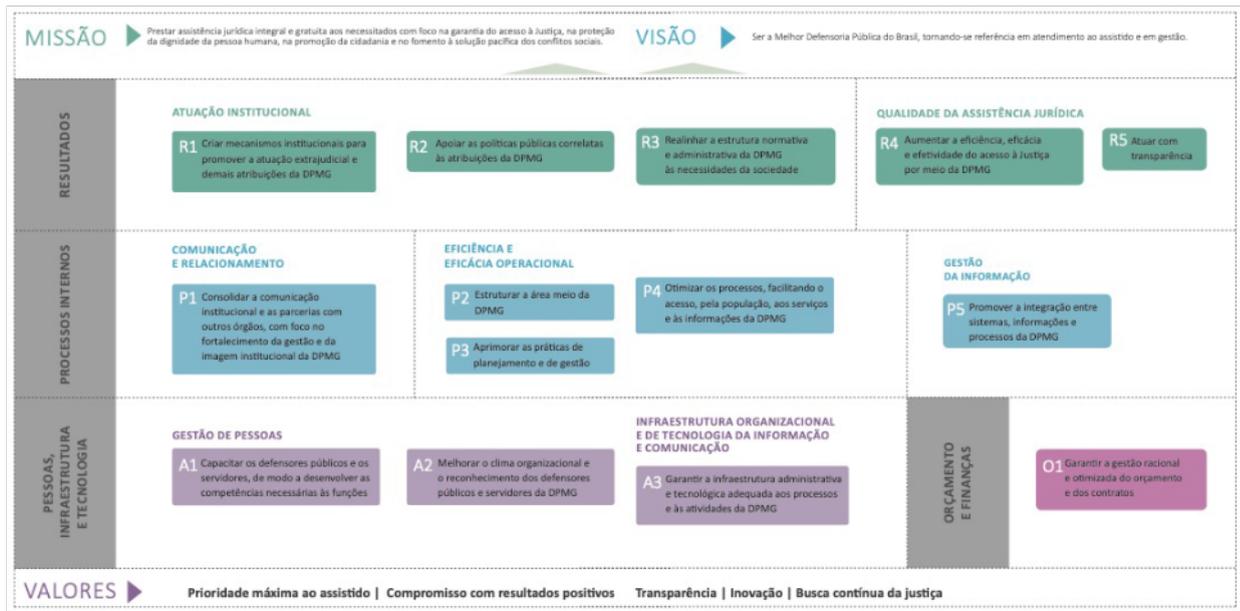
Contudo, conquanto a análise do conteúdo tenha sido importante, no momento de redação do diagnóstico, a equipe se viu diante do desafio de organizar todas as informações obtidas dos nós livres em nós de árvore e nós de caso. A solução encontrada foi a criação de prováveis temas e perspectivas para o BSC da DPMG. Embora fosse apenas o exercício inicial, tal realidade se mostrou muito próxima ao mapa estratégico definido no final do trabalho e ofereceu, na opinião dos participantes do comitê gestor, legitimidade técnica à organização das informações. Assim, as categorias analíticas criadas foram: (a) resultados – atuação institucional; (b) resultados – qualidade da assistência jurídica; (c) processos internos – comunicação e relacionamento; (d) processos internos – eficiência e eficácia; (e) processos internos – gestão da informação; (f) pessoas, infraestrutura e tecnologia – infraestrutura organizacional e de tecnologia da informação; (g) pessoas, infraestrutura e tecnologia – gestão de pessoas; (h) orçamento e finanças.

Deste modo, as ideias e os conteúdos das entrevistas foram agrupados a partir dessas categorias. Elas se constituíram tanto como nós de árvore e de caso, como no esboço inicial do mapa estratégico da DPMG. Confirma-se neste caso a adaptação da ferramenta em seu propósito, assumindo característica como elemento simbólico (LANGLEY, 1989) e analítico/facilitador (KNOTT, 2006). Além disso, alinha-se às afirmações de Dreveton (2013) e Gao (2015), mostrando um caso em que a ferramenta contribuiu efetivamente para o alinhamento de informações entre os diversos *stakeholders* envolvidos. Ressalta-se que os próprios Kaplan e Norton (2008) mostraram a ferramenta do BSC como instrumento analítico de tratamento de dados ao afirmar que algumas organizações estruturam sua análise SWOT (Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades) com base nas quatro perspectivas do BSC.

