

## Desafios comunicacionais na gestão estratégica pelo *balanced scorecard* e o choque de gestão no estado de Minas Gerais<sup>1</sup>

Communication challenges in the strategic management using the balanced scorecard and the management shock in the state of Minas Gerais

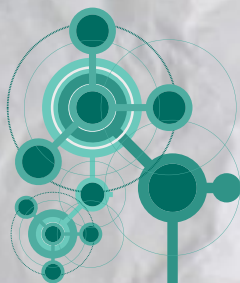
Desafíos comunicacionales en la gestión estratégica por el *balanced scorecard* y el choque de gestión en el estado de Minas Gerais



Fábria Pereira Lima

- Doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)
- Mestre em Comunicação Social – Interações Midiáticas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
- Especialista em Gestão Estratégica de Marketing pela PUC-Minas
- Graduada em Comunicação Social – Relações Públicas pela PUC-Minas
- Professora do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
- Co-organizadora do livro *Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional*
- Foi docente em cursos de Comunicação Social na PUC-Minas, na Faculdade Anhanguera e nas Faculdades Integradas do Oeste de Minas (Fadom)
- Atuou como consultora de planejamento de comunicação para diversas empresas
- E-mail: [fabialima@ufmg.br](mailto:fabialima@ufmg.br)

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se em nossa tese de doutorado, "A dimensão comunicacional da estratégia: a estratégia organizacional como prática comunicativa na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais", defendida em 2014 na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), sob a orientação da Profa. Dra. Margarida M. Krohling Kunsch. A tese obteve o 2º lugar entre as teses, no Prêmio Abrapcorp de Teses e Dissertações 2015, conferido no IX Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas, realizado em Campinas (SP) de 13 a 15 de maio de 2015.



## Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar como as práticas de comunicação interna adotadas pelos órgãos do governo brasileiro têm se transformado diante das mudanças na administração pública contemporânea. Para isto, toma como objeto o processo de implantação do *balanced scorecard* (BSC) no estado de Minas Gerais, integrando os esforços de uma gestão baseada em resultados denominada choque de gestão. Os resultados da pesquisa realizada em tese de doutorado apontam para a indissociabilidade entre comunicação e estratégia, sugerindo um modelo analítico de comunicação organizacional que privilegia não os resultados do alinhamento dos sujeitos organizacionais em relação à estratégia (eficácia dos processos), mas, antes, os quadros sógnicos acionados e como eles participam da ação dos sujeitos que, recursivamente, reforçam ou negociam os significados propostos pela organização.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL • ESTRATÉGIA • *BALANCED SCORECARD*.

## Abstract

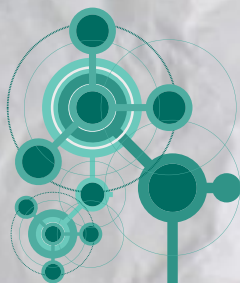
This paper has the purpose of analyzing how the internal communication practices adopted by Brazilian government organizations has been transformed due to the changes in contemporary public administration. For this it uses the process of implementation of the *balanced scorecard* (BSC) in the State of Minas Gerais, integrating the efforts of a management that is based on results, named management shock. The results of the research conducted in a doctorate thesis point out the inseparability between communication and strategy, suggesting an analytical model of organizational communication that does not privilege the results of the alignment of the organizational subjects in relation to the strategy (efficacy of the processes), but rather the signic staff deployed and how they participate in the action of the subjects that recursively reinforce or negotiate the meanings proposed by the organization.

KEYWORDS: ORGANIZATIONAL COMMUNICATION • STRATEGY • *BALANCED SCORECARD*.

## Resumen

El trabajo tiene como objetivo analizar cómo las prácticas de comunicación interna adoptadas por los organismos del gobierno brasileiro se han transformado frente a los cambios en la administración pública contemporánea. Por eso, el objeto de estudio fue el proceso de implementación del *balanced scorecard* (BSC) en el estado de Minas Gerais, integrando los esfuerzos de una gestión fundamentada en resultados llamada choque de gestión. Los resultados de la presente investigación, originados de una tesis doctoral, apuntan para la inseparabilidad entre estrategia y comunicación, sugiriendo un modelo de análisis de la comunicación organizacional que favorezca no a los resultados del alineamiento de los sujetos organizacionales en relación a la estrategia (eficiencia de los procesos), sino, antes, los marcos sógnicos accionados y cómo tales marcos participan de las acciones de los sujetos, que, recursivamente, refuerzan o negocian los significados propuestos por la organización.

PALABRAS CLAVES: COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL • ESTRATEGIA • *BALANCED SCORECARD*.



