

APLICAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

TATIANE SCHROEDER WUNDERLICH

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Pós Graduação em Administração Pública
Pós – Graduação lato-sensu, Nível Especialização

Abril / 2010

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Trabalho de Conclusão de Curso

APLICAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Elaborado por: Tatiane Schroeder Wunderlich

e aprovado pela Coordenação Acadêmica do Curso de Pós- Graduação em Administração Pública, foi aceito como requisito parcial para a obtenção do certificado de pós-graduação, nível de especialização.

Data:

Armando Moreira da Cunha
Coordenador Acadêmico

Professor

TERMO DE COMPROMISSO

A aluna, Tatiane Schroeder Wunderlich, abaixo-assinada, do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, realizado nas dependências da Sociesc, no período de março de 2009 a abril de 2010, declara que o conteúdo do trabalho de conclusão de curso, intitulado: Aplicação do *Balanced Scorecard* na Gestão do Orçamento Público, é autêntico, original, e de sua autoria exclusiva.

Joinville, 30 de abril de 2010.

Tatiane Schroeder Wunderlich

RESUMO

Nos últimos anos, profundas mudanças tem invadido as organizações governamentais, enfatizando o rompimento da burocracia, em busca de uma administração focada em resultados.

O estudo pretende demonstrar que a gestão do orçamento público, aliado a ferramenta do *Balanced Scorecard*, é capaz de medir e avaliar sob as ótica das perspectivas finanças, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento, se a entidade está cumprindo suas estratégias.

Neste trabalho, a aplicação do *Balanced Scorecard*, está baseada no planejamento já existente. Considera o plano plurianual como planejamento estratégico da instituição, expressando os objetivos e diretrizes por meio dos programas de governo, e adotando o orçamento como planejamento tático, definindo as prioridades e detalhando a ações a serem realizadas.

Palavras-chaves: Estratégia, Orçamento Público e *Balanced Scorecard*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo genérico de uma cadeia de valor.....	40
Figura 2 – Modelo simples de criação de valor.....	50
Figura 3 – Loop Duplo.....	55
Figura 4 – Mapa do Território Brasileiro.....	58
Figura 5 – Mapa Estratégico proposto para Secretaria de Assistência Social.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre o planejamento estratégico e o planejamento tático...	17
Quadro 2 -Diferenças entre o planejamento tático e o planejamento operacional...	17
Quadro 3 – Crescimento Populacional de Joinville.....	59
Quadro 4- Percentual da População Residente Alfabetizada por Faixa Etária.....	60
Quadro 5 – Taxa de Mortalidade no Município.....	60

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	08
1.1 Contextualização	08
1.2 Objetivo	09
1.2.1 Objetivo final.....	09
1.2.2 Objetivos intermediários.....	09
1.3 Relevância do Estudo	10
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	11
2.1 Missão	11
2.2 Visão	12
2.3 Valores	12
2.4 Cenários	12
2.5 Objetivos	13
2.6 Indicadores e Metas	13
2.7 O Planejamento e os dispositivos legais	18
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	21
3.1 Plano Plurianual – PPA	24
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	26
3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	27
3.4 Execução Orçamentária e Financeira	29
3.5 Acompanhamento e Controle Orçamentário	30
4 BALANCED SCORECARD	34
4.1 As quatro perspectivas	37
4.2 Perspectivas Financeiras	37
4.3 Perspectivas Cliente	38
4.4. Perspectiva Processos Internos	39
4.5 Perspectiva Aprendizado e Crescimento	40
4.6 Relações Causa-Efeito	42
4.7 Resultados e Vetores de Desempenho	42
4.8 Relação com os Fatores Financeiros	43

4.8.1	Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia.....	43
4.8.2	Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas.....	44
4.8.3	Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas.....	45
4.8.4	Melhorar feedback e o aprendizado estratégico.....	46
4.9	Cinco princípios da Organização voltada para Estratégia.....	46
4.10	Mapa Estratégico.....	47
5	BALANCED SCORECARD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	49
5.1	A Perspectiva Aprendizado e Crescimento no Setor Público.....	51
5.2	A Perspectiva Processo Interno no Setor Público.....	52
5.3	A Perspectiva Cliente no Setor Público.....	53
5.4	A Perspectiva Financeira na Administração Pública.....	53
5.5	Orçamento e BSC.....	54
6	O MUNICÍPIO DE JOINVILLE.....	56
6.1	Localização.....	58
6.2	Economia.....	59
6.3	Aspectos Demográficos.....	59
6.4	Dados da Educação em Joinville.....	60
6.5	Dados da Saúde em Joinville.....	60
6.6	Diagnóstico Socioeconômico.....	61
6.7	Secretaria de Assistência Social.....	62
6.8	Orçamento da Secretaria de Assistência Social.....	65
7	DESENVOLVIMENTO DO CASO PRÁTICO.....	66
7.1	Visão da Secretaria de Assistência Social.....	66
7.2	Objetivos da Secretaria de Assistência Social.....	66
7.2.1	Objetivo Geral.....	66
7.2.2	Objetivos Específicos.....	66
7.3	Diretrizes da Secretaria de Assistência Social.....	67
7.3.1	Diretrizes de demanda social.....	67
7.3.2	Diretrizes de indicadores sociais.....	67
7.3.3	Diretrizes em relação à rede social.....	67
7.3.4	Diretrizes de capacidade de gestão.....	67
CONCLUSÃO	79
BIBLIOGRAFIA	80

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O orçamento é uma forma de planejar e executar despesas que tanto os indivíduos quanto as instituições utilizam. Todo o orçamento distribui o planejamento das ações envolvidas em termos de receitas e despesas.

Para Silva (1973), o surgimento dos orçamentos, por volta de 1215, na Inglaterra, vinculava a sua utilização como forma de acompanhamento dos gastos da Corte.

Posteriormente, no século XV, com o surgimento do capitalismo, passou a haver a necessidade de maior domínio sobre a ordem financeira dos impérios, então, o orçamento passou a ser relacionado à composição das receitas vindas de transações comerciais. Já em 1688, o sistema financeiro francês atribuiu também a este instrumento, a função de neutralizar as atitudes abusivas do governo, estabelecendo a primeira relação entre tributos cobrados da sociedade e a destinação no atendimento de despesas públicas.

No Brasil, através da proclamação da República e a Constituição Brasileira de 1891, as províncias foram sendo transformadas em Estados, com regras jurídicas próprias. Nos anos seguintes, estas mudanças proporcionaram autonomia aos municípios em matéria orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que tem por iniciativa a definição das prioridades do governo.

Através do Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo, planeja-se as ações do governo que o levará a atingir as metas e objetivos fixados para o período de quatro anos, onde nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para a aplicação do recurso orçamentário anual, adequando as diretrizes e objetivos estabelecidos no plano plurianual e definindo as metas em termos de programas. A Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todos os programas e ações do Poder Executivo para o exercício, estimando as

receitas e autorizando as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento.

No momento atual, a administração pública encontra-se diante da necessidade de melhor administrar os recursos que representam, no intuito de prover serviços de qualidade que atendam a exigência da sociedade.

Para enfrentar este desafio, torna-se necessário a busca por novos modelos de gestão, orientados para os resultados e melhoria de desempenho.

O planejamento estratégico é um instrumento que força, ou pelo menos estimula, os administradores a perceber a realidade, avaliar caminhos e construir um referencial futuro, para alcançar da melhor forma possível seus objetivos.

Planejar o que se pretende fazer é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, na qual a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes.

Este trabalho apresenta como proposta para fomentar o planejamento estratégico, a aplicação do *Balanced Scorecard* com as perspectivas adaptadas para uma organização pública. Propõe um mapa estratégico adaptado aos atuais objetivos e processos institucionais, sugerindo a utilização de alguns indicadores adaptados às perspectivas propostas.

1.2. Objetivo

1.2.1. Objetivo final

Propor a utilização do *Balanced Scorecard*, para melhoria da gestão do orçamento público, por meio do alinhamento do planejamento estratégico, na Secretaria de Assistência Social do município de Joinville.

1.2.2. Objetivos intermediários

- Estudar os princípios legais que regem o orçamento público;
- Pesquisar em literatura pertinente a ferramenta de Gestão *Balanced Scorecard*;
- Elaborar o mapa estratégico da Secretaria de Assistência Social, com base no orçamento público;

– Propor indicadores e medidas de desempenho dentro das quatro perspectivas do BSC, com base no orçamento público.

1.3. Relevância do Estudo

Cabe a toda unidade da Administração Pública definir as prioridades de gasto, com algumas limitações (constitucionais ou legais). A Constituição preceitua que a iniciativa das leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento cabe ao Executivo.

Na atualidade o conceito de orçamento está intimamente ligado à previsão das Receitas e fixação das Despesas públicas.

Através da edição da Emenda Constitucional 19/1998 foi inserido ao orçamento público o princípio da eficiência, como norma norteadora das atividades financeiras, administrativas e orçamentárias, até então completamente ignorada pela administração pública, estabelecendo instrumento capaz de evidenciar o desempenho dos gestores públicos, como apoio a tomada de decisões.

Os desafios que enfrentam atualmente os órgãos governamentais são mais difíceis e complexos do que em qualquer outra época. As limitações orçamentárias, o aumento da demanda dos serviços públicos numa sociedade cada vez mais crítica, exige dos gestores públicos, uma administração que contribua para tornar a máquina pública mais ágil, transparente e focada em resultados que agreguem valor à sociedade.

Dentro deste contexto, surge a necessidade de implementar uma administração pública que utilize ferramentas de gestão, dentro de uma abordagem integradora, apoiada em competências e orientada para a estratégia de forma a maximizar os resultados esperados pela sociedade.

O modelo de gestão, baseadas no planejamento estratégico e no *Balanced Scorecard*, são ferramentas bastante utilizadas, onde a partir de uma visão integrada e balanceada da organização, a estratégia é descrita de forma clara, por meio de objetivos estratégicos, agrupados em quatro perspectivas: Financeira, Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento, que relacionadas entre si, permitem que os gestores percebam a correlação entre as mesmas, de forma a agregar valor futuro.

2. PLANJAMENTO ESTRATÉGICO

O homem, desde os tempos remotos, percebeu a necessidade de se preparar para enfrentar as mais diversas situações e adversidades. Descobriu que, refletir primeiro antes de agir, ampliava as suas chances de obter sucesso e, utilizar de forma mais apropriada os recursos disponíveis.

O planejamento é tão antigo quanto à história. A civilização egípcia, durante a construção das pirâmides elaborou complicados planos e projetos, preocupando-se com vários aspectos como a alimentação de milhares de trabalhadores, escravos e soldado, o transporte de enormes blocos de granito, entre outros.

Fundamentalmente, planejamento é o ato de antecipar-se. É a constatação antecipada de como a situação que se enfrentará será conduzida, que resultado se espera e que providências serão adotadas, caso surja algum imprevisto.

Peter Drucker, assim o resumiu: “o planejamento não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras das decisões presentes”.

Faria (1994, p. 73) sustenta que “planejamento é um processo que impõe a necessidade de fazer no presente as escolhas para as ações do futuro.” Que em síntese é definir, com antecedência, o que se vai fazer.

Os principais elementos que compõem um planejamento são: missão, visão, valores, cenários, objetivos, indicadores e metas.

2.1. Missão

A missão é uma declaração sobre o que a organização é, sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A definição de missão serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas.

Sua definição deve responder as seguintes questões:

- o que a organização faz?
- para quem a organização faz?
- como a organização faz o que faz?

Devem ser levados em conta pelo menos quatro pontos numa boa descrição da missão: as necessidades que a organização procurará satisfazer (necessidades e expectativas dos clientes); os serviços que oferecerá; os clientes que atenderá; a maneira pela qual atenderá a seus clientes (deve estar relacionada aos valores defendidos pela organização).

2.2. Visão

A visão de uma organização define o que ela pretende daqui a alguns anos, representando desta forma as ambições da organização e descrevendo o quadro futuro que se pretende atingir dentro de um período de tempo.

Sendo assim, a visão proporciona o grande delineamento do planejamento a ser desenvolvido e implementado pela organização, sintetizando as aspirações da organização, criando um clima de envolvimento e comprometimento com seu futuro.

Esclarece o que é preciso mudar na organização ou como ela precisa evoluir para que a visão seja concretizada. Uma visão compartilhada une as pessoas e as impulsiona a buscar seus objetivos apesar de todas as dificuldades.

Seu enunciado deve ser claro e objetivo, positivo, desafiador e, em geral, é expresso com verbo no futuro ou no infinitivo. Cada organização deve possuir apenas uma declaração de visão.

2.3. Valores

São idéias fundamentais em torno das quais se constrói a organização.

Representam as convicções, as crenças, aquilo em que as pessoas da organização acreditam.

Os valores permeiam todas as atividades e relações com os clientes. Os valores descrevem como a organização pretende atuar no cotidiano enquanto busca realizar sua visão.

Sinalizam o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe de colaboradores na busca da excelência.

2.4. Cenários

Refere-se à etapa de diagnóstico, considerando variáveis do ambiente interno e externo à organização.

A análise de cenário se divide em ambiente interno (pontos fortes e pontos fracos) e ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Os pontos fortes e pontos fracos são determinados pela posição atual da empresa e se relacionam, quase sempre, a fatores internos. Já as oportunidades e ameaças são antecipações do futuro e estão relacionadas a fatores externos.

O ambiente interno pode ser controlado pelos dirigentes da organização, uma vez que, é resultado das estratégias de atuação definidas pelos próprios membros da organização. Desta forma, durante a análise, quando for percebido um ponto forte, ele deve ser ressaltado ao máximo; e quando for percebido um ponto fraco, a organização deve agir para controlá-lo ou, pelo menos, minimizar seu efeito.

Já o ambiente externo está totalmente fora do controle da organização. Mas, apesar de não poder controlá-lo, a empresa deve conhecê-lo e monitorá-lo com frequência, de forma a aproveitar as oportunidades e na medida do possível minimizar ou evitar as ameaças.

Nesse sentido, Kotler (2000, p. 100) chama a atenção para o fato de que “uma coisa é perceber oportunidades atraentes e outra é ter competência para ser bem sucedido nessas oportunidades”.

A identificação das oportunidades está sujeitas à capacidade da organização de acompanhar tendências e mudanças significativas no mercado. Se por um lado as oportunidades não são percebidas por todas as organizações, por outro, as ameaças parecem ter configuração e visibilidade única para todo o mercado.

2.5. Objetivos

Os objetivos são desafios que, se alcançados, são suficientes para a implementação da estratégia, concretização da visão da organização, e cumprimento da missão pré- estabelecida.

Os mesmos devem ser definidos por pessoas do nível estratégico da organização e determinam onde ela deve concentrar seus esforços. Deve-se escolher um número limitado de áreas, cujos resultados satisfatórios assegurarão um desempenho adequado para a organização.

2.6. Indicadores e Metas

Indicador é uma, informação quantitativa, um parâmetro, utilizados para acompanhar e melhorar os resultados e o desempenho da organização ao longo do tempo.

A partir dos indicadores são traçadas as metas, que representam os resultados a serem alcançados para atingir os objetivos propostos.

O estabelecimento de metas permite um melhor controle dos resultados, pois as mesmas devem ser observáveis, quantificadas por meio dos indicadores, conterem prazos de execução e definição de responsabilidade.

As metas devem possuir algumas características:

- Serem desafiantes, para estimular os executores;
- Terem significado particular à organização, gerando comprometimento e motivação;
- Serem relevantes, indispensáveis para o alcance dos objetivos;
- Claras, evitando ambigüidades sendo passível de entendimento por todos;
- Específicas, gerando resultados observáveis e claros;
- Mensuráveis, podendo ser medidas por meio dos indicadores;
- Temporais, explicitando prazo bem definido; e
- Viáveis, garantindo seu alcance.

A palavra estratégia passa a compor o ambiente das organizações que se deparam com mundo em constantes mudanças, onde as respostas combinadas pelos métodos tradicionais de projeção de análise antecipatória se mostram insuficientes para o novo contexto que se apresenta.

A estratégia, palavra derivada do grego *strategos*, desde sua origem, a 500 anos a.C., sempre este associada a visão militar. Os primeiros escritos sobre a estratégia, que datam de mais de dois mil anos, tratavam da seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares. Esses escritos codificavam e expressavam a sabedoria do sendo comum a respeito das condições ideais para se atacar um inimigo e defender a própria posição (MINTZBERG *et al*, 2002).

A associação da estratégia à administração organizacional, foi impulsionada por Kenneth R. Andrews e C. Roland Christensen, no início dos anos 60, que enxergaram a estratégia como uma forma unificadora que vinculava as áreas funcionais de uma empresa e relacionava suas atividade com o ambiente externo. Posteriormente, após difusão da idéia, e

com o apoio de renomados estudiosos da área, como Igor Ansoff, Alfred D. Chandler Jr. e Peter Drucker, a noção de estratégia, adotou a linha de frente das práticas gerenciais, como um modo de se instituir ações, considerando o ambiente interno e externo das organizações em relação ao futuro que se deseja alcançar.

KOTLER (2000, p. 102), define estratégia como “sendo a criação de uma posição única de valor envolvendo um diferente conjunto de atividades”.

No campo empresarial, pode-se dizer que estratégia é um processo evolutivo de adaptação e interação das organizações com os ambientes internos e externos.

Por exigência de um cenário extremamente competitivo, o raciocínio estratégico instalou-se definitivamente nos processos de gestão.

