

# Uma proposta de *Balanced Scorecard* para o desenvolvimento local<sup>1</sup>

A proposal of *Balanced Scorecard* for local development

Una propuesta de *Balanced Scorecard* para el desarrollo local

Adriana Marques Rossetto\*

Dora Maria Orth\*\*

Carlos Ricardo Rossetto\*\*\*

Recebido em 04/05/2005; revisado e aprovado em 01/06/2005; aceito em 18/08/2005.

**Resumo:** O presente trabalho propõe uma nova estrutura de *Balanced Scorecard*, formulada especialmente para utilização pelas Administrações Públicas visando dar sustentação ao desenvolvimento local na busca da sustentabilidade. O BSC proposto define quatro perspectivas fundamentais do desenvolvimento sustentável, fatores críticos e indicadores, para o acompanhamento das ações de gestão.

**Palavras-chave:** *Balanced Scorecard*; desenvolvimento local; desenvolvimento sustentável.

**Abstract:** The study in hand considers a new structure for the *Balanced Scorecard* formulated specially for use by Public Administrations aiming at giving support to local development in the search for sustainability. The proposed BSC defines four basic perspectives for sustainable development, crucial factors and pointers for the follow up of managerial actions.

**Key Words:** *Balanced Scorecard*; local development; sustainable development.

**Resumen:** El presente trabajo propone una nueva estructura de *Balanced Scorecard*, formulada especialmente para ser utilizada por las Administraciones Públicas visando dar sustentación al desarrollo local en la búsqueda de la sustentabilidad. El BSC propuesto define cuatro perspectivas fundamentales del desarrollo sostenible, factores críticos e indicadores, para el acompañamiento de las acciones de gestión.

**Palabras clave:** *Balanced Scorecard*; desarrollo local; desarrollo sustentable.

## 1 Introdução

Nas últimas décadas diversos organismos têm se mobilizado buscando conscientizar a humanidade sobre a incorreta atitude em relação aos padrões de produção e consumo mundialmente adotados. Discussões relativas à sobrevivência no planeta, à manutenção das condições ambientais e à redução das imensas desigualdades sociais têm permeado as diversas esferas da sociedade, já existindo consenso, embora não em nível de ação, sobre a necessidade de alteração nas relações entre os seres humanos e entre estes e o meio ambiente, privilegiando o desenvolvimento sustentável como objetivo maior.

Entretanto, na escala local, esfera na qual se materializam os maiores conflitos sociais e ambientais, poucos avanços têm ocorrido neste sentido. Há um generalizado e oneroso agravamento dos chamados problemas urbanos ocasionados pelo crescimento desordenado e, por vezes, excessivamente concentrado, pela demanda não atendida por recursos e serviços, pela obsolescência da estrutura física e administrativa existente,

pela ineficácia da gestão e pela deterioração progressiva do meio ambiente urbano (BEZERRA; FERNANDES, 2000, p. 36).

Mais especificamente em relação à obsolescência da estrutura administrativa e à ineficácia da gestão, instrumentos de gestão estratégica, de sistemas de avaliação de desempenho e metodologias de apoio à decisão que priorizassem ações em nível local e que fossem aplicados de forma diferenciada e adaptados para direcionar o desenvolvimento sócio-territorial para bases sustentáveis, contribuiriam de forma significativa para o aprimoramento do processo de desenvolvimento sustentável (ROSSETTO, 2003; ROSSETTO et al, 2004a, 2004b).

Na esfera organizacional estes instrumentos têm apresentado bons resultados na otimização dos processos administrativos, sendo que alguns deles, se adaptados e direcionados para os objetivos do desenvolvimento local, representam um grande potencial para a melhoria da gestão de espaços urbanos.

Um destes instrumentos, e que será o objeto deste trabalho, é o *Balanced Scorecard*.

\* Professora do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, do curso de Arquitetura e urbanismo e do curso de Ciências Sociais da Universidade do Vale do Itajaí. Rua: Uruguai, 458 - Centro - Itajaí/SC - 88302-202 Bloco 16 - Sala 412, Tel./Fax: (47) 341-7847 (arossetto@univali.br).

\*\* Professora dos programas de pós-graduação em Engenharia Civil e em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina, coordenadora do núcleo de pesquisa em gestão do espaço.

\*\*\* Professor e coordenador do programa de pós-graduação em Administração da Universidade do Vale do Itajaí.

