

Planejamento e Orçamento na Área Pública: Uma Aplicação do *Balanced Scorecard*

Nivaldo João dos Santos (UFSC) nivaldo@cse.ufsc.br

Resumo

Este trabalho apresenta uma contribuição para a formulação do planejamento executivo, elaboração do orçamento e controle de finanças na área pública, especialmente para as prefeituras de pequenos municípios. Propõe a utilização da ferramenta de gestão denominada Balanced Scorecard (BSC) para traduzir e desdobrar os propósitos de Governo, auxiliar no acompanhamento e na avaliação de resultados alcançados pela administração municipal. O BSC serve para auxiliar na operacionalização de metas e objetivos genéricos, através de desdobramento em ações e iniciativas contempladas com indicadores ou métricas, possibilitando a verificação objetiva de andamento, progresso e conclusão das ações iniciadas.

Palavras-chave: Planejamento público, gestão pública, Balanced Scorecard.

1. Introdução

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, acentuou-se a necessidade do emprego de metodologias de gestão que permitam não somente o controle da execução orçamentária, mas também que favoreçam a estimativa de receitas e despesas, alinhadas a planos e propósitos estratégicos.

Segundo Cruz (2000), através do § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, há a exigência de acompanhamento e a avaliação de gestão associada com o sistema de custos. Também, os artigos 48 e 49, da mesma Lei, estimulam iniciativas capazes de promover a transparência tanto quando da formulação da previsão orçamentária e quanto por ocasião da prestação de contas.

Este texto foi desenvolvido com o propósito principal de difundir modernas ferramentas de gestão às prefeituras de pequenos municípios, especificamente no que se refere à integração do planejamento com o orçamento e a contabilidade.

Dentro das principais vantagens do modelo descrito a seguir, destaca-se a disposição dos elementos para a formulação do orçamento com base metodológica e condições de implantar um adequado sistema de acompanhamento da execução orçamentária, utilizando a contabilidade.

A gestão por indicadores é uma técnica inspirada na metodologia gerencial denominada **Balanced Scorecard (BSC)**, cuja principal característica é o alinhamento das ações e dos esforços de todas as pessoas da instituição com os grandes propósitos e objetivos estratégicos, através de indicadores. No âmbito da área pública, os grandes propósitos estratégicos referem-se à visão e à missão de uma determinada gestão, frequentemente explicitadas num plano de governo.

2. Conceito do *Balanced Scorecard*

Existem várias ferramentas gerenciais sendo utilizadas nos mais diferentes tipos de gestão pública e privada. O BSC tem se destacado dentre essas ferramentas porque foi idealizado para o gerenciamento e medição de performance através de indicadores que refletem objetivamente os resultados alcançados.

De acordo com Kaplan e Norton (1997) o BSC fornece uma abordagem holística para o acompanhamento da performance indo além da abordagem tradicional normalmente estruturada sobre indicadores de natureza financeira. Muito embora o modelo originalmente esteja estruturado contemplando quatro perspectivas: Financeira, Clientes, Processos Internos e Aprendizado & Crescimento, não há restrições para novas abordagens, considerando a natureza e os propósitos maiores das instituições.

Para fins deste trabalho, as perspectivas sugeridas para a administração municipal são as seguintes: Perspectiva do cidadão, Perspectiva da responsabilidade financeira, Perspectiva dos processos internos e Perspectiva do servidor.

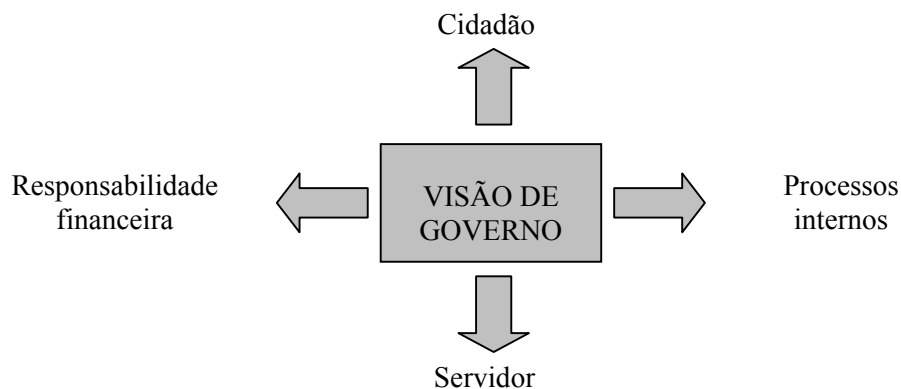


Figura 1 – Perspectivas da administração municipal

Perspectiva do Cidadão – como se deve proceder para atender as necessidades do cidadão?

