

**BALANCED SCORECARD NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM
ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA
MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

**BALANCED SCORECARD IN MUNICIPAL PUBLIC
ADMINISTRATION: A CASE STUDY AT PORTO
ALEGRE CITY HALL**

RICARDO ERIG

Mestre em Administração pelo PPGA/UNISINOS
Coordenador do Orçamento Participativo da Prefeitura de Porto
Alegre
erig@gpo.prefpoa.com.br

JOSÉ ANTONIO VALLE ANTUNES JÚNIOR

Doutor em Administração pelo PPGA/UFRGS, Mestre em Engenharia
de Produção pelo PPGEPS/UFSC
UNISINOS
junico@produttare.com.br

SIMONE LETICIA RAIMUNDINI

Simone Leticia Raimundini
Professora do Departamento de Ciências Contábeis da UFRGS
simone.raimundini@ufrgs.br

Recebido em: 15/12/2008

Aprovado em: 21/09/2009

ISSN 2175-5787

Resumo

A Administração Pública é caracterizada pela dificuldade em alinhar o processo geral do planejamento estratégico com o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento. Esta pesquisa exploratória analisou o *Balanced Scorecard (BSC)* como ferramenta de gestão que contribuiu para a elaboração destes na cidade de Porto Alegre no período de 2006-2009 e teve como método o estudo de caso único com objetos incorporados. Os resultados indicam que a adoção do BSC nesta Prefeitura foi proveniente de um processo de elaboração e identificação de ações e programas de governo. Atividades que vinham sendo desenvolvidas em duplicidade ou sobrepostas foram alinhadas, permitindo a elaboração de um orçamento mais realista. O BSC facilita a integração e o alinhamento entre o planejamento e o orçamento da cidade. A adoção de práticas de gestão mais adequadas à realidade pública municipal constitui-se em uma perspectiva relevante para observar a continuidade de um processo de gestão em instituições públicas, aumentar o grau de profissionalização das atividades desenvolvidas e aprimorar a prática de realização dos diagnósticos prévios ao planejamento.

Palavras-Chaves: Balanced Scorecard. Planejamento Estratégico. Administração Pública.

Abstract

Public administration is characterized by the difficulty to align the overall process of strategic planning with the Multi-annual Plan (MAP) and Budget. This exploratory research examined the Balanced Scorecard (BSC) as a management tool that contributed to their preparation in the city of Porto Alegre, in the period 2006-2009, and had, as a method to study, the single study case with embedded objects. The results indicate that the adoption of the BSC, in this Municipality, came from a process of preparing and identifying actions and programs of government. Activities that had been developed in duplicity or overlapping were aligned, allowing the elaboration of a more realistic budget. The main conclusion is that the BSC facilitates the integration and alignment between the planning and the city's budget. The adoption of more appropriate management practices to the municipal public management reality is constituted on a relevant perspective to observe the continuity of a management process in public institutions, to increase the professionalization degree of the activities developed and enhance the practice of the previous diagnostics to planning.

Key-Words: Balance Scorecard; Strategic Planning; Public Management.

1. INTRODUÇÃO

A importância do planejamento estratégico na administração é conhecida desde o século XX. Segundo Gracioso (1996), a gênese do Planejamento Estratégico (PE), na empresa privada, surgiu após a Segunda Guerra Mundial. Nesta época, empresas, principalmente americanas, desenvolveram sistemas de orçamentos anuais formalizados com o objetivo de melhor controlar o fluxo das receitas e despesas. O PE é um processo gerencial que permite desenvolver e manter a adequação entre os objetivos e recursos da empresa e as mudanças de mercado. Sua finalidade é orientar e reorientar o negócio a partir: I- da missão da empresa; II- da análise das oportunidades e ameaças do ambiente interno e externo; III- dos pontos fortes e fracos da organização; IV- da definição de objetivos, metas e planos de ação; V- da implementação, do *feedback* e do controle (KOTLER, 1991).

O exercício do PE na administração privada está disseminado nas empresas mais competitivas. Contudo, na Administração Pública brasileira, não tem seguido o mesmo exemplo. O modo com que se concretiza o PE na Administração Pública é o Plano Plurianual (PPA). Este caracteriza-se por apresentar programas meramente classificatórios, que possam não retratar as reais necessidades da gestão governamental. Em muitas situações, o PPA tende a ser utilizado como um instrumento/ferramenta de pouca utilidade para o acompanhamento do desenvolvimento das políticas de governo.

Bortolanza (2005) diz que o amadorismo predomina nas administrações municipais, podendo gerar crise de governabilidade, uma vez que há negligência de preceitos constitucionais e legais que são instrumentos de gestão obrigatórios a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, a ausência de planejamento na maioria das prefeituras do país implica em dificuldades na tomada de decisão no setor público. Uma das consequências é o percentual de cidades que não conseguem ter suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas. Logo, a falta de um planejamento formal, elaborado de forma técnica e politicamente sustentável, contribui para a ineficiência, o desperdício e o alto custo dos serviços prestados no âmbito municipal.

Kloot e Martin (2000) afirmam que a reforma da Administração Pública foca a mensuração do resultado pela articulação entre o PE e os indicadores de desempenho. Para Giacomoni (1998), o ajuste desarticulado - considerar o processo de elaboração do Planejamento e Orçamento (P&O) apenas com correções de valores monetários de um ano para o outro sem uma articulação maior com os problemas de centralidade existentes - é apontado como o problema mais grave na obtenção da eficácia da inter-relação entre o P&O.

Neste contexto, é provável que a adoção de um PE adequado possa tornar eficazes as ações da gestão pública brasileira em geral, e da municipal em particular. Sendo assim, o objetivo deste trabalho consiste em analisar o uso do *Balanced Scorecard* (BSC) na gestão municipal de Porto Alegre, no intuito de aprimorar a elaboração do PPA e seu relacionamento com o Orçamento Público do Município, no período de 2006-2009.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 BALANCED SCORECARD (BSC)

O BSC é uma ferramenta de gestão estratégica que busca o alinhamento das ações cotidianas (processos internos de trabalho) ao PE da organização. O uso de indicadores financeiros e não-financeiros e a indicação da relação causa-efeito permite associar as diretrizes corporativas com as tarefas operacionais de rotina (KAPLAN e NORTON, 1997). Segundo Kaplan e Norton (1992; 1993; 1996), a implementação do BSC, inserido em um sistema de gestão estratégica, deve passar por quatro processos elementares:

1. Tradução da visão: a visão é útil quando desdobrada em indicadores e objetivos capazes de mostrar a importância de cada ação para o alcance da visão projetada da organização, bem como apontar os níveis de desempenho demandados para a gestão desses indicadores.

2. Comunicação e Comprometimento: comunicar as estratégias e ligá-las aos objetivos, de modo que seja possível alinhar os objetivos estratégicos aos operacionais.

3. Plano de negócios: a partir das diretrizes corporativas, as unidades de negócios podem desenvolver seus planos específicos, convergindo esforços para as ações mais importantes, definidas pelo alinhamento das mesmas com a visão que se busca atingir.

