

ADAPTAÇÃO DA FERRAMENTA BALANCED SCORECARD À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O CASO DA PREFEITURA DE LAVRAS-MG

ALYNE FERREIRA COSTA

UFLA - Universidade Federal de Lavras
alyne_fc2005@hotmail.com

DENIS RENATO DE OLIVEIRA

Universidade Federal de Lavras
denis.oliveira@dae.ufla.br

Área temática: Administração Pública

Título: **Adaptação da Ferramenta *Balanced Scorecard* à Gestão Pública Municipal: O Caso da Prefeitura de Lavras - MG**

RESUMO

O *Balanced Scorecard* (BSC) tem sido uma ferramenta de planejamento muito utilizada nas últimas décadas, especificamente como parâmetro de análise e consistência entre a missão, visão, valores e a própria estratégia das organizações. Embora tenha sido criada fundamentalmente para o setor privado, acredita-se que com as devidas adaptações e ajustes esta possa ser adotada também no setor público. Nesse sentido, pretende-se com esta pesquisa, analisar a aplicação da ferramenta BSC para as atividades de planejamento estratégico na gestão pública municipal. Para isso, realizou-se uma pesquisa qualitativa descritiva na Prefeitura de Lavras - MG. Por meio desse estudo empírico pôde-se construir o mapa estratégico do município e sua matriz de indicadores, contudo, precisa-se ressaltar que ao sofrer adaptações, alterando o foco da perspectiva financeira para a perspectiva clientes (cidadãos) o BSC focou na questão do atendimento das necessidades sociais em detrimento do lucro. Nesse caso, não se teve clareza sobre sua consistência, pois nas prefeituras municipais o principal gargalo são os recursos financeiros, que suportam a atuação dos gestores públicos locais.

ABSTRACT

The *Balanced Scorecard* (BSC) has been a planning tool widely used in recent decades, specifically as analysis parameter and consistency between mission, vision, values and strategy of their own organizations. Although primarily been created for the private sector, it is believed that with the also necessary adaptations and adjustments this can be taken in the public sector. In this sense, it is intended with this research, review the implementation of the BSC tool for strategic planning activities in municipal management. For this, there was a descriptive qualitative research in Lavras Prefecture - MG. Through this empirical study it was possible to build the strategic map of the city and its matrix of indicators, however, it must be noted that to be adapted by changing the focus of the financial perspective to customer perspective (citizens) the BSC focused on the issue of meeting the social needs at the expense of profit. In this case, it was not clear about its consistency, because the municipal governments the main bottleneck are the financial resources that support the activities of local public managers

Palavras-Chave: Planejamento estratégico, *Balanced Scorecard*, Prefeitura.

1. INTRODUÇÃO

Prática comum após o período pós-redemocratização, sobretudo pela adoção de princípios gerencialistas na administração pública, diversas ferramentas inspiradas no setor privado e em modelos estrangeiros foram incorporadas pelos governos. Nesse momento, fazia-se nítida a necessidade de economia e melhor investimento dos recursos públicos, garantia de eficiência e qualidade na prestação de serviços, questões permeadas pelo aumento da demanda dos cidadãos e por uma visão estratégica sobre o novo papel do Estado, de indução de políticas públicas.

Constatou-se, então, a ocorrência e adoção da ferramenta de planejamento estratégico, que permitiu que as atividades executadas (políticas públicas), gerassem valor adicional, criassem sinergia entre os diversos órgãos (departamentos e secretarias) e promovessem boa relação com parceiros e sociedade (ANTUNES; OLIVEIRA, 2013).

Assim, surgiu o *Balanced Scorecard* (BSC), uma ferramenta de planejamento muito utilizada nas últimas décadas como parâmetro de análise e consistência entre a missão, a visão, os valores e a própria estratégia organizacional. Embora tenha sido criada fundamentalmente para o setor privado, acredita-se que com as devidas adaptações e ajustes, tem-se muito a contribuir com o setor público; especialmente porque permite a adequação estratégica da organização, proporcionando o seu crescimento por meio de resultados subjetivos e que não estão somente vinculados aos aspectos financeiros (BITENCOURT, 2010).

O município de Lavras, em Minas Gerais, tem grande potencial de desenvolvimento e crescimento, contudo, não faz uso de ferramentas de planejamento que sejam capazes de mapear as prioridades estratégicas de atuação e criar indicadores de monitoramento sobre o desempenho gerencial na proposição e condução de políticas públicas; e assim como a maioria dos municípios do país, enfrenta também dificuldades devido a falta de profissionalização do seu corpo técnico.

Para Almeida (2012), quando se discute sobre essas práticas é fundamental que o setor público possua profissionais capacitados a seguirem as inovações do campo da administração, bem como da implementação de tecnologias processuais, garantindo apoio à gestão. Nesse sentido, a aplicação do conhecimento acadêmico é um fator importante que pode proporcionar mudanças significativas na forma como são administradas as prefeituras.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

2.1. Problema de Pesquisa

De que maneira o BSC pode ser aplicado na gestão pública? Qual a contribuição desta ferramenta para o planejamento estratégico municipal?

2.2. Objetivo Geral

Pretende-se com esta pesquisa analisar a aplicação da ferramenta BSC para as atividades de planejamento estratégico na gestão pública municipal.

2.2.1. Objetivos específicos

- Descrever as diretrizes do Plano Plurianual de Gestão 2014-2017 do município de Lavras-MG;
- Relacionar as diretrizes estratégicas da prefeitura municipal com as perspectivas do BSC; e
- Propor uma matriz de indicadores estratégicos para o município.