A academia vem apresentando um crescente interesse pelo melhor entendimento de um sistema de gestão organizacional que é cada vez mais disseminado entre as organizações brasileiras, o *balanced scorecard* (BSC). Defendido como uma metodologia de gestão que inscreve outros objetivos organizacionais para além da perspectiva financeira, o *balanced scorecard* apresenta-se como uma possibilidade de fomento à decisão participativa, à medida que encampa a força do corpo da organização em prol de objetivos e esforços compartilhados: um alinhamento organizacional a partir da estratégia. Nesse sentido, pressupõe que o sustentáculo dos processos de gestão da estratégia se reverte, por via de regra, em desafios de comunicação.

O *balanced scorecard* é fruto de um estudo que envolveu diversas empresas, ao longo de 1990, e que foi liderado por David Norton, principal executivo do Instituto Nolan Norton, e por David Kaplan, pesquisador da Harvard Business School. Motivados pela crença de que os métodos de avaliação de desempenho empresarial estavam obsoletos e pelo objetivo de desenvolver um novo modelo que ultrapassasse a dimensão meramente financeira para criação de valor nas empresas, o estudo integrou interesses acadêmicos e mercadológicos, sendo rapidamente tomado como referência para novos estudos e como sistema de gestão para as *empresas*.

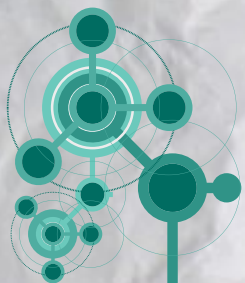
Como filosofia gerencial, o BSC adota como princípios: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia (função da alta administração); comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas e melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico (Kaplan; Norton, 1997). O sistema de indicadores balanceados (*scorecards*) preconizado pelo BSC fundamenta-se na identificação de indicadores de diversas naturezas na organização que possam fomentar a mensuração de seu desempenho numa perspectiva global. Assim, incorpora em sua metodologia, não apenas a perspectiva financeira ou contábil, mas também a dos clientes, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento.

Considerando estratégia, dentre outras definições, como “um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos [o BSC visa] tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas” (Kaplan; Norton, 1997, p. 30). Desse modo, a cadeia de relações de causa e efeito está no cerne do sistema, devendo permear todas as perspectivas e, ainda, buscando equilibrar (ou balancear) as dimensões dos objetivos de curto e longo prazos, as de tendência e de resultado, as do ambiente interno e externo, além das medidas financeiras e não-financeiras já mencionadas.

Em suas premissas, os autores evidenciam que o BSC é um sistema de gestão preocupado em articular planejamento estratégico e execução da estratégia com foco nas ações cotidianas. Mais do que isso, que esse processo somente se realiza pela comunicação, o que nos faz reconhecer nessa metodologia seja no mercado, seja na academia) o mérito da inovação tanto teórica quanto prática no âmbito da administração das organizações, aproximando a discussão sobre gestão estratégica aos estudos da comunicação.

No entanto, nossas análises revelam que, na bibliografia que fundamenta o BSC, o papel de destaque à comunicação não se reflete em profundidade teórica sobre o tema. Assim, considera-se que a produção acadêmica em torno do BSC, bem como sua adoção nas organizações, reflete o mesmo problema de fundo, qual seja uma fragilidade na abordagem comunicacional que requer redobrada atenção dos pesquisadores de comunicação organizacional. Mais que isso, nota-se que, mesmo sem um embasamento amplo e claro sobre comunicação, os idealizadores do BSC apontam que é assim que a metodologia deve ser considerada (como um sistema de comunicação) e não como um sistema de controle.

Muita gente considera medidas e indicadores como uma ferramenta para controle do comportamento e avaliação do desempenho passado. Como vimos (...), as medidas do *balanced scorecard* devem ser usadas de forma diferente – para articular a estratégia da



empresa, para comunicar essa estratégia e para ajudar a alinhar iniciativas individuais, organizacionais e interdepartamentais, com a finalidade de alcançar uma meta comum. Utilizado dessa maneira, o *scorecard* não pretende manter as unidades individuais e organizacionais em conformidade com um plano preestabelecido, que é o objetivo dos sistemas de controle tradicionais. O *balanced scorecard* deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como um sistema de controle (Kaplan; Norton, 1997, p. 25).

Fica mais claro o que eles compreendem por tornar o BSC um sistema de comunicação quando explicitam que, “para muitas empresas, o *scorecard* consolida a fase inicial de um novo processo gerencial – a tradução da visão e da estratégia em objetivos e indicadores que possam ser comunicados aos atores internos e externos da organização” (Kaplan; Norton, 1997, p. 259).