Após a realização do diagnóstico, os *workshops* serviram para validação dos conteúdos expostos e para a criação das perspectivas definitivas do mapa estratégico, dos objetivos estratégicos e das ações que direcionariam a DPMG nos próximos cinco anos. Foram definidas, assim como na visão inicial do diagnóstico, quatro perspectivas: resultados; processos internos; aprendizagem e crescimento; e orçamento e finanças. Elas diferem do modelo clássico de Kaplan e Norton (1996) que apontam as perspectivas financeira, dos clientes, dos processos internos e da aprendizagem e crescimento (Figura 3). Além das 4 perspectivas, foram definidos 7 temas e 14 objetivos estratégicos. Ademais, 30 projetos e 50 indicadores de conclusão das ações foram estabelecidos.

No mapa estratégico não há menção a uma perspectiva financeira como finalidade, pois a Defensoria Pública não é instituição privada focada na reprodução de cada unidade de capital investido. Ademais, não houve a denominação da perspectiva dos clientes. No entendimento do comitê, fazê-lo seria uma total imprecisão. A ideia de cliente subentende a prestação de serviços e a geração de valor vinculada à capacidade de pagamento dos consumidores. Assim,

em tese, os melhores serviços são aqueles fornecidos para aqueles com melhor condição financeira. Tal realidade seria um total despropósito em uma organização como a Defensoria Pública, que tem como missão constitucional exposta no Art 134 da Constituição Brasileira a promoção de direitos humanos e a defesa dos direitos, individuais e coletivos, aos necessitados, sem condição de pagar pela prestação dos serviços (BRASIL, 1988). Trata-se de um caso que ilustra, portanto, a limitação de se pensar o Estado pela lógica do Mercado, como na *New Public Management* (NPM), evidenciando a necessidade de repensar as categorias das ferramentas de estratégia importadas do contexto privado.



**Figura 3. Mapa Estratégico da DPMG.**

Fonte: DPMG (2018).

A perspectiva de processos internos foi mantida e a de aprendizagem e crescimento recebeu a denominação de “pessoas, infraestrutura e tecnologia”. Na visão de Kaplan e Norton (2008), a perspectiva de aprendizagem e crescimento identifica o capital humano, os sistemas de informação e a cultura organizacional necessárias à implantação efetiva da estratégia. O diagnóstico dos pesquisadores mostrou carências em pessoal na Defensoria Pública de Minas Gerais, mas também apontou que os sistemas informatizados e a infraestrutura física do órgão apresentam diversas limitações ao trabalho dos defensores. Em função disso, tal perspectiva foi delineada com estes três componentes sendo destacados.

Por último, foi adicionada uma perspectiva de base, definida como orçamento e finanças. Dessa forma, a discussão das finanças foi vista como um meio para o alcance das finalidades, como deve ser na administração pública. Nos debates com o grupo executivo do trabalho e nos *workshops* do planejamento estratégico, era fundamental considerar o orçamento como um meio para a execução dos resultados e não como um objetivo finalístico da organização. A lógica dessa escolha pautou-se em um problema recorrente na administração pública, destacado também por Abrucio (1997), da tendência de governos de avançarem mais em programação orçamentária do que em planejamento de políticas públicas. O orçamento acaba sendo visto como o delineador principal das ações a serem executadas e não as carências ou necessidades da sociedade. Ainda mais em um Estado da Federação que passa por severas limitações financeiras como é o caso de Minas Gerais, a gestão efetiva do orçamento estratégico era elemento de base.

As adaptações do BSC feitas no caso da DPMG mostram a necessidade de adequação da ferramenta ao contexto do setor público, como já fora exposto nas citações dos trabalhos de Chesley e Wenger (1999), Irwin (2002), Shi e Wang (2005) e Moullin (2002, 2017), que inclusive chega a advogar pela necessidade de modelo de *scorecard* diferente para a administração pública. O contexto organizacional, pautado pela própria missão constitucional da Defensoria e por sua estrutura orgânica, bem como os valores da cultura da organização que demanda participação ativa dos defensores nas decisões institucionais, permitiu que o BSC fosse aplicado como técnica e como abordagem central de pensamento. Além disso, também se constituiu como uma ferramenta analítica e facilitadora, mas com um grau de adesão menor às teorias subjacentes do uso do BSC no setor privado. O entendimento da lógica particular da administração pública em questão teve um impacto direto na configuração das categorias típicas do BSC originalmente pensado para o contexto de organizações com fins lucrativos.