Além desta introdução e justificativa, o presente trabalho se apresenta um referencial teórico que aborda os temas de planejamento no setor público, gestão estratégica e *Balanced*

Scorecard (BSC). Após são relatados os procedimentos metodológicos e analisados os resultados desta pesquisa. Por fim, são tecidas as considerações finais e apresentadas as referências bibliográficas utilizadas.

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1. PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

O conceito de Planejamento como ferramenta administrativa é bastante novo e se derivou, inicialmente, do substantivo plano (VIEIRA, 2001). Para Sobral e Peci (2013) o planejamento está relacionado à função da administração responsável pela concepção de planos, que integram e coordenam suas atividades. No setor público, o planejamento governamental tem o intuito de definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes (SANTOS, 2006).

Segundo Bariani (2004), o Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938, foi a primeira iniciativa de reforma e planejamento da gestão pública responsável por induzir uma nova feição dos órgãos estatais no Brasil. Somente após sua implementação é que os organismos planejadores e fiscalizadores de caráter técnico-burocrático ganharam terreno e importância.

Nos anos 50 é possível visualizar a primazia do planejamento, a consolidação e a difusão da ideologia desenvolvimentista (fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK) planejamento discricionário e cepalino (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) em 1967, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

Nos anos 80, no campo político e social brasileiro, a ditadura militar demonstrava claros sinais de esgotamento por não conseguir manter as altas taxas de crescimento da década anterior e devido a luta contra a inflação e desemprego crescente (FERNANDES, 2013). Segundo o autor, neste cenário o planejamento era visto como uma figura retórica.

O Decreto 200 de 25 de fevereiro de 1967 balizou a reforma administrativa proposta pelo Estado naquele período. Como característica do Decreto, temos que os órgãos administrativos deveriam priorizar as funções normativas e de supervisão enquanto o setor privado passaria a ser executor das ações do governo (SCHWARTZMAN, 1948, citado por ANDREWS e KOUZMIN, 1998).

A Constituição Federal de 1998 desencadeou uma nova reforma administrativa que, ao invés de dar continuidade ao processo gerencialista ensaiado pelo Decreto 200, promoveu um retrocesso para o modelo burocrático clássico (FERNANDES, 2013).

Na linha gerencialista, ainda em construção – reafirmada pela Constituição Federal de 1988, pode-se perceber duas vertentes de onde emerge esta nova maneira de pensar o setor público: uma apontada com as modernas técnicas de gestão, focalizada no aumento da eficiência e da eficácia, e outra [política], direcionada a participação cidadã e no controle social – voltada para a realização de experiências inovadoras e pela busca, principalmente, da efetividade (KEINERT, 1996). Assim a proposta é a realização de escolhas mais racionais que levam em conta o curto, médio e longo prazo.

Um exemplo disso é a implementação dos Planos Plurianuais, que consistem na principal ferramenta para a adoção do planejamento das ações governamentais de médio e longo prazo (CAVALCANTE, 2007)

A inclusão da estratégia no planejamento é fundamental para o alcance e a medição de desempenhos, fato que ainda que é visto como um desafio para os gestores públicos.

3.2. GESTÃO ESTRATÉGICA

Embora a aplicação da estratégia tenha sido cunhada na guerra e a partir disso se pressupõe sua relação com o setor público é na iniciativa privada que o conceito ganhou força. A estratégia ligada ao meio empresarial nasce nos anos 1960, nos Estados Unidos, como uma disciplina influenciada pela Sociologia e Economia, mas primordialmente como um processo evolutivo da teoria das organizações (VASCONCELOS FILHO; PAGNONCELLI, 2001).

Com o intuito de manter sua sobrevivência as organizações devem procurar se manter competitivas. A estratégia se refere ao modo como uma empresa decide competir em um mercado em resposta às estratégias e posições de seus concorrentes, de modo a ganhar uma vantagem competitiva sustentável (MACEDO, 2012). Neste cenário o uso da estratégia apresenta-se como um diferencial de sucesso das organizações.

Partindo destas conceituações, é possível afirmar que a o uso da estratégia é fundamental para a existência e continuidade das organizações, sobretudo das organizações públicas, que passam a adotá-la definitivamente após a década de 90, embora se tenha notícia de algumas ações isoladas antes desse período. Por meio da estratégia (que pode se apresentar sob diferentes enfoques) a organização traduz seu foco e pretensões. Estudos recentes apontam que sua execução bem-sucedida é considerada pelos executivos como uma prática relevante para o bom desempenho organizacional (PRIETO; CARVALHO; FISCHMANN, 2009).

Macedo (2012) nos traduz uma realidade mercadológica que a cada dia passa a ser observada também no setor público. Por exemplo, a vantagem competitiva, maciçamente observada no setor privado como necessária para alcance do sucesso é atualmente analisada como importante também ao setor público. E assim como as empresas, para se manterem competitivas e eficazes na prestação de seus serviços e no oferecimento de seus produtos, o setor público vem incorporando ao seu planejamento novas estratégias, com uma nova orientação, focada no cliente-cidadão (objetivo das práticas gerencialistas implementadas na década de 90), que se encontra cada vez mais exigente, informado e solicitante de transparência pública.

Para Matias-Pereira (2009, p.62) a administração pública estratégica é entendida como o “conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades, ou seja, executar decisões políticas e legislativas de maneira mais eficiente e eficaz”. O autor ainda diz que o propósito destes órgãos é a gestão de bens e interesses nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – para o alcance do bem comum.

Coelho (2012, p.5), tem sobre o assunto o entendimento que a estratégia se divide em 3 (três) orientações que repercutem na teoria e na práxis da administração pública: 1. a orientação para a eficiência, que se relaciona com a dimensão econômico-financeira; a orientação para a eficácia, que se relaciona com a dimensão administrativo-institucional; e a orientação para a efetividade, que se relaciona com a dimensão sócio-política.