Perspectiva da Responsabilidade Financeira – como se deve proceder para financiar os projetos e atender a LRF?

Perspectiva dos Processos Internos – como estão sendo gerenciados e inovados os processos internos para atender as expectativas do cidadão e da LRF?

Perspectiva do Servidor – como estão sendo sustentadas a habilidade e a criatividade dos servidores para atender as expectativas do cidadão?

3. Estrutura do BSC

O Balanced Scorecard mede o progresso de uma administração municipal na direção de suas metas, ao traduzir sua visão e seus objetivos em indicadores e iniciativas, classificados em um conjunto equilibrado de perspectivas.

O BSC contempla as expectativas dos cidadãos e mede a habilidade da administração em atendê-las. Traduz a Visão, Missão e Estratégias da gestão em indicadores tangíveis a serem utilizados pelos líderes e gerentes.

4. A Importância do Planejamento

As ações das instituições devem ser direcionadas para a realização dos objetivos formulados pelos gestores. Todavia, os objetivos devem se constituir resultados mensuráveis, alinhados a uma visão/missão que representem as características singulares de determinada gestão. Um bom trabalho de planejamento das ações de governo contribui para atender plenamente os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. Benefícios do Planejamento

Além de mobilizar a instituição em discussão de temas estratégicos, o planejamento propicia os seguintes benefícios:

- leva ao conhecimento das necessidades atuais e futuras do cidadão;
- permite o conhecimento dos riscos financeiros, políticos e sociais da ação de governo;
- localiza referenciais os comparativos (Benchmarking);
- cria disposição de buscar novas oportunidades e soluções alternativas para a instituição; e
- facilita o desdobramento dos objetivos em planos de ação, com explicitação de metas, indicadores de desempenho, prazos e responsáveis.

6. O Ciclo de Planejamento

O Planejamento não se refere somente ao conjunto de intenções ou propósitos declarados pelos gestores. O Planejamento compreende as seguintes fases/etapas principais:

- definição/identificação da visão, missão e prioridades estratégicas (temas);
- identificação dos indicadores representativos dos esforços de toda a instituição;
- estabelecimento de metas;
- descrição de iniciativas;
- elaboração do orçamento;
- definição da sistemática de acompanhamento de desempenho;
- avaliação de resultados alcançados.

Definição/identificação da visão, missão e prioridades estratégicas – Nesta etapa do Planejamento são estabelecidos os grandes objetivos e os propósitos de determinada gestão, de forma coerente com o discurso de campanha e com o Plano de Governo. Na ausência destes, os objetivos devem ser formulados de forma participativa, contando com a colaboração dos servidores e ouvindo a comunidade. Ainda nesta etapa deve haver preocupação com os recursos financeiros necessários (pelo menos uma idéia) para realizar as atividades, tendo em mente os objetivos estipulados.

Objetivo na área da saúde: Reduzir a mortalidade infantil

Objetivo na área da educação: Aumentar o número de pessoas que concluem o ensino fundamental

Identificação dos indicadores representativos dos esforços de toda a instituição – Esta parte do planejamento refere-se à atividade de identificação do elenco de indicadores necessários para representar os esforços e revelar a eficácia e a eficiência da instituição. Os

indicadores constituem-se no melhor sinal de comunicação para o gerenciamento de ações e esforços. Um bom elenco de indicadores consegue informar se as ações estão na direção certa e oferecem subsídios para corrigir rumos.