4. *Feedback* e Aprendizado: é o aprendizado estratégico pela constatação da eficácia (ou ineficácia) da estratégia, a partir do desenvolvimento de um modelo de avaliação que pressupõe o estabelecimento de determinados níveis de desempenho, sob perspectivas não-financeiras, para que as metas financeiras sejam atingidas.

Assim, um sistema eficaz de gestão do desempenho necessita considerar a adoção de indicadores financeiros e não-financeiros nas áreas operacionais. O BSC propõe quatro perspectivas de avaliação: finanças, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento.

A perspectiva financeira objetiva evidenciar os resultados financeiros. As medidas financeiras indicam se a estratégia da empresa, sua implementação e execução estão

contribuindo para melhorar os resultados (KAPLAN e NORTON, 1997). Na Administração Pública, esta perspectiva é o orçamento, que descreve as fontes de receitas e a alocação destas (as várias despesas) em programas/atividades (IRWIN, 2002; NIVEN, 2006).

A perspectiva do cliente identifica os segmentos de clientes e mercados que a organização atua. Em organizações públicas, atender essa perspectiva é o principal objetivo (RUAS, 2003). Niven (2006) e Irwin (2002) destacam a relevância da perspectiva do cliente para as organizações públicas, salientando a necessidade de incluir objetivos abrangentes à missão da organização (por exemplo, planos de governo que no longo prazo têm a meta de redução da pobreza, analfabetismo, gerar mais emprego e aumentar a renda *per capita*). Segundo Kaplan e Norton (1997), o alcance da perspectiva do cliente é medido pela eficácia e eficiência do atendimento das necessidades da sociedade, e não mais pelo desempenho financeiro obtido.

A perspectiva dos processos internos visa a identificar os fatores que atraem, mantêm e valorizam os clientes num segmento-alvo de mercado. O diferencial do BSC é a tentativa de identificar processos inteiramente novos em que a empresa deve atingir a excelência, enquanto a maioria dos sistemas de mensuração de desempenho foca os processos já existentes (KAPLAN e NORTON, 1997; RUAS, 2003). Esta perspectiva, de acordo com Niven (2006), Irwin (2002) e Kaplan e Norton (1997), é similar nas organizações públicas e privadas. Naquelas, os indicadores dessa perspectiva explicitam a satisfação das expectativas dos cidadãos e usuários.

A perspectiva do aprendizado e crescimento visa a identificar a infraestrutura que a empresa necessita para gerar crescimento e melhoria no longo prazo. Desse modo, a gestão do conhecimento é relevante para disseminar os conhecimentos tácitos e explícitos, no intuito de utilizar da forma mais eficaz os processos e recursos da Organização (KAPLAN e NORTON, 1997). Assim, é relevante tanto na administração privada quanto na pública.

A Figura 1 mostra as quatro perspectivas do BSC na Administração Pública.

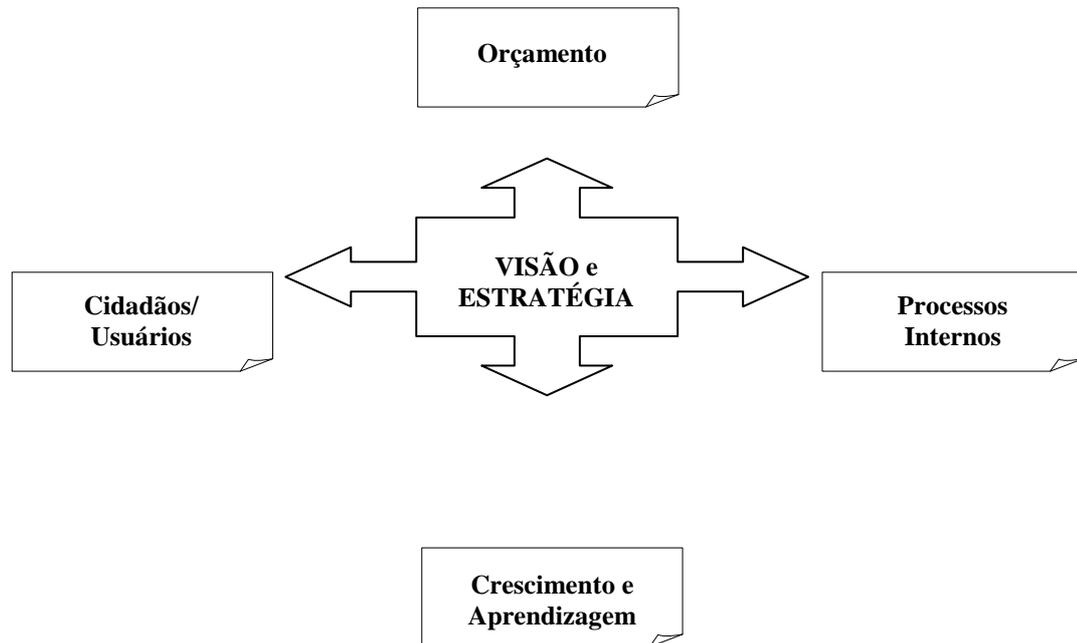


Figura 1: Perspectivas do BSC para a Gestão no Serviço Público

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e Niven (2006).

Quanto à implantação do BSC, Kaplan e Norton (1997) afirmam que há uma incoerência entre a formulação e a implementação das estratégias. Isso ocorre devido às barreiras criadas pelos sistemas gerenciais que não atendem aos aspectos de criação e comunicação da estratégia, alocação de recursos, definição de metas e *feedback*. Também, falhas estruturais (medidas que mostram eficiência passada, mas não comunicam como está o presente) e organizacionais (delegação da implementação do BSC a executivos intermediários; utilização de indicadores inadequados) dificultam a implantação da ferramenta (GUILHERME e GOLDSZMIDT, 2003; SOARES JÚNIOR e PROCHNIK, 2006).

Olve, Roy e Wetter (2001) e Bieker (2003) ressaltam a importância de a alta direção estar comprometida com a implantação do BSC, dado que isto é uma importante pré-condição para a aceitação interna do método. Epstein e Manzoni (1998) postulam que a implementação da ferramenta é um processo difícil porque introduz mudanças profundas, o que pode afetar o equilíbrio do poder na organização. Segundo Schneiderman (1999), as empresas mudam quando empregados compartilham as metas e os meios, ou seja, o BSC propõe mudança em todos os níveis organizacionais.

Sistemas de medição mal projetados e a dificuldade de implantá-los são razões de falhas na implementação. A maioria das falhas ocorre porque: I- as variáveis não-financeiras não são identificadas corretamente devido à falta de experiência da equipe; II- as metas são negociadas ao invés de basearem-se nos desejos dos cliente; III- o sistema desorganizado torna-se vulnerável ao não-cumprimento de metas estratégicas; IV- as sugestões de melhorias de processo são por meio de tentativas e erros ao invés de usar os métodos científicos existentes e; V- a falta de ligação entre o lado financeiro e o não financeiro no *Scorecard* (EPSTEIN e MANZONI, 1998; SCHNEIDERMAN, 1999)

Guilherme e Goldszmidt (2003) identificaram quatorze fatores críticos para implantar o BSC, divididos em dois grupos: fatores organizacionais (processos organizacionais; cultura; estratégia e sistemas de informação) e fatores relacionados ao processo de implantação e uso do BSC (consciência; finalidade, equipe, individualização, e abrangência do projeto e do esforço necessário; liderança e apoio da alta administração; projeto piloto; elaboração dos indicadores; simplicidade; comunicação e disseminação; dinâmica da aplicação do BSC; e integração com os processos gerenciais).