É corrente nos debates a respeito da mensuração de desempenho no setor público, a defesa dos critérios de eficiência, entendido como a redução dos recursos necessários, ou de eficácia, assumido como o alcance dos objetivos propostos, como aqueles mais relevantes (HATRY, 1999; ARVIDSSON, 1986; DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2010; citado por BRULON; VIEIRA; DARBILLY, 2013); entretanto, critérios como o de efetividade ou relevância, que

levam em conta questões éticas, como o atendimento das demandas sociais, constituindo-se como elementos mais substantivos, que acabam por ser esquecidos diante da excessiva ênfase dada aos critérios instrumentais.

Uma ferramenta muito utilizada pelo setor privado e recentemente também adaptada ao setor público, para mensuração do desempenho estratégico é o BSC, que busca pelo estabelecimento de objetivos criar condições de mapear e monitorar o alcance de resultados pelas organizações. Segundo Silva (2009) a aplicação do BSC na indústria da saúde, em governos e no setor público em geral, têm sido implementadas com grande êxito.

3.3. BALANCED SCORECARD

O Balanced Scorecard (BSC) foi criado no início dos anos de 1990, a partir de um estudo desenvolvido junto a diversas empresas, pelo professor Robert Kaplan, da Universidade de Harvard, e por David Norton, consultor de Boston. (FERNANDES, 2013). Neste trabalho, os autores propuseram agrupar os indicadores de desempenho em quatro perspectivas distintas: (a) *Financeira*, (b) *Clientes*, (c) *Processos Internos* e (d) *Aprendizado e Crescimento* (DIETSCHI; NASCIMENTO, 2008, grifo nosso).

Kaplan e Norton (2000) apresentaram um conjunto de práticas que, em sua visão, favoreceram as mudanças nas organizações, possibilitando que elas melhorassem seu desempenho. Por meio do uso do BSC realiza-se, primeiramente, a comunicação e a tradução da estratégia em termos operacionais para toda a organização; e possibilita que, a partir das relações de causa e efeito obtidas por meio de seu uso, sejam associadas ações estratégicas aos objetivos traçados e aos respectivos indicadores (RUSSO *et. al*, 2014).

Segundo Rocha (2002), sem o BSC, o orçamento torna-se o centro do processo de gestão e, assim, a empresa se apoia apenas no controle financeiro, na visão gerencial de curto prazo e é orientada para as limitações e não para as potencialidades.

Numa segunda fase, além da sua utilização básica no complemento de indicadores financeiros, o BSC constitui um elemento essencial para comunicar e avaliar a estratégia em todos os níveis da organização (FERNANDES, 2013). A ferramenta também é identificada como um sistema gerencial estratégico capaz de alinhar o chão de fábrica ao topo da empresa, no intuito de enfrentar os reais desafios na busca da sobrevivência, sucesso e crescimento dentro do contexto competitivo do mercado (GALINDO, 2005; PINTO, 2005). Se considerarmos a realidade do setor público, como já foi dito no tópico sobre estratégia, é essencial que os executores de políticas públicas (chão de fábrica) estejam alinhados com o que pensam os formuladores (topo da empresa).

Segundo Kaplan e Norton (1997), o intuito do BSC é o alinhamento do planejamento estratégico com as ações operacionais por meio das seguintes ações: a) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; b) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; c) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; e d) melhorar o feedback e o aprendizado estratégico.

A terceira fase do BSC acontece com o contínuo aperfeiçoamento do método (FERNANDES, 2013). Ainda segundo o autor, a quarta fase do BSC mostra o valor do mapa estratégico dentro do planejamento, que se revela tão importante quanto o próprio *Balanced Scorecard* inicial. Essas fases são mostrados pela Figura 1.

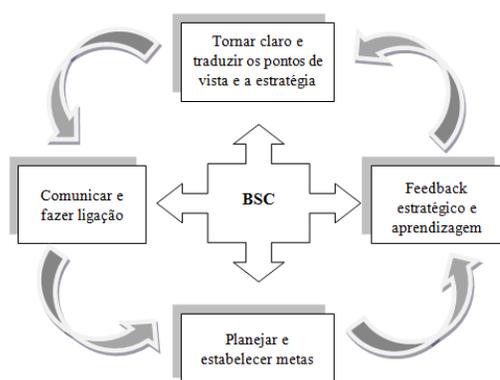


Figura 1: Os processos do Balanced Scorecard

Fonte: Kaplan e Norton (1997, p.12.) adaptado por Fernandes (2013).

3.3.1. A APLICAÇÃO DA FERRAMENTA BSC NAS ORGANIZAÇÕES

Segundo Costa (2009), um elemento fundamental do BSC é o mapa da estratégia, que põe em evidência quais os objetivos e qual é o seu relacionamento ao longo das diversas perspectivas, via relação de causa-efeito. As informações a serem usadas para a construção do mapa estratégico são basicamente: a missão, a visão, os valores, os objetivos e a estratégia. Kaplan e Norton (1997) definem quatro perspectivas básicas nesse processo:

- a) **Perspectiva financeira:** evidencia os resultados financeiros, que por meio das estratégias implementadas contribuem para melhores resultados organizacionais;
- b) **Perspectiva dos clientes:** identifica o segmento de mercado e de clientes em que a organização atua, bem como suas medidas de sucesso. O intuito do BSC é identificar fatores que são importantes em sua conquista;
- c) **Perspectiva dos processos internos:** por meio dos processos internos se faz possível planejar ações que valorizam as necessidades para o atendimento das diretrizes financeiras e a satisfação dos clientes;
- d) **Perspectiva de aprendizagem e crescimento:** identifica a infraestrutura de que a organização precisa para elaborar processos internos capazes de gerar valor aos clientes.

