

INDICADORES DE DESEMPENHO BASEADOS NO *BALANCED SCORECARD*: UM MODELO ADAPTADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PERFORMANCE INDICATORS BASED ON BALANCED SCORECARD: A MODEL ADAPTED TO PUBLIC ADMINISTRATION

Jane Maria de Oliveira¹
Reginaldo César Izelli²

Artigo recebido em novembro de 2017

RESUMO

O *Balanced Scorecard* é um sistema de gestão que traduz a estratégia da empresa em conteúdo operacional, por meio do sistema de avaliação de desempenho constituído por indicadores formulados para todos os níveis hierárquicos. No setor público, essa metodologia é pouco usada, mas, diante das necessidades impostas pela sociedade ao Estado, é importante que seja implementada uma ferramenta de gestão para uma administração pública moderna e orientada para o cidadão. Pretendeu-se com esta pesquisa apresentar uma proposta piloto de implementação do *Balanced Scorecard* para uma Unidade de um Órgão de Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, preservando as particularidades da administração pública.

Palavras-Chave: Ações governamentais. Plano plurianual. Segurança pública.

ABSTRACT

The *Balanced Scorecard* is a management system that translates the company's strategy into operational content, through the performance evaluation system, consisting of indicators formulated for all hierarchical levels. In the public sector, this methodology is little used, but, in the face of the imposed needs of society to the State, it is important that a management tool for a modern and citizen-oriented public administration be implemented. The purpose of this research was to propose a pilot proposal for the implementation of the *Balanced Scorecard* for a Unit of a Department of Public Security Secretariat of the State of São Paulo, preserving the particularities of public administration.

Keywords: Government actions. Multi-Year Plan. Public security.

¹ Pós Graduada em Controladoria Financeira pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP. E-mail: jane_moliveira@hotmail.com.

² Professor da Faculdade de Tecnologia da Zona Sul. E-mail: rcesari@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, parte das empresas privadas adotou um procedimento de mensuração do desempenho organizacional chamado *Balanced Scorecard*. Este, desenvolvido pelos professores Robert S. Kaplan e David P. Norton, objetivou elaborar um método de avaliação de desempenho que abrangesse as medidas tradicionais, contábeis e financeiras, e outras medidas relacionadas aos ativos intangíveis.

O *Balanced Scorecard* na gestão pública é um desafio a conquistar, pois poucas experiências são vistas com essa metodologia e, considerando que o Estado precisa atender às imposições da sociedade, é importante que os gestores busquem aprimorar seus modelos de gestão e utilizar ferramentas para auxiliar na eficiência da administração pública.

Há a hipótese de obter uma contribuição com a adaptação dos indicadores de desempenho baseados no *Balanced Scorecard* e, por consequência, alcançar os objetivos em atendimento à missão da Unidade.

Com este artigo, objetiva-se desenvolver um projeto piloto contemplando o mapa estratégico e os indicadores de desempenho do *Balanced Scorecard*, preservando as particularidades da gestão pública orientada para o cidadão.

Assim, o problema a ser respondido por este artigo é: Os indicadores de desempenho baseados no *Balanced Scorecard* são adaptáveis a uma Unidade de um Órgão da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Inicia-se o referencial teórico pela administração pública.

2.1 Administração Pública

A administração pública do poder executivo estadual é o conjunto de órgãos, serviços, agentes do estado, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e demais pessoas coletivas. Esse conjunto é formado por um governo e seus agentes administrativos e regulado por um ordenamento jurídico responsável pela satisfação dos interesses públicos, que são: segurança, saúde, cultura, transporte, moradia, educação, previdência e demais princípios elencados na Constituição Federal.

Conforme Meirelles (2010) uma das características da administração pública é a indispensabilidade de um trabalho com mais qualidade e com foco em resultados, posto que as metas devam ser atingidas.

A atuação da administração pública no mundo jurídico é regida por normas e mandamentos legais, ou seja, é vinculada à lei e a normas técnicas que direcionam seus funcionários na concepção do melhor resultado para o interesse público.

A administração direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e pelos órgãos e departamentos que são interligados à estrutura administrativa, como as secretarias municipais e estaduais.

As atividades são centralizadas, podendo ser realizadas também pelos departamentos de cada secretaria. Neste artigo, a ênfase será na Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP/SP).

De acordo com Meirelles (2010), o Estado tem como objetivo principal a satisfação da sociedade perante sua prestação de serviços, por isso, a cada dia que passa, ele é pressionado a implantar uma cultura mais abrangente de medição e avaliação do desempenho no serviço público.

2.1.1 Tecnologia

O Governo do Estado de São Paulo implementou sistemas eletrônicos que pudessem melhor monitorar os atos administrativos, visando maior controle tanto na execução quanto na parte financeira.

Neste artigo, o sistema eletrônico abordado será o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), instituído pelo Decreto 40.566/1995, permite processar, em tempo real, as atividades das entidades da administração estadual. É um sistema desenvolvido para aperfeiçoar e uniformizar, de forma integrada, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, minimizando os custos e, buscando maior transparência, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

2.1.2 Transparência e Acesso à Informação

O conhecimento do planejamento estratégico, orçamento e, das demais finanças públicas tem uma enorme importância para todos os contribuintes saberem de onde vêm os recursos que o governo utiliza e onde estão sendo investidos.

De acordo com a Lei Complementar 131/2009, que trata da transparência nos atos orçamentários, o pleno conhecimento e acompanhamento da execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos tem que estar disponível ao cidadão e em tempo real.