Esta ferramenta foi desenvolvida para viabilizar a implementação das estratégias resultantes dos processos de planejamento. Sua função é definir as variáveis que interagem em cada estratégia e elencar as ações e iniciativas necessárias à efetivação das mesmas, especificando responsabilidades e recursos demandados. Além disso, ela incorpora mecanismos de controle e acompanhamento e indicadores de desempenho, acessíveis não somente às equipes gerenciais, mas a todos os envolvidos no processo. Outra vantagem na adoção de um BSC é que cada participante passa a entender seu papel na busca de objetivos comuns, potencializando a distribuição equilibrada dos esforços coletivos.

A proposição do *Balanced Scorecard* para a gestão municipal foi condicionada por duas premissas: a primeira é que o mesmo será utilizado para dar continuidade a um processo de planejamento estratégico participativo e a segunda é que desenvolvimento sustentável é aquele no qual são observados simultaneamente três critérios: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica (SACHS, 1986, 1993).

Desta forma, o desenvolvimento de estudos que integrem à teoria da gestão local e do desenvolvimento sócio-territorial, instrumentos de desenvolvimento estratégico, de avaliação e de controle e que integrem aspectos sociais e ambientais às demais dimensões dos processos de desenvolvimento, como propõe o presente trabalho, contribui de forma significativa e inédita para o aprimoramento da gestão urbana face à sustentabilidade.

A formulação do modelo proposto, cujos objetivos e justificativa foram acima expostos, poderá ser compreendida a partir da metodologia utilizada no trabalho, descrita a seguir, pela revisão teórica sobre a problemática urbana brasileira e sobre *Balanced* colocada no item 3, e pela apresentação dos resultados do presente trabalho, sintetizados no modelo de um *Balanced Scorecard* para o desenvolvimento local sustentável, que constitui o item 4 deste artigo.

## 2 Metodologia

O presente estudo classifica-se, quanto a sua natureza, como uma pesquisa aplicada. Esta abordagem caracteriza-se por seu

interesse prático, que busca gerar conhecimentos dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (LAKATOS; MARCONI, 1999; SILVA; MENEZES, 2000). Esta classificação se justifica tendo em vista que o objetivo do trabalho foi propor solução para um problema identificado no campo da gestão ambiental e social urbana que resultou em um modelo passível de aplicação em municípios.

A pesquisa bibliográfica representou o principal instrumento para gerar o conhecimento necessário para a formulação da estrutura de *Balanced*. Através dela foi caracterizado o processo de urbanização brasileiro e os problemas dele decorrentes que, em maior ou menor grau, atingem a rede urbana do País. Da mesma forma, foram identificadas as ferramentas gerenciais disponíveis no meio organizacional que, se adaptadas para a gestão local, poderiam auxiliar na busca do desenvolvimento sustentável.

Por considerar a impossibilidade de formulação de modelos rígidos para a gestão urbana, cuja natureza é complexa, dinâmica e com características socioeconômicas e político-institucionais particularizadas, o modelo propõe a estrutura geral da ferramenta: as perspectivas a serem observadas, a relação de causa e efeito a ser observada e o sistema de construção de indicadores, que serão explicados no item 4. Para a utilização da ferramenta pelos municípios será necessário que cada comunidade defina seus próprios objetivos e seus pontos de fragilidade. A partir desta construção coletiva serão inseridos no modelo as variáveis a serem observadas e os dados a serem coletados para a construção dos indicadores de desempenho.

No desenvolvimento de indicadores proposto no presente trabalho, as abordagens da OECD (1993) e EPA (1995) constituíram-se em marcos direcionadores. O sistema Pressão-Estado-resposta, como é denominado, está baseado no conceito da causalidade: atividades humanas exercem pressão sobre o meio ambiente e mudam sua qualidade e a quantidade dos recursos naturais (estado). A sociedade responde a estas mudanças através de políticas ambientais, econômicas e setoriais (resposta social). Esta estrutura foi utilizada ampliando o escopo de observação para todos os aspectos

considerados como importantes para o desenvolvimento local.

Estes passos formam parte de um ciclo que inclui a percepção dos problemas, a formulação de políticas, monitoramento e avaliação política. (OECD, 1993). A estratégia Environmental Monitoring and Assessment Programs-EMAP (EPA, 1995) prioriza a natureza interativa, entre os grupos envolvidos no seu uso, no processo de desenvolvimento de indicadores; demonstrando, com isto, a necessidade continuada de reavaliação e de desenvolver, novamente, indicadores apropriados aos usuários.