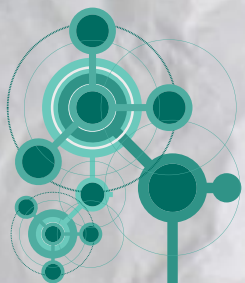
Ou seja, embora os autores *desenvolvam* em suas obras uma noção de comunicação como processo que permite a apreensão da estratégia, aqui comunicação é tomada como sinônimo de transmissão – em um ato de começo, meio e fim. O que se percebe é que há um forte viés funcionalista (e utilitarista, portanto) na sua perspectiva e, assim, mesmo quando a comunicação é compreendida por uma perspectiva mais ampliada de compartilhamento de significados, o processo é tomado como algo a ser dominado pelos gerentes para o alcance de objetivos organizacionais. Nesse caso, espera-se que a comunicação sirva à metodologia e ao sistema de gestão para tornar compreendido o que se espera que seja da estratégia organizacional, como processo capaz de transmitir a estratégia ao corpo organizacional.

Os objetivos e medidas estratégicos do *balanced scorecard* são *transmitidos* à empresa inteira através de *newsletters*, quadros de avisos, vídeos e até por via eletrônica usando *softwares* de trabalho em grupo e computadores ligados em rede. *A comunicação serve para* mostrar a todos os funcionários os objetivos críticos que devem ser alcançados para que a estratégia da empresa seja bem-sucedida (Kaplan; Norton, 1997, p. 13. Grifo nosso).

Claramente, os propositores do BSC assumem comunicação pelo viés transmissivo e, mais, fundamentado em seus aparatos e veículos. O processo se reveste de uma clara função de informar, mostrar, dar visibilidade aos objetivos da organização para seu corpo de funcionários. Seguindo a tradição do pensamento estratégico e, mais especificamente, da formulação estratégica, a estratégia está no cerne de todo processo gerencial, que deve nortear-se por uma visão compartilhada de quem é a organização (sua missão, visão e valores), um quadro simbólico capaz de subsidiar a ação organizacional, por meio de seus sujeitos. É nesse sentido que a comunicação aparece nesse modelo como base para o empoderamento dos funcionários, devendo servir, assim, às diretrizes desenvolvidas pela cúpula organizacional (já que o modelo propõe o alinhamento das metas de cima para baixo) que, em alguma medida, pressupõe o homem motivado por recompensas financeiras – e, assim, vinculando a estratégia à remuneração.

Enfatiza-se, mais uma vez, o caráter utilitarista com que a comunicação é considerada e, ao mesmo tempo, o poder que lhe é conferido, como se a compreensão da estratégia pelo corpo organizacional fosse suficiente para promover o alinhamento de seus sujeitos, do nível individual aos interesses da organização. Além disso, ressalta-se a ênfase na habilidade de liderança dos gerentes, que devem ser capazes de conduzir todo o processo.

O ideal seria que todos na empresa, do nível hierárquico mais elevado ao mais baixo, compreendessem a estratégia e como as suas ações individuais sustentam o “quadro geral”. O *balanced scorecard* permite esse alinhamento de cima para baixo. O desenvolvimento de um *balanced scorecard* deve começar pela equipe executiva. A formação e o comprometimento da equipe executiva são essenciais para a obtenção dos benefícios do *scorecard*. (...) *Quando todos compreendem as metas de longo prazo da unidade de negócios, bem como a estratégia para alcançá-las, os esforços e iniciativas da empresa se alinham aos processos necessários de transformação* (Kaplan; Norton, 1997, p. 208. Grifos nossos).



## INDICADORES COMO LINGUAGEM

Outro aspecto enfatizado pelo BSC refere-se ao almejado aprendizado organizacional em torno da estratégia. A proposição dos *scorecards*, expressos em mapas estratégicos e indicadores, é, notavelmente, a de simplificar temas amplos e complexos, aproximando-os da realidade de cada ator organizacional, de modo a fomentar a sua ação por essas diretrizes. Nesse sentido, os autores tomam os indicadores como linguagem, à medida que possibilitam a tradução de conceitos complexos em conceitos que alinham e mobilizam os indivíduos.