Para Silva (2009) a organização tem o objetivo de centralizar seus esforços para suprir os interesses dos acionistas e, conseqüentemente, a perspectiva financeira detém maior interesse. As demais perspectivas servem de suporte da perspectiva financeira, na melhoria de processos e criação de valor para os acionistas e clientes, identificação de novos mercados e oportunidades, detecção de capacidades subaproveitadas, e alinhamento dos objetivos.

A figura 2 demonstra de que maneira as perspectivas do BSC se apresentam no setor privado. O foco está relacionado aos interesses dos acionistas, que tem como perspectiva principal o aspecto financeiro. As demais perspectivas servem apenas como suporte à perspectiva principal, que se funda com o alcance do lucro.

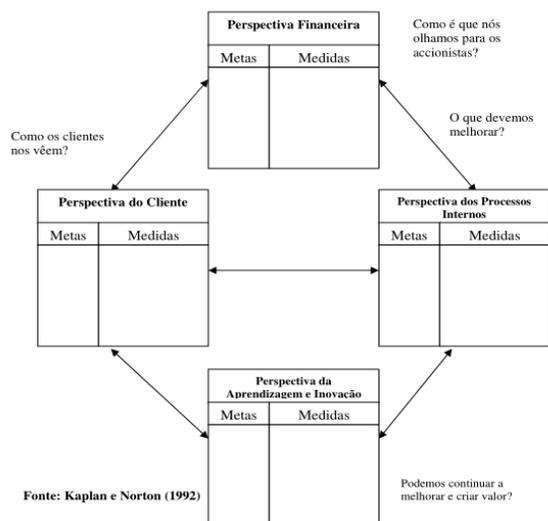


Figura 2: O BSC, suas ligações, desempenhos e medidas.
Fonte: Kaplan e Norton (1992), citado por Silva (2009).

A adoção das perspectivas descritas por Kaplan e Norton, segundo Silva (2009, p.10) devem sofrer adaptações, visto que o BSC foi criado especialmente para organizações que tem como objetivo o lucro. Quando aplicadas ao setor público a posição da perspectiva financeira troca de posição com a perspectiva cliente, ou seja, no topo aparece a perspectiva cliente, ou cidadão, fim principal do governo. Apesar da mudança, não há perda de relevância, mas sim uma necessidade de ajuste ou readequação do modelo.

Figura 3: O BSC para o setor público e organizações sem fins lucrativos
Fonte: Nívea (2003), citado por Silva (2009).



A figura 3 mostra a ligação que a organização pública estabelece com a missão organizacional e a mudança do foco: da perspectiva financeira para a perspectiva clientes.

4. METODOLOGIA

Esta pesquisa se trata de um estudo qualitativo descritivo, pois envolve o contato direto do pesquisador com a situação estudada, que procura compreender e relatar os fenômenos de acordo com a percepção dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995). Ademais, pesquisas de caráter qualitativo contemplam a subjetividade, a descoberta e a valorização da visão de mundo dos sujeitos sendo que os dados são tratados através de técnicas estruturadas e por meio de análises de cunho interpretativo (VERGARA, 2006).

Nesse sentido, estudou-se o planejamento da Prefeitura Municipal de Lavras - MG, exposto pelo plano plurianual de 2014-2017. Por meio do estudo de suas diretrizes e o cruzamento das informações com ferramenta do BSC, adaptada para esta organização, foi possível construir o quadro estratégico do município.

Discriminadamente, fez-se inicialmente, uma análise documental do PPA, em que se identificou os objetivos estratégicos municipais listados. Depois, utilizando-se da técnica de observação participante, foram feitos os demais levantamentos de informações, que se constituíram num diário de campo de aproximadamente 10 meses, elaborado no período em que o autor estagiou na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão do município estudado.

O termo participante sugere a controversa inserção de um pesquisador num campo de investigação formado pela vida social e cultural de outro, próximo ou distante, que, por sua vez, é convocado a participar da investigação na qualidade de informante, colaborador ou interlocutor (SCHIMIDT, 2006).

Após o levantamento dos objetivos estratégicos municipais e estudo acerca dos fundamentos teóricos que constituem o trabalho, passou-se para a etapa de construção, de forma adaptativa, da matriz BSC. Nesse sentido, procedeu-se a construção da matriz de indicadores destinados ao alcance de cada objetivo estratégico definido para município, assim como nas metas para os próximos quatro semestres.

A matriz de indicadores estratégicos foi construída por meio de uma metodologia participativa e contou com a presença dos secretários e assessores municipais. Uma primeira versão foi construída pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, para posteriormente ser aprimorada por cada representante responsável pelos setores que determinado objetivo estratégico municipal abrange.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Por meio do levantamento das informações do PPA 2014-2017 de Lavras-MG foi identificado a missão, a visão, os desafios e os objetivos do governo municipal antes da construção do mapa estratégico.