A estratégia deve permear toda a organização, reconhecendo que existem diversos níveis de formulação estratégica e reforçando a estratégia como um direcionamento de longo prazo que estabelece a base para que as diferentes táticas sejam continuamente direcionadas para um propósito mais amplo.

Com as turbulências vivenciadas a partir da década de 70, iniciou-se uma nova fase no processo gerencial de decisão. Surge a concepção do planejamento estratégico, que parte do princípio de que o futuro não necessariamente representa um avanço em relação ao passado e de que, para sua elaboração, é imprescindível incluir, além das variáveis do ambiente interno das empresas, também as variáveis do ambiente externo, considerando suas várias tendências, e constando como estes ambientes se configuram em ameaças e oportunidades.

O planejamento estratégico, é uma ferramenta de grande valia para qualquer empresa que busca o sucesso em um mercado competitivo, pois destina-se a revelar obstáculos e amenizar as dificuldades existentes para se alcançar os objetivos, abrindo caminhos a serem seguidos pela empresa a longo prazo.

Segundo MOREIRA (1993, p. 13), “qualquer planejamento que se pretenda estratégico parte da determinação de objetivos, políticas e planos da organização para o longo prazo.”

O planejamento estratégico define a filosofia básica da organização no que tange às suas atividades, determina os produtos e/ou serviços a serem oferecidos e trata do planejamento para a aquisição e alocação de recursos críticos como tecnologia e pessoal tanto para implementar os planos como para avaliar os seus impactos.

Segundo Motta (1996), o planejamento estratégico introduz a visão ampla da empresa, conforme sua inserção no contexto social, econômico e político, não estando mais limitado à natureza do negócio ou aos objetivos específicos.

Dois aspectos de caráter relevante que merecem ser destacados no planejamento estratégico são:

- Ampliação do horizonte de tempo para transpor os limites do impacto de objetivos específicos e para visualizar a ação da organização a longo prazo e;
- Criação de novos métodos analíticos e prospectivos para a definição de caminhos alternativos a serem seguidos, não mais se praticando isoladamente as previsões por estudos de tendências, séries históricas e extrapolações estatísticas.

Sem uma estratégia, a empresa não tem um direcionamento a seguir, um rumo, um programa de ação unificado para produzir os resultados almejados, dificultando as tomadas de decisões, pois não há definições de onde se quer chegar.

Com base neste entendimento, pode-se afirmar que o exercício sistemático do planejamento tende a minimizar a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, maximizar a probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos para a organização.

O planejamento estratégico dá unidade aos esforços que a organização realiza criando condições para a transformação de idéias em realidade. Para tanto, é necessário que todos da organização conheçam e assimilem seus elementos, para que possam internalizá-los e comunicá-los adequadamente.

Chiavenato e Sapiro (2004, p. 39) definem planejamento estratégico como “um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando.”

O planejamento pode ser dividido em três fases distintas: planejamento estratégico, tático e operacional.

O planejamento estratégico é definido para objetivos de longo prazo, freqüentemente de cinco anos, e tem como característica estratégias e ações para alcançá-los que afetam a empresa como um todo, contendo poucas informações quantitativas. Num primeiro momento, decide para onde a empresa vai, numa segunda etapa, avalia o ambiente dentro do qual ela operará, e por último, desenvolve estratégias para o alcance dos objetivos propostos.

O planejamento tático, concede aos gestores, objetivos quantitativos mensuráveis.

Normalmente, são elaborados de forma objetiva quanto as relações financeiras que serão alcançadas em um curto prazo, na média de três a cinco anos, contendo estratégias e ações que geralmente afetam somente parte da empresa. Já o planejamento operacional, pode ser definido como um plano detalhado para as operações, normalmente elaborado pelos níveis organizacionais inferiores, como foco nas atividades do dia-a-dia da organização.

A integração do planejamento nos três níveis, estratégico, tático e operacional, vão garantir que sejam tomadas as ações imediatas para o alcance dos objetivos estabelecidos pela empresa.

Nos quadros abaixo, é possível a compreensão das diferenças básicas estabelecidas entre o planejamento estratégico e tático, e entre o planejamento tático e o operacional.

Quadro 1 - Diferenças entre o planejamento estratégico e o planejamento tático

Descriminação	Planejamento Estratégico	Planejamento Tático
Prazo	Mais longo	Mais curto
Amplitude	Mais ampla	Mais restrita
Riscos	Maiores	Menores
Atividades	Fins e Meios	Meios
Flexibilidade	Menor	Maior

Fonte: Oliveira, 2005, p. 49.

Quadro 2 - Diferenças entre o planejamento tático e o planejamento operacional

Descriminação	Planejamento Tático	Planejamento Operacional
Prazo	Mais longo	Mais curto
Amplitude	Mais ampla	Mais restrita
Riscos	Maiores	Menores
Atividades	Meios	Meios
Flexibilidade	Menor	Maior

Fonte: Oliveira, 2005, p. 50.

Segundo Oliveira (2005), a metodologia para elaboração e implementação do planejamento estratégico, pode ser dividida em quatro fases:

Fase I – Diagnóstico Estratégico: nesta fase é verificada a situação atual em que a empresa se encontra, por meio da identificação da visão, de valores, análise externa, análise interna, e análise dos concorrentes;

Fase II – Missão da Empresa: a missão empresarial deve ser estabelecida, juntamente com seus propósitos atuais e potenciais, os cenários devem ser debatidos e estruturados, estabelecendo-se uma postura estratégica, além da macro-estratégia e macro-políticas;

Fase III – Instrumentos Prescritivos e Quantitativos: nesta etapa, as questões básicas são a determinação de onde a empresa quer chegar, por meio de dois instrumentos, o prescritivo e o quantitativo;

Fase IV – Controle e Avaliação: vencidas todas as fases anteriores, esta, tem a função de verificar como a empresa está caminhando para o alcance de seus objetivos.

2.7. O Planejamento e os dispositivos legais

Em função da escassez de recursos nos municípios, obediências à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, exigências do Estatuto da Cidade e Lei Orgânica Municipal e pelas pressões dos munícipes e dos atores sociais, o planejamento estratégico, torna-se imprescindível na administração pública.

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, administrativas, políticas, sociais, ambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um planejamento elaborado para equilibrar essas relevantes temáticas.

Diante dessas relevâncias, a administração pública busca competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas.

Diversos dispositivos legais estabelecem regras para o planejamento. A começar pela Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, que trata do assunto de forma abrangente e sistemática.

No art. 37, aplica o princípio da eficiência, conforme abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Vale ressaltar, que o princípio da eficiência pressupõe o do planejamento, pois é difícil imaginar eficiência sem planejamento.

A Carta Magna, quando trata do orçamento, esclarece a lógica de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, por sua vez, um processo de planejamento, onde há definição de metas, destinações e valores, conforme pode-se observar no artigo abaixo citado:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Decreto-Lei de nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, em seus artigos sexto e sétimo, trata do planejamento como princípio fundamental e da necessidade de sua observância na elaboração de todas as atividades governamentais.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

a) plano geral de governo;

b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

c) orçamento-programa anual;

d) programação financeira de desembolso.

As organizações, tanto públicas como privadas, quando abordavam o planejamento estratégico acabavam por utilizá-lo da mesma forma que usavam a visão clássica do planejamento, ou seja, como um instrumento racional analítico, sofisticado, centralizado, acessível apenas ao topo da organização, e delegado a assessorias especializadas em planejamento, com a função de elaborar planos e de estabelecer sistemas de controle. (MOTTA, 1996, p. 90).

3. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público originou-se na Inglaterra, em 1215, por meio do surgimento da chamada Carta Magna de São João Sem Terra, proibindo o rei de cobrar impostos sem a autorização do Conselho, formado por membros da nobreza, e que posteriormente, transformou-se em Parlamento.

No período compreendido entre os anos 1628 e 1689, o Parlamento passou a ter o poder de criar e autorizar a cobrança de tributos, e as despesas do governo, caracterizando assim o surgimento do orçamento. Nesta época, o orçamento era visto apenas como instrumento utilizado pelo Estado para demonstrar as previsões de receitas e autorizações de despesas, não contemplando os aspectos de planejamento, controle e fiscalização.

Em 1920, nos Estados Unidos, surgem os primeiros estudos sobre orçamento público. Por meio da Revolução Industrial, a gestão empresarial desenvolve-se em grandes proporções, gerando inúmeras técnicas de gestão e elaboração do orçamento.

No Brasil, as duas últimas décadas, período em que o Estado tem exercido com maior intensidade seu papel de interventor, regulador e empreendedor do desenvolvimento da economia nacional, o orçamento público tem sido alvo de grandes discussões.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cresce a preocupação com os elementos direcionadores do processo de desenvolvimento econômico.

A palavra orçar significa “calcular, avaliar, fazer estimativas de gastos, aproximar-se, chegar ou atingir”; enquanto a palavra público, quer dizer “de todos”.

Assim o orçamento tem o objetivo de calcular os gastos que serão realizados, a partir dos recursos disponíveis, dirigidos por todos, ou por seus representantes eleitos.

No Brasil, o orçamento público é realizado pelo Poder Executivo, e aprovado pelo Poder Legislativo, ambos compostos por pessoas que representam os cidadãos.

Para Kohama (2003), o orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico.

Hoje, compreendido como uma peça de natureza legal, o orçamento público, identifica a quantidade e origem dos recursos financeiros disponíveis para o uso do setor público

governamental, direcionando a aplicação dos recursos disponíveis em cada exercício financeiro, com base em programas previamente elaborados, assumindo a posição de instrumento contábil e base para o processo gerencial.

Politicamente, representa o resultado das conquistas alcançadas entre as forças sociais organizadas, que buscam ampliar os retornos resultantes da aplicação dos recursos administrados pelo governo; além de uma peça econômico-financeira, exercendo grande influência sobre os ciclos econômicos.

Para que o orçamento público, expresse de forma fiel os programas de um governo, agindo eficazmente na ação estatal que busca o desenvolvimento econômico e social, vindo de encontro as soluções esperadas pela população, é indispensável que obedeça a determinados princípios no processo orçamentário.

Princípios orçamentários são linhas norteadoras, premissas, que devem ser observadas na geração e execução da lei orçamentária.

De acordo com Sanches apud Ferreira (2000), princípio orçamentário é “um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade...”.

- Princípio da anualidade/periodicidade: o orçamento público deve ter vigência limitada a um exercício financeiro;
- Princípio da unidade/totalidade: o orçamento deve ser único, contendo todas as receitas e despesas;
- Princípio da universalidade: todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União, Estados ou Municípios, seus fundos, órgãos e entidade da administração direta e indireta devem estar contempladas;
- Princípio da exclusividade: a lei orçamentária deve tratar exclusivamente à previsão das receitas e à fixação das despesas;
- Princípio da especificação: as receitas e despesas devem ser discriminadas, demonstrando a origem e aplicação dos recursos, as exceções as este princípio cabem exclusivamente aos programas especiais de trabalho e a reserva de contingência;
- Princípio da publicidade: o acesso as informações contidas no orçamento são garantidas a qualquer interessado, devendo ser divulgado para o conhecimento público e para validar enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e execução de despesas;

- Princípio do equilíbrio: buscando assegurar que as despesas não sejam superiores à previsão das receitas, fazendo que o orçamento esteja sempre equilibrado;
- Princípio do orçamento bruto: para o efetivo controle financeiro do orçamento, todas as receitas e despesas devem constar no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução;
- Princípio da não vinculação das receitas: nenhuma receita poderá ser reservada para atender determinado gasto, evitando a redução do grau de liberdade do planejamento, com exceção das receitas de impostos, vinculadas a despesas específicas, de caráter obrigatório conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 158, 159 e 212.

Todo o orçamento público, seja ele municipal, estadual ou federal, é constituído pelo o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), constituindo um ciclo orçamentário.

Buscando o nível máximo de satisfação da população o Estado por meio da produção de bens e serviços orientados a provocar mudanças positivas nas condições de vida da população, baseado num processo acelerado e permanente de mudanças, utiliza métodos e técnicas para aplicar ações que alcancem os resultados esperados.

Para Silva (1973), falando-se sobre ciclo orçamentário, quer expressar-se a idéia de um conjunto de atividades peculiares ao processo orçamentário, que se sucedem no tempo e repetem com as mesmas características, de período em período.

Os ciclos são dinâmicos, por serem constantemente ajustados de acordo com as políticas exercidas e a mudanças no cenário macroeconômico; complexos, por englobarem fatores econômicos, legais, contábeis, financeiros, políticos e contábeis, e altamente diversificado, por envolver um grande número de temáticas, distribuídas em inúmeras ações de governo.

Todo este leque de procedimentos envolve pelo menos sete etapas: a elaboração de agenda de intervenção do governo, o planejamento das ações, a formatação da peça orçamentária pela burocracia estatal, o processo legislativo, a execução orçamentária e financeira, o controle das ações e a avaliação das etapas do processo.

A elaboração de agenda de intervenção do governo é o ponto de partida do ciclo, onde as políticas das prioridades orientarão as ações futuras adotadas pelo governo. Após a definição da agenda, a burocracia estatal constrói elabora as alternativas de ações que serão submetidas á apreciação, avaliação e julgamento do Poder Executivo e da sociedade civil.

Este planejamento passa pela elaboração do PPA, LDO E LOA, que será aprovado pelo Legislativo, transformando o planejamento em lei. A aprovação desta lei, de caráter formal, controla o Executivo, das três esferas de poder, quanto ao limite máximo de gastos, não os obrigando a realizar as despesas autorizadas.

O orçamento, antes de ser votado pelo Legislativo, é formatado, organizando os elementos do planejamento, de acordo com as exigências legais, impostas pela legislação orçamentária. Responsável por apreciar, analisar, propor emendas, emitir parecer e votar, o Legislativo, encaminha a peça orçamentária ao Chefe Executivo para sanção.

A execução orçamentária consiste na realização das ações previstas no orçamento através da arrecadação da receita e realização das despesas, observando-se as três etapas nela contida, que são o comprometimento da dotação disponível, na fase orçamentária, a aquisição ou realização do objeto no nível físico, e finalmente no âmbito financeiro, o pagamento da despesa.

O controle das ações acima citadas é exercido ao longo do ciclo, e seu produto final, servirá de orientação para a avaliação do desempenho da gestão governamental. O agente verificador, através de critérios estabelecidos, avaliará o desempenho dos atos governamentais, permitindo o aprimoramento ou o redirecionamento os procedimentos a fim de propiciar o alcance dos objetivos propostos.

3.1. Plano Plurianual - PPA

O PPA é um instrumento de planejamento da esfera pública, determinado através da Constituição Federal e elaborado para um período de quatro anos, coincidindo os três primeiros anos do PPA, com os três últimos anos do mandato do administrador que elabora o referido Plano, sendo o ultimo ano do Plano, executado no primeiro exercício do mandato do próximo gestor público, para que evitar a descontinuidade dos programas governamentais na transição de um governo para o outro.

De acordo com o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, a Lei que instituía o Plano Plurianual, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, baseando-se em uma estrutura de gastos plurianual, constituindo a base para elaboração do orçamento.

Este deve ser elaborado, contendo a delimitação e a enunciação das diretrizes genéricas e abrangentes, com os respectivos objetivos, programas, ações, metas e valores financeiros, possibilitando abranger as ações governamentais que se deseja executar em um período de quatro anos.

Pode-se dizer que o PPA é uma integração entre planejamento e orçamento para um período de quatro anos, onde todas as ações do governo estão estruturadas em programas visando a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período estabelecido, sendo um instrumento de organização da atuação governamental, articulando um conjunto de ações que buscam a concretização de um objetivo preestabelecido e controlado através de indicadores, buscando a solução de um problema ou atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Os programas a serem incluídos no PPA surgem da identificação de um problema, que pode ser uma demanda da sociedade ou de algum outro setor. Após ser identificado o problema, o programa deve ser criado, tendo um objetivo e um indicador, que irá mensurar os resultados ao longo da execução do programa.

Organizar as ações de governo em forma de programas, admite maior racionalidade e eficiência na administração pública, permitindo a identificação com mais facilidade dos resultados e benefícios gerados a sociedade, além de demonstrar maior transparência no uso do recurso público.

Após a criação do programa, deverá ser estabelecido quais as ações que serão necessárias para solucionar ou minimizar os problemas encontrados.

Dentro de cada programa devem ser identificadas as ações sob forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. Cada projeto ou atividade deverá estar associado um produto (bens ou serviços), quantificados por sua unidade de medida, o que dará origem às metas.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Conforme a Lei nº 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil, correspondendo ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

O Poder executivo é responsável pelo envio do projeto de lei do PPA ao Legislativo, para análise e aprovação mediante lei ordinária, no período de 02 de fevereiro a 31 de agosto, devendo ser devolvida para sanção do Executivo até o dia 22 de dezembro.

Desta forma, o planejamento para o desenvolvimento local, não deve ser entendida como imutável, sendo passível de modificações em função de alterações relevantes nos ambientes interno e externo no qual o município está inserido. Estas alterações dependem da aprovação do Poder Legislativo, mantendo-se sempre alinhado com os demais instrumentos de planejamento, definidos com Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Assim como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO serve de orientação para elaboração do orçamento, adequando as diretrizes e objetivos estabelecidos no PPA, definindo as metas em programas e estabelecendo parâmetros para a aplicação do recurso orçamentário.

Diferente do que ocorre no PPA, a LDO é elaborada apenas para um exercício financeiro, porém seus efeitos podem extrapolar um ano, tendo em vista que uma de suas funções é estabelecer direção para elaboração da Lei Orçamentária.