Importante destacar que, resultado da revisão teórica, a estrutura proposta define os fatores críticos ao conceito de desenvolvimento sustentável adotado e exemplifica alguns indicadores de desempenho. Entretanto, a flexibilidade do modelo admite que cada comunidade altere, a partir de seus objetivos e de sua realidade específica, tanto os fatores considerados críticos como os indicadores a serem trabalhados.

### 3 Referencial Teórico

#### 3.1 Problemática Urbana Brasileira

A realidade dos países em desenvolvimento, reflexo da progressiva liberdade de circulação mundial de capitais e dos desequilíbrios econômicos gerados, se apresenta com um empobrecimento generalizado da população, marginalização de amplos setores sociais e uma série de problemáticas associadas de difícil solução. A maioria de suas cidades tem-se convertido em territórios nos quais cada vez se consomem mais e de forma equivocada recursos naturais. Grandes quantidades de resíduos também são geradas, o que implica em crescente impacto ambiental. Isto se reflete em múltiplos planos, entre eles, a dinâmica que adquirem as cidades dentro do sistema regional e mundial e o crescimento populacional que estão experimentando.

Apesar de suas peculiaridades regionais e locais, todas as cidades abrigam, com maior ou menor intensidade, problemas intra-urbanos que afetam sua sustentabilidade, particularmente os decorrentes de: dificuldades de acesso a terra urbanizada, déficit de moradias adequadas, déficit de cobertura dos serviços de saneamento, de

semprego e precariedade de emprego, violência/precariade urbana e marginalização social. A concentração física e o modelo de exclusão territorial que marcam o desenvolvimento de nossas cidades promovem e expõem a tragédia da concentração da renda nacional (BEZERRA; FERNANDEZ, 2000; MINISTÉRIO DA CIDADE, 2003; SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, 2003).

Como resultado deste panorama ocorrem diversos tipos de fragmentação nas cidades, ocorrendo segregações sociais, econômicas, culturais, políticas e territoriais, que força o isolamento das populações de baixa renda, gerando exclusão territorial (ROLNIK, 2000; ROLNIK; CYMBALISTA, 1997), delimitação e impermeabilidade dos territórios (MORAES, 2002).

O diagnóstico efetuado pela Agenda 21 Brasileira (BEZERRA; FERNANDEZ, 2000), deixa claro as diversas demandas e problemas enfrentados pelas cidades em nosso País. O que se pode salientar das colocações existentes no documento é que a consolidação da rede de cidades brasileiras ocorreu a partir de falta de planejamento ou do planejamento inadequado e de padrões atrasados de gestão, demandando novos instrumentos que potencializem a melhoria destes processos.

#### 3.2 *Balanced Scorecard*

Utilizado no ambiente corporativo O *Balanced Scorecard* (BSC) surgiu como um instrumento que integra as medidas derivadas das estratégias das empresas, observando outras perspectivas que não somente a financeira (KAPLAN; NORTON, 1997)

Os mesmos autores colocam ainda que muitas empresas apesar de adotarem declarações de missão para transmitir valores e crenças fundamentais a todos os funcionários, nem sempre conseguem que a mesma se transforme em uma visão compartilhada que seja capaz de mobilizar a empresa. Desta forma, o *Scorecard* cria uma estrutura, uma linguagem, para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ele ainda pode ser considerado como um processo sistemático de implementação e de obtenção de feedback

sobre a estratégia empresarial, preenchendo uma importante lacuna existente na maioria dos sistemas gerenciais (NIVEN, 2002; PROCUREMENT EXECUTIVES' ASSOCIATION, 1999; ROHM, 2003).

As perspectivas enfocadas pelo *Balanced Scorecard* corporativo equilibram os objetivos de curto e longo prazo, os resultados desejados e os vetores de desempenho destes resultados. Incorporam medidas objetivas concretas e medidas subjetivas mais imprecisas. Ao adotar quatro perspectivas: a financeira, a do cliente, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento, a metodologia procura garantir que os aspectos fundamentais para o bom desempenho da organização sejam incorporados.