Assim, pode-se dizer que as dificuldades de implementar o BSC decorrem de problemas no projeto de implementação e de deficiências no processo organizacional. O sucesso da implementação da ferramenta está relacionado com: I- a integração entre as quatro perspectivas; II- o balanceamento entre os graus de importância das perspectivas do BSC e; III- que o método seja compreendido pela organização como um sistema de gestão estratégica e não somente de gestão financeira (Kaplan e Norton, 1997).

O BSC propõe que a estratégia está relacionada com a construção de hipóteses sobre os fenômenos que envolvem causa e efeito nas empresas. Essas relações são retratadas nos mapas estratégicos (ATKINSON, 2006). Assim, “o mapa estratégico auxilia a fazer com que todos os indivíduos da organização entendam a estratégia” (COUTINHO & KALLÁS, p. 4, 2005). É o mapa estratégico que descreve a estratégia da empresa através de objetivos (indicadores, metas e planos de ação) relacionados entre si e presentes nas quatro perspectivas (KAPLAN e NORTON, 1997). O mapa estratégico desmembra a estratégia em temáticas, problemas e oportunidades, vinculando cada uma das perspectivas às áreas operacionais. Tais objetivos estarão ligados à estratégia da empresa e definem uma relação de causa-efeito. Ou seja, a causa em uma dada perspectiva gera efeito em outra, o que se encerra na perspectiva financeira (KAPLAN e NORTON, 1997).

2.1.1. O BALANCED SCORECARD NA GESTÃO PÚBLICA

A adaptação e aplicação da abordagem do BSC na Administração Pública vêm despertando interesse no mundo. Por exemplo, a *American Society for Quality* – gestora do Prêmio Norte-Americano da Qualidade (*Malcolm Baldrige National Quality Award*) - dedicou uma edição especial da revista para tratar do tema em 2003. Essa edição apresenta, inclusive, um caso de aplicação da ferramenta em uma Secretaria do Ministério do Planejamento do Governo Federal brasileiro (COSTA, 2003). Porém, é preciso ressaltar que a transposição dos conceitos relativos à abordagem do BSC deve levar em consideração algumas peculiaridades da Administração Pública em relação à administração privada, apresentadas no Quadro 1.

Característica	Setor Privado	Setor Público
Objetivos Estratégicos	Competividade Liderança	Sucesso da missão Melhores práticas
Objetivos Financeiros	Lucro Crescimento Participação no mercado	Produtividade Eficiência Valor
Grupo de Interesse (<i>stakeholders</i>)	Investidores Clientes Gestores	Contribuintes Usuários Legisladores
Resultados Esperados	Satisfação dos clientes	Satisfação dos cidadãos Satisfação das instituições

Quadro 1 - Peculiaridades da Gestão no Serviço Público

Fonte: Adaptado de Arveson (2003).

A perspectiva de Aprendizagem/Crescimento dos Servidores deve ser percebida em dois eixos: I- melhorar continuamente a capacitação; II- desenvolver a capacidade dos funcionários de atuar em rede. A partir do desenvolvimento dos eixos acima, é possível eliminar etapas dos processos e reduzir os tempos de ciclo (*lead time*) dos serviços prestados aos cidadãos/usuários. A perspectiva de Orçamento possui duas óticas: I- redução dos custos; II- aumento da arrecadação. Os resultados supracitados são suportados pelo desempenho superior dos serviços prestados por processos internos mais eficazes. Finalmente, a perspectiva do atendimento dos Cidadãos/Usuário, visa a aumentar sua satisfação, através de maior participação na sociedade e da redução das esperas pelos serviços prestados (IRWIN, 2002).

O inter-relacionamento entre as quatro perspectivas está apresentado na Figura 2.

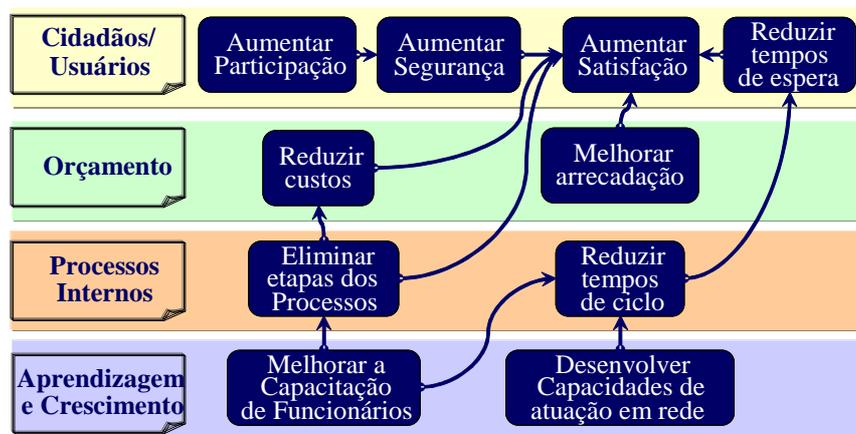


Figura 2: O inter-relacionamento entre as perspectivas de Gestão do Serviço Público
Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e Irwin (2002).

3. MÉTODO DA PESQUISA

O método de pesquisa adotado foi o Estudo de Caso Único com Objetos Incorporados. O Estudo de Caso tem a finalidade de investigar um fenômeno em profundidade, sendo adequado quando: I- a questão geral de pesquisa é do tipo "como" e "por quê"; II- o pesquisador não tem controle sobre os eventos (estudo *ex post facto*) e; III- o foco está em fenômenos contemporâneos, de natureza técnica, organizacional e político-institucional (YIN, 2001).

Trata-se de um estudo de caso único, porque a pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Assim, os resultados e conclusões da pesquisa não podem ser generalizados para outras prefeituras. É uma pesquisa com objetos incorporados já que houve a necessidade de analisar subunidades dentro da unidade PMPA (Yin, 2001). As subunidades estudadas (os objetos incorporados) foram seis Secretarias, do total de 27 órgãos que a PMPA possui: I- Gestão e Acompanhamento Estratégico; II- Fazenda; III- Coordenação Política e Governança Local; IV- Programação Orçamentária; V- Educação (fortemente regrada pela legislação federal) e; VI- Habitação prioridade no Orçamento Participativo (OP). As quatro primeiras secretarias são responsáveis pelo Planejamento e Orçamento (P&O). As duas últimas são associadas às atividades fins.

Yin (2001), quanto às fontes de evidências de um Estudo de Caso, diz que é necessário: I- utilizar várias fontes de evidência para analisar os fatos/descobertas; II- gerar banco de dados para formalizar as evidências utilizadas e; III- encadear as evidências. As

fontes de evidências utilizadas foram: I- documentos: análise dos documentos relacionados ao processo de P&O, como a Lei do PPA (2006-2009), a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2006 e 2007 e a legislação vigente; II- registro de arquivos: foram verificados os PPA's e as LOA's atuais e anteriores ao período analisado; III- observação direta: através da inter-relação com os colaboradores da instituição e; IV- entrevistas: foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais ligados ao quadro permanente e a Cargos de Confiança do prefeito, todos com experiência ampla na Administração Pública do município.