Outro ponto de análise para entender a adaptação do uso do BSC no caso da Defensoria Pública de Minas Gerais é compreender o não estabelecimento de conexão causal entre os objetivos e os indicadores. Para assimilar o motivo de tal escolha, é importante focar na ideia de maturidade de gestão da DPMG.

De acordo com o documento diagnóstico elaborado, inexistia na Defensoria mineira um quadro de carreiras de apoio com formação e qualificação em gestão. Foram destacadas a falta de profissionais nas áreas de estatística, comunicação de mídias, tecnologia da informação e de gestão. Esta carência se torna ainda mais crucial quando é observada a situação das comarcas no interior. Nestas, em que faltam até estagiários, há uma grande carência de estrutura gerencial. Apenas como exemplo, todos os membros do comitê gestor do planejamento estratégico eram advogados de formação e defensores que estavam alocados na Defensoria Pública Geral para exercer o trabalho de acompanhamento do plano estratégico. Dessa forma, a organização não possui, atualmente, um quadro de gestores. Inclusive a estrutura da carreira-meio da DPMG foi consolidada pela Lei Estadual 22.790/2017, mas não houve concurso para provimento dos cargos (MINAS GERAIS, 2017).

Além disso, os entrevistados fizeram questão de mencionar a fragilidade das práticas de planejamento e gestão. Desde o ano de 2010, a DPMG realiza o seu Plano Geral de Atuação (PGA), processo que formaliza as ações a serem realizadas anualmente pelo órgão. Contudo, o trabalho sempre foi caracterizado por um volume grande de projetos e que misturam questões de ordem operacional, tática e estratégica. Não raro os PGAs apresentaram 100 ou mais ações para serem realizadas no universo de um ano, tornando sua credibilidade contestada dentro da instituição e fazendo com que seja visto mais com uma prática obrigatória (posto que ele é uma demanda estabelecida pela Artigo 10 da Lei Complementar 65/2003 – MINAS GERAIS; 2003) do que algo efetivamente voltado ao planejamento de metas e ações.

Diante do cenário incipiente de gestão, a equipe de pesquisadores julgou temerário estabelecer múltiplos indicadores e diversas relações causais entre os objetivos. A avaliação é que o mapa estratégico, os projetos e ações já forneceram suporte de conteúdo suficiente para estimular o amadurecimento gerencial da organização. A este respeito, Gao (2015) afirma que vários estudos sugerem que o simples estabelecimento de metas e a melhoria dos métodos de medição do desempenho, bem como seu uso, não estão diretamente associados ao incremento da performance das organizações. O autor destaca que a literatura contemporânea advoga uma mudança do foco de discussão da mensuração da performance para seu contexto político e administrativo que é considerado como gestão do desempenho. Assim, medição de indicadores é vista como apenas um fator dentro de um contexto mais amplo que envolve a cultura organizacional, a capacidade de aprendizado das instituições, a autonomia dos funcionários, dentre outros aspectos.

Para não correr o risco de enumerar um conjunto imenso de fatores, fazendo com que “tudo importe” e, ao mesmo tempo “nada seja importante”, Gao (2015) ainda expõe três pontos

centrais na gestão do desempenho: (a) a aprendizagem com os erros, em detrimento de mensuração para punir culpados, promove melhor desempenho ao longo do tempo; (b) descentralização e empoderamento dos funcionários são críticos para incremento da performance; e (c) a gestão da informação sobre metas e indicadores com a contínua coleta, processamento e uso dos dados são essenciais para a gestão da performance organizacional.

Diante do exposto nos parágrafos anteriores, fica clara a opção de evitar elaborar um amplo conjunto de indicadores e relações de causa-efeito dos objetivos do BSC da Defensoria, pois cada um dos elementos demanda a existência de pessoal especializado para realização do trabalho com um corpo de gerentes estabelecido. Tal cenário não é possível hoje na Defensoria de Minas Gerais. Dessa forma, após a conclusão do mapa estratégico foram definidos projetos e ações e cada um deles recebeu indicadores de sucesso. Assim, a mensuração foi centrada nas ações pactuadas no plano estratégico e não na medição dos objetivos estratégicos.