Um *Balanced Scorecard* bem formulado conseguirá alinhar e comunicar as estratégias e proporcionar unidade aos propósitos gerenciais, incorporando os aspectos fundamentais a cada situação (MÂSIH, 1999; ÑAURI, 1998; OLVE et al., 1999; THE BALANCED SCORECARD INSTITUTE, 2003).

Demandas importantes como os aspectos ambientais, já estão sendo incorporados a modelos de *Balanced* como é proposto por Campos (2001), onde a perspectiva ambiental é considerada parte integrante das estratégias de desenvolvimento da empresa, criando o compromisso com as questões ambientais, hoje consideradas como diferenciais para o desenvolvimento empresarial (DONAIRE, 1999).

Como premissa básica do BSC, mais do que um sistema de controle, suas medidas devem ser usadas para articular a estratégia da empresa, para comunicar essa estratégia e para ajudar a alinhar iniciativas individuais, organizacionais e interdepartamentais, com a finalidade de alcançar uma meta comum. Devem fazer parte do *Balanced* medidas financeiras e não-financeiras indicadores externos e medidas internas dos processos críticos de negócios, inovação, aprendizado e crescimento, entre medidas de resultado e as que determinam desempenho futuro. Todas as informações sobre elas devem fazer parte do sistema de informações de funcionários de todos os níveis da organização.

Embora mantenha a avaliação das medidas financeiras de desempenho passado da empresa, agrega medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro da

mesma. O resultado da adoção da filosofia do *Scorecard* é a melhoria de processos gerenciais críticos, transformando-o em um sistema de gestão estratégica para administrar a estratégia em longo prazo.

Para Kaplan e Norton (1997) o sucesso da implementação de um BSC está em articular os objetivos com medidas coerentes que se reforcem mutuamente. Para os autores "a estratégia é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. A cadeia de causa e efeito deve permear todas as quatro perspectivas de um *Balanced Scorecard*.". Na esfera corporativa, a perspectiva econômica, via de regra, estará sempre no topo da cadeia, utilizando as demais como suporte para a efetivação das estratégias direcionadas para o desempenho financeiro.

Discutida a ferramenta de *Balance Scorecard* a seguir será exposta a nova estrutura de BSC proposta, voltada para a busca de desenvolvimento local com bases sustentáveis.

#### **4 *Balanced Scorecard* para o desenvolvimento local**

Existe uma grande diferença na aplicação deste instrumento visando ao planejamento e controle de uma instituição e a sua utilização para o planejamento e gestão do desenvolvimento sócio-territorial local. O instrumento desenvolvido neste trabalho está direcionado a gerar metas, objetivos, indicadores de controle e indicativo de ações para a gestão do município. O desempenho avaliado, em seus diversos aspectos, é o da cidade, embora muitas vezes as ações a serem efetuadas demandem desenvolvimento institucional tanto técnico como dos recursos humanos dos órgãos envolvidos na construção do espaço urbano.

No presente estudo foram propostas duas alterações significativas na estrutura do *Balanced Scorecard*: observação de outras perspectivas que considerassem os preceitos do desenvolvimento sustentável e alteração na cadeia de causa e efeito, na qual a o desempenho econômico é visto como suporte para os demais aspectos do desenvolvimento.

As perspectivas consideradas de fundamental importância para os processos de gestão, de controle e avaliação de desempenho das cidades e que, se observadas, podem

garantir equilíbrio entre aspectos definidores da sustentabilidade urbana foram as perspectivas social, ambiental, físico-espacial e econômica. A medição do desempenho de cada uma das perspectivas será feita da mesma forma que no modelo de BSC proposto por Kaplan e Norton (1997).

Os aspectos abordados em cada uma das perspectivas, inicialmente propostos, são os seguintes:

- a) **Perspectiva Social** - questões de saúde, longevidade, educação, cultura, lazer, esporte, acesso a serviços públicos, participação política, justiça social, segurança, cidadania, infância, emprego, habitação, transporte público, nível de renda, alimentação, marginalização e outros que digam respeito à qualidade de vida da população.
- b) **Perspectiva ambiental** - questões de meio ambiente, equilíbrio ecológico, condição dos recursos naturais, condições climáticas, preservação de espécies (animais e vegetais), poluição (sonora, do ar, do solo), utilização de energias renováveis, geração e tratamento de lixo, condição de cursos d'água, preservação de matas ciliares, e outros que digam respeito à forma como o meio urbano afeta o meio ambiente e impacta a natureza.
- c) **Perspectiva físico-espacial** - questões de uso e ocupação do espaço urbano, densidades, sistema viário, pavimentações, poluição visual, infra-estrutura para água, luz, telefone e saneamento básico, problemas de enchentes, grau de impermeabilização do solo, arborização, insolação e ventilação dos recintos urbanos, percepção dos espaços, áreas degradadas, patrimônio histórico e outros que digam respeito à qualidade física e espacial do ambiente urbano.
- d) **Perspectiva econômica** - questões de PIB, investimentos públicos/privados, desempenho dos setores, renda per capita, arrecadação, orçamento municipal, macroeconomia, economia regional, nível de emprego, e outros que digam respeito poder de gerar recursos para melhorar a qualidade de vida da população e a qualidade do ambiente urbano.

Estes aspectos deverão ser revistos em cada comunidade, havendo a necessidade de ajustar o modelo às características locais.

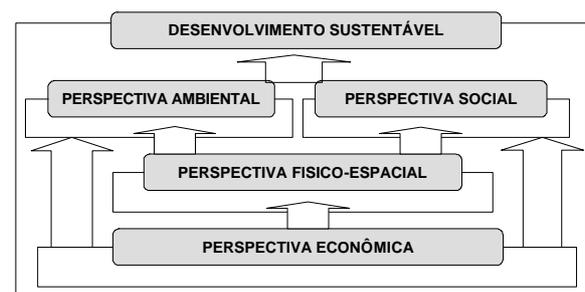
A segunda alteração na estrutura diz respeito à cadeia de relações de causa e efeito.

No caso da aplicação do BSC para o meio urbano, ao contrário da área empresarial, a perspectiva econômica não é o principal objetivo das cidades. O objetivo maior a ser buscado nesta proposta é o do desenvolvimento sustentável, que será atingido quando os objetivos e metas das demais perspectivas tenham sido atingidos. A perspectiva econômica dará suporte para os investimentos públicos e privados e viabilizará a realização das estratégias das demais perspectivas, através da destinação de recursos de forma equilibrada.

A perspectiva físico-espacial na qual estão contidas as questões de infra-estrutura, de conforto aos usuários dos ambientes, e de suporte às atividades da população, depende do desempenho da perspectiva econômica e interfere no desempenho tanto da perspectiva social como da ambiental. Através desta perspectiva as obras de infra-estrutura necessárias ao correto funcionamento da cidade, a definição de seus usos e forma de ocupação, o controle das condições de conforto, viabilizarão a efetivação das atividades e relações sociais em maior ou menor grau, em conformidade com os princípios norteadores das políticas urbanas. As relações com o meio ambiente também serão afetadas pelo grau de urbanização e pelas práticas e técnicas utilizadas neste processo.

A perspectiva social e a ambiental posicionam-se no topo da cadeia de causa e efeito e se relacionam de forma horizontal, sendo que ambas podem ser causa ou efeito uma da outra dependendo do fenômeno observado. Entretanto, as quatro perspectivas são objetivos meio para o objetivo maior que é o desenvolvimento sustentável da cidade. A Figura 3 mostra a cadeia de causa e efeito do BSC proposto.

**Figura 1.** Relação de Causa e Efeito do BSC para desenvolvimento sustentável local.



A vantagem na utilização de um BSC é que as diversas questões que envolvem a gestão sócio-territorial e seu desenvolvimento sustentável serão articuladas de forma equilibrada, havendo monitoramento quanto ao desenvolvimento de cada um dos objetivos, estratégias e metas estabelecidas, viabilizando desta forma correções de rumo que se fizerem necessárias ao longo do processo.

No desenvolvimento local sustentável, da mesma forma que no ambiente corporativo, algumas questões deverão ser priorizadas, ou mais bem controladas, para que se efetivem os objetivos e metas propostas. Desta forma, fatores considerados críticos ao desenvolvimento sustentável foram identificados e nortearam a escolha dos indicadores que exemplificaram o modelo, como será descrito a seguir.

#### 4.1 Identificação dos Fatores Críticos

Além da identificação dos aspectos-chaves a serem trabalhados no planejamento e gestão para a efetivação das estratégias de desenvolvimento, os fatores críticos facilitam o estabelecimento das relações de causa e efeito de cada objetivo dentro das perspectivas. Cabe salientar que eles serão escolhidos em função da peculiaridade de cada comunidade e das complexas relações que se estabelecem na gestão do desenvolvimento local, permitindo a flexibilidade necessária a um modelo que enfoca uma diversidade tão grande como a da rede urbana brasileira.