Com base no artigo 165, § 2 da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e disporá sobre alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ainda, nos termos da Carta Federal de 1988, ficaram reservadas para a LDO, outras matérias que terão grande influência na elaboração do projeto de lei orçamentária, por meio do estabelecimento de parâmetros para a iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo, fixação dos limites para elaboração de propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público, além de conter a autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, com exceção de empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que entrou em vigor em 05 de maio de 2000, a LDO, passou a dispor também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critério e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e das condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Também através da criação da LRF, dois anexos passaram a integrar a LDO, o anexo de metas físicas e ao anexo de riscos fiscais.

Cabe ao Poder Executivo, encaminhar ao Legislativo, o projeto de lei para discussão e aprovação. O prazo para esta remessa está previsto no artigo 35, § 2, inciso II da Constituição Federal de 1988 que estabelece o período de 02 de fevereiro a 15 de abril, devendo este, ser devolvido ao Executivo, até 17 o final do primeiro período da sessão legislativa.

3.3. Lei Orçamentária Anual - LOA

A última etapa da elaboração do orçamento público é a Lei Orçamentária Anual – LOA, onde todos os órgãos das três esferas de governo, sejam eles, bancos, empresas, secretarias, diretorias e ministérios, precisam elaborar a proposta de orçamento do ano seguinte.

Conforme Kohama (2003), a lei de orçamentos anuais é um instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados, visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

A LOA é um documento que formaliza o conjunto de decisões políticas relativas as fontes de recursos repassados ao setor governamental e a aplicação dos mesmos em bens e serviços, cujo destino final deve ser a satisfação do interesse público, estimando as receitas e autorizando as despesas de forma detalhada, de acordo com a previsão de arrecadação.

Tendo como base o PPA e a LDO, e as informações que os norteiam, a LOA deve ser um instrumento de planejamento gerencial e não uma mera formalidade legal. Baseado em lei, e previsto na Constituição, deve obedecer aos princípios da unidade, universalidade, anualidade e exclusividade, abrangendo o orçamento fiscal, de investimento e o orçamento da seguridade social.

Cabe a todas as unidades da administração pública, definir as prioridades de gastos. Nem sempre o orçamento é cumprido em sua totalidade, influenciados por fatores como a arrecadação da receita, pressões políticas, calamidades naturais, comoções internas, dentre

outras. Caso haja necessidade de realização de despesa acima do limite que está previsto em lei, o Poder Executivo deverá submeter ao Legislativo um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo os anexos previstos na Lei n° 4.320/64, e suas regulamentações, a LOA, deixou de ser mera formalidade, tornando-se um importante instrumento de planejamento estatal, especialmente quanto à classificação da receita e da despesa, descrita na Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, Portaria Interministerial STN/SOF n° 163, de 4 de maio de 2001 e a Portaria Conjunta n° 3, de 14 de outubro de 2008.

A classificação orçamentária da despesa dá aos programas estabelecidos no plano plurianual um novo papel no planejamento, permitindo retratar os objetivos do governo, que devem ser criados por cada ente federado segundo seu próprio plano. Essas ações dividem-se em projetos, atividades e operações especiais, que buscam no PPA, indicadores e metas.

Tal classificação, procura demonstrar o orçamento dentro de uma sistemática lógica de apresentação, visando também à consolidação das contas públicas, dentro da classificação das despesas e receitas.

A despesa orçamentária estrutura-se em quatro classificações distintas, a classificação institucional, funcional, funcional programática e natureza da despesa orçamentária que podem ser entendidas como:

- Classificação institucional: reflete a estrutura da organizacional de alocação dos créditos orçamentários, dividindo-se em órgão orçamentário e unidade orçamentária. Entende-se como unidade orçamentária o conjunto de serviços subordinados ao mesmo órgão que receberão dotação própria. As dotações por sua vez, estão relacionadas nas unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.
- Classificação funcional: desmembra as dotações orçamentárias em função e sub-função, de acordo com a área de ação governamental que a despesa será realizada. Esta classificação é a mesma para as três esferas de governo, propiciando a consolidação nacional dos gastos públicos.
- Estrutura Programática: sua estrutura é baseada nas ações de governo, orientando a realização dos objetivos estabelecidos no PPA. Baseados na Portaria MOG n°42/99, União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão estabelecer sua própria estrutura de organização dos trabalhos. A estrutura programática deve ser

formada por um programa e uma ação. O Programa é o elo entre o plano plurianual e o orçamento. As ações são o instrumento pelo qual os programas são realizados, sendo subdivididas em atividade, projeto ou operações especiais.

- Natureza da Despesa Orçamentária: tem por finalidade indicar a alocação de recursos para investimento ou custeio, sendo composta pela categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa, estando regulamentada na Portaria Interministerial STN/SOF nº163, de 04 de maio de 2001 e suas atualizações.
- As receitas são classificadas de acordo com sua natureza e detalhada de acordo com sua codificação:
- Codificação da Natureza da Receita: serão identificados por números de código decimal, classificando-a de forma a refletir o fato gerador que ocasionou o ingresso dos recursos nos cofres públicos. Buscando facilitar a identificação da natureza da receita, a codificação é composta dos níveis de categoria econômica, origem, espécie, rubrica, alínea e sub-alínea.

O orçamento deve ser elaborado e enviado ao Legislativo até 31 de agosto de cada ano, conforme artigo 35, §2, III, ADCT, ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, devendo ser votado até o final de cada legislatura, ou seja, 15 de dezembro.

3.4. Execução Orçamentária e Financeira

Executar o orçamento é realizar as despesas públicas nele previstas, e somente estas, e seguir fielmente os três estágios previstos na Lei 4.320/64, que são: empenho, liquidação e pagamento. Para que qualquer despesa seja realizada, esta deve ter sido legalmente e oficialmente prevista e autorizada pelo Poder Legislativo.

A execução orçamentária e financeira, muitas vezes é interpretada de forma equivocada, por ocorrerem ao mesmo tempo, uma vez que uma está atrelada a outra. Havendo crédito orçamentário e não existindo recurso, a despesa não poderá ser realizada, da mesma forma, havendo recursos financeiros disponíveis e indisponibilidade de orçamento, não se pode gastar.

A utilização dos créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual pode ser entendida como execução orçamentária, enquanto a utilização dos recursos financeiros,

buscando atender aos projetos e atividades das unidades orçamentárias, deve ser entendida como execução financeira.

O processo orçamentário, está embasado na Constituição Federal de 88 que determina o planejamento das ações do governo por meio do PPA, LDO e LOA.

A primeira etapa da execução orçamentária é o empenho. Definido por meio da Lei 4.320/64, como um documento onde se registra as despesas realizadas pela administração pública, o empenho deve conter informações sobre o fornecedor, valor e descrição do bem e/ou serviço. O valor empenhado, é vinculado a um elemento de despesa de um projeto orçamentário contido no orçamento, reduzindo o valor disponível, evitando assim, a sobreposição de valores. Emitido em ordem seqüencial e cronológica, deve ser prévio à realização da despesa, não podendo exceder o limite dos créditos concedidos. No empenho, o ordenador da despesa cria a obrigação de pagamento, de acordo com as condições contratuais estabelecidas.

O empenho pode se global, quando as despesas estão sujeitas a parcelamentos; ordinário, quando o valor é previamente conhecido e o pagamento ocorrerá de uma só vez e por estimativa, quando o valor não pode ser determinado a priori.

Atualmente, tem sido habitual, o uso do pré-empenho, que antecede este estágio, visando assegurar o crédito durante o período em que o bem e/ou serviço está em processo licitatório, fase está, comumente demorada do processo de aquisição, porém obrigatória.

O segundo estágio da despesa pública é a liquidação; mesmo estando a despesa legalmente empenhada, há a necessidade de verificação da prestação de serviço e/ou a entrega dos bens, comprovando que o credor cumpriu todas as obrigações constantes no empenho. Este procedimento só acontece após o recebimento da nota fiscal e conferência por parte da administração pública.

O pagamento é a efetivação da liquidação, onde a administração pública extingue a obrigação com o credor, podendo ser efetuado pela tesouraria, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos especiais, por meio de adiantamento.

3.5. Acompanhamento e Controle Orçamentário

A fase moderna da organização política do Estado em forma de república, gera a todos que administram os bens públicos, o dever de prestar contas.

Para que possam prestar contas sem receio, os gestores públicos precisam estar bem informados sobre os atos e fatos ocorridos durante sua administração. Da mesma forma, precisam possibilitar meios para que a sociedade acompanhe o que foi realizado.

O acompanhamento dos atos e fatos da administração pública, é feita por meio de controle, que assegura o alcance dos resultados almejados.

O controle é à base da administração, de tal modo que sua inexistência, ou deficiência, terão reflexos diretos nas demais funções. Se o sucesso repousa na eficiência dos programas de controle, os resultados medíocres ou desastrosos têm como principal responsável as falhas de controle.

Para Remyrech (2005), É bom administrador aquele que sabe tirar proveito do controle, pois através dele obtém informações sobre o plano organizacional, quanto à sua dinâmica e eficácia; sobre a execução dos projetos e atividades, se está de conformidade, ou não, com o planejamento; sobre o comportamento dos agentes e promotores da execução de projetos e de atividades, e do seu grau de adesão às políticas da Administração; sobre o comportamento da ação executiva e do nível de consecução das metas estabelecidas; e sobre os resultados obtidos, em confronto com as metas planejadas.

Nem sempre é possível seguir o rumo traçado. Vivemos em constantes mudanças, que temos que nos adequar se não pudermos controlá-las. Desta forma é necessário acompanhar os desvios, analisá-los e corrigi-los na medida do possível.

O orçamento, está embasado no planejamento, o que obriga os gestores a pensar a frente, estabelecendo expectativas definidas como base para o acompanhamento e controle das ações, ajudando-os a coordenar seus esforços, de forma a atingir os objetivos propostos.

As ações realizadas pelo setor público envolvem um conjunto de procedimentos que tem como objetivo o acompanhamento e a identificação das ações relativas ao ciclo das políticas públicas, que foram previamente planejadas e executadas de acordo com o interesse dos atores políticos, e que devem produzir os resultados esperados.

A avaliação do orçamento deve considerar a legalidade dos atos como também o atendimento das metas pré-estabelecidas, tanto físicas como financeiras.

O controle sobre as ações realizadas é uma função administrativa, com o objetivo de acompanhar e identificar se o que foi proposto está sendo realizado conforme os preceitos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Neste sentido, Grateron (1999) afirma que o setor público tem a obrigação de fornecer serviços públicos e gratuitos com o intuito de satisfazer um amplo leque de necessidades

sociais em contínua expansão, exigindo uma gestão rigorosa dos recursos públicos para poder cumprir suas obrigações sociais.

As ações de controle podem ser desenvolvidas, antes, durante e depois da execução das políticas públicas. Se aplicada inicialmente, no momento de elaboração, formulação e aplicação, podem evitar a adoção de procedimentos que sejam técnica ou politicamente inadequados. Durante a execução das ações, o controle pode demonstrar situações não desejadas, possibilitando a correção das mesmas.

Controlar o orçamento público após este ter sido executado, pode fornecer informações úteis no ajustamento de procedimentos de ações futuras, como também pode servir para responsabilizar legal e politicamente, os agentes responsáveis pela utilização imprópria do recurso público.

Para que o controle possa ser executado, algumas condições são relevantes para a obtenção dos resultados: a clareza na definição dos procedimentos relativos à execução das ações previstas, objetivos e metas bem definidos, critérios pré-estabelecidos para avaliação dos resultados, método ágil e eficiente de processamento das informações, e decisões ágeis, permitindo o ajuste das ações.

A Lei 4.320/64 expõe sua preocupação com a transparência dos resultados obtidos pelos órgãos públicos.

O gestor público, deve ser rigoroso no atendimento aos limites dos recursos orçados, além de otimizar a aplicação destes recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades das organizações públicas. O controle da execução orçamentária, assume um caráter norteador das ações executadas, e quando acompanhado de forma sistemática possibilita a avaliação.

Na maioria das vezes, o sistema de avaliação utilizado pelos órgãos públicos, considera apenas os custos incorridos, encontrados nos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64.

A avaliação da gestão pública distingue-se da realizada no setor privado, principalmente em função da primeira, possuir vários objetivos, onde a ênfase nos resultados financeiros de cada exercício, não expressa a eficiência e eficácia de suas atividades.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder, deverão fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas em lei, no que se refere ao atingimento de metas na LDO.

Observa-se uma preocupação tanto com os aspectos legais dos atos do governo, quanto ao acompanhamento das ações do gestor público. Desta forma, o orçamento público deve ser entendido não apenas como um ato legal, mas como ferramenta gerencial, que demonstre expectativas definidas, que servirão para o julgamento do desempenho a posteriori.

4. *BALANCED SCORECARD*

Até o início do século XX, a evolução das organizações ocorria internamente.

Vários estudiosos da área, a exemplo de Taylor, Faiol e Ford, detinham suas atenções nos processos internos da organização, visando minimizar custos e melhorar a produtividade.

Esse olhar predominantemente para dentro, advinha de um ambiente externo com poucas mudanças, o que não demandava preocupações ou influências no ambiente interno.

Na segunda metade do século XX, com o avanço científico e tecnológico, mudanças no meio externo tomaram proporções significativas, obrigando os administradores a gerirem tantos os processos internos, como as mudanças que estavam ocorrendo no ambiente externo.

Neste novo cenário, onde os métodos existentes para avaliar o desempenho empresarial eram baseados em indicadores contábeis/ financeiros, as organizações se obrigaram a buscar novas formas de se obter uma visão mais abrangente do negócio, garantindo sua permanência do mercado.

A literatura aponta a década de 50, como marco da mudança das formas de avaliação de desempenho, em função do grande número de críticas aos tradicionais sistemas contábeis.

O descontentamento com as formas tradicionais de avaliação do desempenho organizacional tornou-se mais intenso a partir dos anos 80, onde executivos coordenam estudos para identificar as mensurações primordiais do desempenho, identificando áreas-chave de resultados bastante abrangentes. Outra transformação que ocorreu nessa década e que possibilitou as mudanças na mensuração do desempenho foi o avanço da tecnologia da informação, que possibilitou às organizações gerar, armazenar, analisar e difundir mais informações e de fontes diversas.

Percebe-se que os indicadores contábeis/ financeiros, apesar de importantes por acompanharem o patrimônio físico das empresas, como equipamentos e estoques de matéria-prima, não eram suficientes para garantir o sucesso de uma organização por serem pouco eficientes na elaboração de relatórios que demonstrem os patrimônios intangíveis, tais como, marca, reputação, imagem social, capacidade de adaptação às mudanças tecnológicas e capacitação do pessoal.

Como os patrimônios intangíveis representam uma porção em ascensão no valor de mercado de uma organização, há uma demanda por indicadores que possam melhor demonstrar o comportamento e a evolução deste tipo de patrimônio.

Neste contexto, e com a finalidade de mensurar os ativos financeiros e não financeiros surgem metodologias, como o *Balanced Scorecard* – BSC.

O termo "*scorecard*" significa quantificar o desempenho através de indicadores e o "*balanced*", pode ser traduzido como balancear, equilibrar.

Desta forma, BSC (*Balanced Scorecard*) é uma sigla que pode ser traduzida para Indicadores Balanceados de Desempenho, ou ainda para Campos (1998), Cenário Balanceado, onde a somatória das medidas de resultados e dos vetores de desempenho tornarão possível o alcance dos objetivos das organizações, criando valor futuro.

O *Balanced Scorecard*, foi concebido na década de 90, a partir de um projeto denominado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, ou seja, Medindo a Performance nas Organizações do Futuro, patrocinado pela unidade de pesquisa da empresa KPMG (hoje chamada *Bearing Point*), e desenvolvido pelo Instituto *Nolan Norton*.

O estudo deste método foi conduzido por David Norton e Robert Kaplan com a participação de representantes de doze empresas, pelo período de um ano, com o objetivo de criar um modelo de medição de desempenho que adicionasse aos indicadores contábeis/financeiros, medidas de desempenho relativas a prazos de entrega, qualidade, melhoria de processos e desenvolvimento de novos produtos e/ou serviços.

Com o avanço dos estudos, esta metodologia de mensuração de desempenho, foi direcionada para um *scorecard* multidimensional.

Posteriormente, passou a ser chamado de *Balanced Scorecard*, por estabelecer o equilíbrio (balanceamento) entre: objetivos de curto prazo e de longo prazo, indicadores financeiros e não-financeiros, indicadores de resultado e tendência e perspectivas internas e externas.

Este método, quando aplicados nas empresas Rockwater e FMC Corporation, passaram além de medir desempenho, comunicar novas estratégias alinhado as empresas as mesmas, tornando-se um instrumento eficaz de comunicação e alinhamento da estratégia organizacional.

A difícil tarefa de executar a estratégia exige a criação de instrumentos que a traduzam em uma linguagem comum a todos da organização, possibilitando a sua execução e gestão. Nesse contexto, o BSC surge como catalisador, pois o formato no qual o *Balanced Scorecard*

traduz a estratégia, ajuda a organização a identificar os pontos mais críticos, medir o desempenho dos objetivos e auxilia na tomada de decisões estratégicas, proporcionando a complementação do ciclo de gestão.

Portanto, o conceito de BSC baseia-se nas três dimensões no tempo: ontem, hoje e o amanhã, caracterizando-se um sistema que materializa a visão e o crescimento por meio de uma prescrição clara sobre o que as empresas deveriam medir para equilibrar a perspectiva financeira e não financeira, proporciona às partes interessadas uma visão rápida, porém abrangente, de toda a unidade de negócio.