Verifica-se, pois, que o contexto organizacional da DPMG, com uma estrutura de área-meio frágil, foi um forte condicionante da adaptação do BSC, especialmente pelo não estabelecimento de indicadores vinculados aos objetivos estratégicos e pela não observação de conexão causal entre os mesmos. Tal realidade alinha-se ao exposto por Knott (2008), segundo o qual, algumas vezes, o uso de ferramentas acaba por buscar atender necessidades de uma situação estratégica particular. Adaptou-se a ferramenta para sua aplicação apenas em parte, centrada na necessidade da organização, sem uma adesão passo-a-passo da literatura prescrita, especialmente por Kaplan e Norton (1997, 2008).

## 5. Considerações finais

A narrativa do caso do BSC na Defensoria Pública de Minas Gerais mostra que a ferramenta foi utilizada não somente para o estabelecimento dos objetivos estratégicos e os indicadores de gestão da organização, mas em todo o ciclo de planejamento proposto por Kaplan e Norton (2008), qual seja, nas etapas de Desenvolver a Estratégia, Planejar a Estratégia, Alinhar a Organização e Planejar as Operações.

A ferramenta do BSC serviu como um elemento importante para o tratamento dos dados coletados durante as entrevistas de diagnóstico. Por meio dela foi possível criar os nós de árvore e de caso que permitiram a estruturação dos nós livres previamente estabelecidos. Dessa forma, o BSC serviu para criar um conjunto mais compreensível de conceitos, capazes de facilitar o processo de análise. A ferramenta serviu, pois, para criar condições de alinhamento de entendimento entre a equipe responsável pela construção do diagnóstico. Não somente nesse momento, serviu também para alinhar a compreensão dos próprios leitores do documento durante os *workshops* realizados na Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Assim, pode-se afirmar que o processo de uso da ferramenta foi centrado na necessidade e não na ferramenta em si.

Além do observado na fase de tratamento dos dados e de elaboração do diagnóstico, verificou-se um uso da ferramenta de BSC de forma adaptada na definição das perspectivas. A natureza das organizações públicas não suporta a tipologia de um conjunto de objetivos financeiros e dos clientes. Parece mais apropriado, e o setor público brasileiro tem feito uso de forma ampla, da perspectiva dos "resultados", em que são considerados o atendimento de ações focadas no cidadão.

Outra importante reflexão é que a ferramenta foi usada de forma particionada. Ela foi importante na definição de objetivos e indicadores para cada um deles, mas não houve a utilização de relação causal entre as diversas métricas criadas. Esta escolha foi pautada na baixa maturidade gerencial da organização, que ainda precisa evoluir na formação de um corpo gerencial capaz de lidar com todos os desafios gerados para implantação de um plano estratégico.

Porém, apesar dessas contribuições para elucidar condicionantes contextuais que moldaram o processo de adaptação de alguns aspectos da ferramenta, este trabalho apresenta algumas limitações, notadamente pelo fato de ter se concentrado em um caso único. Em especial, por se tratar de uma intervenção de um grupo externo no processo de planejamento estratégico de uma organização, corre-se o risco de que os resultados reflitam os vieses da própria equipe de pesquisa. Contudo, como anteriormente explicitado e seguindo-se os preceitos da pesquisa-ação, as diretrizes do processo foram construídas conjuntamente, entre pesquisadores e pesquisados, por meio de um comitê local, na DPMG. Além disso, os resultados em si foram elaborados a partir de um longo e amplo processo de entrevistas com diversos atores-chave imersos na Defensoria e contaram com a validação por meio de *workshops* e de documentos finais assinados pelas autoridades pertinentes.

De qualquer forma, fica a sugestão para que outros trabalhos complementem a abordagem adotada nesta pesquisa, adotando uma aproximação metodológica de cunho mais etnográfico, favorecendo uma observação que se familiariza mas também se distancia do fenômeno-problema, sem necessariamente se engajar ativamente com a busca por solucioná-lo. Esse enfoque complementar pode iluminar outros fatores, processos e condicionantes de adaptação de ferramentas de estratégias que se verificam em contextos que não contam com uma intervenção externa. Em todo caso, espera-se que este artigo tenha dado um primeiro passo para além de relatos meramente descritivos ou de recomendações prescritivas genéricas, apresentando uma reflexão teórica sobre a prática, a fim de contribuir para a acumulação de conhecimento na tradição adaptativa dos estudos sobre FEs.