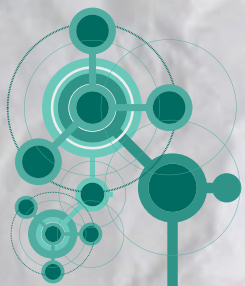
A capacidade de aprendizado organizacional em nível executivo – o que chamamos de aprendizado estratégico – talvez seja o aspecto mais inovador do *balanced scorecard*. (...) O processo tem início com o esclarecimento da visão compartilhada que a organização está tentando alcançar. *O uso de indicadores como linguagem ajuda a traduzir conceitos complexos e frequentemente obscuros em ideias mais precisas que alinham e mobilizam todos os indivíduos em ações dirigidas à realização dos objetivos organizacionais.* A ênfase na construção de relações de causa e efeito no *scorecard* gera um raciocínio sistêmico dinâmico, permitindo que os indivíduos nos diversos setores da organização compreendam como as peças se encaixam, como o seu papel influencia o papel de outras pessoas, além de facilitar a definição dos vetores de desempenho e as iniciativas correlatas que não apenas medem a mudança, como também a alimentam (Kaplan; Norton, 1997, p. 282. Grifo nosso).

Aqui, há que se preocupar com o modo recorrente com que se faz referência à noção de tradução nessa abordagem do BSC. Percebe-se uma perigosa equiparação dos universos de debate, com uma apropriação da ideia de tradução como um espaço supostamente atóxico, como se houvesse tradução neutra entre sujeitos assujeitados, em um vazio de cultura, e como se a transposição de sentidos, entre universos distintos, fosse de fato possível.

A ideia de traduzir a estratégia merece ser problematizada, quer seja na perspectiva de que os mapas traduzem a estratégia em uma materialidade, quer seja pela responsabilidade imputada aos gestores no sentido de traduzir a estratégia para suas equipes. Em qualquer dos pontos de vista, o uso do termo parece preciso para revelar o apagamento das forças e dos agentes que tornam o processo da tradução possível, bem como de uma intencionalidade para a transmissão de sentido, desejando-se uma equivalência entre os significados elaborados e os sentidos construídos. Tal perspectiva ancora-se numa pretensão de universalização dos significados compartilhados, destituindo-os dos seus contextos culturais, ou seja, como se a própria linguagem não constituísse uma construção cultural envolvendo produção, circulação e uso (principalmente apropriação, construção e criação) de significados.

Cristina Rodrigues (2000), pesquisadora de estudos linguísticos e especialista em tradução, defende a impossibilidade de transparência nos processos de tradução citando Jakobson, para quem a tradução envolve duas mensagens equivalentes em dois códigos diferentes, razão pela qual “vai se situar em um ponto intermediário, que não é o da transparência nem o da equivalência, pois cada signo se relaciona com os outros signos de modo diferente em cada língua e em cada texto de cada língua” (Jakobson, apud Rodrigues, 2000, p. 92). Nesse sentido, deve-se pensar a tradução como uma prática essencialmente da diferença (seja entre valores, crenças ou representações sociais), pois tomá-la como o contrário (uma prática de equivalência) significa também desconsiderar questões relacionadas ao poder, aos embates de força e de dominação envolvidas no processo.

A noção de equivalência como proposta nos textos em que é central pressupõe que os intercâmbios linguísticos possam se realizar com perfeito equilíbrio, em uma relação idealizada entre povos e culturas, em que duas línguas estão em posição simétrica. Pensar sobre a questão da multiplicidade de línguas e a da violência cultural, significa desmascarar essa noção de equilíbrio, pois as escolhas do tradutor sempre apontam para a construção de valores – que nunca estão em perfeita simetria. Nesse sentido, a tradução é “o lugar de múltiplas determinações e efeitos – linguísticos, culturais, institucionais, políticos” (Rodrigues, 2000, p. 92).



Ainda segundo a autora, a própria ideia de representação compreende valores e interesses ideológicos, o que também a distancia da possibilidade de transparência, neutralidade ou espelhamento. Os processos de significação são, portanto, socialmente estabelecidos e é por meio desses processos que os sujeitos veem o mundo. Desse modo, não se pode concordar que a tradução transporte uma essência, trocando ou substituindo “significados dados, prontos em um texto, por significados equivalentes em outra língua. A tradução é uma relação em que o texto original se dá por sua própria modificação, em sua transformação” (Rodrigues, 2000, p. 96).

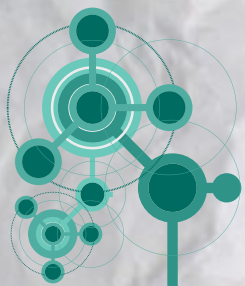
O que essa reflexão incita pensar é que os processos relacionados à tradução são complexos demais para serem tomados do modo como aparecem na bibliografia do BSC, desconsiderando um farto campo de estudos que se dedica ao tema. É fundamental que se perceba que os valores são sempre expressos pela/na tradução, ao contrário do que aparece ao senso comum. Por envolver escolhas (desde os termos acionados na reconstrução até a eleição, priorização e/ou supressão ou não de certos aspectos considerados por sua relevância), o processo de tradução implica, necessariamente, algum tipo de interferência do tradutor, e suas escolhas não são isentas, revelando sempre também sua perspectiva cultural, que não deve ser desconsiderada.