Tais medidas devem ser interligadas para comunicar um pequeno número de temas estratégicos amplos, como o crescimento da empresa, a redução de riscos ou o aumento de produtividade, que derivam da visão e da estratégia da empresa, as quais impulsionam o desempenho futuro, enquanto o modelo tradicional de medidas financeiras continua relatando acontecimentos passados.

Com todo o sucesso apresentado, o *Balanced Scorecard*, foi consagrado como um poderoso sistema de gestão estratégica.

Para seus idealizadores, Kaplan e Norton (1998, p.120), “o *Balanced Scorecard* nasceu como um novo sistema de medição de desempenho com base em indicadores financeiro e não financeiros e acabou tornando-se um novo sistema gerencial.”

Para Campbell, citado por TEIXEIRA (2003, p.29), o BSC é parte de um sistema de gerenciamento de desempenho. É uma ligação entre cada empregado e a visão da empresa. É um caminho para medir o grau no qual a visão e a missão são alcançadas. Para ele, um bom BSC reflete o plano estratégico, fornece uma estrutura que ajuda a moldar o comportamento do trabalho e permite a cada pessoa medir seu desempenho individual.

Segundo Kaplan e Norton (1997), constata-se que o uso do BSC pode ser utilizado para:

- Esclarecer e obter consenso em relação à estratégia;
- Comunicar a estratégia a toda a empresa;
- Alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia;
- Associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais;
- Identificar e alinhar as iniciativas estratégicas;
- Realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas;
- Obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la;

A implementação do BSC na organização traz consigo uma mudança cultural e estrutural, tanto na forma como vemos a organização, quanto como desenvolvemos e executamos a estratégia.

A estrutura do BSC ampliou-se de acordo com a evolução do método. Inicialmente, era composto por quatro perspectivas que sugeriam o desenvolvimento de medidas generalistas para acompanhamento do desempenho organizacional. Posteriormente, incorporou a estratégia à mensuração de desempenho, as relações de causa e efeito, os quatro processos gerenciais, os cinco princípios que a liderança deve compreender e implementar, e os mapas estratégicos, representando as quatro perspectivas e suas inter-relações.

4.1. As quatro perspectivas

O BSC almeja o equilíbrio (harmonização) entre os objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências, e entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

O *Balanced Scorecard*, mede o desempenho das organizações por meio de quatro perspectivas equilibradas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, permitindo desta forma que a empresa acompanhe o desempenho financeiro e ao mesmo tempo o avanço na construção de capacidades e na aquisição de ativos intangíveis.

A vinculação entre as medidas das quatro perspectivas, demonstra que o *scorecard*, não é apenas um conjunto aleatório de medidas misturadas ao acaso, mas sim medidas interligadas que comunicam a estratégia organizacional.

O método permite, detalhadamente, que os gerentes observem a empresa sob quatro perspectivas importantes:

- Como os clientes vêem a empresa;
- Em que a empresa deve se melhorar;
- Como continuar melhorando e agregando valor;
- Como os acionistas vêem a empresa (perspectiva financeira);

4.2. Perspectiva Financeira

Para sermos bem-sucedidos financeiramente, como deveríamos ser vistos pelos nossos acionistas?

A Perspectiva Financeira destina-se a responder as questões sobre como os acionistas vêem a organização e quais são os objetivos financeiros que deverão ser alcançados para um desempenho financeiro da empresa a contento. Já quando se trata de organizações sem fins lucrativos o objetivo passa a ser a auto-sustentabilidade.

Os objetivos e medidas financeiras retratam as metas de longo prazo da empresa indicam se a estratégia adotada pela empresa, bem como sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiro.

O BSC permite que os executivos detalhem quais os indicadores servirão para medir o sucesso da empresa a longo prazo, como também quais as principais variáveis que impulsionarão os objetivos de resultado a longo prazo.

Os objetivos podem variar de acordo com o estágio em que se encontra a organização, no que diz respeito ao ciclo de vida dos negócios, que podem ser divididos em três estágios distintos: de crescimento, de sustentação e da colheita.

- Estágio de Crescimento – as empresas que se encontram na fase inicial de seu ciclo de vida, apresentam produtos e/ou serviços com grande potencial de crescimento. Para obterem proveito deste potencial, torna-se necessário, investimentos consideráveis para criação de infra-estrutura, implantação de novos processos e ampliação da fatia de mercado. Os objetivos globais para empresas nesta fase, são o crescimento da receita e aumento das vendas.
- Estágio de Sustentação – fase em que se encontra a maioria da empresas; que buscam através de suas atividades a lucratividade, retorno sobre investimentos, melhoria nos processos internos e cujo principal objetivo são os excelentes retornos sobre o capital investido.
- Estágio da Colheita – nesta fase, as empresas encontram-se no nível da maturidade, colhendo os investimentos realizados nas duas fases anteriores, não investimento significativamente, mas mantendo os equipamentos e capacidades conquistadas. Nesta etapa, o objetivo principal é a maximização do fluxo de caixa e redução da necessidade de capital de giro.
- Cabe aos gerentes identificar, antes da implantação do BSC, o ciclo de vida em que sua organização se encontra, para estabelecer objetivos e indicadores adequados.

4.3. Perspectiva Cliente

Para alcançarmos nossa visão, como deveríamos ser vistos pelos nossos clientes?

A Perspectiva Cliente destina-se a responder a questão sobre como a organização é vista por seus clientes e quão bem ela atende as necessidades destes. Geralmente, os clientes vêem a organização em termos de tempo, qualidade, desempenho e custo.

Nesta perspectiva, são contemplados os indicadores que traduzem o quanto a empresa gera de ganhos para os clientes. São utilizados como principais indicadores, a satisfação dos clientes, participação no mercado, índice de fidelização à marca, captação de novos clientes, volumes de venda e lucratividade.

Para Campos (1998, p. 88), “além de satisfazer e encontrar os clientes, os gestores precisam transformar a missão e a estratégia de suas empresas em objetivos específicos baseados no mercado e nos clientes-alvo.” Esses objetivos, valores, metas e medições, ao serem incluídas no Cenário Balanceado (BSC), na perspectiva dos clientes, passam a representar para toda a organização a missão e a estratégia da empresa para ser bem sucedida nos segmentos de mercado e com os tipos de clientes selecionados.

É preciso identificar quais os melhores segmentos de clientes nos quais devemos competir, pois a tentativa de abranger um leque extenso de segmentos tende a ser ineficiente.

O segmento de clientes bem identificado garantirá as receitas previstas nos objetivos financeiros da organização.

4.4. Perspectiva Processos Internos

Para satisfazermos nossos acionistas e clientes, em que processo de negócios devemos alcançar a excelência?

A Perspectiva Processo Interno, destinam-se a monitorar os processos críticos que impulsionam a organização a gerar valor, e são indispensáveis para se alcançar os objetivos da empresa, afim de satisfazer os clientes e os acionistas da organização. São nestes processos que a organização deve concentrar seu esforço para atingir a excelência.

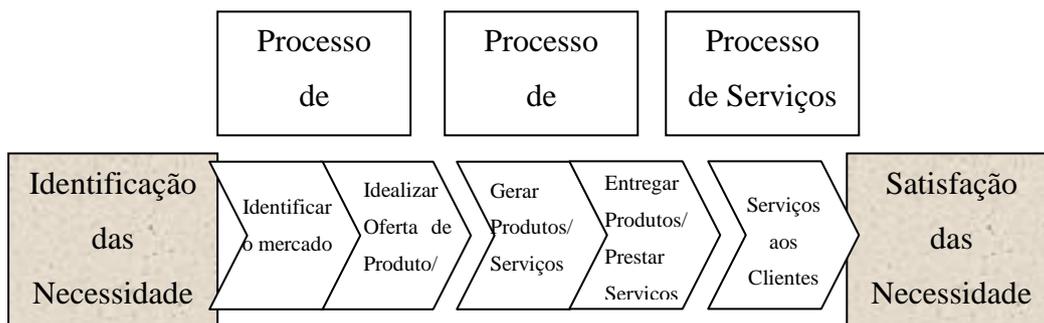
Diferente do que a maioria das ferramentas existentes, o *Balanced Scorecard*, não se limita aos processos existentes, admitindo a criação de novos processos nos quais a empresa poderá se beneficiar para alcançar os objetivos traçados nas perspectivas do financeira e do cliente.

De acordo com Kaplan e Norton (1997, p.99):

as empresas tentam melhorar a qualidade, reduzir os tempos de ciclo, aumentar a produção, maximizar a produtividade e reduzir custos de seus processos de negócio. Portanto, a concentração exclusiva em ganhos de tempo de ciclo, produtividade, qualidade e custos dos processos existentes talvez não leva a competências exclusivas. Para que a empresa tenha clareza na identificação dos processos críticos e vitais, nos quais deverá se destacar e criar excelência, é recomendada a construção de uma cadeia de valor dos processos internos, iniciando-se pelo processo de inovação, processo de operação e por último como o serviço de pós-venda.

A cadeia de valor, considera os processos de transformação que sofrem os insumos quando em cada etapa, gerando gradativamente maior valor ao cliente, podendo ser observada em três fases distintas: inovação; operações e pós – venda

Figura 1- Modelo Genérico de uma Cadeia de Valor



Fonte: Kaplan e Norton (1997, p.10).

4.5. Perspectiva Aprendizado e Crescimento

Para alcançarmos nossa visão, como sustentaremos nossa capacidade de mudar e melhorar?

Nesta perspectiva, são abordados objetivos a respeito de como a organização deve aprender, aperfeiçoar e inovar para que possa atingir seus objetivos estratégicos.

Esta perspectiva descreve os objetivos traçados para a empresa crescer e aprender. Seus objetivos e medidas de desempenho são forças que vão mover a empresa no sentido de criar a infra-estrutura de que a organização precisa para alcançar os ambiciosos objetivos

definidos nas perspectivas financeiras, dos clientes e dos processos internos. (CAMPOS, 1998, p. 95).

O Balanced Scorecard, ressalta a importância de investimentos no futuro e não em áreas tradicionais de investimentos, a exemplo de infra-estrutura pessoal, sistemas e procedimentos, caso a organização almeje grandes objetivos a longo prazo.

Funcionários motivados com a dose equilibrada de técnicas e ferramentas, operando em um ambiente criado para incentivar melhorias, é o caminho para se obter o aprimoramento dos procedimentos.

Níven (2005, p. 165), afirma que "a criação de valor na organização de hoje é esmagadoramente dominada pela influência do capital humano. As pessoas, seu conhecimento e meios de compartilhá-los, são o que determina o valor na nova economia".

Dentro da perspectiva de aprendizado e crescimento, são consideradas três categorias principais na grande maioria das empresas: capacidade dos funcionários, capacidade dos sistemas de informação e motivação, *empowerment* e alinhamento.

- Capacidade dos funcionários: com a automação, temos um grande desenvolvimento das habilidades mecânicas de produção, surgindo com isso, um mercado que exige um perfil diferenciado. Precisamos estar reinventando a cada momento nossas empresas, ou seja, aprimorando nossa capacidade de aprender, e quem aprende não é a empresa e sim seus colaboradores. Diante disto, pode-se afirmar que o ser humano será o diferencial competitivo das organizações no futuro.
- Capacidade dos sistemas de informação: para que os profissionais desempenhem seu papel com diferencial competitivo nas organizações, estes precisam ter informações acessíveis, atualizadas e de qualidade em todos os níveis da organização, tanto do ponto de vista dos clientes, processos internos como das consequências financeiras que cada decisão pode acarretar.
- Motivação, *empowerment* e alinhamento: a conquista de uma relação satisfatória entre o indivíduo e a tarefa que o mesmo desempenha na organização, pode influenciar positivamente os resultados estabelecidos pela organização.

Na prática, se observam importantes lacunas quanto à medição dos resultados e dos vetores relativos a habilidades dos funcionários, disponibilidade de informações estratégicas e alinhamento organizacional, e esta situação pode refletir o limitado progresso da maioria das empresas na vinculação maior dos profissionais, da informação e do alinhamento na perspectiva do BSC (KAPLAN; NORTON, 2000, p.150).

A integração das medidas do *Balanced Scorecard* á estratégias da organização pode ser elaborada por meio de três princípios básicos: relação de causa e efeito, vetores de desempenho e relação com os fatores financeiros.

4.6. Relação de Causa – Efeito

Estratégia é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos, estas, podem ser compreendidas como relações de ação e reação, que terão impacto nos negócios e na implementação das estratégias de uma organização.

Kaplan e Norton (1997, p.155) afirmam que “as relações de causa e efeito podem ser expressas por uma sequência de afirmativas do tipo “SE-ENTÃO””. Os autores indicam como exemplo as relações entre um melhor treinamento dos funcionários em vendas e por consequência maiores lucros, conforme segue:

“Se aumentarmos o treinamento dos funcionários sobre os produtos, **então** eles estarão mais bem informados sobre os produtos que vendem;
Se os funcionários estiverem mais bem informados sobre os produtos que vendem, **então** a eficácia nas vendas melhorará;
Se a eficácia nas vendas melhorar, **então** a média das margens de lucro dos produtos que vendem aumentará”.

O sistema de mensuração deve deixar claro as hipóteses existentes entre os objetivo e as medidas nas diversas perspectivas, garantindo seu gerenciamento e validação.

Toda medida selecionada para um *Balanced Scorecard*, deve ser um elemento de uma cadeia de relações de causa e efeito que difundam o significado da estratégia à empresa.

Na relação de causa e efeito, o sistema deve identificar a sequência de hipóteses entre as medidas de resultados e os vetores de desempenho.

4.7. Resultados e Vetores de Desempenho

Todo *Balanced Scorecard*, utiliza medidas que refletem as metas da estratégia, que são chamadas de medidas essenciais de resultados, que tendem por sua vez a serem indicadores de ocorrências, presentes na grande maioria das empresas, a exemplo de indicadores como lucratividade, participação no mercado, satisfação dos clientes, habilidade dos funcionários, entre outras.

Estas indicam os objetivos maiores da estratégia e se os resultados à curto prazo geraram os resultados esperados.

Os vetores de desempenho refletem a particularidade de uma determinada unidade de negócio, indicando as tendências que agregaram valor futuro, sinalizando o que deve ser realizado hoje, para criar valor no futuro.

Um BSC bem elaborado, deve conter uma combinação de medidas de resultados e vetores de desempenho, pois as medidas resultados sem os vetores de desempenho, não informam o modo os resultados devem ser alcançados, além de não indicarem se a implementação da estratégia está sendo bem sucedida ou não. Da mesma forma, vetores de desempenhos sem a complementação das medidas de resultados, podem permitir que a organização alcance resultados a curto prazo, porém não indicarão se estas melhorias impactaram o desempenho financeiro.

4.8. Relação com os Fatores Financeiros

Muitas empresas, investem em metas com a qualidade, satisfação dos clientes, inovação, entre outros. Estas metas tendem a aumentar o desempenho da unidade de negócio, porém não garantem um bom desempenho financeiro.

Os programas de melhoria adotados pela organização, muitas vezes, são equivocadamente considerados o objetivo maior, não se associando a metas específicas, para melhorar o desempenho para os clientes e em consequência o desempenho financeiro.

O *Balanced Scorecard*, deve enfatizar intensamente os resultados, principalmente os financeiros, devendo as relações de causa e efeitos de todas as medidas incorporadas ao scorecard, estarem vinculadas aos objetivos financeiros.

No BSC, a história da estratégia da organização deve ser contada pela da integração das medidas de resultados com os vetores de desempenho, por meio de várias relações de causa e efeito.

Para conectar os objetivos de longo prazo com as ações de curto prazo na organização, o BSC opera como um sistema gerencial estratégico, baseado nos quatro processos gerenciais a seguir:

4.8.1. Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia

Neste processo, devem estar envolvidos a alta administração e os gerentes portadores de uma visão mais completa da empresa e de suas prioridades, afim de construírem um consenso em torno da visão da empresa e da estratégia da organização.

Debater, conjecturar, e estar todo o grupo decisório em concordância, é de suma importância para garantir o alinhamento do nível gerencial em torno da estratégia, alcançando sinergia e foco na ação.

Posteriormente devem ser elaborados objetivos estratégicos e indicadores que traduzam a visão e a estratégia, para que possam ser compreendidos pelos demais níveis hierárquicos.

Indicadores são formas de representação quantificáveis de características de produtos e processos, utilizadas para acompanhar e melhorar os resultados e o desempenho da organização ao longo do tempo. A partir dos indicadores são traçadas as metas, que representam os resultados a serem alcançados para atingir os objetivos propostos. Elas podem ser definidas, ainda, como o padrão ideal de desempenho a ser alcançado ou mantido.

Cabe ainda, à alta direção, estabelecer metas financeiras e obter clareza quanto aos segmentos de clientes e de mercado pelos quais está competindo. Após o estabelecimento das metas financeiras e dos clientes a organização deverá identificar objetivos e medidas para serem tomadas em seus processos internos (KAPLAN; NORTON, 1997, p.11).

Os objetivos e medidas correspondente aos processos internos, são consideradas pelos autores, uma das principais inovações e benefício da utilização do scorecard, pois além de apontarem melhorias, nos processos já existentes, possibilitam a criação de processos totalmente novos.

Para finalizar esta etapa, devem ser consideradas metas de aprendizado e crescimento, que irão expor a necessidade de investimentos em pessoal, tecnologia da informação, e melhoria nos processos organizacionais.