A missão apresentada pelo PPA foi *“contribuir para a melhoria da qualidade de vida, por meio da promoção do desenvolvimento humano do fomento ao desenvolvimento sustentável através da prestação de serviços eficientes e de qualidade aos cidadãos”*. No que diz respeito a visão, tinha-se *“tornar Lavras a melhor cidade em qualidade de vida no sul de Minas Gerais”*. Os desafios principais listados foram: *transformar a sociedade através da educação, da cultura e do esporte; melhorar e modernizar a oferta de serviços públicos; aumentar a prosperidade e a possibilidade de realização pessoal e profissional; e proporcionar melhor infraestrutura a fim de oferecer ao cidadão maior segurança conforto e funcionalidade.*

Abaixo estão listados os objetivos estratégicos municipais:

- a) *Aproveitar o potencial acadêmico do município em prol da comunidade;*
- b) *Valorizar o servidor público;*

- c) *Fomentar o desenvolvimento econômico;*
- d) *Profissionalizar e modernizar a gestão pública;*
- e) *Regular e balizar crescimento urbano e rural*
- f) *Melhorar a infraestrutura do município*
- g) *Promover o desenvolvimento sustentável;*
- h) *Garantir direitos fundamentais aos menos favorecidos;*
- i) *Aumentar a empregabilidade;*
- j) *Incentivar a participação cidadã;*
- k) *Garantir educação de qualidade para todos;*
- l) *Ampliar e aprimorar a oferta de serviços em saúde;*
- m) *Ampliar as oportunidades em cultura, esporte, turismo e lazer; e*
- n) *Aumentar recursos financeiros do município.*

Embora as orientações básicas para BSC definidas por Kaplan e Norton (1997) compreendessem a perspectiva financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, adotou-se na construção da matriz BSC da Prefeitura de Lavras-MG, observando as recomendações dos autores supracitados e versões do BSC adaptadas ao setor público, como a própria matriz do governo estadual, 3 (três) perspectivas:

- i. **A perspectiva financeira:** esta perspectiva, no caso do setor público assume um caráter diferente da empregada no setor privado. No setor público ela aparece na sustentação das demais perspectivas possibilitando assim o funcionamento da máquina estatal contrapondo o que ocorre no setor privado, em que os recursos financeiros se apresentam como resultado de todo processo.
- ii. **A perspectiva de processos internos e aprendizagem:** no caso desta perspectiva houve uma condensação das perspectivas, processos internos e aprendizagem e crescimento, devido a aproximação das duas perspectivas quando visualizadas no setor público. A melhora dos processos internos acontece concomitantemente ao desenvolvimento da aprendizagem do servidor público.
- iii. **A perspectiva cidadão (cliente):** esta é uma perspectiva adaptada em relação a perspectiva clientes, usada tradicionalmente na matriz BSC no setor privado. Ela se apresenta como a mais importante das perspectivas, pois é aquela que dá condições para se visualizar mais diretamente a eficiência dos bens e serviços públicos oferecidos à sociedade.

Dentro da perspectiva **financeira** foi possível elencar o objetivo estratégico “*aumentar os recursos financeiros do município*”, de extrema importância no alcance de todos os demais desafios identificados no município. Este objetivo deve ser muito estudado para que seu alcance não ocorra com a oneração excessiva do cidadão pelo aumento das arrecadações tributárias, mas sim pela busca constante de financiamento de projetos por meio das emendas parlamentares.

Já na perspectiva **processos internos e aprendizagem** foram enquadrados os objetivos estratégicos “*valorizar o servidor público*” e “*profissionalizar e modernizar a gestão pública*” referindo-se ao desafio de “*melhorar e modernizar a oferta de serviços públicos*”. Somente com servidores públicos capacitados e valorizados será possível modificar positivamente a maneira como os serviços públicos são oferecidos à sociedade. Ainda neste aspecto têm-se os objetivos estratégicos “*aproveitar potencial acadêmico do município para a comunidade*” e “*fomentar o desenvolvimento econômico*” em resposta ao desafio “*aumentar a prosperidade e possibilidade de realização pessoal e profissional*”. A cidade de Lavras possui um imenso potencial acadêmico pela presença de várias unidades de ensino superior, reconhecidas em todo Brasil. As parcerias entre essas unidades de ensino e o governo municipal são de grande importância para a promoção do desenvolvimento local (coerente com sua missão), por meio da capacitação e qualificação da

população, que conseguirá melhores condições de trabalho e renda. A essa profissionalização da sociedade deve estar atrelada o estímulo ao desenvolvimento econômico, por meio do aquecimento do mercado.

O objetivo estratégico *“regular e balizar o crescimento urbano e rural”* também foi classificado na perspectiva processos internos e aprendizagem de acordo com o desafio *“proporcionar melhor infraestrutura a fim de oferecer ao cidadão maior segurança conforto e funcionalidade”*. Entre outros motivos pode-se citar a expansão da Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a ampliação da cidade com o lançamento de diversos loteamentos. Os limites entre o rural e o urbano estão cada vez menores, carecendo de atenção e um melhor planejamento.

Foi na perspectiva **cidadãos (clientes)** que se encontrou um maior número de objetivos estratégicos. Os objetivos *“garantir educação de qualidade a todos”* e *“ampliar oportunidades em cultura, esporte, turismo e lazer”* possibilitarão a dissolução do desafio de *“transformar a sociedade através da educação, da cultura e do esporte”*. O despertar de uma postura mais cidadã na sociedade se faz por meio da oferta de uma educação de qualidade, que esteja atrelada à valorização da cultura e do esporte.

O objetivo *“ampliar e aprimorar a oferta de serviços em saúde”* procurou atender ao desafio de *“melhorar e modernizar oferta de serviços públicos”*. O setor de saúde é certamente o setor mais oneroso e que carece de maior investimento na grande parte dos municípios brasileiros, seja em termos de infraestrutura ou profissionalização. Os objetivos *“incentivar a participação cidadã”*, *“aumentar a empregabilidade”* e *“garantir direitos fundamentais aos menos favorecidos”* respondem a necessidade do desafio *“aumentar a prosperidade e a possibilidade de realização pessoal e profissional”*. A necessidade de se traçar objetivos que abrangem políticas públicas aos cidadãos em estado de vulnerabilidade, seja econômica ou outra qualquer, é algo que se tem trabalhado de forma prioritária pelo governo local, da mesma forma como o incentivo à participação da sociedade nas decisões públicas, seja de maneira avaliativa ou colaborativa com os gestores municipais.