No caso do BSC, há que se considerar que a implantação da metodologia está sujeita à construção delas feita pelos sujeitos organizacionais no ambiente específico de cada organização. Entendendo que a formulação da estratégia é o processo de materialização da estratégia em texto, sua tradução em mapas estratégicos e em quadros simbólicos mais acessíveis às equipes, pelas mãos dos gestores, constitui-se em novos processos de negociação de significados e construção de sentido, antes mesmo que sejam ainda reapropriados pelos componentes das equipes. Trata-se de um processo essencialmente comunicativo e que nesse campo (da comunicação) precisa ser analisado.

As teorias da comunicação nos ajudam a compreender que a tradução (incluindo a da estratégia) não é um processo neutro, livre de coerções, nem isento de (re)contextualizações, de atribuição de valores, nem de reapropriações diversas, tal como compreendemos a significação do próprio processo de tradução. Essas concepções poderiam levar a se pensar que a tradução é totalmente impossível. No entanto, o que é impossível não é a tradução, mas a noção de tradução de que se parte para pensar nessa impossibilidade – uma concepção que espera que a tradução repita o texto original, que seja seu equivalente, que reproduza seus valores.

Conceber a tradução como uma atividade produtora de significado implica concebê-la como um caso particular de leitura, ou de escritura, que promove a diferença, a transformação e uma complexa relação de débito. “O débito não envolve restituir uma cópia ou uma boa imagem, uma representação fiel ao original – este, o sobrevivente, está, ele próprio, em processo de transformação. O original se dá ao se modificar e esse dom não é um objeto dado, ele vive e sobrevive em mutação” (Derrida, apud Rodrigues, 2000, p. 95).

Reforça esse entendimento a ideia de que os signos, se não refletem uma cultura e uma sociedade, são o que sustentam seus valores e seus significados, por meio dos discursos construídos, dos quadros simbólicos que fazem circular, sendo, ao mesmo tempo, produto e produtores de ideologia. A ideia de tradução do BSC, quer seja pelos mapas estratégicos (desenvolvidos por indivíduos, sujeitos em ação), quer seja pela liderança envolvida no processo de gestão estratégica (que deve traduzir a estratégia para suas equipes), compreende uma prática de interpretação, mais do que representação. Nesse processo, há de se aceitar a impossibilidade de isenção dos sujeitos tradutores e da equivalência de significados, sendo o ato de traduzir uma prática, antes de tudo, de diferença. Nas palavras de Rodrigues (2000, p. 97),



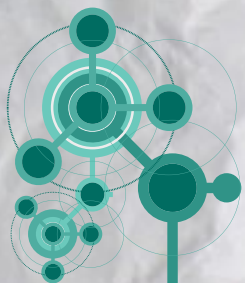
o tradutor constrói uma interpretação que, por sua vez, também vai ser movimento e desdobrar-se em outras interpretações. A tradução não pode transportar valores iguais aos do texto de partida porque o processo transforma valores. Nesse sentido, a tradução é um texto que se insere em uma outra cadeia diferencial, substituindo e modificando, o texto de partida. Assim, conceber a tradução como uma relação complexa entre dois textos, não como uma relação de equivalência em que haveria simetria entre eles, significa conceber a tradução como o lugar da diferença, como um processo que promove a transformação de valores (Rodrigues, 2000, p. 97).

Essas discussões abriram espaço para a questão fundamental de como pensar uma teoria estratégica menos quantitativa e racional, passando para uma abordagem mais relacional e hermenêutica. Encontramos em Rafael Pérez e Sandra Massoni (2009) uma proposta, a “nova teoria da estratégia”, que prega que a estratégia deveria ser refundada a partir da comunicação e inserida no viés da complexidade, discutindo que sete grandes mudanças no pensamento estratégico exigem sua reconfiguração paradigmática.