4.8.2. Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas

Quando a estratégia e os planos são compartilhados por toda a organização, o estabelecimento dos objetivos individuais e das equipes é facilitado; criando uma sinergia capaz de fazer com que o desempenho global desejado seja mais facilmente alcançado.

Como esta tarefa envolve um grande número de pessoas, as organizações que usam o *Scorecard* recorrem, em geral, a três mecanismos integrados para traduzir a estratégia em objetivos locais:

a) comunicação e educação: repassar aos funcionários o conhecimento e a compreensão sobre a estratégia, para que os mesmos possam contribuir para sua implementação;

b) estabelecimento de objetivos: os funcionários ao compreenderem os objetivos e metas estratégicas, serão capazes de estabelecerem metas locais que irão contribuir para o sucesso da organização como um todo;

c) ligação de recompensas às medidas de desempenho: adotar mecanismos que concedam benefícios ou ônus em função do sucesso ou insucesso das organizações, instigando o comprometimento de todos como os resultados almejados.

Para Kaplan e Norton (1997, p. 13), “sua principal finalidade é a apropriação, pelos funcionários, dos objetivos críticos que devem ser alcançados para que a estratégia da empresa seja bem sucedida”.

4.8.3. Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas

Este processo tem como objetivo integrar os planos financeiros com os corporativos, tratando da alocação de recursos e definição de prioridades, apresentando um grande desafio aos executivos, ou seja, aprender a estabelecer ligações entre a operação e as finanças.

Essa ligação é explicitada na integração dos processos de planejamento e orçamento, de forma que mesmo os orçamentos de curto prazo contemplem medidas coerentes com as perspectivas de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento, além das tradicionais (financeiras), todas alinhadas à estratégia;

Segundo Kaplan e Norton (1997, p.15), “o *Balaced Scorecard* permite também que uma empresa integre seu planejamento estratégico ao processo anual de orçamento, prática pouco utilizada até o momento, pelo costume de tratá-los como atividade independente”.

Uma vez que todos competem pelos mesmos recursos organizacionais, é imprescindível que os mesmos sejam priorizados de acordo com a estratégia, estipulando-se metas e objetivos de curto prazo, para atingir os objetivos de longo prazo; identificando e alinhando as iniciativas estratégicas; além de vincular a estratégia à alocação de recursos e aos orçamentos.

O planejamento estratégico, estando ligado ao orçamento, possibilita a vinculação da ação à visão organizacional.

4.8.4. Melhorar feedback e o aprendizado estratégico.

Se considerarmos a dinâmica das mudanças no ambiente externo, que vem ocorrendo em ciclos cada vez mais curtos, a falta de *feedback*, de forma estruturada, sobre a implementação das estratégias adotadas, pode ser uma ameaça a organização.

Como podem surgir novas oportunidades ou resposta a ameaças não previstas na formulação do plano estratégico, os empresários devem avaliar se os objetivos continuam válidos. Caso contrário, a estratégia deve ser ajustada e reavaliada à luz dos acontecimentos e do desempenho mais recentes.

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 16), “esse processo cria instrumento para o aprendizado organizacional em nível executivo”.

Esta etapa, é considerada a mais inovadora, por criar um diferencial competitivo sustentável, criando uma organização que desenvolve a capacidade de respostas frente a um ambiente em constantes mudanças.

Nesse processo, os resultados de curto prazo são monitorados pelo aspecto financeiro e por três outros aspectos: a) clientes, b) processos internos e c) recursos humanos e sistema de informação.

4.9. Cinco princípios da Organização voltada para Estratégia

As organizações orientadas para a estratégia, devem utilizar e, sua gestão, uma conjunto de cinco princípios, favorecendo as condições organizacionais necessárias para realização dos quatro processos gerenciais. São eles: tradução da estratégia em termos operacionais, alinhar a organização a estratégia, transformar a estratégia em uma tarefa de toda a organização, transformar a estratégia em um processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

- Tradução da estratégia em termos operacionais: os gestores devem ter a consciência a da necessidade de descrever a estratégia de forma lógica, partindo do princípio de que as pessoas não conseguem executar o que não compreendem;

- Alinhar a organização a estratégia: busca minimizar as barreiras e resistências à implementação da estratégia, divulgando-a nos diversos níveis hierárquicos e áreas da organização, de forma compatível com cada uma delas. Este princípio, é uma pré-condição para o alcance dos objetivos estratégicos da corporação, pois as pessoas estando comprometidas com a proposta estratégica, suas ações estarão voltadas as prioridades listadas nos scorecards;

- Transformar a estratégia em uma tarefa de toda a organização: a comunicação clara, direta e contínua entre os níveis estratégico e operacional é essencial para que todos compreendam a estratégia e conduzam suas tarefas alinhada a comunicação, pois a execução da estratégia necessita de uma atuação conjunta de todas as pessoas;

- Transformar a estratégia em um processo contínuo: este princípio abrange três iniciativas, que tendem a reduzir o índice de falhas na execução da estratégia. Atrelar a estratégia ao processo orçamentário, introduzir e estimular reuniões gerenciais para revisão da estratégia e instituir o processo de aprendizado e adaptação da estratégia, são princípios que levarão a organização ao sucesso da estratégia;

- Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva: o envolvimento efetivo da alta administração nas mudanças é imprescindível para implementação da estratégia, sendo a condição vital para que o BSC tenha chances de êxito, como também consiga realizar os demais princípios.

4.10. Mapa Estratégico

O mapa estratégico é um gráfico de representação visual, que permite uma melhor compreensão da estratégia, incentivando a criação da consciência estratégica na organização.

Segundo Costa (2006, p.15), “o mapa estratégico deve conter o caminho que será percorrido para cumprir a estratégia da empresa. O mapa estratégico, para tanto, deve explicitar as hipóteses que os gestores levantaram sobre os relacionamentos de causa e efeito entre as ações e a estratégia.”

Partindo da premissa de que, não se consegue gerenciar o que não se pode medir, e não se consegue medir o que não se pode descrever, o mapa estratégico, tem como principal finalidade, proporcionar uma descrição lógica e abrangente para representar a estratégia com clareza, desdobrando-a em objetivos, medidas, metas e ações, tornando-se um ponto de

referência comum e compreensível na sua tradução, forçando a organização a esclarecer a lógica de como e para quem ela criará valor.

O *balanced scorecard* é uma ferramenta que materializa a visão e a estratégia da empresa por meio de um mapa coerente com objetivos e medidas de desempenho, organizados segundo quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Tais medidas devem ser interligadas para comunicar um pequeno número de temas estratégicos amplos, como o crescimento da empresa, a redução de riscos ou o aumento de produtividade. (KAPLAN e NORTON, 1997)

Nesse contexto, Campos (1998) ressalta que o BSC deve preocupar-se em espelhar a estratégia e que, ao fazê-lo, soluciona uma das principais deficiências dos sistemas gerenciais tradicionais: “ a incapacidade de integrar e sintonizar a estratégia a longo prazo com as ações e os resultados a curto prazo.”

Para que o mapa estratégico, possa ser utilizado como ferramenta para acompanhar o cumprimento da estratégia, este deve ser entendido pelos funcionários da organização, garantindo que as ações permaneçam sempre vinculadas às estratégias, e servindo como mecanismo de avaliação de desempenho dos gestores, do negócio e servindo de base para tomada de decisões.

Kaplan e Norton (2004) explicam que o mapa estratégico acrescenta uma segunda camada de detalhes ao *Balanced Scorecard*, ilustrando a dinâmica temporal da estratégia. O mapa estratégico fornece uma maneira uniforme e consistente de descrever a estratégia, que facilita a definição e o gerenciamento dos objetivos e indicadores. Em síntese, ele representa o elo perdido entre a formulação e a execução da estratégia.

5. *BALANCED SCORECARD* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vivemos hoje, num ambiente caracterizado por um ritmo acelerado de transformações, onde a incerteza e a mudança fazem parte do cotidiano. Neste contexto, o planejamento não pode estar distanciado da ação.

O setor privado tem reagido com maior rapidez que o setor público, adaptando-se melhor a este cenário de incertezas, modificando suas estratégias de atuação, aumentando sua eficiência e reduzindo seus custos de produção.

O setor público tradicionalmente guiado pela imensidão de normas legais, e pressionado pela escassez de recursos financeiros, está hoje diante da urgente necessidade de adaptar novos instrumentos de gestão.

É claro que a administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, ressalvadas as diferenças. Enquanto o setor privado visa à maximização do lucro, o setor público tem como objetivo cumprir a sua função social.

No setor privado, a receita das empresas advem dos pagamentos que os clientes realizam em contrapartida da aquisição de produtos e serviços; no setor público, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Além disso, enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meios de políticos eleitos - controla a administração pública. Em adição, a administração de empresas está voltada para o lucro atendendo aos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, já a administração pública está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Apesar de apresentar suas limitações, o planejamento estratégico ainda é um instrumento muito utilizado nas organizações, particularmente poderoso se aliado ao *balanced scorecard*.

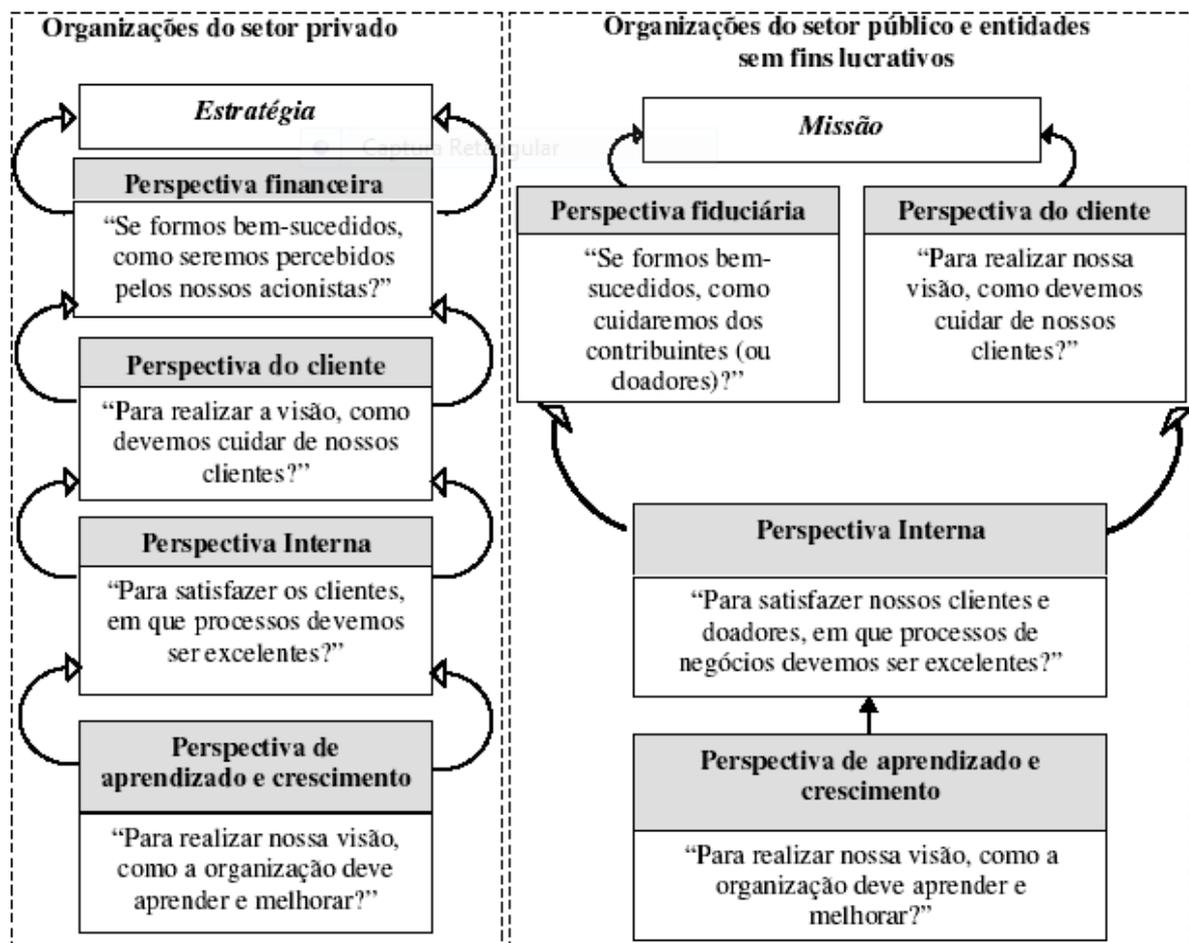
Todas as organizações públicas ou privadas planejam suas ações. Mas, os resultados nem sempre são os esperados, porque as organizações têm características diferentes e freqüentemente confundem o *BSC* com um mero conjunto de indicadores ajustados à informação disponível.

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão estratégica que vem sendo, exaustivamente, utilizada em Sistemas de Gestão das empresas privadas. Contudo, sua aplicação no setor público é um desafio a vencer, pois é preciso adaptar esta metodologia para que sejam preservadas as especificidades da área pública .

Norton e Kaplan (2004) afirmam que, o *Balanced Scorecard* pode ser facilmente adaptado para organizações públicas e instituições sem fins lucrativos, possibilitando a estas empresas manter seus gastos dentro dos limites orçamentários e atender aos seus clientes e partes interessadas.

A Figura 2 apresenta a comparação entre as perspectivas para organizações do setor privado e Organizações do setor público e entidades sem fins lucrativos num modelo para criação de valor, levando em consideração a dificuldade que estas instituições encontram na definição da estratégia.

Figura 2 – Modelo simples de criação de valor



Kaplan e Norton (1997) asseguram que, as quatro perspectivas do *BSC* devem funcionar como modelo e não como camisa de força, não existindo qualquer teorema matemático garantindo que esse número de perspectivas seja suficiente.

É preciso destacar também que, para se adaptar o *Balanced Scorecard* para o setor público brasileiro, é necessário alterar as relações de causa e efeito entre as perspectivas, pois, além do objetivo primordial de um órgão público não ser a busca lucro, para se implementar uma gestão pública focada em resultados é preciso aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas.

Kaplan e Norton (2000, p. 147), afirmam que “os indicadores financeiros não demonstram se as organizações governamentais estão cumprindo sua missão e que, portanto, a missão deve ser destacada e avaliada no nível mais alto do *scorecard*.”

5.1. A Perspectiva Aprendizado e Crescimento no Setor Público

Para Norton e Kaplan (2004), na perspectiva aprendizado e crescimento estão contemplados os funcionários (pessoas) e o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais. Por isso, no *BSC* esta perspectiva é fundamental para o atingimento dos resultados da instituição.

No setor público a perspectiva aprendizado e crescimento é muito crítica, pois há um engessamento na gestão de pessoal em função das contratações por meio de concursos públicos, dificultando a captação de profissionais adequados para cada serviço.

Em adição, é comum o salário de servidores públicos altamente especializados estarem defasados em relação ao mercado, o que torna a retenção dos mesmos uma tarefa quase impossível. Outro ponto negativo é a política de remuneração do serviço público, que não difere a instituição/funcionário que desempenha com excelência a suas funções em detrimento de uma instituição/funcionário que não alcança o resultado esperado, privilegiando-se o controle da legalidade e o cumprimento do rito burocrático ao invés de uma gestão com foco no resultado.

Como na administração pública não há autonomia sobre os meios (não se pode contratar, promover, demitir), criar um ambiente de trabalho com pessoas motivadas e comprometidas, é uma tarefa árdua para os gestores públicos. Este fator prejudica o alcance de resultados, pois, para criarmos um processo de modernização da gestão pública com foco no cidadão, é necessário investir nas pessoas.

Segundo Marini (2002), “mais importante que mudar sistemas, organizações e legislação, é preciso criar condições objetivas de desenvolvimento/capacitação das pessoas que conduzirão e realizarão processos de transformação organizacional”.

É interessante destacar que algumas organizações públicas, que adotam o *Balanced Scorecard*, separam a perspectiva aprendizado e crescimento em duas novas perspectivas: pessoas e modernização administrativa.

Esta divisão se justifica pelo fato de as pessoas serem um fator essencial para tornar a gestão pública mais moderna e focada em resultados, sendo necessário também dar destaque ao aprimoramento da gestão. O processo de modernização administrativa é um processo chave para tornar o Estado mais ágil, transparente e orientado para o cidadão.

A perspectiva modernização administrativa busca o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais.

5.2. A Perspectiva Processos Internos no Setor Público

Norton e Kaplan (2004), defendem que na perspectiva processos internos os gestores devem identificar os processos chaves da organização e o processo de inovação.

Na administração pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos novos processos implicam no aumento da eficiência, pois a ampliação dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais depende do aumento da eficiência.

Por isso, a eficiência na Administração Pública tem se tornada uma das questões centrais para a melhoria da gestão pública. A demanda por serviços públicos é crescente e o Estado Brasileiro cada vez menos, tem condições de investir na mesma proporção em recursos humanos e infra-estrutura. Sendo assim, para que o Estado consiga atender as necessidades da sociedade brasileira é indispensável uma revolução na forma de gestão, através do aumento da eficiência.

Apesar da eficiência ser um Princípio Constitucional constante no artigo 37 da Constituição Federal, o fato da organizações não terem concorrência de mercado, não se sentem obrigadas a serem mais eficientes.

Para que o Estado amplie seu atendimento às necessidades da sociedade brasileira faz-se necessário, otimizar os recursos disponíveis por meio da ampliação da eficiência, melhoria

a qualidade do gasto público, redução de custos, evitando o desperdício e aumentando a produtividade na prestação de serviços públicos.