Na área da saúde - Objetivo: Reduzir a mortalidade infantil

Indicador: Índice de mortalidade infantil

Na área da educação - Objetivo: Aumentar o número de pessoas que concluem ensino fundamental

Indicador: Índice de evasão escolar

Estabelecimento de metas – A partir dos indicadores selecionados, são estabelecidos patamares que representam os desafios (alcançáveis) para a instituição, garantindo o atingimento dos objetivos formulados.

Na área da saúde - Objetivo: Reduzir a mortalidade infantil

Indicador: Índice de mortalidade infantil

Meta: Reduzir de 8 para 5 o número de mortes antes de 1 ano de vida, até dez/2004

Na área da educação - Objetivo: Aumentar o número de pessoas que concluem ensino fundamental

Indicador: Índice de evasão escolar

Meta: Reduzir de 15% para 10%, até dez/2004

Descrição de iniciativas – A identificação das iniciativas que farão com que as metas sejam alcançadas é tarefa de especialistas e devem ser elencadas pelo responsável pelas ações. As iniciativas são ações, as providências e as tarefas que vão tornar realidade o planejamento. A adequada identificação da iniciativa ou ação, facilita a elaboração do orçamento.

Na área da saúde - Objetivo: Reduzir a mortalidade infantil

Indicador: Índice de mortalidade infantil

Meta: Reduzir de 8 para 5 o número de mortes antes de 1 ano de vida, até dez/2004

Iniciativa: Implantar o sistema de medicina preventiva a domicílio

Na área da educação:

Objetivo: Aumentar o número de pessoas que concluem ensino fundamental

Indicador: Índice de evasão escolar

Meta: Reduzir de 15% para 10%, até dez/2004

Iniciativa: Implantar o sistema de complementação de renda familiar

Elaboração do orçamento – Nesta fase a visão e a missão da instituição já devem ter sido desdobradas em objetivos, metas e foram elencadas as iniciativas (ações) que farão as coisas acontecerem.

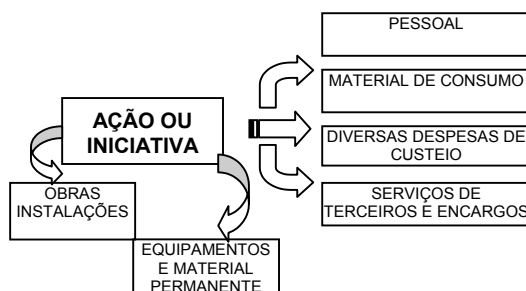


Figura 3 – Associação da ação/iniciativa com o gasto

As iniciativas são realmente as geradoras de fatos e as realizadoras dos gastos. Então, os gerentes devem estimar os gastos necessários para desenvolver as iniciativas que estarão sob sua responsabilidade.

É nesta ocasião que se verificam as possibilidades orçamentárias para o período e quais as prioridades, dentro duma hierarquia alinhada aos propósitos estratégicos da instituição.

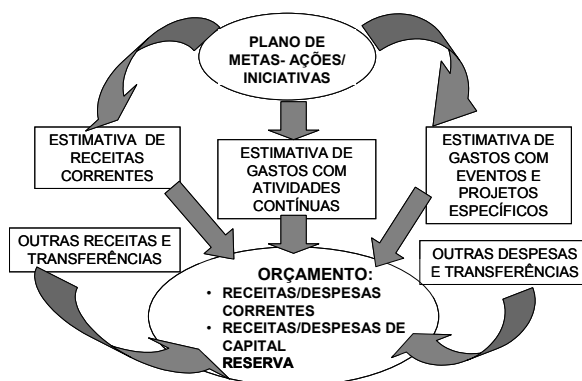


Figura 4 – Integração do Planejamento com O Orçamento

Definir a sistemática de acompanhamento de desempenho – A forma de acompanhamento do que foi planejado e o que está sendo executado pela instituição, é um desafio que ao final é retribuído com muita segurança no comando das ações das instituições. A integração de sistemas de contabilidade, orçamento e outros, constitui-se num fator de grande auxílio à gestão, considerando que a legislação em vigor exige metodologia e sistemática clara na formulação de orçamento e acompanhamento de gastos. Nesta etapa deve ser estabelecido como a instituição pretende acompanhar a execução do planejamento e do orçamento.