A proposta contempla, em caráter de exemplificação e como resultado de formulação teórica, a definição de uma gama de fatores críticos e seu desdobramento em indicadores importantes de serem monitorados dentro das diversas estratégias de desenvolvimento, conforme Quadro 1.

**Quadro 1.** Fatores Críticos do BSC para desenvolvimento local

PERSPECTIVA SOCIAL	
Fator Crítico	Aspectos Observados
Inclusão territorial	moradia de forma regular, em locais adequados e integrados à malha urbana; transporte coletivo; e, saneamento básico.
Estrutura Social	discriminação por racismo, sexo, idade, renda, no emprego, opção sexual; trabalho infantil; crianças e adolescentes marginalizados; idosos abandonados; injusta distribuição de renda.
Educação	ensino básico e profissionalizante; cursos de segundo e terceiro graus públicos.
Cultura	meios de comunicação; espetáculos de teatro, dança, música, e produções cinematográficas; exposições de artes; e, apresentações de trabalhos científicos;
Saúde	atendimento médico de emergência e preventivo; atendimento odontológico; medicamentos; mortalidade infantil; longevidade; doenças epidêmicas e de vetores; alimentação adequada.
Lazer	áreas verdes; equipamentos urbanos; locais de beleza cênica destinadas à contemplação; locais de recursos naturais de patrimônio público como praias, rios, lagos.
Esporte	áreas esportivas; treinamento especializado; competições municipais e intermunicipais.
Segurança pública	mobilidade na cidade; proteção à propriedade privada; pronto atendimento policial, de bombeiros e da justiça; estrutura carcerária compatível e adequada.
Participação política	comunidade com poder deliberativo; autonomia da sociedade civil em relação às forças políticas; desenvolvimento de capacidades para a participação.
PERSPECTIVA AMBIENTAL	
Preservação Ecossistemas	manutenção de ecossistemas importantes em quantidade suficiente para manter a biodiversidade do planeta e as condições de vida tanto na escala local, como regional e global.
Qualidade Ecossistemas	condições adequadas dos ecossistemas preservados: qualidade dos recursos naturais (ar, água, solo).
PERSPECTIVA FÍSICO-ESPACIAL	
Organização físico-espacial	equilíbrio na distribuição espacial da população, preservação de áreas verdes; inexistência de vazios urbanos e de ocupações ilegais e em áreas de risco, desenvolvimento institucional na área das políticas urbanas (equipe técnica na prefeitura, cadastro, planta de valores, cartografia, legislação urbanística e ambiental, atualizados, capacidade de planejamento e gestão e controle territorial pelo município).
Infra-estrutura	abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e de lixo, oferta de energia elétrica, abrangência da rede viária e pavimentação de vias, organização do sistema de trânsito municipal, calçadas; drenagem urbana adequada.
Ambientes urbanos	equipamentos de saúde, educação, lazer, segurança, mobiliário urbano, áreas verdes, espaços diversificados em termos de privacidade e de escala.
Conforto do usuário	zonas de conforto para seres humanos em relação à temperatura, ventos, insolação, ruídos, odores, umidade; percepção ambiental agradável com compatível grau permeabilidade, identidade local, paisagem cênica, perspectivas visuais, harmonia de conjunto.
PERSPECTIVA ECONÔMICA	
Finanças Municipais	arrecadação municipal; percentual de investimento em obras destinadas a cada uma das perspectivas; retorno do investimento público pela valorização fundiária.
Economia local	PIB, do nível de emprego, do grau de industrialização, da renda per capita; arrecadação oriunda de atividades turísticas.

#### INTERAÇÕES

Da mesma forma que os aspectos observados deverão ser ajustados às características de cada comunidade, os fatores críticos e os indicadores também necessitam ser identificados a partir da construção coletiva dos objetivos desejados para o desenvolvimento local.

#### 4.2 Proposta de Indicadores

A escolha dos indicadores do BSC para monitoramento e controle da efetivação das estratégias definidas no planejamento constitui-se em uma importante etapa do trabalho. Os atores envolvidos no processo poderão através deles realinhar suas estratégias e avaliar o andamento e os resultados obtidos em suas ações.