A primeira mudança que transformou a estratégia, para os autores, é em seu paradigma – na contramão de uma concepção cartesiana, fragmentada e simplificadora, essa perspectiva considera a realidade a partir da trama de relações multidirecionais e sempre dinâmicas entre os homens. A segunda mudança está no modo como esses homens são considerados – se o homem estratégico era o homem racional da modernidade, ou o *homo oeconomicus* das ciências administrativas, agora passa a ser tomado como sujeito que se constrói nas relações. Também as organizações deixaram de ser vistas como meras unidades de produção e passaram a ser compreendidas como *locus* de inovação e significação. Como objeto de estudo, o enfoque da estratégia deixa de ser de uma ciência de conflito para ser de uma ciência de articulação em que a negociação, a mediação, a cooperação e o consenso orientem as relações entre as pessoas. Esse enfoque reconfigura a própria concepção da comunicação, remetendo à quinta mudança, na matriz de estudo. Se, tradicionalmente, a estratégia era objeto privilegiado das ciências econômicas, agora a comunicação apresenta-se como o mais contundente espaço para se pensar a estratégia. E, por fim, todas essas transformações alteram também metodologia e método de análise da estratégia, requerendo novas ferramentas e modelos de apreensão, desafios postos principalmente aos pesquisadores que se interessam pela ação estratégica no contexto organizacional. Com esse aporte, entende-se estratégia como quadro de significados compartilhado por sujeitos que, em interação, conferem sentido para suas ações e contextos de atuação. Ou seja, estratégia enquanto construção que se dá pela comunicação, pela relação entre sujeitos.

Na análise dos preceitos do BSC, o que se observou foi um esforço na promoção de um alinhamento organizacional fundado numa perspectiva paradigmática transmissional da comunicação que não dá conta de abarcar a complexidade do contexto organizacional e das interações que o constituem. Além disso, o BSC pode ser entendido, para além de uma metodologia de implantação da estratégia, como uma ferramenta carregada ideologicamente, à medida que os sujeitos organizacionais precisam se apropriar dela enquanto tecnologia gerencial. Os mapas estratégicos (com seus objetivos, metas e indicadores) constituem e fundam uma nova gramática (com novos fonemas, sintaxes e semânticas) nas organizações, de modo que o aprendizado desses novos códigos, se não imposto, torna-se uma barreira (mesmo que simbólica) entre os integrados e os desalinhados, para usar um termo do BSC.

Por isso, acreditamos que mais importante do que as críticas que usualmente são feitas ao BSC – de que este se configura como mecanismo de controle, pela proliferação de indicadores de desempenho das atividades organizacionais –, o que deveria despertar o interesse de pesquisa em comunicação organizacional é a função ideológica por trás de sua propaganda (e impossível) neutralidade (posicionando-se como uma ferramenta tradutora da estratégia em ação, no sentido de transposição de significados). O que se percebe é que, para além da medição dos indicadores, conforma-se um discurso que é tão mais eficiente enquanto mecanismo de controle quanto este for naturalizado nas pesquisas, práticas e rotinas organizacionais, pautando as interações que, num *continuum*, reproduzem a ordem (estrutural) desejada.



Assim, a partir da análise do BSC, ressalta-se a importância de que os sistemas de gestão estratégica configurem, cada vez mais, como objeto de estudo não apenas das ciências administrativas, mas também da comunicação organizacional. Acreditamos que as discussões epistemológicas e metodológicas do campo acadêmico e científico da comunicação organizacional, com a problematização de seus paradigmas e metodologias, têm tanto a aprender como contribuir para o avanço das investigações nas ciências gerenciais, e vice-versa.

## O CHOQUE DE GESTÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Brasil tem sido drasticamente afetado, principalmente nas duas últimas décadas, pelos mecanismos de mercado, no âmbito econômico, e pelo acirramento das pressões democráticas, no âmbito político. A partir desse contexto, evidencia-se um processo de mudanças na administração pública, desde a segunda metade do século XX, visando trazer mais eficiência e eficácia às ações do Estado, desenvolvendo uma cultura gerencial nas suas organizações (Matias-Pereira, 2011).

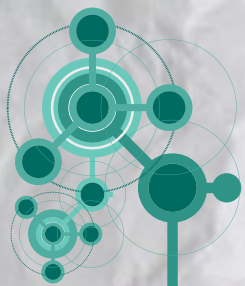
Como pontuado por Fernando Luiz Abrucio (2003), o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, impulsionou os movimentos de reforma do Estado em todo o mundo, desde o início dos anos 1980, com foco em melhorar o seu desempenho, a partir do atendimento às necessidades dos cidadãos. Vislumbrou-se, então, a necessidade de desenvolvimento das habilidades administrativas dos órgãos do Estado tendo como objetivo o resultado, ou seja, passou-se a falar de gestão pública por resultado.