5.3. A Perspectiva Cliente no Setor Público

Atendendo o princípio impessoalidade, no setor público é terminantemente proibido atender a um segmento de clientes de maneira diferenciada em detrimento dos demais cidadãos. Isto torna a perspectiva cliente na ótica pública, com especificidades em a iniciativa privada.

Na empresas, o único cliente é o consumidor, que paga e recebe o produto/ serviço, já em organizações públicas, existem dois tipos de clientes: o cliente direto e o indireto.

Pode-se classificar como cliente direto, aquele que consome o serviço e, o indireto serviço (cidadão/sociedade),que também é beneficiário por este, por ter direitos garantidos.

Sendo assim, na administração pública, além de medir o desempenho dos serviços prestados ao cliente direto, é preciso verificar se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de um serviço público, seus benefícios, efeitos e impactos.

É importante destacar que uma instituição pública que tem processos eficientes e presta serviços para seus clientes com qualidade não obrigatoriamente atenderá as necessidades do cidadão/sociedade.

5.4. A Perspectiva Financeira na Administração Pública

Diversos autores, tais como, Motta (2003), afirmam que para organizações públicas, a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. A boa execução orçamentária e a ampliação da captação de recursos financeiros são fatores essenciais para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão.

Para instituições privadas, a estrutura do BSC tem na perspectiva financeira o objetivo principal enquanto que nas instituições públicas, o objetivo está na execução maximizada com o mínimo de recurso.

Por este motivo, a perspectiva financeira no setor público, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento.

Osório (2003), afirma que o orçamento é um fator limitador das ações de governo e, sem uma boa execução orçamentária, dificilmente um órgão de governo conseguirá obter recursos para aquisição de máquinas e equipamentos, para manutenção da sua infra-estrutura (água, luz, telefone, pagamento de contratos, etc) e para qualificação de seus recursos humanos.

É necessário destacar que o fato do orçamento público não estar atrelado ao resultado contribui para esta falta de cultura de busca da eficiência, pois o processo de orçamentação é baseado no passado. Privilegia-se a organização que tem a maior capacidade de gastos e não a que gasta de acordo com as suas necessidades.

É prática comum na administração pública a realização no final do exercício de despesas supérfluas ou sem critério, para evitar a devolução dos recursos excedentes ao Tesouro Nacional, pois um órgão que devolve recursos terá seu orçamento reduzido no ano posterior.

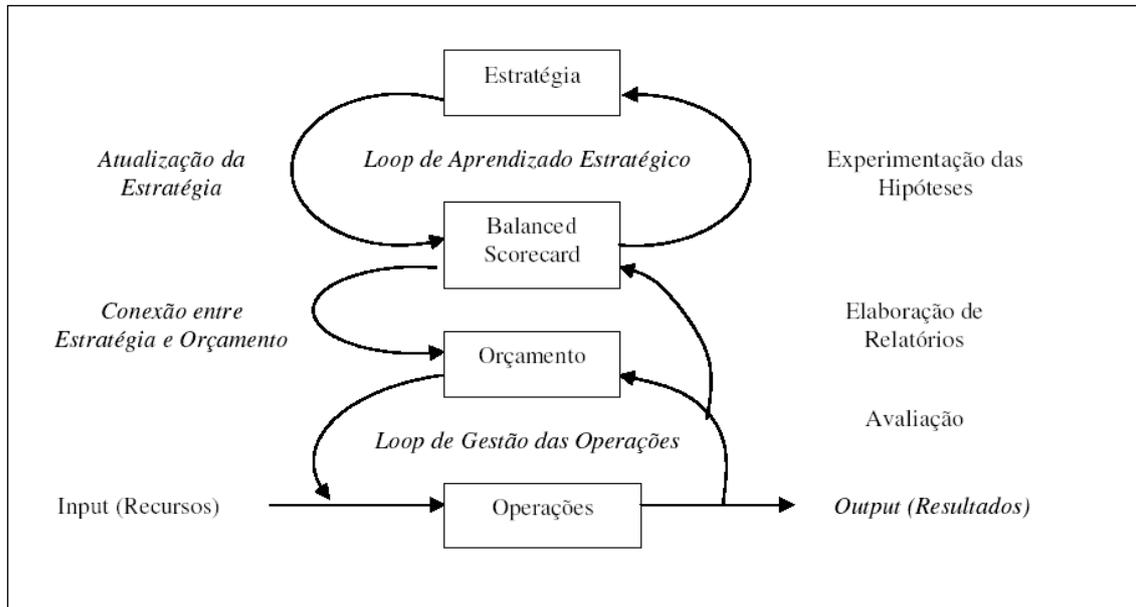
Contudo um orçamento bem executado ou uma ampliação da capacidade financeira do órgão, não significa que ele está sendo mais eficiente, ou atendendo melhor seu cliente direto e a sociedade.

5.5. Orçamento e BSC

Considerando que a função do orçamento é alocar recursos escassos dentre uma variedade de alternativas possíveis, o *Balanced Scorecard*, torna-se uma ferramenta eficaz neste processo, por traduzir de forma objetiva e fiel a estratégia da empresa, contribuindo significativamente para o preenchimento dos objetivos estratégicos praticados pela organização.

Ao orçamento, cabe o papel de apoiar o BSC, servindo também para projetar os cenários futuros do negócio definidos por meio das metas e iniciativas, formando uma via de mão dupla, onde o orçamento alimenta e é alimentado pelo BSC, e o uso integrado dos mesmos, propicia uma visão sistêmica do processo de negócio. Esta conexão é feita por meio de um “loop duplo”, conforme figura abaixo:

Figura 3 – Loop Duplo



Fonte: Kaplan e Norton, 2000

O primeiro “loop” integra o *Balanced Scorecard* ao planejamento estratégico, por meio de indicadores estratégicos e o segundo “loop” integra o BSC com o orçamento com o orçamento, através das medidas operacionais.

A integração do processo de orçamento ao BSC, permite que o orçamento deixe de ser um exercício mecânico, concentrado em números financeiros a curto prazo, transformando-se em uma ferramenta gerencial que converge os recursos financeiros para os programas estratégicos críticos.

6. O MUNICÍPIO DE JOINVILLE

Os registros dos primeiros habitantes da região de Joinville datam de 4.800 a.C. Os indícios de sua presença encontram-se nos mais de 40 sambaquis e sítios arqueológicos do município. O homem-do-sambaqui praticava a agricultura, mas tinha na pesca e coleta de moluscos as atividades básicas para sua subsistência.

Índios tupis-guaranis ainda habitavam a região quando aqui chegaram os primeiros imigrantes. No século XVIII, estabeleceram-se na região, famílias de origem portuguesa, com seus escravos negros, vindos provavelmente da capitania de São Vicente (hoje estado de São Paulo) e da vizinha cidade de São Francisco do Sul. Adquiriram lotes de terra (sesmarias) nas regiões do Cubatão, Bucarein, Boa Vista, Itaum, Morro do Amaral e aí passaram a cultivar mandioca, cana-de-açúcar, arroz e milho, entre outros.

No dia 1 de maio de 1843, a princesa Dona Francisca Carolina, filha de Dom Pedro I, casou-se com o príncipe de Joinville, cidade francesa do departamento de Haute-Marne, François Ferdinand, e recebeu como dote de casamento um pedaço de terra próximo à colônia de São Francisco, hoje a cidade de São Francisco do Sul. Em 1846, o engenheiro Jerônimo Coelho viajou ao local para fazer a demarcação das terras.

Em 1848, o rei da França Luís Felipe é destronado e seu filho François se refugia em Hamburgo. Ao começar a sofrer dificuldades financeiras, vende, ao então dono da Sociedade Colonizadora Hamburguesa, o senador alemão Christian Mathias Schroeder, oito das 25 léguas recebidas como dote, que lança um projeto de povoação de parte desse território.

De acordo com o historiador Apolinário Ternes, o projeto inicia um ano antes da chegada da barca Colon que partia de Hamburgo em 1851, levando os primeiros imigrantes e chegando a região no dia 9 de março do mesmo ano, quando então é fundada a Colônia Dona Francisca. A população é reforçada com a chegada da barca Emma & Louise, com 114 pessoas. Em 1852, foi decidido que, em homenagem ao príncipe François, a cidade passaria a se chamar Joinville.

Uma residência de verão foi construída para abrigar o príncipe e a princesa de Joinville, com um caminho de palmeiras em frente à casa. Entretanto, nenhum dos dois chegou a conhecer a cidade. A casa que foi construída para os príncipes, atualmente é o

"Museu Nacional de Imigração e Colonização - Palácio dos Príncipes de Joinville", e a via à sua frente tornou-se a Rua das Palmeiras, hoje um ponto turístico da cidade.

Por volta da década de 1840, uma grave crise econômica, social e política assolou a Europa. Fugindo da miséria, do desemprego, de perseguições políticas, milhares de pessoas resolveram emigrar. Um dos destinos era a colônia Dona Francisca, para onde vieram cerca de 17.000 pessoas entre 1850 e 1888. A maioria protestantes, agricultores, sem recursos, estimados pela propaganda, que apresentava o lugar como um verdadeiro paraíso terrestre.

Em 1866 a colônia Dona Francisca foi elevada à vila, desmembrando-se politicamente de São Francisco do Sul.

No ano de 1880, há o surgimento das primeiras indústrias têxteis e metalúrgicas na cidade. O mate passa a ser o principal produto de exportação. Com a ascensão dos luso-brasileiros na região, por conta do comércio vindo do Paraná e da formação das primeiras fortunas locais, a elite germânica criou uma tensão na luta pelo poder político local. Na época, a cidade também contava com associações culturais de ginástica, de tiro, de canto e de teatro, além de escolas, igrejas, hospitais, lojas maçônicas, corpo de bombeiros, entre outros.

Joinville é elevada à categoria de cidade no ano de 1887 e a indústria e o comércio começam a ganhar destaque, com quatro engenhos de erva-mate, 200 moinhos e 11 olarias. Produtos como madeira, couro, sapatos, louça, móveis, cigarros e mate são exportados; e ferro, instrumentos musicais, artigos de porcelana e de pedra, sal, medicamentos, máquinas e instrumentos agrícolas, cerveja, vinho, trigo, sardinha e carne seca são importados.

Grandes evoluções acontecem em Joinville, como a inauguração da estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul, que passava pela cidade rumo a São Francisco do Sul; o surgimento da energia elétrica, do automóvel, do telefone e do transporte coletivo. O professor paulista Orestes Guimarães organizou uma reforma no sistema de ensino da cidade.

No ano de 1926 Joinville conta com 46 mil habitantes. O fortalecimento do setor metal-mecânico deu-se, principalmente, pelo capital acumulado por décadas, pelos imigrantes alemães e por seus descendentes.

Entre 1950 e 1980, o Brasil deixou de importar produtos da Europa. Com isso, em pouco tempo, Joinville se transformou em um dos principais pólos industriais do país, passando a ser conhecida como Manchester Catarinense, por causa da cidade inglesa homônima.

De 1980 até os dias atuais, com o crescimento da cidade, Joinville passou a ter problemas sociais típicos de cidade grande, como o desemprego, a miséria, a criminalidade e

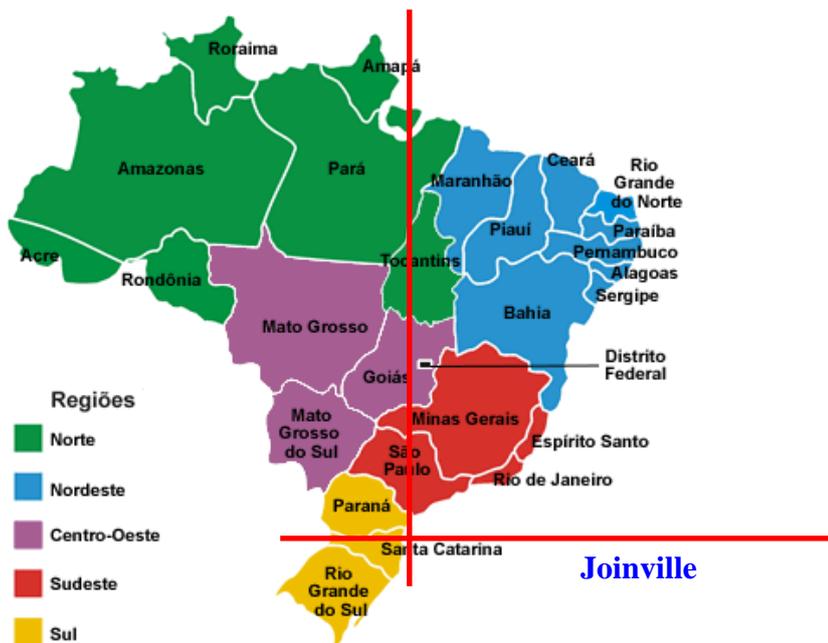
a falta de infra-estrutura adequada. A população também se modificou com a chegada de migrantes de vários locais do país e hoje tem cerca de 500 mil habitantes.

6.1. Localização

O Município de Joinville possui uma área de 1.135,05 km² sendo 212,6 km² na área urbana e 922,45 km² na área rural e está situado na microrregião Nordeste do Estado, na região estadual de planejamento AMUNESC - Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina, a uma distância de 180 km de Florianópolis.

Faz divisa com os municípios de Jaraguá do Sul (ao oeste), São Francisco do Sul (ao leste), Campo Alegre e Garuva (ao norte) e Araquari, Guaramirim e Schroeder (ao sul). É a cidade com maior PIB e mais populosa de Santa Catarina e a quarta mais populosa da região sul.

Figura 4 – Mapa do Território Brasileiro



6.2. Economia

Joinville é o terceiro maior pólo industrial do sul do Brasil. A região produz 13,6% (valor adicionado fiscal) do PIB global do estado de Santa Catarina.

O perfil industrial é formado por grandes conglomerados do setor metal-mecânico, químico, plásticos, têxtil e de desenvolvimento de software, tornando-a um grande pólo tecnológico. Destaque para as maiores empresas da cidade: Amanco, Busscar, Datasul, Docol, Döhler, Fabio Perini, Embraco, Lepper, Minancora, Schulz, Tigre, Tupy, Universal Leaf Tabacos, Wetzel, Whirlpool, entre outras.

Inúmeros eventos culturais são marcantes na cidade. A Festa das Flores acontece há 71 anos. O Festival de Dança de Joinville, reconhecido como o maior do mundo em seu gênero (consta no Guinness Book) - chegou a sua vigésima sétima edição em 2009. A Coletiva de Artistas de Joinville acontece há 38 anos ininterruptos. Recentemente, a cidade passou a sediar também um festival de música instrumental, o Joinville Jazz Festival.

Uma filial da Escola do Teatro Bolshoi, única fora da Rússia, é destaque na formação de bailarinos e bailarinas, oferecendo ensino de qualidade aos alunos, entre eles, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A produção artística acontece em centros culturais como: museus, Casa da Cultura, Centro de Eventos, Mercado Público, teatros, na Cidadela Cultural Antártica, bem como, em escolas, universidades, associações de moradores, igrejas e praças públicas.

6.3. Aspectos Demográficos

Na tabela abaixo, a partir das estimativas anuais do IBGE, Secretaria Municipal de Saúde, IPPUJ, podemos verificar o crescimento da população de Joinville:

Quadro 3 – Crescimento Populacional de Joinville

Joinville	Área	1980	1991	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Geral	1.134,03	235.612	337.607	429.604	477.971	481.045	496.051	487.003	492.101	497.331

Fonte: Estimativas IPPUJ 2009, com base no Censo IBGE 2000, Secretaria Municipal de Saúde/Cadastramento e acompanhamento do usuário/SUS 2009

6.4. Dados da Educação em Joinville

No âmbito da política municipal de ensino, a rede de estabelecimentos educacionais tem atendido satisfatoriamente a demanda da população em idade escolar.

Quadro 4- Percentual da População Residente Alfabetizada por Faixa Etária

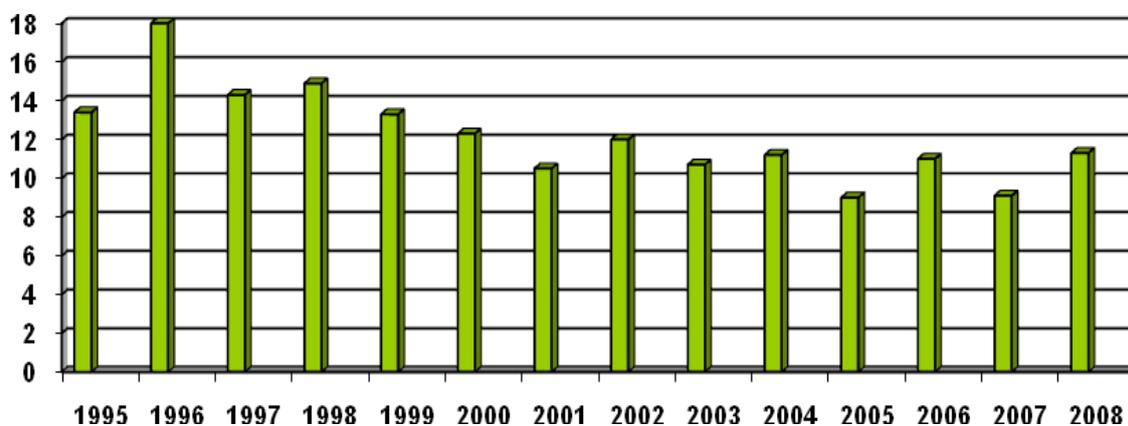
Faixa Etária	1991	2000
5 a 9	56,4	61,3
10 a 14	98,2	99,0
15 a 19	98,2	99,2
20 a 49	96,2	98,1
50 e +	83,3	89,4
Total	90,1	93,3

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 1991 e 2000.