### Referências

- ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**, nº10, 1997.
- AKEN, J. E. VAN. Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules. **Journal of Management Studies**, v. 41, n. 2, p. 219–246, 2004.
- BALOGUN, J.; HUFF, A. S.; JOHNSON, P. Three Responses to the Methodological Challenges of Studying Strategizing. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, p. 197–224, jan. 2003.
- BARTUNEK, J. M. You're an organization development practitioner-scholar: Can you contribute to organizational theory? **Organization Management Journal**, v. 5, n. 1, p. 6–16, 1 maio 2008.
- BEER, H. A.; MICHELI, P. How performance measurement influences stakeholders in not-for-profit organizations. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 37, n. 9, p. 1164–1184, 2017.
- BLONSKI, F. et al. Managerial Control Under The Perspective Of New Public Management: The Adoption Of The Balanced Scorecard By The Federal Revenue Service Of Brazil (Rfb)1. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 15–30, mar. 2017.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BURGELMAN, R. A. et al. Strategy processes and practices: Dialogues and intersections. **Strategic Management Journal**, v. 39, n. 3, p. 531–558, 2018.
- CHECKLAND, P.; HOLWELL, S. Action Research: Its Nature and Validity. **Systemic Practice and Action Research**, v. 11, n. 1, p. 9–21, 1 fev. 1998.
- CHENG, C.; HAVENVID, M. I. Investigating strategy tools from an interactive perspective. **Imp Journal**, v. 11, n. 1, p. 127–149, 2017.
- CHESLEY, J. A.; WENGER, M. S. Transforming an organization: Using models to foster a strategic conversation. **California Management Review**, v. 41, n. 3, p. 54–+, Spr 1999.

- CHIU, M. C.; LI, E. Y.; IEEE. **Investigating the Academic Trend of Balanced Scorecard from Bibliometric Approach**. [s.l: s.n.], 2014.
- CLARK, D. N. Strategic management tool usage: a comparative study. **Strategic Change**, v. 6, n. 7, p. 417–427, 1997.
- CLARK, D. N.; SCOTT, J. L. Strategic level MS OR tool usage in the United Kingdom and New Zealand: A comparative survey. **Asia-Pacific Journal of Operational Research**, v. 16, n. 1, p. 35–51, maio 1999.
- DAMERON, S.; LÊ, J. K.; LEBARON, C. Materializing Strategy and Strategizing Materials: Why Matter Matters. **British Journal of Management**, v. 26, p. S1–S12, jan. 2015.
- DPMG. **Planejamento Estratégico 2018-2023**. Brasil, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <[https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2018/06/DPMG-Plan-Estrag-22-05-2018\\_baixa\\_pag-duplas.pdf](https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2018/06/DPMG-Plan-Estrag-22-05-2018_baixa_pag-duplas.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2019.
- DREVEYTON, B. The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement. **Public Money & Management**, v. 33, n. 2, p. 131–136, mar. 2013.
- EDEN, C.; HUXHAM, C. Action Research for Management Research. **British Journal of Management**, v. 7, n. 1, p. 75–86, 1996.
- FREITAS, J. et al. EM DEFESA DO USO DA PESQUISA-AÇÃO NA PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 11, n. 3, p. 425, 30 set. 2010.
- FREITAS, J. S. et al. **Ferramentas de Estratégia: Uma Revisão Crítica da Publicação Acadêmica Internacional**. Anais do EnANPAD 2018. **Anais...** In: ENANPAD 2018. Curitiba: 2018.
- GABRIEL, T. L.; GHEONEA, V.; MIHAELA, I. T. **Balanced Scorecard - Strategic Management Tool of Performance in Public Institutions**. [s.l: s.n.], 2017.
- GAO, J. Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. **Public Administration and Development**, v. 35, n. 2, p. 86–96, maio 2015.
- GOMES, J.; ROMAO, M. Balanced Scorecard: Today's Challenges. In: ROCHA, A. et al. (Eds.). **Recent Advances in Information Systems and Technologies, Vol 1**. Advances in Intelligent Systems and Computing. [s.l: s.n.]. v. 569, p. 648–657, 2017.
- GRIFFITHS, J. Balanced scorecard use in New Zealand government departments and crown entities. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 4, p. 70–79, dez. 2003.
- IRWIN, D. Strategy mapping in the public sector. **Long Range Planning**, v. 35, n. 6, p. 637–647, dez. 2002.
- JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: Recursiveness, adaptation, and practices-in-use. **Organization Studies**, v. 25, n. 4, p. 529–560, maio 2004.
- JARZABKOWSKI, P.; KAPLAN, S. STRATEGY TOOLS-IN-USE: A FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING “TECHNOLOGIES OF RATIONALITY” IN PRACTICE. **Strategic Management Journal**, v. 36, n. 4, p. 537–558, abr. 2015.
- JARZABKOWSKI, P.; WILSON, D. C. Actionable Strategy Knowledge: A Practice Perspective. **European Management Journal**, v. 24, n. 5, p. 348–367, 2006.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **A execução premium**. Edição: 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Balanced Scorecard**. Edição: 1 ed. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1996.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação. Balanced Scorecard**. Edição: 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- KNOTT, P. A typology of strategy tool applications. **Management Decision**, v. 44, n. 8, p. 1090–1105, 2006.