Por fim, o objetivo *“melhorar a infraestrutura do município e promover o desenvolvimento sustentável”* traduz a necessidade do desafio *“proporcionar melhor infraestrutura a fim de oferecer ao cidadão maior segurança conforto e funcionalidade”*. A necessidade de desenvolvimento do município é evidente, principalmente quando atrelada a práticas sustentáveis. Devido a iniciativas do governo federal com o programa REUNI (Programa Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras) a Universidade Federal de Lavras tem sofrido grandes modificações que deverão ocasionar em necessárias modificações na cidade de Lavras, conseqüentemente. Assim o desenvolver de Lavras deve sempre acompanhar as necessidades da população.

Em síntese, apresenta-se a Figura 4, que retrata a missão, visão, desafios, objetivos e perspectivas do BSC alinhadas ao setor público, em uma análise específica do caso da prefeitura de Lavras - MG. Observa-se pelo desenho que os objetivos estratégicos (contemplados pelo quadro cinza) se associam aos desafios em cores correspondentes.



Figura 4: Mapa Estratégico da Prefeitura de Lavras-MG.

Fonte: Dados da pesquisa.

O único objetivo relacionado à perspectiva financeira (em roxo) está ligado a todos os desafios. Nesse sentido, embora Nivea (2003), citado por Silva (2009) coloque a perspectiva clientes como finalidade principal do Estado, atendendo a proposta de construção do bem comum e de adequação da ferramenta à realidade do setor público, deve-se destacar que o aporte financeiro não deve ser visto apenas como atividade meio, mas sim como elemento básico e de suporte para que os demais desafios sejam superados.

5.1. MATRIZ DE INDICADORES ESTRATÉGICOS

A construção da matriz de indicadores foi feita a partir de um modelo do Governo de Minas Gerais que contempla os objetivos estratégicos alinhados às perspectivas do BSC adaptadas ao setor público. O instrumento criado contempla o setor da prefeitura de Lavras responsável pela aplicação de iniciativas que possibilitem o alcance dos objetivos estratégicos listados, o nome do indicador, a sua descrição, forma de cálculo, a fonte dos dados, os valores de referência e as metas previstas.

A matriz de indicadores estratégicos foi construída em 3 (três) etapas: 1) Na primeira etapa a Secretaria de Planejamento e Gestão, baseada em modelos aplicados pelo governo estadual e arcabouços teóricos citados no referencial desta pesquisa identificou os indicadores iniciais que mesuravam o alcance dos objetivos estratégicos municipais. Todos indicadores foram listados baseando-se no PPA vigente, as necessidades e potencialidades do município de Lavras; 2) Na segunda etapa, estes indicadores foram apresentados aos setores responsáveis para o alcance dos objetivos estratégicos traçados. Os gestores públicos fizeram uma avaliação do alcance dos indicadores e estabeleceram metas reais para os próximos (4) quatro semestres. Houve, também, sugestões de outras variáveis e indicadores a serem considerados e que complementaríamos a medição dos objetivos preestabelecidos; e 3) Na etapa final, os indicadores

novamente passaram por uma análise da Secretaria de Planejamento e Gestão, o que resultou na construção da matriz estratégica apresentada no Quadro 2.

Neste quadro é possível visualizar que na perspectiva de processos internos e aprendizagem foram alocados 5 (cinco) objetivos estratégicos, que contêm 20 (vinte) indicadores, predominantemente de responsabilidade da Assessoria Especial de Desenvolvimento Econômico (7 indicadores).

Na perspectiva cidadãos foram listados 7 (sete) objetivos estratégicos, que permeiam 28 indicadores, abrangidos em sua maioria pelas Secretarias de Educação (7 indicadores) e Saúde (6 indicadores).

Já a perspectiva financeira contou com apenas 1 (um) objetivo estratégico e recebeu 6 (seis) indicadores, sua maioria relacionado à Secretaria da Fazenda. De forma geral, nota-se um foco estratégico para o desenvolvimento da saúde, da educação, da fazenda e da assessoria especial de desenvolvimento econômico, tidas como as mais importantes no que diz respeito à destinação de recursos e investimentos pelo município.