Para o presente trabalho, a estrutura utilizada foi baseada no sistema Pressão-Estado-Resposta, adaptada da abordagem da OECD (1993). A partir dos fatores críticos

foram identificados indicadores essenciais que retratam o panorama de cada fator crítico e dos seus desdobramentos, em relação aos aspectos que exercem pressão sobre a atividade observada; ao estado, ou seja, a situação em que se encontra este fator; e, em relação às respostas que estão sendo dadas pelo poder público ou pela comunidade através de políticas e programas.

De fundamental importância para a compreensão da proposta é que os indicadores escolhidos são frutos de um primeiro processo de aproximação, tendo em vista a abordagem construtivista do Sistema e o caráter de participação que se busca inserir no processo de planejamento e de gestão.

Em virtude do elevado número de indicadores trabalhados no estudo, o Quadro 2 exemplifica os indicadores de um dos aspectos e de um dos fatores críticos de cada perspectiva.

**Quadro 2.** Exemplo de indicadores do BSC para desenvolvimento local.

<b>PERSPECTIVA SOCIAL</b>		
<b>FATOR CRÍTICO – INCLUSÃO TERRITORIAL</b>		
<b>Aspecto – Moradia de forma regular, em local adequado e integrados à malha urbana</b>		
<b>Indicadores de pressão</b>	<b>Indicadores de estado</b>	<b>Indicadores de resposta</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento populacional</li> <li>• Insuficiência média de renda familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit habitacional</li> <li>• Distância dos loteamentos populares ao centro (ou centro de bairros)</li> <li>• Número de pessoas sem moradia vivendo áreas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montante de recursos aplicados em financiamentos de habitações e loteamentos populares ou nº de moradias construídas</li> <li>• Número de programas de urbanização de favelas</li> </ul>
<b>PERSPECTIVA AMBIENTAL</b>		
<b>FATOR CRÍTICO – PRESERVAÇÃO DE ECOSISTEMAS</b>		
<b>Aspecto – Preservação de solos</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de ocupação de áreas com agricultura de extensão</li> <li>• Taxa de urbanização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de áreas erodidas, inférteis e em processo de desertificação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos destinados a programas de utilização sustentável do meio ambiente e de educação ambiental</li> <li>• Legislação destinada a disciplinar a utilização dos solos</li> </ul>
<b>PERSPECTIVA FÍSICO-ESPACIAL</b>		
<b>FATOR CRÍTICO – ORGANIZAÇÃO FÍSICO-ESPACIAL</b>		
<b>Aspecto – Distribuição espacial da população</b>		
Número de habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densidades por zona urbana</li> <li>• Percentual de vazios urbanos</li> <li>• Percentual de áreas verdes urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano</li> <li>• Leis da ocupação do solo</li> </ul>
<b>PERSPECTIVA ECONÔMICA</b>		
<b>FATOR CRÍTICO – ECONOMIA LOCAL</b>		
<b>Aspecto – PIB</b>		
Número de habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composição setorial do PIB</li> <li>• PIB per capita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimentos em infra-estrutura e incentivos fiscais nos setores produtivos, de serviço, cultural e de saúde</li> </ul>

Na estrutura de indicadores proposta existe a possibilidade de inclusão de indicadores secundários e o desdobramento de informações referente à quantificação, à unidade, à atualização e à fonte de geração dos dados.

## 5 Conclusões

A presente pesquisa foi motivada pela necessidade de alteração das práticas atuais de planejamento e gestão de espaços urbanos hoje bastante fragmentadas e desarticuladas.

A estrutura de *Balanced Scorecard* proposta é um avanço para o processo decisório, a medida em que fornece ao gestor uma visão integrada dos aspectos sociais, ambientais, físico-espaciais e econômicos envolvidos na efetivação dos objetivos e estratégias resultantes dos processos de planejamento, ao mesmo tempo em que fornece subsídios para sua retroalimentação.

A vantagem na definição das perspectivas e na identificação de seus pontos críticos é que o modelo oferece visibilidade para as principais variáveis envolvidas no processo, em especial as direcionadas ao desenvolvimento sustentável e aumenta a possibilidade de escolha acertada dos indicadores que darão sustentação ao planejamento e à gestão, uma contribuição importante do trabalho.