Foi realizado um estudo exploratório, complementado com técnicas comuns aos estudos descritivos e explanatórios. Ou seja, um método misto, com a utilização de técnicas comuns aos estudos explanatórios, descritivos e exploratórios.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (PE)

O PE do município de Porto Alegre para o período de 2006-2009 foi elaborado a partir do programa de governo explicitado em campanha eleitoral, sendo considerados os aspectos concernentes ao processo do planejamento na Administração Pública. O método utilizado para a elaboração do PE foi o BSC. Foram verificadas e mapeadas todas as ações existentes no município e identificadas diversas lacunas ou sobreposições dentro dos processos de gestão dos diferentes órgãos municipais. Isso contribuiu para definir as quatro perspectivas adotadas pela PMPA:

1. Criação de Valor na relação Governo e Sociedade: compreende a maximização do potencial do capital social existente na sociedade e o desenvolvimento dos cidadãos, baseado no conceito de Governança Solidária Local.

2. Gestão da Estratégia: visa a atender aos desafios expostos pelos cidadãos através das secretarias e órgãos em eixos de atuação, além de propor a criação de estruturas coletivas para discussão das estratégias nas respectivas áreas. Para isto, foi criado o Mapa Estratégico – a fim de avaliar o desempenho da PMPA e estabelecer os níveis desejados - e os Programas de Governo para a execução destas estratégias.

3. Gestão de Processos: alguns Programas de Governo presentes na perspectiva de Gestão da Estratégia utilizam-se da perspectiva da Gestão de Processos como forma de obter melhorias continuamente.

4. **Gestão de Conhecimento:** compreende a participação dos funcionários da PMPA para troca de experiências, conhecimentos, problemas e sugestões de mudanças. Sumariamente, é a gestão de mudança combinada com a comunicação e a capacitação permanente.

Comparando a Figura 3 (quatro perspectivas do BSC na PMPA) com a Figura 1, observa-se que adaptações foram necessárias, pois o ambiente e o contexto interferem na definição da visão e da estratégia. A diferença observada é que o modelo desenvolvido por Kaplan e Norton (1997), Irwin (2002) e Niven (2006) apresenta a perspectiva orçamentária, enquanto no modelo desenvolvido para a PMPA esta perspectiva é apresentada como a Gestão da Estratégia, num contexto mais amplo que o Orçamento Público.

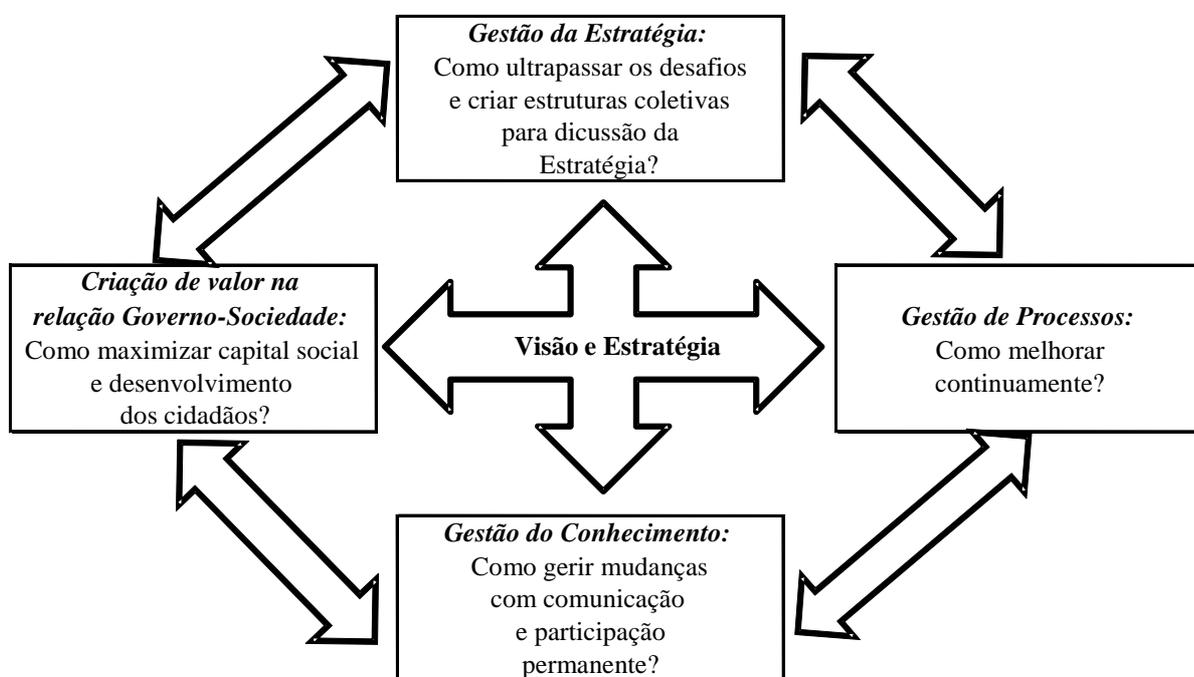


Figura 3: As quatro perspectivas do BSC na PMPA.
Fonte: PMPA (2007).

A pergunta direcionadora da perspectiva da Gestão da Estratégia foi: “Como ultrapassar os desafios e criar estruturas coletivas para discussão da estratégia?”, e conduz à situação financeira, ou seja, indiretamente está alinhada ao Orçamento Público, através do desempenho da PMPA e dos Programas de Governo.

Na perspectiva de processos, a PMPA tem como pergunta direcionadora: “Como melhorar continuamente?”. Isto é consoante com a perspectiva apresentada no modelo de Kaplan e Norton (1997), Irwin (2002) e Niven (2006), que preceitua a melhoria de processos

ou a criação destes a fim de levar à satisfação dos usuários. Na PMPA, alguns Programas de Governo, como “Gestão Total” e “Mais Recursos Mais Serviços”, têm como finalidade principal analisar os processos desenvolvidos, propondo melhorias contínuas.

A Perspectiva da Gestão do Conhecimento busca traduzir a pergunta: “Como gerir mudanças com comunicação e participação permanente?” por intermédio da atuação dos funcionários da prefeitura mediante a troca de conhecimentos, interagindo com a Perspectiva de Gestão de Processos. Essa interação contribui tanto para o usuário interno (funcionários) como para o usuário externo (cidadão).

Já a Perspectiva de Criação de Valor na relação Governo-Sociedade na PMPA tem relação com a Perspectiva Cliente. Seguindo o modelo de Kaplan e Norton (1997), Irwin (2002) e Niven (2006), os clientes de uma prefeitura são os cidadãos. A satisfação dos cidadãos é obtida pelos benefícios econômicos e sociais que uma gestão municipal pode proporcionar. A PMPA busca atingir esta satisfação por meio da maximização do capital social identificado nas diversas regiões do município e na promoção do desenvolvimento dos cidadãos.