2. Perspectiva	3. Objetivos estratégicos	4. Responsável	5. Indicadores	6. Descrição de indicador			
Processos internos e orçamentação (1)	Apreender o potencial acadêmico do município em prol da comunidade	Desenvolvimento Econômico / UATEC	Quantidade de cidadãos capacitados pelo UATEC	Medir a quantidade de cidadãos capacitados através dos cursos oferecidos pelo UATEC			
			Administração	Índice de satisfação dos servidores	Medir a quantidade de servidores municipais que consideram os salários e demais benefícios		
			Administração	Implementação da restauração do plano de esgotos e calçadas	acompanhar a execução do plano de ação para implementação do plano de esgotos e calçadas		
			Administração	Médias de avaliação de desempenho	Medir o desempenho dos servidores municipais		
			Desenvolvimento Econômico	PJB por capita a preços correntes	Índice a soma de bens e serviços produzidos por habitante no município		
			Desenvolvimento Econômico	Novas empresas abertas	Índice de número de novas empresas instaladas no município		
			Desenvolvimento Econômico	Eventos realizados no desenvolvimento	Medir a quantidade de eventos realizados no município		
			Desenvolvimento Econômico	Quantidade de empresas informais formalizadas	Medir a quantidade de empresas informais formalizadas		
			Desenvolvimento Econômico	Número de empresas abertas no município	Medir a quantidade de empresas que estão abertas dentro do município		
			Desenvolvimento Econômico	Taxa de ocupação do Distrito Industrial III	Medir a quantidade de indústrias beneficiadas com a concentração do Distrito Industrial III		
			Assuntos Rurais	Produção Agrícola	Medir a capacidade de produção agrícola no município		
			Assuntos Rurais	Quantidade de assistência técnica oferecida para os produtores rurais	Medir a quantidade de assistência técnica oferecida para os produtores rurais		
			Administração	Taxa de servidores capacitados	Medir a porcentagem de servidores que fizeram algum tipo de curso técnico		
			Administração	Taxa de execução dos projetos de implantação de fibra ótica	Medir a porcentagem de execução do projeto de implantação de fibra ótica		
			Cidadãos (2)	Regular e qualificar o crescimento urbano e rural	Defesa Civil e Trânsito	Índice de criminalidade	Medir o número de crimes por habitantes
Defesa Civil e Trânsito	Razão de crimes de lutas e Crimes do sul de Minas	Comparar o índice de criminalidade de Lavras com municípios de parte sudeste no sul de Minas					
Obras	Quantidade de imóveis regularizados	Medir a quantidade de imóveis regularizados através da fiscalização					
Obras	Revisão de projetos de lei para uso e ocupação do solo	Acompanhar a execução de projetos de lei a serem elaborados para melhor ocupação do solo					
Obras	Taxa de moradores com acesso à água e esgoto	Percentual de moradores urbanos que possuem acesso a energia elétrica					
Obras	Taxa de moradores urbanos com acesso a energia elétrica	Percentual de moradores urbanos que possuem acesso a energia elétrica					
Assuntos Rurais	Quantidade de estradas rurais reestruturadas e mantidas	Medir a implantação de estradas rurais reestruturadas					
Metro Ambiente	Taxa de moradores urbanos com o serviço de coleta de resíduos	Percentual de moradores urbanos que possuem serviço de coleta de resíduos (lixo)					
Desenvolvimento Social	Quantidade de relações distribuídas a baixo custo à população	Medir a quantidade de relações que são distribuídas a baixo custo para a população					
Desenvolvimento Social	Quantidade de creches básicas distribuídas à população	Medir a quantidade de creches básicas que são distribuídas a baixo custo para a população					
Defesa Civil e Trânsito	Taxa de ocorrências atendidas em desastres naturais	Medir a porcentagem de ocorrências atendidas devido a desastres naturais					
Desenvolvimento Econômico	Evolução do emprego	Diferença entre total de empregados admitidos e total desligado					
Gabinete	Taxa de participação popular em audiências públicas	Verificar o aumento da participação da população nas audiências públicas					
Gabinete	Quantidade de atividades de incentivo à participação	Medir a quantidade de atividades/propostas de incentivo à população					
Educação	Taxa de crianças e adolescentes na escola	Medir a porcentagem de crianças e adolescentes que estão matriculadas nas escolas dentro do município					
Cidadãos (2)	Garantir educação de qualidade para todos	Educação	Taxa de crianças e adolescentes matriculadas	Medir a porcentagem de crianças e adolescentes que solicitam matrícula e são atendidas			
			Educação	IDEB para os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede municipal		
			Educação	IDEB para os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental da rede municipal		
			Educação	Taxa de Analfabetismo no Município de Lavras	Índice de Desenvolvimento de pessoas analfetas no Município de Lavras		
			Educação	Quantidade de alunos com necessidades especiais	Medir a necessidade de atendimento educacional especializado nas escolas municipais de Lavras		
			Saúde	Número de obitos maternos em determinado período e residência	Avaliar assistência pré-natal, ao parto e puerpério		
			Saúde	Taxa de mortalidade infantil	Medir a taxa de mortalidade infantil		
			Saúde	Taxa de crianças menores de 1 ano com a vacinação em dia	Medir a porcentagem de crianças menores de 1 ano com a vacinação em dia		
			Saúde	Taxa de cobertura de consultas de pré-natal	Medir a porcentagem de consultas de pré-natal em gestantes		
			Saúde	Taxa da população coberta com a Equipe de Saúde de Família	Medir a porcentagem da população que é coberta por ESF		
			Saúde	Taxa de exames, consultas e procedimentos oferecidos à população	Medir a porcentagem de exames, consultas e procedimentos oferecidos em tempo hábil para a população, mediante demanda		
			Cultura	Quantidade de eventos culturais realizados	Medir a quantidade de eventos culturais realizados no município		
			Cultura	Taxa de artes espaciais	Medir a porcentagem de artes e grupos artísticos espaciais		
			Finanças (3)	Ampliar as oportunidades em cultura, esporte, turismo e lazer	Esporte, Turismo e Lazer	Quantidade de quilômetros de transporte utilizado no transporte de atletas	Medir a quantidade de quilômetros de transporte utilizado no transporte de atletas
						Planejamento	Índice de projetos elaborados aceitos
Fazenda	Taxa de inadimplência	Medir a porcentagem de inadimplências com buxins					
Fazenda	Taxa de recadastramento de imóveis	Medir a porcentagem de recadastramentos de imóveis devido ao projeto de atualização fonográfica e reconecimento municipal					
Fazenda	Índice de arrecadação	Medir o índice de arrecadação municipal					
Fazenda	Índice de arrecadação do ISON	Medir o índice de arrecadação do ISON					
Fazenda	Razão de arrecadação do IPTU	Medir a razão de arrecadação do IPTU prevista e realizada					

do lucro; contudo, não se tem clareza sobre sua consistência, pois no caso das prefeituras municipais, o principal gargalo são os recursos financeiros, que suportam a atuação dos gestores públicos locais, ou seja, sem recursos não tem possibilidade de atender as demandas dos cidadãos.