A flexibilidade do sistema proposto, outro ponto importante, possibilita que as características de cada comunidade sejam consideradas, o que amplia a viabilidade de aplicação em municípios com perfis e portes diferenciados.

Desta forma, a utilização do *Balanced Scorecard* proposto contribui para aprimorar a gestão urbana, possibilitando o equilíbrio na aplicação dos diferentes recursos e na mobilização dos esforços coletivos, potencializando o desenvolvimento sustentável, objetivo a que se propôs o trabalho.

## Nota

<sup>1</sup> Este trabalho é resultado de estudos desenvolvidos nos núcleos de pesquisa em Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e de Gestão Ambiental e Social do Programa de Pós-graduação em Administração, ambos da Universidade do Vale do Itajaí e o grupo de pesquisa em Gestão do Espaço da Universidade Federal de Santa Catarina (Programas de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Engenharia Civil e Arquitetura e Urbanismo).

## Referências

- BEZERRA, M. do C.; FERNANDES, M. A. *Cidades sustentáveis: subsídios à Elaboração da Agenda 21 brasileira*. (Coords.). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.
- CAMPOS, L. M. de S. *SGADA-Sistema de Gestão e Avaliação de Desempenho Ambiental: uma proposta de implementação*. 2001. 182 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- DONAIRE, D. *Gestão ambiental na empresa*. São Paulo: Atlas, 1999.
- EPA-ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Ommittee to review the EPA's Environmental Monitoring and Assessment Programs. *Review of EPA's Environmental Monitoring and Assessment Program: Overall Evaluation*. Washington, DC: National Academy Press, 1995.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- MÂSIH, R. T. *Levantamento das necessidades de treinamento em ambientes, gerenciados pelo Balanced Scorecard*. 1999. 136 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Ação dos cartórios nos programas de regularização fundiária*. 2003. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acessado em: 30 jul. 2003.
- MORAES, F. B. de. Exclusão e Inclusão: delimitação e permeabilidade dos territórios. In: *Projeto do Lugar*, 2002.
- ÑAURI, M. *As Medidas de desempenho como base para a melhoria contínua de processo: O caso da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária-FAPEU*. 1998. 169 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- NIVEN, P. R. *Balanced Scorecard step-by-step: maximizing performance and maintaining results*. New York: John Wiley & Sons, 2002.
- OECD-ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD core set of indicators for environmental PERFORMANCE REVIEWS: A SYNTHESIS REPORT BY THE Group on the State of the Environment*. Paris: OECD, 1993. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acessado em: fev. e jul. 2001.
- OLVE, N-G.; ROY, J.; WETTER, M. *Performance drives a practical guide using the Balanced Scorecard*. New York: John Wiley and Sons, 1999.
- PROCUREMENT EXECUTIVES' ASSOCIATION. *Guide to a Balanced Scorecard performance management*

- methodology*. US Department of Commerce. 1999. Disponível em: <<http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm>>. Acessado em: 20 mar. 2003.
- ROHM, H. Improve public sector results with a Balanced Scorecard: nine steps to success. In: *The Balanced Scorecard Institute*. Rockville, 2003. Disponível em: <[www.balancedscorecard.org](http://www.balancedscorecard.org)>. Acessado em: 24 fev. 2003.
- ROLNIK, R. Regulação Urbanística e Exclusão Territorial. In: *Revista Polis*. n. 32, 2000.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social. In: *Revista Polis*. n. 29, 1997.
- ROSSETTO, A. M. *Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades*. 2003, 424 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.
- ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R.; WERTHER. Balanced Scorecard como ferramenta para a gestão urbana. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 7, 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo: SIMPOI, 2004a.
- ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; KALIL, R.M.L.; ROSSETTO, C. R. Proposta de Gestão Integrada do Ambiente Utilizando Indicadores de Sustentabilidade. In: SEMINÁRIO A QUESTÃO AMBIENTAL URBANA: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS. 2004, Brasília. *Anais...* Brasília: UNB, 2004b.
- SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel / Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.
- SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. *Cenário*. 2003. disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acessado em: 30 jul. 2003.
- SILVA, E. L. da ; MENEZES, E. M. *Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação*. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2000.
- THE BALANCED SCORECARD INSTITUTE. *The Balanced Scorecard - not just another project*. Rockville, 2003. Disponível em: <[www.balancedscorecard.org](http://www.balancedscorecard.org)>. Acessado em: 24 fev. 2003.