Nota-se, assim, que as perspectivas que a PMPA definiu para explicitar o BSC como ferramenta de gestão no processo de P&O são provenientes de um processo amplo de elaboração e identificação de ações. Este processo foi operacionalizado através de cerca de 130 reuniões nos diferentes órgãos da prefeitura (mais de 300 participantes envolvidos). Inicialmente, foram elencadas aproximadamente 500 ações propostas. No entanto, percebeu-se que diversas propostas não atendiam claramente aos objetivos finais. Em outros casos ocorriam sobreposições entre as ações propostas com as já em andamento. No final do processo, resultaram 313 ações de governo. A Figura 4 esquematiza os passos seguidos para se operacionalizar a metodologia do Planejamento Estratégico alicerçado no conceito do BSC.



Figura 4: Metodologia do Planejamento Estratégico alicerçado no conceito do BSC na PMPA

Fonte: Sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

4.1.1. VISÃO SISTÊMICA DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Um passo da operacionalização da metodologia de Planejamento da PMPA foi a definição da Visão Sistêmica do Governo (entendimento do todo a partir de uma análise geral das partes e da explicitação da interação entre as mesmas). Considerando a organização como um sistema, é necessário verificar o ambiente (conjunto de ações que influenciam o funcionamento desse sistema). O conhecimento mais profundo da dinâmica dos sistemas e da interação entre as diversas forças atuantes tende a permitir às organizações propor ações mais efetivas, não só de curto, mas principalmente de médio e longo prazo. A forma de organização interna adotada pela PMPA possibilitou a integração das áreas, através de uma visão multidisciplinar na resolução das questões da cidade. Ainda, busca-se a otimização dos recursos públicos e a transparência e democratização das decisões.

A Visão Sistêmica do Governo está dividida basicamente em:

- a) área de Governança Solidária Local: responsável pela relação entre a PMPA e a sociedade, sendo exercida pelo Comitê Gestor Local. Este Comitê é uma estrutura de trabalho formada por atores públicos e pela sociedade civil organizada (incluindo Conselhos Municipais e Orçamento Participativo - OP) que visa a coordenar e facilitar a relação entre as partes, de modo a atingir os objetivos comuns. Para uma completa compreensão da abrangência da Governança Solidária Local, devem-se entender os públicos de interesse, que constituem as esferas de relacionamento da PMPA. Estes públicos compreendem uma diversidade de organismos que se relacionam com a Prefeitura

com periodicidade, intensidade e interesse distintos. A ideia é promover um relacionamento de parceria com os atores, de forma a maximizar esforços para a sustentabilidade das estratégias de governo.

b) estruturas coletivas de governo: foram criadas e implantadas para operacionalizar a visão sistêmica de Governo. Funcionam através de órgãos colegiados onde estão representados os dirigentes públicos municipais convocados pelo Prefeito para abordar os diversos temas da administração municipal e promover o alinhamento estratégico do governo. Estas estruturas objetivam a evolução da instituição segundo o modelo de gestão criado, proporcionando o envolvimento coletivo e rápido dos agentes da organização.

c) eixos de governo: têm a finalidade de organizar o processo de gestão. As 313 ações propostas foram agrupadas em 21 programas de governo inseridos, inicialmente, em quatro eixos gerais de Governo: i) Eixo Social (promoção e melhoria da qualidade de vida da população, inserção social e acesso aos serviços da rede de saúde e resgate da cidadania); ii) Eixo Ambiental (planejar e viabilizar a cidade e seu crescimento, revitalizar e preservar as áreas da cidade, garantir a harmonia entre a população e o meio ambiente); iii) Eixo Econômico (desenvolver uma cidade empreendedora, fortalecer e fomentar as atividades de negócios); iv) Eixo Financeiro (garantir o equilíbrio das contas públicas, efetividade das receitas e despesas e busca de fontes alternativas de financiamento).

No início, durante o desenvolvimento do BSC para o PE foram considerados quatro eixos de trabalho. Ao longo do processo, o eixo Econômico (desenvolver e fortalecer a economia garantindo a geração de empregos) e o Financeiro (garantir o equilíbrio das contas públicas) passaram a constituir um único eixo geral de planejamento e ação, para fins de definir e desenvolver os programas, intitulado de Eixo Econômico, Financeiro e de Gestão.

Cada eixo Estratégico possui Programas relacionados. Ainda, cada Programa, que é permanente, é formado por ações, retiradas das 313 ações oriundas do Planejamento. Em se tratando da geração do Orçamento Público, cada uma das ações passa a ser considerada um Projeto, no caso de ser uma ação que possua início, meio e fim, ou uma Atividade - quando as ações forem de cunho sistemático e permanente. Isso mostra, a partir de uma visão histórica, que o Orçamento foi, conceitualmente, construído a partir de uma ótica ampla de Planejamento (Eixos, Programas e Ações). Os Eixos de ação relacionados com a gestão e a parte financeira, na verdade, prestam suporte para o desenvolvimento das atividades fins.

4.1.2. MAPA ESTRATÉGICO DA PMPA

A estratégia da PMPA é a descrição daquilo que ela pretende atingir no longo prazo e pode ser expressa na forma de objetivos estratégicos integrados. É descrita como a maneira pela qual a mesma irá buscar alcançar a visão de futuro. Conforme o Modelo de Gestão da PMPA (2006), foram definidas a visão de futuro, as diretrizes estratégicas e a tradução destas diretrizes e visão em objetivos estratégicos. Esses objetivos são importantes, conforme Irwin (2002) e Kaplan e Norton (1997,) a fim de todos os participantes sejam comunicados e, assim, possam direcionar seus esforços.

Como pode ser observado no Mapa Estratégico da PMPA (Figura 5), para que a estratégia seja alcançada em médio e longo prazo, são utilizadas, como meio, as perspectivas do BSC formadas por objetivos macroestratégicos, que possuem objetivos específicos, os quais devem contribuir para o alcance do objetivo macro em si. Deste modo, tem-se:

- a) Promover a sustentabilidade ambiental (objetivo macroestratégico): I- planejar e viabilizar a cidade e seu crescimento; II- revitalizar e preservar áreas da cidade; e III- garantir a relação harmônica entre cidadãos, o serviço público e o meio ambiente (objetivos estratégicos).
- b) Promover a inclusão social (objetivo macroestratégico): I- promover a atenção e proteção à infância, adolescência e juventude; II- melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde; III- melhorar a segurança da população; e IV- promover a autossustentabilidade e emancipação dos cidadãos (objetivos estratégicos).
- c) Desenvolver e fortalecer a economia, garantindo a geração de empregos (objetivo macroestratégico): I- desenvolver uma cidade empreendedora; II- criar um ambiente favorável aos negócios; e III- fomentar e fortalecer atividades com potencial competitivo (objetivos estratégicos).
- d) Equilíbrio das contas públicas (objetivo macro-estratégico): I- aumentar a efetividade de despesas/receitas; II- buscar formas alternativas de financiamento (objetivos estratégicos).

Todos esses objetivos, no âmbito macro, têm como finalidade servir como o meio para atingir a visão de governo. Cada objetivo estratégico é mensurado por indicadores, e cada qual possui metas associadas, sendo sustentado por Programas de Governo.