Essa ferramenta do planejamento estratégico contribui de maneira significativa para a identificação dos objetivos e a intensidade com que cada um deve ser trabalhado. A partir da construção da matriz de indicadores é possível medir o desempenho dos setores, à medida que seus indicadores são monitorados e melhoram ao longo do tempo.

Um fator que limita o desenvolvimento de um planejamento eficaz é a baixa profissionalização encontrada no setor público, principalmente na esfera municipal. É perceptível que os gestores ainda não estão preparados para pensarem de maneira estratégica, adotando ferramentas como a descrita neste trabalho. Espera-se que esta pesquisa inspire novos trabalhos sobre a adaptação de modelos de planejamento estratégico destinados ao setor público, retratando com fidelidade a realidade local.

7. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. S. R. Importância da profissionalização nos setores administrativos das Secretarias Municipais de Saúde: um estudo de caso no município de Jaguarão. Especialização em Gestão em Saúde UAB .Escola De Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2012.
- ANTUNES, M. C.; OLIVEIRA, C. M. Um (Des)caso do Planejamento Estratégico em Órgão da Administração Pública. Casoteca de Gestão Pública. Escola Nacional de Administração Pública Brasília, 2013.
- BARIANI, E. Guerreiro Ramos e a redenção sociológica; capitalismo e sociologia no Brasil. Araraquara-SP, 2004.
- BITENCOURT, M. F. Implantação do Balanced Scorecard como instrumento para avaliação de desempenho na gestão estratégica dos municípios: um estudo de caso na prefeitura municipal de Criciúma. Santa Catarina/SC, 2010.
- BRULON, V; VIEIRA, M. M. F; DARBILLY, L. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre) vol.19 no.1 Porto Alegre Jan./Apr. 2013.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento Governamental e gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o Estado. Brasília: IPEA, 2011.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007.
- COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. Parceria Social Público. In: **Parceria Social Público- Privada**. 1 ed.. São Paulo: Oficina Municipal, 2012, cap 2, p 37-52..
- COSTA, A.C.A. Aplicação da metodologia Balanced Scorecard em instituições do setor público não lucrativo: o estudo do caso Instituto Politécnico de Portalegre. Dissertação. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade técnica de Lisboa. Portugal, 2009.
- DIETSCHI, D. A.; NASCIMENTO, A.M. Um estudo sobre a aderência do Balanced Scorecard às empresas abertas e fechadas. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v.19, n.46, p.73-85, 2008.
- FERNANDES, A. G. Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras, 2013.

- GALINDO, A.G. Balanced Scorecard como sistema de alinhamento e controle estratégico da gestão. In : SIMPÓSIO EM EXCELÊNCIA DE GESTÃO E TECNOLOGIA, 2., 2005 Resende. **Anais...** Resende: SEGet/ADEB, 2005.
- GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35 n.2, p. 57-63. Mar/Abr. 1995.
- KAPLAN, R .S.; NORTON D..P. *Balanced Scorecard: a estratégia em ação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KAPLAN, R.S.; NORTON D.P. *Organização orientada para a estratégia: com as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam n ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- KEINERT T. M. M. *Análise das propostas de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento*. São Paulo: NPP – série relatório de pesquisa / EAESP-FGV, 1996.
- MACEDO, L. M. *A importância da estratégica para os bancos em m mundo globalizado*. Monografia (Especialização em Gestão Financeira) AVM Faculdade Integrada, Rio de Janeiro 2012.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009
- MATOS, P. O. *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Dissertação (Economia Aplicada). Piracicaba São Paulo, 2002.
- MEYER, V. Jr. PASCUCCI, L. MANGOLIN, L. *Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas*. *RAP — rio de Janeiro* 46(1):49-70, jan./fev. 2012.
- PINTO, F. J. S. *Balanced Scorecard: adaptações ao sector público e as organizações privadas sem fins lucrativos*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO E ESTRATÉGIA NO SÉCULO XXI, 3., 2005, Algrave. *Anais...Algrave: ESGHT*. Universidade do Algrave, 2005.
- PRIETO, V. C; CARVALHO, M. M; FISCHMANN, A. A. *Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico*. *Produção*, v. 19, n. 2, maio/ago. 2009, p. 317-331
- ROCHA, A. C. B. *Configuração de um sistema de avaliação de desempenho alicerçado no Balance Scorecard para uma indústria de confecções de porte médio*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- RUSSO, P. T.; PARISI, C.; SILVA, A. F.; WEFFORT E.F.J. *Percepção dos gestores sobre o processo de institucionalização do Balanced Scorecard de uma empresa de saneamento*. **Revista Production**, v. 24, n. 4, p. 927-939, oct./dec. 2014.
- SANTOS, C. S. *O processo administrativo na gestão pública*. Introdução à Gestão Pública. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.
- SCHIMIDT, M.L.S. *Pesquisa Participante:: Alteridade e Comunidades Interpretativas*. *Psicologia USP*, 2006, 17(2), 11-41.
- SILVA, RF.P.B. *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública: um modelo Aplicável a uma Instituição de Ensino Superior*. Portugal: Universidade do Porto, 2009. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/20596/2/TESEFINAL.pdf>. Acesso em: 14 out. de 2014.
- SOBRAL, F; PECI, A.. *Administração - Teoria e Prática No Contexto Brasileiro - 2ª Ed*. Prentice Hall, Brasil, 2013
- VASCONCELOS FILHO, P.; PAGNONCELLI. *Construindo estratégias para vencer*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. 370 p.
- VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 287.