6.5. Dados da Saúde em Joinville

Taxa de mortalidade (%) de menores de 5 anos de idade a cada mil nascidos vivos - 1995-2008:

Quadro 5 – Taxa de Mortalidade no Município



Fonte: Ministério da Saúde – DATASUS

O número de óbitos no município, de 1995 a 2008, foi 1.329.

O número de óbitos de crianças de até um ano informados no Estado representa 79,7% dos casos estimados para o local no ano de 2006. Esse valor sugere que pode ter um médio índice de subnotificação de óbitos no município.

Entre 1997 e 2006, no Estado, a taxa de mortalidade de menores de 1 ano corrigida para as áreas de baixos índices de registro reduziu de 17,4 para 12,6 a cada mil nascidos vivos, o que representa um decréscimo de 27,75% em relação a 1997.

Considerando a proporção de crianças menores de 2 anos desnutridas entre 1999 e 2008, destacam-se os seguintes dados:

Em 2008, o número de crianças pesadas pelo Programa Saúde Familiar era de 75.963; destas, 0,17% estavam desnutridas.

No Estado, em 2007, 23,3% das crianças de 0 a 6 anos de idade viviam em famílias com rendimento per capita de até 1/2 salário mínimo.

6.6. Diagnóstico Socioeconômico

Uma breve análise de conjuntura nacional nos revela que, embora o crescimento econômico do país estabeleça uma relação estável com o Capital Internacional, as remessas de dinheiro que migram para o nosso país, raramente, são revertidas em trabalho e renda para a população.

Segundo o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Brasil apresenta um crescimento econômico estável nos últimos anos, capaz de manter o Produto Interno Bruto em mais de 3% ao ano. Concomitante ao desenvolvimento econômico, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam que o desemprego subiu mais de 65% entre 1995 e 2005, destes desempregados mais da metade possuem até 24 anos.

O Município de Joinville não difere da realidade nacional. Com uma população estimada – Censo do IBGE/2005 – em 481.045 pessoas, a cidade possui uma população economicamente ativa de 208.343 trabalhadores (aproximadamente 48% da população). Deste total de trabalhadores “a disposição”, 15,5 % estão desempregados, portanto, quase 33.000 famílias não possuem rendimento fixo.

Outra situação que acompanha o ritmo do desemprego nacional é a proporção de desempregados do sexo feminino. Em Joinville, 54% dos desempregados são mulheres e, na grande maioria, encontram-se na faixa etária entre 16 e 24 anos.

O desemprego dos jovens do município possui uma característica comum: a falta de qualificação. No primeiro semestre do ano de 2007 foram ofertadas 1.257 vagas, onde aproximadamente 6.482 trabalhadores concorreram a um destes postos de trabalho, mas apenas 170 se apresentaram aptos (qualificados) às vagas. Deste universo de concorrentes mais de 65% eram jovens e apenas 20% destes possuíam qualificação mínima para a ocupação do cargo.

Todos estes dados provam que o crescimento econômico nacional e municipal não acompanha o crescimento populacional e a oferta de emprego ou possibilidade de geração de renda. Ainda, revelam que a opressão faz parte da cultura laboral no Município e que um percentual considerável de trabalhadores não possui qualificação necessária a ocupação das vagas de emprego ociosas.

A partir da premissa do protagonismo e da realidade da força de trabalho joinvilense, faz-se necessário à promoção de Serviços, Programas e Projetos que possibilitem o acesso à qualificação profissional, formação de organizações produtivas e garantia de geração de renda.

De acordo com o conceito de vulnerabilidade social previsto na NOB/SUAS, considera-se população vulnerável o conjunto de pessoas residentes que apresentam características como: famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo; famílias que residem em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequada; famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais, e/ou com pessoas com deficiência; família no qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe, etc.

O enfretamento das questões sociais vem requerendo esforços políticos administrativos necessários para atender as demandas de seus usuários e mandatários; a participação da população e o exercício de controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais.

6.7. Secretaria de Assistência Social

O trabalho social no Município de Joinville teve início em julho de 1966 quando então o Prefeito Nilson Wilson Bender cria através da Lei nº 814/66, um sistema de órgãos colegiados para assessoria em diversas áreas; dentre estas foi criada a Comissão de Serviço Social cuja função era avaliar a distribuição de recursos do Fundo Social a entidades

subvencionadas e fiscalizar sua utilização; passando mais tarde essas comissões, a serem denominados Departamentos.

No Departamento de Habitação, Saúde e Assistência Social (DHSAS), os primeiros trabalhos realizados na área de assistência social, contavam como apoio financeiro de voluntários da Alemanha e tinham um enfoque em desenvolvimento de comunidade, ou de mobilização comunitária.

Em 1975, o Prefeito Pedro Ivo Campos promove uma reforma administrativa criando várias Secretarias, entre elas a de Bem-Estar Social cuja estrutura é definida em três divisões: de Promoção Social, de Habitação e de Saúde.

A Secretaria de Bem-Estar Social coube a Divisão de Promoção Social, a execução da Política Municipal de Saúde Pública, a realização e implantação de programas habitacionais.

Já na década de 70/80 o Município de Joinville passa a ser considerado o maior Pólo Industrial do Estado, devido as suas características industriais, tendo também o maior índice populacional e uma taxa de crescimento de 6,4 %, provocando na época um agravamento das condições familiares pela ausência de infra-estrutura pelo grande fluxo migratório.

O crescimento desenfreado da população fez com que houvesse crescente demanda de mão-de-obra, e também surgindo em proporções assemelhadas, às necessidades básicas dessa população migrante, como habitação, saneamento, saúde, creche, transporte, etc.

Como forma de organizar os serviços e procedimentos, no ano de 1977, na gestão do Prefeito Luiz Henrique da Silveira, institui nova reforma administrativa e estabelece, o regimento interno da Prefeitura Municipal de Joinville que fixa atribuições e competências das várias secretarias e órgãos da administração municipal.

Em 1985, a Divisão possuía serviço de trabalhos comunitários, Setor de Coordenação das Unidades, e Obras Sociais que assessorava 23 entidades sociais que atendiam os mais diversos segmentos; que desenvolviam ações sociais em quase todos os bairros da periferia do Município; havendo, portanto, um crescimento acelerado de programas sociais, resultando na contratação de um número maior de profissionais da área social.

Em 1987, a Secretaria Municipal de Bem-Estar Social passa a ser denominada Secretaria de Desenvolvimento Comunitário, tendo em sua estrutura três divisões: Desenvolvimento Comunitário, Promoção Social e Habitação.

No ano de 1992 acompanhando os movimentos sociais e as diretrizes estabelecidas pela União quanto à execução da política de Assistência social, conforme previsto na

Constituição Federal de 1988, a Secretaria de Desenvolvimento Comunitário passa a incorporar as novas orientações e amplia a oferta de serviços e benefícios aos cidadãos.

Foram criados, na década de 90, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, dois Conselhos Tutelares, e respectivas Secretarias Executivas para assessorá-los; além da organização e aprimoramento do sistema de convênios com as organizações não governamentais que prestavam serviços na área.

Em 2008, constitui-se como órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, ganhando status de Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, tendo seu nome alterado para Secretaria de Assistência Social.

A Assistência Social inicia um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem, e a sua inserção na seguridade aponta como política de proteção articulada a outras políticas do campo social, voltados à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

O enfrentamento das questões sociais vem requerendo esforços políticos administrativos necessários para atender as demandas de seus usuários e demandatários; a participação da população e o exercício de controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social, de modo a garantir as seguranças sociais próprias da Política de Assistência Social: acolhida, convívio, autonomia, rendimento, garantias de direitos, de medidas, de equidade e proteção especial.

Considerando o novo ordenamento jurídico da Assistência Social como política pública que requer alterações significativas na estrutura de gestão para que esta responda pela função de planejamento e coordenação da Política Municipal de Assistência Social -PMAS, e buscando estar de acordo com as noras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, as atividades da secretaria, foram classificadas quanto as ações em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica, caracteriza-se por ofertar serviços continuados às famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de atividades como: acolhimento/acolhida, busca ativa, atendimento e acompanhamento individual, familiar e grupal, abordagem, orientação e serviço de vigilância social.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, violência sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, pessoas com deficiência, idosos, dentre outras.

Os serviços de Proteção Social Especial desdobram-se em atendimentos de média complexidade, onde o vínculo familiar está em eminência de ser rompido, e alta complexidade, onde se depara com situações em que o vínculo familiar está rompido.

6.8. Orçamento da Secretaria de Assistência Social

ANO	Planejamento Orçamentário do Município (em reais)	Orçamento da Assistência Social (em reais) PPA	Percentual da Assistência Social em Relação ao Orçamento do Município
2010	1.558.506.146,00	30.196.600,00	1,94
2011	1.659.314.352,00	32.907.485,00	1,98
2012	1.734.018.898,50	35.046.797,00	2,02
2013	1.855.796.510,53	38.308.293,00	2,06

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAN

7. DESENVOLVIMENTO DO CASO PRÁTICO

Após o estudo teórico e conceitual sobre orçamento público, planejamento estratégico e *Balanced Scorecard*, o estudo de caso tem como objetivo aperfeiçoar o processo de gestão estratégica das Políticas de Assistência Social, no âmbito do município de Joinville/ Secretaria de Assistência Social, utilizando a metodologia do BSC aliado ao planejamento estratégico já existente no órgão em questão.

7.1. Visão da Secretaria de Assistência Social

“Nosso compromisso é o Desenvolvimento Social do Cidadão com Dignidade, Liberdade e Solidariedade”.

7.2. Objetivos da Secretaria de Assistência Social

7.2.1. Objetivo Geral

Executar a política municipal de assistência social, por meio da formulação, coordenação e avaliação das ações, serviços, programas, projetos e benefícios, transferência e geração de renda a indivíduos, grupos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, garantindo seus direitos e acessos.

7.2.2. Objetivos Específicos

- Executar serviços, programas, projetos, benefícios e ações de Proteção Social Básica nos territórios, prevenindo situações de vulnerabilidade e risco, apresentadas por indivíduos, grupos e famílias;
- Aprimorar a gestão da política de assistência social no município por meio da implementação do sistema municipal de monitoramento e de capacitação continuada, com enfoque na transparência, controle social e qualificação dos serviços e trabalhadores sociais;

- Implantar um sistema informatizado para cadastramento dos usuários, das famílias e para verificação dos índices de vulnerabilidade social;
- Reorganizar os serviços de média e alta complexidade, desencadeando estratégias de atenção sociofamiliar que visem à reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção, ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia.

7.3. Diretrizes da Secretaria de Assistência Social

7.3.1. Diretriz de demanda social

- Implementação dos benefícios eventuais;
- Articulação da rede de segurança alimentar;
- Adequação e ampliação do programa de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
- Investimento no empoderamento e protagonismo das famílias;
- Fomentar programas de enfrentamento à pobreza.

7.3.2. Diretriz de indicadores sociais

- Redução do número de famílias em vulnerabilidade social.

7.3.3. Diretriz em relação à rede social

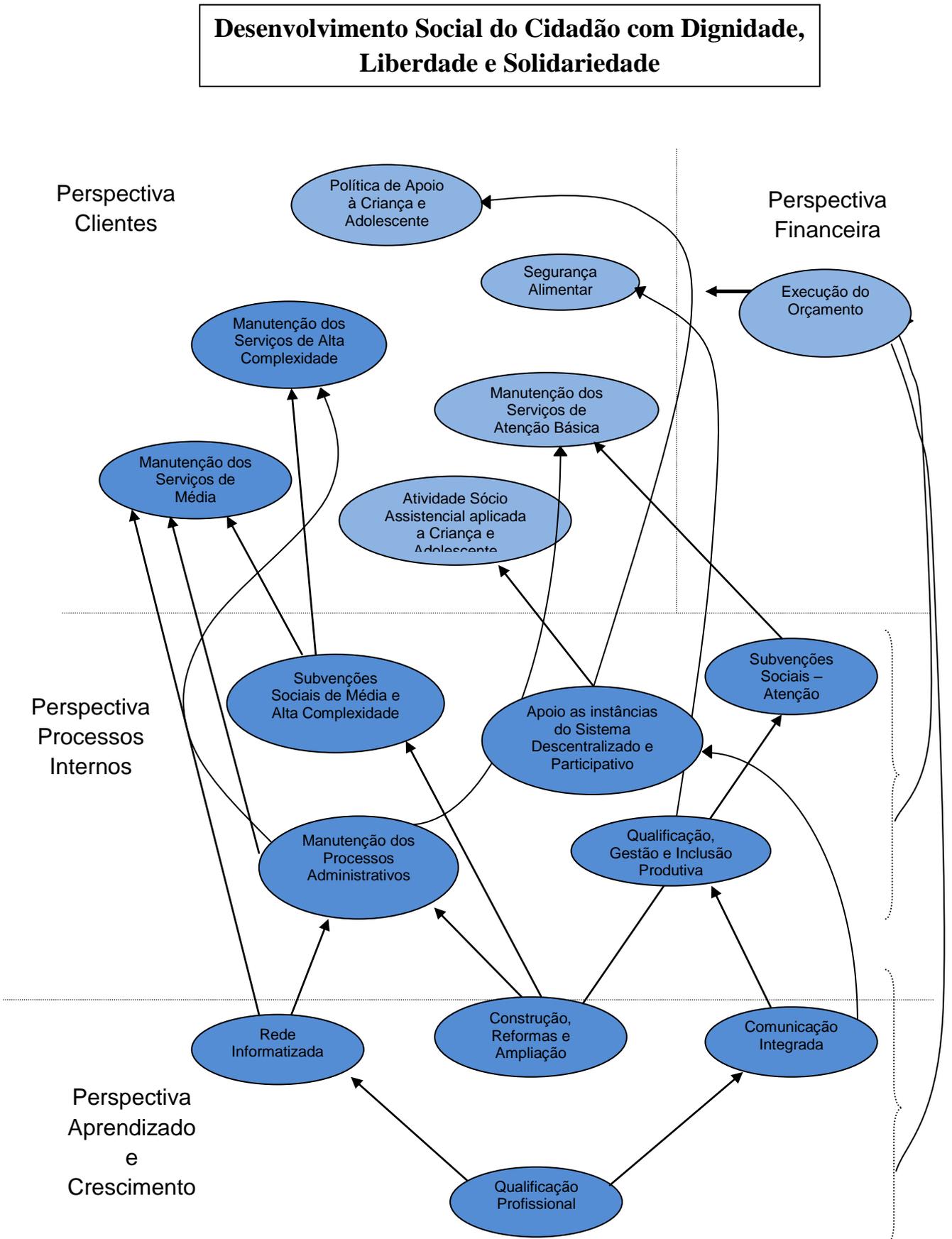
- Reordenamento da rede socioassistencial em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e tipificação dos serviços;
- Ampliar e aprimorar a rede socioassistencial.

7.3.4. Diretriz de capacidade de gestão

- Implementação do Plano de Capacitação Continuada para os Trabalhadores Sociais e do Plano de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial;
- Garantir gestão participativa e democrática.
-

Com base nos programas de governo para o quadriênio 2010-2013, e nas ações, identificadas por meio dos projetos atividades foi sugerido o mapa estratégico da Secretaria de Assistência Social, respeitando-se a relação de causa e efeito, conforme figura 5:

Figura 5 – Mapa Estratégico proposto para Secretaria de Assistência Social



A Secretaria de Assistência Social, elaborou e organizou o PPA – Plano Plurianual em consonância com o Art. 204 § 1º e 2º da Constituição Federal e com o Art. 11 da Lei Orgânica da Assistência Social.

Sua estrutura estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital, através de linhas gerais de ação, especialmente no que tange a execução das ações e prestação de serviços (Art. 165, § 1º e 4º da CF.).

O orçamento da Secretaria de Assistência Social – SAS, baseia-se na série histórica de recursos próprios, enquanto a distribuição financeira está alicerçada em seu plano estratégico, estando em consonância com o preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como LDO e LOA, tendo como grande desafio, a aproximação entre o orçamento e planejamento.

O Plano Plurianual – PPA, pode ser entendido como o plano estratégico de qualquer ente governamental, evidenciando a estratégia do governo, por meio de metas a longo prazo. Estas metas são desdobradas ano a ano em metas de curto prazo pela Lei Orçamentária Anual, podendo ser considerado o plano tático dos entes governamentais.

A Secretaria de Assistência Social – SAS, tem seu orçamento alocado em 07 programas, que subdividem-se em 15 projetos atividades:

Programa 0001 – Apoio Administrativo

Objetivo: Atender as atividades básicas necessárias ao bom desempenho das unidades gestoras, considerando atividades de caráter administrativo (salários e obrigações, outras despesas correntes, investimentos).

- Projeto/Atividade: Manutenção dos Processos Administrativos

Programa 0003 – Modernização da Gestão

Objetivo: Integrar tecnologia, planejamento e qualificação dos serviços públicos, por meio da gestão administrativa, focada na avaliação de resultados das ações governamentais garantindo a eficiência, no atendimento as demandas do cidadão.

- Projeto/Atividade: Rede Informatizada
- Projeto/Atividade: Apoio as instâncias dos Sistema Descentralizado e Participativo
- Projeto/Atividade: Qualificação Profissional

Programa 0004 – Comunicação e Atendimento ao Cidadão

Objetivo: Proporcionar acesso a informação sobre os serviços públicos municipais, consolidando um canal participativo entre a comunidade e o governo.