4.1.3 MATRIZ DE CORRELAÇÃO – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS VERSUS PROGRAMAS DE GOVERNO

Uma vez definidos os Programas de Governo, verificou-se, de fato, estes programas eram suficientes para sustentar as estratégias estabelecidas. Assim, foi gerada na PMPA a matriz de correlação entre Programas de Governo e Objetivos Estratégicos das perspectivas de focos de atuação e de Governança Solidária Local (Figura 6).

Ainda, a análise de suficiência dos Programas de Governo foi desenvolvida frente aos objetivos estratégicos das perspectivas onde há atuação direta dos atores (focos de atuação e Governança Solidária Local). Desta forma, os objetivos das demais perspectivas foram alcançados como consequência da atuação nas outras duas perspectivas, como pode ser observada no Mapa Estratégico. Esta análise de suficiência deve ser feita objetivo por objetivo e à luz dos Programas de Governo.

4.2. PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS NA PESQUISA

Quanto ao planejamento, o atual processo adotado pela PMPA apresenta avanços no que se refere ao método utilizado anteriormente, destacando: a articulação e uso simultâneo de vários princípios e ferramentas potencialmente passíveis de serem utilizados no serviço público (OP, BSC e Orçamento-Programa).

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

MAPA ESTRATÉGICO

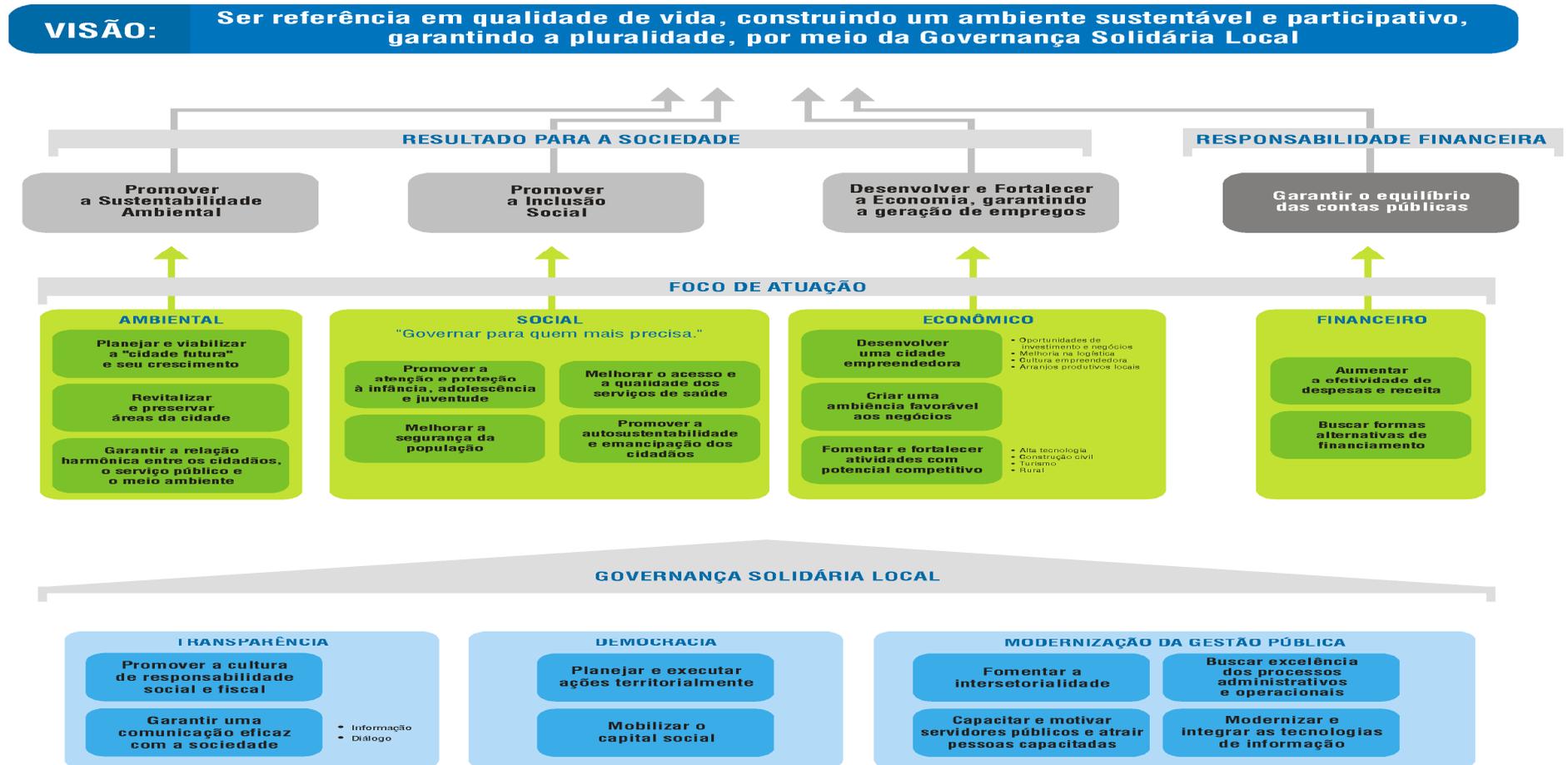


Figura 5: Mapa Estratégico da PMPA
 Fonte: Sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

RICARDO ERIG, JOSÉ ANTONIO VALLE ANTUNES JÚNIOR E SIMONE LETICIA RAIMUNDINI

PROGRAMAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OBJETIVOS	LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA E NA ESCOLA	BEM-ME-QUER	GURIZADA CIDADÃ	A RECEITA É SAÚDE	CARINHO NÃO TEM IDADE	PORTO DA INCLUSÃO	VIZINHANÇA SEGURA	PORTO ALEGRE DA MULHER	PORTO DO FUTURO	CIDADE INTEGRADA	VIVA O CENTRO	PORTO VERDE	INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	SÓCIO-AMBIENTAL	CIDADE ACESSÍVEL	CRESCER PORTO ALEGRE	MAIS RECURSOS, MAIS SERVIÇOS	GESTÃO TOTAL	GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Planejar e viabilizar a "cidade futura" e seu crescimento									X		X				X						
Revitalizar e preservar áreas da cidade						X				X	X	X	X	X	X	X					
Garantir a relação harmônica entre os cidadãos, o serviço público e o meio ambiente				X		X	X			X		X			X	X					
Promover a atenção e proteção à infância, adolescência e juventude	X	X	X					X													
Melhorar a segurança da população	X	X	X			X	X			X	X		X			X					
Melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde		X		X	X	X		X							X						
Promover a autosustentabilidade e emancipação dos cidadãos	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X				X	X
Desenvolver uma cidade empreendedora	X		X			X	X	X		X	X		X			X	X				
Crear uma ambiência favorável aos negócios											X					X	X				
Fomentar e fortalecer atividades com potencial competitivo											X						X				
Aumentar a eficiência de despesas e receita																		X			
Buscar formas alternativas de financiamento																		X			
Buscar excelência dos processos administrativos e operacionais				X										X			X	X	X		
Fomentar a intersectorialidade													X						X	X	
Planejar e executar ações territorialmente						X			X				X						X	X	
Motivar servidores públicos e atrair pessoas capacitadas																			X		
Capacitar os servidores públicos																		X	X		
Modernizar e integrar as tecnologias de informação				X														X	X		
Promover a cultura de responsabilidade social e fiscal	X		X			X												X		X	X
Garantir uma comunicação eficaz com a sociedade																				X	X

Figura 6: Matriz de Correlação entre os 21 Programas de Governo e Objetivos Estratégicos

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2006).