- KNOTT, P. Strategy tools: who really uses them? **Journal of Business Strategy**, v. 29, n. 5, p. 26–31, 2008.
- LANGLEY, A. IN SEARCH OF RATIONALITY - THE PURPOSES BEHIND THE USE OF FORMAL ANALYSIS IN ORGANIZATIONS. **Administrative Science Quarterly**, v. 34, n. 4, p. 598–631, dez. 1989.
- LOZEAU, D.; LANGLEY, A.; DENIS, J. L. The corruption of managerial techniques by organizations. **Human Relations**, v. 55, n. 5, p. 537–564, maio 2002.
- LUEG, R.; VU, L. Success factors in Balanced Scorecard implementations - A literature review. **Management Revue**, v. 26, n. 4, p. 306–327, 2015.
- MADSEN, D. O.; SLATTEN, K. The Balanced Scorecard: Fashion or Virus? **Administrative Sciences**, v. 5, n. 2, p. 90–124, jun. 2015.
- MARCH, J. G. Rationality, foolishness, and adaptive intelligence. **Strategic Management Journal**, v. 27, n. 3, p. 201–214, mar. 2006.
- MARTINS, V. A. Proposta de um Mapa Estratégico para uma Universidade Pública. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 3, n. 2, p. 88–103, 31 ago. 2015.
- MINAS GERAIS. **Lei Complementar Estadual nº65 de 16 de janeiro de 2003**. Belo Horizonte, Palácio da Liberdade, 2003.
- MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº22.790 de 27 de dezembro de 2017**. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017.
- MOULLIN. **Delivering Excellence In Health And Social Care: Quality, Excellence and Performance Measurement**. Buckingham: Open University Press, 2002.
- MOULLIN, M. Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 66, n. 4, p. 442–458, 2017.
- NORTON, D. P.; KAPLAN, R. S. **Mapas Estratégicos - Balanced Scorecard: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Edição: 1ª ed. [s.l.] Alta Books, 2018.
- PUCEK, M.; SPACEK, D. STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT SELECTED - EXPERIENCES WITH BSC IMPLEMENTATION. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 41E, p. 146–169, fev. 2014.
- QUESADO, P.; GUZMAN, B. A.; RODRIGUES, L. L. Advantages and contributions in the balanced scorecard implementation. **Intangible Capital**, v. 14, n. 1, p. 186–201, 2018.
- QUESADO, P. R.; GUZMAN, B. A.; RODRIGUES, L. CRITICAL ASPECTS OF THE BALANCED SCORECARD: A BIBLIOGRAPHIC ANALYSIS. **Revista Eletronica De Estrategia E Negocios-Reen**, v. 9, n. 3, p. 248–276, dez. 2016.
- RIGBY, D. **Management tools 2017: An executive's guide**. [s.l.] Bain & Company, 2017.
- SARTORIUS, K.; TROLLIP, N.; EITZEN, C. Performance measurement frameworks in a state controlled research organization: Can the Balanced Scorecard (BSC) be modified? **South African Journal of Business Management**, v. 41, n. 2, p. 51–63, jun. 2010.
- SHI, B. J.; WANG, W. L. **Balanced scorecard applied in public sector**. [s.l.: s.n.], 2005.
- THIOLLENT, M. **Pesquisa-Ação nas Organizações**. Edição: 2ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2009.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. Edição: 2013 ed. São Paulo: Cortez, 2018.
- WHITTINGTON, R. The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective. **Strategic Organization**, v. 1, n. 1, p. 117–125, 2003.
- WHITTINGTON, R. Strategy after modernism: recovering practice. **European Management Review**, v. 1, n. 1, p. 62–68, Spr 2004.
- WILLIAMS, W.; LEWIS, D. Strategic management tools and public sector management - The challenge of context specificity. **Public Management Review**, v. 10, n. 5, p. 653–671, 2008.
- YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. [s.l.] SAGE, 2009.