- Projeto/Atividade: Comunicação Integrada

Programa 0015 – Qualificação de Equipamentos Públicos

Objetivo: Qualificar sistemas, serviços e equipamentos urbanos e comunitários viabilizando construções, reformas, ampliações, a melhoria dos serviços públicos e preservação do patrimônio.

- Projeto/Atividade: Construção, Reformas e Ampliação

Programa 0019 – Proteção Social Especial

Objetivo: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

- Projeto Atividade: Política de Apoio à Criança e Adolescente
- Projeto/Atividade: Manutenção dos Serviços de Média Complexidade
- Projeto/Atividade: Manutenção dos Serviços de Alta Complexidade
- Projeto/Atividade: Subvenções Sociais – Média e Alta Complexidade

Programa 0020 – Proteção Social Básica

Objetivo: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

- Projeto/Atividade: Atividade Sócio Assistencial Aplicada à Criança e Adolescente
- Projeto/Atividade: Manutenção dos Serviços de Atenção Básica
- Projeto/Atividade: Subvenções Sociais – Atenção Básica
- Projeto/Atividade: Segurança Alimentar

Programa 0021 – Trabalho, Emprego e Renda

Objetivo: Implantar políticas públicas em prol do fortalecimento e implementação de empreendimentos econômicos e inclusão social produtiva.

- Projeto/Atividade: Qualificação, Gestão e Inclusão Produtiva

Posteriormente, foram sugeridos indicadores de resultados e de tendência para medir o desempenho das ações e o alcance dos objetivos.

Níven (2005), nos fala que é preciso catalogar as medidas sob forma de uma “dicionário de dados” a fim de oferecer a todos da organização, informações detalhadas acerca dos indicadores contidos no *Balanced Scorecard*. Este dicionário deve identificar a perspectiva e o indicador, a estratégia, o objetivo, fórmula, a descrição da fórmula, como também as metas, ações e iniciativas.

O mesmo autor também relata que o uso de 20 a 25 indicadores/ medidas de desempenho, é suficiente para a construção de um BSC de alto nível.

Abaixo, encontram-se indicadores de resultado e indicadores de tendências, com base na ferramenta de gestão *Balanced Scorecard*, propostos para acompanhar a evolução do planejamento estratégico e controlar os possíveis desvios, afim de alcançar os desafios propostos.

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE RESULTADO

ESTRATÉGIA: Apoio Administrativo

OBJETIVO: Atender as atividades básicas necessárias ao bom desempenho das unidades gestoras, considerando atividades de caráter administrativo (salários e obrigações, outras despesas correntes, investimentos).

FÓRMULA = $\frac{\text{valor executado mês}}{\text{valor orçado mês}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre valor executado e valor orçado

META: 100 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção do Processos Administrativos

PERSPECTIVA APRENDIZADO E CRESCIMENTO-INDICADOR DE RESULTADO

ESTRATÉGIA: Modernização da Gestão

OBJETIVO: Integrar tecnologia, planejamento e qualificação dos serviços públicos, por meio da gestão administrativa, focada na avaliação de resultados das ações governamentais garantindo a eficiência, no atendimento as demandas do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{valor executado mês}}{\text{valor orçado mês}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre valor executado e valor orçado

META: 100 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Rede Informatizada

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Modernização da Gestão

OBJETIVO: Integrar tecnologia, planejamento e qualificação dos serviços públicos, por meio da gestão administrativa, focada na avaliação de resultados das ações governamentais garantindo a eficiência, no atendimento as demandas do cidadão.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{número servidores satisfeitos}}{\text{número de servidores}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Compara o número de servidores satisfeitos com a administração, em relação do número de servidores pertencentes à secretaria

META: = ou > que 70 por cento. Acompanhamento semestral.

AÇÃO/ INICIATIVA: Apoio as instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo.

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Modernização da Gestão

OBJETIVO: Integrar tecnologia, planejamento e qualificação dos serviços públicos, por meio da gestão administrativa, focada na avaliação de resultados das ações governamentais garantindo a eficiência, no atendimento as demandas do cidadão.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{total dos funcionários capacitação}}{\text{total de funcionários}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Comparação entre funcionários com capacitação para atendimento ao cidadão e total de funcionários que integram o quadro de colaboradores da Secretaria de Assistência Social - SAS

META: = ou > 80 por cento. Acompanhamento trimestral.

AÇÃO/ INICIATIVA: Qualificação Profissional

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Modernização da Gestão

OBJETIVO: Integrar tecnologia, planejamento e qualificação dos serviços públicos, por meio da gestão administrativa, focada na avaliação de resultados das ações governamentais garantindo a eficiência, no atendimento as demandas do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{perfil de competência por área de atuação}}{\text{total de funcionários}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre funcionários com perfil para desenvolver os trabalhos nas áreas assistenciais e o total de funcionário do quadro da secretaria

META: = ou > 70 por cento. Acompanhamento semestral.

AÇÃO/ INICIATIVA: Qualificação Profissional

PERSPECTIVA APREDIZADO E CRESCIMENTO - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Comunicação e Atendimento ao cidadão

OBJETIVO: Proporcionar acesso a informação sobre os serviços públicos municipais, consolidando um canal participativo entre a comunidade e o governo.

FÓRMULA = $\frac{\text{número de usuários satisfeitos}}{\text{número de atendimento}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o número de usuários satisfeitos com os serviços e informações prestadas pelos servidores da secretaria, e o número de usuários atendidos

META: = ou > 80 por cento. Medição mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Comunicação Integrada

PERSPECTIVA APRENDIZADO E CRESCIMENTO-INDICADOR DE RESULTADO

ESTRATÉGIA: Qualificação dos Equipamentos Públicos

OBJETIVO: Qualificar sistemas, serviços e equipamentos urbanos e comunitários viabilizando construções, reformas, ampliações, a melhoria dos serviços públicos e preservação do patrimônio.

FÓRMULA = $\frac{\text{valor executado mês}}{\text{valor orçado mês}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre valor executado e valor orçado

META: 70 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Construção, Reforma e Ampliações

PERSPECTIVA CLIENTE - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{Capacidade instalada}}{\text{número de crianças abrigadas}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Comparação entre capacidade instalada nas unidades do governos para abrigamento de crianças e adolescentes com direitos violados, e o número de crianças abrigadas.

META: = ou maior 80 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Políticas de Apoio à Criança e Adolescente

PERSPECTIVA CLIENTES - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{número de beneficiários dos programas}}{\text{número de atendimentos}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o número de beneficiários atendidos pelos programas de média complexidade na assistência social e o número de atendimentos realizados.

META: = ou maior que 70 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Média Complexidade

PERSPECTIVA CLIENTES - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{número de acolhimentos}}{\text{número de denúncias recebidas}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Compara o número de acolhimentos por medida judicial, e o número de denúncias recebidas da população, por intermédio dos conselhos de direito.

META: = ou > que 80 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Alta Complexidade

PERSPECTIVA CLIENTES - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e

social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{número de beneficiários dos programas}}{\text{número de atendimentos}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o número de beneficiários atendidos pelos programas de alta complexidade na assistência social e o número de atendimentos realizados.

META: = ou maior que 70 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Alta Complexidade

PERSPECTIVA CLIENTES - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{número de acolhimentos}}{\text{número de denúncias recebidas}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Compara o número de acolhimentos por medida judicial, e o número de denúncias recebidas da população, por intermédio dos conselhos de direito .

META: = ou > que 80 por cento. Acompanhamento mensal.

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Alta Complexidade

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE RESULTADO

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{valor executado mês}}{\text{valor orçado mês}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre valor executado e valor orçado

META: 100 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Subvenções Sociais – Média e Alta Complexidade

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Especial

OBJETIVO: Promover assistência às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, garantindo a inviolabilidade dos direitos do cidadão.

FÓRMULA = $\frac{\text{capacidade instalada}}{\text{capacidade instalada}} \times 100$

número de usuários

DESCRIÇÃO: Comparação entre a capacidade de atendimento das entidades que recebem subvenção social, e usuários com necessidade de atendimento.

META: 100 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Subvenções Sociais – Média e Alta Complexidade

PERSPECTIVA CLIENTES - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Básica

OBJETIVO: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{número de vagas disponibilizadas}}{\text{número de crianças e adolescente cadastradas}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Compara o número de vagas oferecidas pela Secretaria de Assistência Social, e o número de crianças e adolescente em situação de vulnerabilidade social no município.

META: = ou maior que 70 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Atividade Sócio Assistencial Aplicada à Criança e Adolescente

PERSPECTIVA CLIENTE - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Básica

OBJETIVO: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

FÓRMULA =
$$\frac{\text{número de atendimentos}}{\text{número de benefícios concedidos}} \times 100$$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o número de atendimentos realizados pelos programas de Proteção Social Básica, e o número de benefícios concedidos.

META: = ou maior que 70 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Proteção Básica

PERSPECTIVA CLIENTE - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Básica

OBJETIVO: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social,

por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

FÓRMULA = $\frac{\text{tempo de processo}}{\text{tempo de espera}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o tempo de processamento para concessão de benefícios e o tempo em que a família/ indivíduo leva para receber o benefício por meio de recursos financeiros. (Bolsa Família, Auxílio Moradia, Auxílio Funeral, Auxílio Natalidade)

META: = ou maior que 70 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Manutenção dos Serviços de Proteção Básica

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE RESULTADO

ESTRATÉGIA: Proteção Social Básica

OBJETIVO: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

FÓRMULA = $\frac{\text{valor executado mês}}{\text{valor orçado mês}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre valor executado e valor orçado

META: 100 por cento. Acompanhamento mensal

AÇÃO/ INICIATIVA: Subvenções Sociais - Atenção Básica

PERSPECTIVA CLIENTE - INDICADOR DE TENDÊNCIA

ESTRATÉGIA: Proteção Social Básica

OBJETIVO: Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.

FÓRMULA = $\frac{\text{número de refeições disponibilizadas}}{\text{número de usuários de cadastrados}} \times 100$

DESCRIÇÃO: Comparação entre o número de refeições servidas e o número de usuários carentes cadastrados nos programas de assistência social.

META: = ou > 70 por cento. Medição trimestral

AÇÃO/ INICIATIVA: Segurança Alimentar

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA**ESTRATÉGIA:** Proteção Social Básica**OBJETIVO:** Fortalecer a rede familiar e comunitária, combatendo a vulnerabilidade social, por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos especializados e ações de apoio ao pertencimento social.**FÓRMULA** = $\frac{\text{capacidade instalada}}{\text{número de usuários}} \times 100$ **DESCRIÇÃO:** Comparação entre a capacidade de atendimento das entidades que recebem subvenção social, e usuários com necessidade de atendimento.**META:** 100 por cento. Acompanhamento mensal**AÇÃO/ INICIATIVA:** Subvenções Sociais - Atenção Básica**PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA****ESTRATÉGIA:** Trabalho, Emprego e Renda**OBJETIVO:** Implantar políticas públicas em prol do fortalecimento e implementação de empreendimentos econômicos e inclusão social produtiva.**FÓRMULA** = $\frac{\text{número de usuários capacitados}}{\text{total de usuários certificados empregados}} \times 100$ **DESCRIÇÃO:** comparação entre o número de usuários certificados em programas de geração e renda, e o número de usuários certificados que ingressaram no mercado de trabalho.**META:** = ou > de 60 por cento. Medição anual.**AÇÃO/ INICIATIVA:** Qualificação, Gestão e Inclusão Produtiva**PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS - INDICADOR DE TENDÊNCIA****ESTRATÉGIA:** Trabalho, Emprego e Renda**OBJETIVO:** Implantar políticas públicas em prol do fortalecimento e implementação de empreendimentos econômicos e inclusão social produtiva.**FÓRMULA** = $\frac{\text{número de pessoas desempregadas}}{\text{número de desemprego}} \times 100$ **DESCRIÇÃO:** comparação entre o número de pessoas sem qualificação desempregadas no município e o número de desempregos.**META:** = ou > de 60 por cento. Medição semestral.**AÇÃO/ INICIATIVA:** Qualificação, Gestão e Inclusão Produtiva

CONCLUSÃO

Os serviços públicos enfrentam um tempo de mudanças. As medidas no âmbito político são poucas, e ainda não influenciam em grande parte as empresas de serviços públicos. Enquanto isso, os cidadãos exigem resultados de grande visibilidade e dimensão, sendo um grande desafio, transformar os serviços públicos em eficientes, de qualidade, transparentes e compatíveis com os impostos cobrados.

Enquanto aguardamos uma ação política direcionada à elaboração de um processo de Reforma da Administração Pública voltada para a melhoria do desempenho, cabe aos gestores públicos, a adoção de ferramentas de gestão que impulsionem ao Estado desenvolver seu papel na sociedade e a driblar os recursos sempre escassos.

Na Utilização do BSC como ferramenta de gestão, é possível orientar todas as iniciativas organizacionais, de maneira integrada, possibilitando o alcance de metas mais amplas e o sucesso de ações estratégicas.

Além de oferecer aos gestores ampla visão do negócio nas quatro perspectivas propostas e adaptáveis ao serviço público, o sistema minimiza a sobrecarga de informação, limitando a quantidade de medições utilizadas, obrigando os gerentes a concentrarem-se em um conjunto bem definido de medições, efetivamente relacionado a questões críticas e importantes.

A visão estratégica com foco no resultado, aliada ao BSC, favorece o cumprimento das estratégias e da execução do orçamento, garantindo sua implementação.

Por meio do estudo dos princípios legais que regem o orçamento público, e da ferramenta de gestão *Balanced Scorecard*, foi possível elaborar o mapa estratégico da Secretaria de Assistência Social, utilizando-se da relação de causa-efeito, e propor indicadores e medidas de desempenho dentro das quatro perspectivas do BSC com base nos Planos Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 8ª.ed.,São Paulo: Rideel, 2002.

BRASIL. **Decreto –Lei de nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispões sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 24 mar. 2010.

BRASIL. **Lei 4320/64 de 17 de março de 1964**. Disponível em www.tce.sc.gov.br. Acesso: 17 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – **Emenda Parlamentar Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998: reforma administrativa** – Brasília, 1998.

CAMPOS, J. A. **Cenário Balanceado:painel de indicadores para gestão estratégica dos negócios**. São Paulo: Aquariana, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

COSTA, Ana Paula Paulino da. **Balanced Scorecard**. São Paulo: Atlas, 2006.

Dicionário on line de português do Brasil: todas as palavras de A a Z. Disponível em www.dicio.com.br. Acesso: 20 de set. 2009.

FARIA, José Carlos. **Administração – Introdução ao Estudo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1994.

FERREIRA, G.B.. **Princípios Orçamentários**, 2000. Disponível em www.estudaqui.com.br. Acesso: 15 de set. 2009.

GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: **utilização de indicadores de gestão no setor público**. *Cadernos de Estudo*, v. 11, n. 21, p. 24-41, mai/ago. 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE JOINVILLE – IPPUJ. **Cidade em Dados 2009**. Joinville, 2009. site: www.joinville.sc.gov.br

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 que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos – *Balanced Scorecard* : Convertendo Ativos Intangíveis em Resultados Tangíveis**. Rio de Janeiro : Campus, 2004. 471 p.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**. 10 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LUNKES, Rogério João. **Manual do Orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINI, C. **O contexto contemporâneo da administração pública na américa latina**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 2002.

MARQUES, Edineide da Silva; OLIVEIRA, Maria Luzia A. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, Nova Série, São Paulo, v.4, n.2, p. 105-115, jul./dez. 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS.
Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS.
Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília, 2004.

MINTZBERG, Henry et al. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookmann, 2002.

MOREIRA, Daniel A. **Administração da Produção e Operações.** São Paulo: Pioneira, 1993.

MOTTA, Paulo Roberto Motta. **Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** 7.ed. Rio de Janeiro: Record, 1996.

MOTTA, R. **Balanced scorecard em organizações públicas e sem fins lucrativos um sistema de medição para alinhar e gerenciar o sucesso da estratégia.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, Rio de Janeiro, 2003.

NIVEN, Paul R. **Balanced Scorecard – Passo a passo: elevando o desempenho e mantendo resultados.** Tradução Nilza Freire, Revisão Técnica Hiparcio Stooffel. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico. Conceitos, Metodologias e Práticas.** 22 ed. São Paul: Atlas, 2005.

OSÓRIO, Vera Lúcia T. **A Utilização do *Balanced Scorecard* no Aperfeiçoamento da Administração Pública Gerencial – Estudo de Caso de uma Autarquia Municipal.** Porto Alegre, 2003. 226 p.

REMYRECH, Ruy. **Controle Interno da Administração Pública,** 2005. Porto Alegre. Disponível em www.tce.rs.gov.br/artigos.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas de. **XI Ciclo de estudos de controle público da administração municipal**. Florianópolis: Tribunal de Contas/ Instituto de Contas, 2009.

SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL DE JOINVILLE – SC. **Plano de Ação 2009**. Joinville, 2009.

SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL DE JOINVILLE – SC. **Relatório de Atividades 2009**. Joinville, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Mauro José. **Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro**, In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 – Nov, 2001. Buenos Aires, Argentina.

TEIXEIRA, Fabrícia S. **Mensuração do grau de eficácia do *Balanced Scorecard* em Instituição Privada de Ensino Superior**. São Paulo: USP 2003.

TEIXEIRA, J. M.Jr., REIS, H.da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32 ed..Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant Vergara. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.