Um ponto relevante a ressaltar é a articulação sistêmica e sistemática realizada no processo de elaboração do Planejamento. O BSC foi utilizado para efetuar um cruzamento entre todas as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos do município, com a finalidade de identificar as ações em duplicidade e sobreposições existentes. Assim, o BSC propiciou uma visão holística e sistêmica de todo o processo, na medida em que auxiliou na fixação de objetivos, indicadores e metas para serem utilizados no controle da execução do plano.

Dentro do processo global do planejamento é importante destacar a forma como foi realizado o diagnóstico sistêmico na PMPA. O diagnóstico envolveu um amplo conjunto de agentes/atores. As fontes principais para a elaboração do diagnóstico foram: I- participação efetiva dos técnicos do governo; II- problemas indicados pela sociedade civil e encaminhados pelos conselhos setoriais; III- propostas recebidas do setor privado e; IV- demandas provenientes diretamente da população e formalizadas através das demandas do OP, incluindo pesquisa realizada nas diferentes regiões da cidade. Ressalta-se, ainda, que algumas percepções dos entrevistados apontam para a necessidade de estudos mais aprofundados em certas áreas da cidade, a fim de melhorar a compreensão dos problemas. Uma visão meramente pragmática tende a não considerar todos os aspectos necessários para um planejamento sistêmico.

Quanto ao Orçamento, observou-se que os esforços empreendidos pelas partes envolvidas estão diretamente ligados à formulação de um orçamento realista. Orçamentos deficitários podem ter como causa o fato de terem sido elaborados sem critérios bem definidos, o que impede que a execução orçamentária seja compatível com os valores de receitas e despesas projetados. Portanto, a importância de o Orçamento ser o mais realista possível é um fator relevante na gestão pública municipal.

No Processo de elaboração do Orçamento de 2006 e 2007 da PMPA (alocação dos recursos orçamentários), foram levadas em consideração diversas informações, sendo as mais relevantes: I- prioridades estabelecidas nas grandes assembleias regionais e temáticas do OP; e II- análise histórica do comportamento da despesa de cada um dos órgãos do município, utilizando os conceitos de *top-down* para as despesas gerais (ex.: gastos com pessoal) e *bottom-up*, para as despesas relacionadas com as demandas mais diretas da população (ex.: habitação popular e construção de creches). Nesse sentido, as demandas e reivindicações apontadas através do OP, serviram para articular uma visão mais ampla do processo.

A adoção do BSC na PMPA expressa a preocupação com a melhoria da eficácia da gestão no município através da inter-relação entre estratégia, ações e resultados. Desta forma,

a utilização do BSC serviu, também, como elemento integrador das práticas de planejamento praticadas em gestões anteriores (ex: Orçamento Participativo).

O conjunto de entrevistas realizadas confirmou a visão de que o BSC constituiu-se em um dos elementos relevantes para trabalhar os problemas da cidade. Os documentos analisados explicitam que essa ferramenta esteve presente na definição da visão sistêmica do governo e a utilização desta permitiu que se fizesse uma tentativa de integrar a estrutura administrativa nas distintas áreas, partindo de uma visão multidisciplinar.

Adotar uma visão transversal, com o compartilhamento das responsabilidades para o equacionamento dos problemas centrais do município, pode ser compreendido melhor e operacionalizado, na medida em que esta é uma das propostas conceituais básicas do BSC. Outro ponto relevante neste contexto foi a elaboração do Mapa Estratégico do Governo, que explicitou os objetivos estratégicos, os eixos de governos e as suas perspectivas. A utilização do BSC foi importante para que a PMPA construísse o Planejamento baseando-se na visão sistêmica explicitada no Mapa Estratégico. Este método auxiliou na organização dos objetivos estratégicos do governo alicerçados nos eixos ambiental, social e econômico. No momento da elaboração do PPA, o BSC auxiliou no processo de identificação das correlações dos objetivos estratégicos com os 21 programas de Governo e suas respectivas ações.

Outro ponto a considerar é que a elaboração de um bom Planejamento formal não é suficiente para que sejam implantadas as propostas de governo. Para que isto ocorra de forma eficaz, é necessário compatibilizar as atividades planejadas com as respectivas ações. No entanto, estas ações só podem ocorrer de desta forma se estiverem expressas com precisão no Orçamento. De outra parte, um Orçamento que não está baseado em um planejamento estratégico tenderá a tornar as ações ineficazes e desarticuladas.

A Prefeitura elaborou seu Orçamento através de 21 Programas, os mesmos existentes no PPA. Verificou-se que cada um dos projetos ou atividades contidos na Lei Orçamentária possui correspondência direta com uma das ações do PPA. Sendo assim, a lógica implantada na PMPA, inspirada na ferramenta do BSC, tende a contribuir para tornar mais eficaz o inter-relacionamento do Planejamento com o Orçamento, bem como integrar práticas adotadas e bem sucedidas em Governos anteriores. O conjunto de entrevistas realizadas confirma a visão de que o BSC constituiu-se em um dos elementos relevantes para trabalhar os problemas da cidade de forma sistêmica e sistemática. Sendo assim, os documentos analisados explicitam que este método esteve presente na definição da atual visão sistêmica do governo.

Um ponto significativo está relacionado com a adoção de indicadores de desempenho, disponível em um portal de gestão, para cada um dos programas e ações. Isto tende a proporcionar um maior grau de controle dos recursos por parte do administrador e da sociedade. A visualização dos indicadores de desempenho, na perspectiva dos usuários internos (funcionários da PMPA) e externos (população), é elemento importante no sentido de ampliar a transparência dos resultados alcançados na gestão da PMPA.

Da análise das entrevistas, foram observadas as dificuldades para transformar os conceitos em práticas, pois é um processo que envolve mudanças culturais. Assim, a mera declaração do uso de ferramentas de gestão, especificamente do BSC, não assegura a eficácia do processo.

5 CONCLUSÕES

O trabalho realizado aponta para o fato de que a integração do P&O permitiu a realização de avanços no processo de gestão estratégica da PMPA. Neste sentido, a adoção do BSC foi relevante na medida em que se trata de uma ferramenta que facilita a integração e o alinhamento entre o P&O, a partir de uma perspectiva estratégica. No caso específico da PMPA, foi elaborado um Mapa Estratégico, proveniente fundamentalmente do plano de governo, considerando os três eixos: econômico, social e ambiental. Deste ponto, foram desdobrados 21 Programas e 313 ações (vinculando cada ação a determinado programa). Estas ações foram primeiramente colocadas no PPA e, na sequência, na Lei Orçamentária de 2006, em forma de projetos ou atividades. O trabalho permitiu concluir que a adoção do BSC na PMPA expressou uma preocupação com a melhoria da eficácia da gestão no município com foco na busca de uma inter-relação entre estratégia, ações e resultados.