Avaliação de resultados alcançados – A avaliação do desempenho serve para retroalimentar todo o processo de planejamento e servir de parâmetro para eventual adoção de remuneração

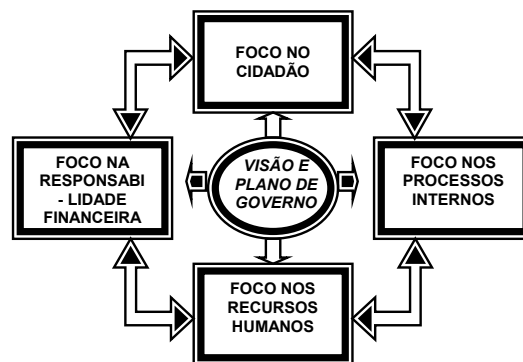
variável. A análise crítica dos resultados alcançados é a melhor forma para fazer crescer o comprometimento com as metas e com os objetivos estratégicos da instituição.

7. Focos Estratégicos do Gerenciamento

Os focos estratégicos do gerenciamento correspondem às áreas de atenção dos gestores, para as quais devem existir metas baseadas em indicadores representativos e as iniciativas que irão realizar os planos.

O modelo original do *Balanced Scorecard* foi estruturado com quatro perspectivas ou focos, tendo como objeto as organizações com fins lucrativos. As perspectivas originais são: Financeira, Clientes, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento. Não se localiza na descrição da proposta alguma restrição à mudança de prioridade das perspectivas. Isto é muito importante para a flexibilização do modelo, porque dependendo dos objetivos da instituição, em particular, as prioridades de resultado podem ser de natureza não-financeira.

No caso específico de instituições públicas (administrações municipais) poderia ser iniciado o trabalho com quatro perspectivas, priorizando-se o foco ou perspectiva do cidadão.



Fonte: (Adaptado de Rocha, 2000)

Figura 5 – Focos ou perspectivas do gerenciamento

Visão e Plano de Governo – Em geral se refere a propósitos genéricos, de realização plurianual e se revestem de estilo e visão ideológica pessoal do gestor.

Foco no cidadão – No caso da administração pública, esta perspectiva é o mais importante foco de atenção dos gestores, pois se relaciona diretamente com a satisfação e na qualidade de vida das pessoas. As ações e iniciativas desta perspectiva afetam o cotidiano do cidadão. Com muita facilidade se estabelecem indicadores e metas neste foco.

Foco nos processos internos – Este foco se refere à infraestrutura operacional da instituição e trata da forma como são executadas as tarefas e ações. A busca por inovação, a racionalização de processos e a criatividade são perseguidas nesta perspectiva.

Foco nos recursos humanos – As principais mensurações neste foco se referem principalmente ao aprendizado e ao crescimento dos funcionários, a capacidade dos sistemas de informação, motivação e iniciativa. As medições essenciais nesta perspectiva são satisfação, a retenção e a produtividade dos funcionários.

Foco na responsabilidade financeira – Compreende essencialmente o crescimento e a abertura do leque de receitas; a redução de custos/melhoria de produtividade; a estratégia de investimentos e captação de recursos.

8. Indicadores

Os focos estratégicos de gerenciamento devem possuir indicadores representativos, que refletirão as mensurações e o andamento das iniciativas para o atingimento de metas. São três os tipos de indicadores: Indicadores de resultado, Vetores de desempenho e Indicadores de diagnóstico

Indicadores de resultado - Medem os resultados que uma instituição precisa atingir para obter o sucesso desejado. Cada gerente deve possuir um conjunto de indicadores – 8 a 16, representando 2 a 4 indicadores por perspectiva. Em geral se referem a indicadores genéricos (aplicáveis a qualquer organização).

Vetores de desempenho - Os vetores de desempenho identificam como um determinado resultado estabelecido poderá ser alcançado. Representam as causas que afetam determinados resultados.