Alinhado a essas premissas e ao paradigma neoliberal, tendo como referência a preocupação com o ajuste fiscal, o choque de gestão foi concebido como programa de governo em Minas Gerais, implantado pelo governador cuja legenda se manteve no poder nos últimos doze anos. A ideia de um choque buscava nomear um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar o padrão de comportamento da administração estadual, tornando-o mais ágil e condizente com as diretrizes de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. Pelo choque de gestão, órgãos governamentais do estado de Minas Gerais, tal como a Secretaria de Estado de Fazenda, iniciaram seu processo de formulação e planejamento estratégicos, alguns adotando como modelo de gestão o *balanced scorecard* (BSC). Esse modelo, tal como preconizado por seus idealizadores, é bastante indicado para adoção por órgãos públicos, de modo a fazê-los alcançar seus objetivos.

*O balanced scorecard* pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Nesse caso, o *scorecard* oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos (Norton; Kaplan, 1997, p. 197).

Há que se considerar, é claro, as especificidades na implantação da metodologia BSC em órgãos governamentais, a começar pela falta de espaços para problematização sobre questões de fundo e mais amplas, como o desejo dos servidores de alinhar-se a um movimento maior, por exemplo, de gestão por resultados e todas as implicações disso no cotidiano dos envolvidos. Percebe-se que um dos problemas dos quais padece o modelo de comunicação empregado pelos órgãos do Estado está ligado à limitação de seu escopo à dimensão da divulgação de feitos institucionais. Os chamados programas de comunicação e educação, preconizados no BSC por Kaplan e Norton (1997), constituem-se em importantes canais de difusão dos planos de metas e das expectativas das empresas. Contudo, os funcionários (ou servidores), até então, aparecem mais como destinatários de mensagens que buscam legitimar as inovações promovidas pelo BSC do que como interlocutores realmente corresponsáveis (criativos e ativos) no processo de sua implementação e problematização. Quando envolvidos, falamos da participação da cúpula da organização e de suas lideranças e muito pouco do envolvimento efetivo das instâncias mais operacionais (baixo escalão).





## A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA ESTRATÉGIA E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL COMO PRÁTICA COMUNICATIVA NA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS

O escopo conceitual acionado nesta pesquisa ancora-se numa percepção de indissociabilidade entre comunicação e estratégia, de modo que seu estudo e sua análise contemplem sempre a imbricação entre esses dois eixos e não se privilegie, como comumente se faz, a esfera do resultado, sob o risco de eclipsar as demais esferas. A comunicação é entendida como uma dimensão da estratégia, na medida em que medeia as relações que a instituem e, recursivamente, a estratégia é compreendida como disposições estruturadoras que conformam as interações entre os sujeitos (a comunicação).

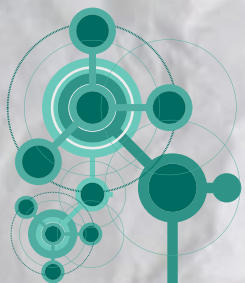
Observa-se ainda que o BSC, em sua característica normativa e prescritiva, tem uma concepção transmissiva da comunicação, apesar de defender sua importância para a implantação da estratégia por meio da participação de todo o corpo organizacional. Parece, assim, uma metodologia de gestão altamente sofisticada, do ponto de vista de uma sistemática gerencial, mas que tem sua maior fragilidade justamente em não desenvolver um arcabouço teórico consistente o suficiente para sustentar tais práticas pela comunicação.

Nesse entendimento, defende-se a realização de estudos que possam ir além dos resultados de implantação do processo, do ponto de vista dos preceitos do BSC, quais sejam os do alinhamento dos funcionários/servidores aos objetivos organizacionais. Certamente, as organizações que adotam tal metodologia desenvolvem seus procedimentos de mensuração voltados a isto. No entanto, o que interessa, do ponto de vista dos avanços dos estudos (e práticas) de comunicação organizacional, parece a compreensão de como a comunicação é concebida e, assim, participa e viabiliza esse processo (gestão estratégica).