As novas proposições em termos de gestão apontam para a transversalidade das ações, trazendo uma visão da necessidade de gerir os principais macroprocessos da cidade e tendem a enfrentar resistências objetivas por parte dos profissionais da PMPA. Três parecem se constituir as razões básicas desta resistência: I- a presença de mudanças de cunho técnico e administrativo que, não necessariamente, são fáceis de serem compreendidas pelos profissionais envolvidos; II- a adoção de sistemas de indicadores de desempenho associados aos programas e ações, que não eram utilizados tradicionalmente nos métodos de gestão adotados na PMPA; e III- aspectos relativos a uma cultura histórica que privilegiou uma visão funcional da gestão. Neste sentido, parece necessário uma atuação mais efetiva da gestão no

sentido de contribuir para a mudança processual de cultura dos quadros funcionais permanentes da PMPA, visando suplantar uma visão funcional de gestão.

O caso analisado permitiu concluir que há condições de melhorar o inter-relacionamento entre os processos de P&O da PMPA. Os principais pontos a considerar para a elaboração deste conjunto de melhorias são:

a) Adotar melhores práticas de gestão (ex: OP, BSC, Orçamento-Programa), no intuito de propor uma sistematização do método de realização do processo de P&O da PMPA, visando a dar continuidade nos aspectos técnicos e operacionais da gestão pública;

b) Considerar a alternância no poder, derivado do processo democrático, que gera mudanças no conteúdo das políticas (diferentes programas de governo eleitos propõem distintos encaminhamentos políticos), supõe que o método de gestão adotado para a realização dos processos de P&O tenha continuidade ao longo do tempo, o que implica na profissionalização da realização do processo, permitindo integrar práticas de planejamento utilizadas em Governos anteriores, como o OP e;

c) Aprimorar a realização dos diagnósticos prévios à realização do planejamento, baseado em várias fontes de dados, no intuito de considerar o problema de forma mais sistêmica.

Outra conclusão é que a utilização do BSC permitiu ao governo municipal integrar sua estrutura administrativa nas distintas áreas a partir de uma visão sistemática, com o objetivo de realizar o atendimento das demandas da população com uma lógica de otimização dos recursos públicos. A noção de adotar uma visão transversal com o compartilhamento das responsabilidades para o equacionamento dos problemas centrais da cidade é compreendida melhor na medida em que esta é uma das propostas conceituais básicas do BSC.

Conclui-se que a construção do Mapa Estratégico do Governo propiciou a explicitação dos objetivos estratégicos, os eixos de governos e as suas perspectivas (visão do futuro, resultados para a sociedade, responsabilidade financeira, foco na atuação e Governança Solidária Local). Seguindo esta lógica, a utilização do BSC foi relevante para que a PMPA construísse seu Planejamento baseando-se na visão sistêmica e para auxiliar o processo de identificação das correlações dos objetivos estratégicos com os 21 programas de Governo e suas respectivas ações.

As principais limitações desta pesquisa foram: I- a restrição da pesquisa em algumas secretarias; II- a não-realização de entrevistas de secretários de governos anteriores para

resgatar uma situação histórica; III- a análise dos indicadores que compõem o sistema de controle de gestão proposto, que eventualmente poderiam contribuir para levantar aspectos não tratados nesta pesquisa quanto ao inter-relacionamento do Planejamento e do Orçamento Municipal. Enquanto sugestões para pesquisas futuras propõem-se: I- realização de estudos comparativos sobre o tema em municípios com diferentes estratégias de desenvolvimento do Planejamento e Orçamento; II- estudos que conectam a atividade de Planejamento e Orçamento com os resultados obtidos, mensurados através do sistema de indicadores proposto, ou seja, as perspectivas do BSC da PMPA.

6.REFERÊNCIAS

ARVESON, P. **A Balanced Scorecard for city & country services**. Washington DC: Balanced Scorecard Institute, 2003.

ATKINSON, Helen. Strategy implementation: a role for the balanced scorecard? **Management Decision**, Emerald, Vol 44, n 10, p. 1441-1460, 2006.

BIEKER, T. **Sustainability management with the Balanced Score Card**. In: International Summer Academy on Technology Studies: Urban Infrastructure in Transition: What can we learn from History? Autrich, 2003. Disponível em: <http://www.ifz.tugraz.at/index_en.php/article/articleview/331/1/30/>. Acesso em: 18 de jan. de 2006.

BORTOLANZA, J. **Uma contribuição à gestão municipal no estabelecimento de prioridades de melhoria na área social**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2006.

COUTINHO, André Ribeiro, KALLÁS, David, **Gestão Estratégica: Experiências e Lições de Empresas Brasileiras**, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

EPSTEIN, M.; MANZONI, J. F. Implementing corporate strategy: from tableaux de board to balanced scorecards. Paris: **European Management Journal**, v. 16, n. 2, 1998.

GIACOMONI, J. **Orçamento tradicional e “Orçamento Participativo”**: Governo Municipal na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

GRACIOSO, F. **Planejamento Estratégico orientado para o mercado**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GUILHERME, R.; GOLDSZMIDT, B. Uma revisão de literatura dos fatores críticos para a implementação e uso do Balanced Scorecard. **27º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO**

NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO/ENANPAD. **Anais...** Atibaia: Anpad, 2003.

IRWIN, D. Strategy mapping in the public sector. **Long Range Planning**. v.35, n.6, Dezembro/2002, p. 637-647.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. Boston: **Harvard Business Review**, Jan.-Feb., 1992.

_____. Using the Balanced Scorecard as Strategic Management System. Boston: **Harvard Business Review**, Jan-Feb, 1996.

_____. Implementando o Balanced Scorecard. Boston: **Harvard Business Review**, Set-Out, 1993.

_____. **Balanced Scorecard: a estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

KLOOT, L.; MARTIN, J. Strategic performance management: a balanced approach to performance management issues in local government. **Management Accounting Research**. v. 11, n. 2, Jun. de 2000, p. 231-251.

NIVEN, P. R. **Adapting the balanced scorecard to fit the public and nonprofit sectors Internet**. Disponível em: <<http://www.balancedscorecard.biz/articles.html>>. Acesso em: 18 de jan. de 2006.

OLVE, N. G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance: um guia prático para o uso do “Balanced Scorecard”**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Modelo de Gestão**. Porto Alegre: PMPA, 2006.

RUAS, E. B. Criação de indicadores estratégicos para o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. **RAE-eletrônica**, São Paulo: FGV-EAESP, v. 2, n. 1, 2003.

SCHNEIDERMAN, A. M. Why Balanced Scorecards fail. London: **Journal of Strategic Performance Measurement**, Special Edition, Jan. 1999.

SILVA, L. C. O Balanced Scorecard e o processo estratégico. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo: FEA/USP, v. 10, n. 4, 2003, p. 61-73.

SOARES JÚNIOR, H.; PROCHNIK, V. **Experiências comparadas de implantação do Balanced Scorecard no Brasil**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/download_estrategia_e_gestao.html>. Acesso em: 16 jan. de 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.