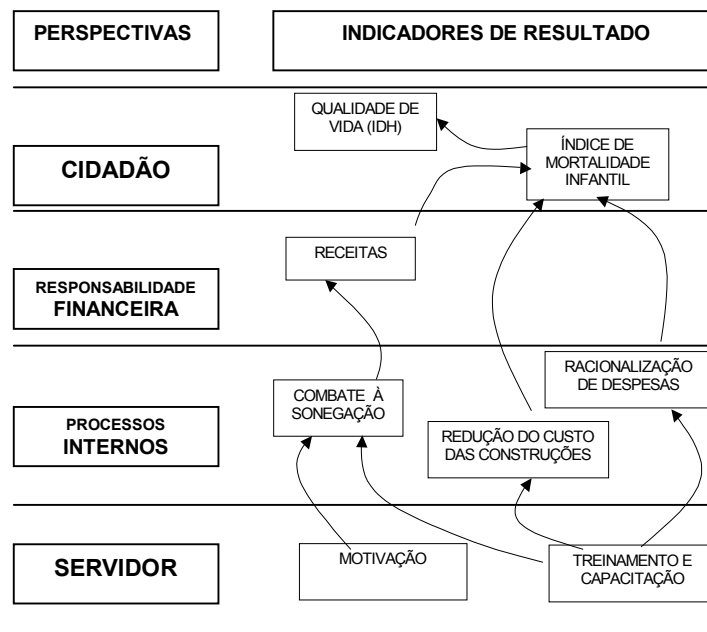
Indicadores de diagnóstico - São mensurações que indicam se a organização continua no controle da situação e é capaz de avisar quando estão ocorrendo acontecimentos incomuns que exijam atenção imediata. Não são gerenciados, são apenas monitorados. Exemplo índice de precipitação de chuvas, taxa de inflação, cotação do dólar americano.

Sistema de Indicadores - Possibilita o controle gerencial da organização, baseado num elenco de indicadores financeiros e não-financeiros que deverão representar os principais resultados planejados.

Inter-relações das Iniciativas e Indicadores -No gerenciamento por indicadores as iniciativas se relacionam com um determinado resultado e os resultados se relacionam com objetivos maiores. Assim, diz-se que existe um alinhamento de ações, baseado no princípio de causa e efeito das iniciativas.

10. Mapa Estratégico

O mapa estratégico serve para demonstrar o alinhamento dos indicadores com os propósitos e objetivos estratégicos. Permite a visualização da contribuição das diversas funções da instituição e o relacionamento das iniciativas.



(Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton, 1997).

Figura 6 – Mapa estratégico da área da saúde

11. Conclusão

O uso de modernas ferramentas de gestão na área pública é uma necessidade imposta pela legislação, em especial pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, antes de ser uma exigência legal, o uso de metodologias atualizadas na administração municipal é uma iniciativa que contribui para facilitar o controle das ações, auxiliando na convergência de esforços.

Mesmo sendo uma ferramenta moderna e empregada por empresas de porte mundial, o *Balanced Scorecard* pode ser adaptado para sistematizar os objetivos e metas das administrações municipais. Sua vantagem em relação às demais metodologias de planejamento e controle de gestão reside na adoção de indicadores e métricas para a verificação de atingimento de resultados, tornando mais objetiva a avaliação de desempenho de pessoas e instituições.

Além disso, a gestão pública com auxílio de indicadores também é fator de atenuação de conflitos e altamente estimuladora para o emprego eficaz dos recursos colocadas à disposição dos executantes de ações e iniciativas.

Referências

CRUZ, Flávio. (Coordenador), **VICARI**, V Jr., **GLOCK**, J.O., **HERZMANN**, N., **TREMEL**, R.. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000.

KAPLAN, Robert S., **NORTON**, David P., - *A Estratégia em Ação - Balanced Scorecard*, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S., **NORTON**, David P., - *Organização Orientada para a Estratégia: Como as Empresas Adotam o Balanced Scorecard no Novo Ambiente de Negócios*, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROCHA, Douglas José A. *Desenvolvimento do Balanced Scorecard par Instituições de Ensino Superior Privadas*. Florianópolis, 2000. 101p. Dissertação de Mestrado m Engenharia de Produção. UFSC.

SANTOS, Nivaldo João. *Indicadores Contábeis: Uma Contribuição para Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal*. In XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. 2000, **Anais**. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2000.