Nossas análises apontaram o BSC, para além de uma metodologia de implantação da estratégia, como uma ferramenta carregada ideologicamente à medida que os servidores dos órgãos governamentais brasileiros se apropriam dessa tecnologia gerencial. Esse processo precisa ser lido no bojo das transformações sociais de modo mais amplo e, especialmente, do movimento da chamada administração pública gerencial e sua incorporação no estado de Minas Gerais, no Brasil, com o choque de gestão. Os mapas estratégicos (com seus objetivos, metas e indicadores) trazidos pelo BSC constituem e fundam uma nova gramática (com novos fonemas, sintaxes e semânticas) nas organizações, de modo que o aprendizado desses novos códigos, se não imposto, torna-se uma barreira (apesar de simbólica) entre os integrados e os desalinhados, para usar um termo do BSC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa aponta que as críticas que usualmente são feitas ao BSC – de que este se configura como mecanismo de controle, pela proliferação de indicadores de desempenho das atividades organizacionais –, em nosso entendimento, são um falso questionamento, à medida que não denunciam a função ideológica por trás de sua propaganda (e impossível) neutralidade (posicionando-se como uma ferramenta tradutora da estratégia em ação, no sentido de transposição de significados). Foi possível perceber que, para além da medição dos indicadores, conforma-se um discurso que é tão



mais eficiente enquanto mecanismo de controle quanto este for naturalizado nas rotinas organizacionais, pautando as interações que, num *continuum*, reproduzem a ordem (estrutural) desejada.

Nesse ponto, defende-se que estudos pautados na perspectiva relacional da comunicação e da estratégia como prática têm muito o que avançar na contribuição uns com os outros, pois se entende que é justamente na articulação dessas perspectivas teóricas (e suas implicações práticas) que os estudos pautados numa perspectiva mais interpretativo-interacionista deixarão de configurar-se como mera discussão teórica sobre negociação de significados e passarão ao campo da práxis, fomentando a revisão comportamental das organizações (a partir da ação dos indivíduos). Essas discussões já têm sido ampliadas na academia por autores que têm se preocupado em discutir a comunicação como fator de humanização das e nas organizações, considerando a organização como espaço de diálogo e produção de significação.

Diz William James (1974, p. 33) que “os ‘fatos’ em si mesmos (...) não são verdadeiros. Simplesmente são. A verdade é função das crenças que começam e terminam entre eles”. A se convordar com o autor, pode-se considerar que a ação estratégica não é estratégica a não ser que, na interação dos sujeitos, seja feita, reconhecida e validada como tal. É no campo da prática, portanto, na ação cotidiana dos atores organizacionais que, por atos comunicativos, essa construção se torna possível. É por essa perspectiva que se propôs (re)pensar a estratégia, compartilhando as premissas da “nova teoria da estratégia” (Pérez; Massoni, 2009) de que é preciso refundá-la (a estratégia) a partir da comunicação.

Percebe-se, portanto, que a comunicação é uma perspectiva privilegiada pela qual se pode abordar o contexto organizacional de forma humanizada e sem perder de vista a inserção social (e estratégica) das organizações. Contudo, o próprio entendimento da comunicação impacta tanto no tipo de análise que se possa empreender quanto no tipo de práticas instauradas. Se tomada por um viés funcionalista, transmissional e instrumental, a comunicação é mera ferramenta de gestão. Em sequência, tem-se que a estratégia é uma elaboração conceitual da cúpula organizacional que deve ser transmitida, pelos meios técnicos comunicacionais (veículos e instrumentos), ao corpo organizacional (funcionários/servidores).

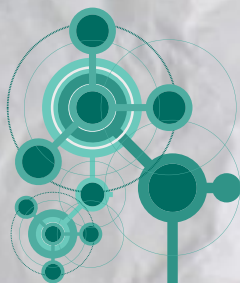
Na contramão dessa perspectiva, o que este aporte teórico nos indica é que a comunicação é um processo de trocas simbólicas entre sujeitos interlocutores socio-historicamente situados que, em interação, compartilham sentido. Deste modo, defendemos a indissociabilidade entre comunicação e estratégia, abandonando perspectivas que privilegiem (apenas) os resultados do alinhamento dos sujeitos organizacionais em relação à estratégia (eficácia dos processos), em favor de uma preocupação com os quadros sógnicos acionados e com o entendimento de como eles participam da ação dos sujeitos que, recursivamente, reforçam ou negociam os significados propostos pela organização.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 173-199.

JAMES, William. Pragmatismo: o significado da verdade. In: JAMES, William; DEWEY, John; VEBLEIN, Thorstein. *Os pensadores*, vol. XL, São Paulo: Abril S.A., 1974. p.7-46.

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



MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de gestão estratégica na administração pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

PÉREZ, Rafael Alberto; MASSONI, Sandra. Siete cambios que transformaron la estrategia. In: *Hacia una teoría general de la estrategia*. Barcelona: Ariel Comunicación, 2009, p.105-122.

RODRIGUES, Cristina Carneiro. Tradução: a questão da equivalência. *Revista Alfa*, São Paulo, ed. 44, p. 89-98, 2000.

---

Artigo recebido em 18.8.2015 e aprovado em 3.10.2015.