A Lei 12.527/2011 - do Acesso à Informação - ampliou o volume de informações disponibilizadas, garantindo ao cidadão o direito de ter acesso à informação por meio eletrônico e sem justificar o pedido.

2.2 Planejamento Estratégico da Administração Pública

O planejamento estratégico está relacionado ao Plano Plurianual (PPA) que contempla as ações governamentais, composto por um conjunto de diretrizes, objetivos estratégicos e, programas para estabelecer a defesa de uma cidade democrática, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida para os cidadãos.

Conforme Plano Plurianual (2016-2019), o processo de definição dos indicadores de produto acontece após a fixação das diretrizes, seguido dos objetivos estratégicos acatando os programas cujos resultados deverão contribuir para as mudanças que se espera alcançar na sociedade.

Elaborar um programa significa definir e quantificar os bens e serviços que ele pretende gerar por meio de suas ações, ou seja, dos processos que transformarão os recursos públicos utilizados nos produtos a serem oferecidos à sociedade. Os indicadores de produto,

portanto, são instrumentos auxiliares e dão suporte ao alcance dos objetivos e devem ser amplamente comunicados a todos os envolvidos.

Neste artigo, serão abordadas as ações governamentais no âmbito de uma Unidade de um Órgão da SSP/SP instituído no PPA para o quadriênio 2016-2019 por meio da Lei 16.082/2015, que define os programas governamentais, os objetivos estratégicos, as políticas públicas e os programas a serem realizados em todo o Estado, durante os quatro anos de sua vigência, objetivando atender às necessidades sociais.

2.3 Balanced Scorecard

Desenvolvido por Kaplan e Norton em 1990, o *Balanced Scorecard* (BSC) é uma ferramenta de gestão derivada do planejamento estratégico que, aliada à missão, visão de futuro, valores, mapa estratégico, indicadores, metas e objetivos, auxilia a mensurar o resultado da empresa.

O BSC foi criado por meio de um projeto de pesquisa desenvolvido por várias empresas que buscam novas maneiras de medir o desenvolvimento estratégico fugindo do tradicional uso de indicadores financeiros ou contábeis.

Kaplan e Norton (2005) reuniram-se com outros representantes de empresas para desenvolverem um novo modelo de medição de desempenho, pois eles acreditavam que depender de métodos de avaliação consolidadas, baseadas somente em dados financeiros, estava prejudicando a capacidade de as empresas criarem valor econômico para o futuro.

Dessa forma, o BSC foi idealizado como uma ponderação balanceada, equilibrada entre diversos indicadores de desempenho, para mensurar as metas da empresa, possibilitando melhores resultados não só a curto como também em longo prazo.

Em 1992, com a ajuda de dois executivos, Chambers e Brady, os quais acreditavam em um foco que ia além da concepção do modelo original, o BSC foi vinculado à estratégia organizacional com uma nova metodologia para medir o desempenho e definir estratégias de maneira mais ampla e abrangente, sem estar preso a métricas focadas somente em resultados financeiros.

Kaplan e Norton (2005) explicam que o BSC tornou-se um sistema gerencial essencial e transforma a visão e a estratégia da empresa em um conjunto coerente de medidas de desempenho focado nas metas de longo e curto prazo, o qual não deve ser usado como um sistema de controle, e sim como um sistema de informação, comunicação e aprendizado.

Atualmente, o BSC é amplamente usado e vêm apresentando resultados positivos e, a cada dia, conquistando mais adeptos a essa metodologia estratégica.

Sendo assim, o BSC vai além do sistema de medidas táticas e operacionais, já que, por ser um sistema de avaliação de desempenho, está voltado para resultados, sendo contemplado por indicadores formulados para todos os níveis hierárquicos, de forma que, por meio da mensuração do desempenho dos ativos tangíveis e intangíveis, gera-se oportunidade para criação de valor.

O principal objetivo do BSC é alcançar o equilíbrio entre o planejamento estratégico da empresa e as ações operacionais, transformando a missão e a estratégia em objetivos e medidas organizados por meio de indicadores, que informarão o desempenho atual e futuro aos funcionários.

De acordo com Kaplan e Norton (2005) as quatro perspectivas, financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento - equilibram os objetivos estratégicos de curto e longo prazo com seus respectivos indicadores. E devem ser interligadas e consideradas um modelo, mas não um padrão. Conforme o cenário da empresa é possível agregar ou mudar uma ou mais perspectivas, pois a flexibilidade da metodologia permite essa adaptação.

A perspectiva financeira demonstra se a estratégia de uma empresa, sua implementação e sua execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros e também serve como o principal parâmetro para as demais perspectivas.

Conforme Kaplan e Norton (2005) a perspectiva do cliente, por sua vez, permite que as empresas transformem, baseado no mercado, sua missão e suas estratégias em objetivos essenciais para alcançar resultados relacionados ao cliente interno e externo.

Já a perspectiva dos processos internos da empresa tem como foco a melhoria dos processos operacionais que mais dificultam a realização dos objetivos dos clientes e acionistas.

Por fim, a perspectiva de aprendizado e crescimento desenvolve objetivos para orientar o crescimento organizacional e o aprendizado, relacionando as demais perspectivas e oferecendo a infraestrutura para a obtenção dos objetivos estabelecidos.

Depois de definir cada uma das perspectivas, é preciso transformar a estratégia em ação. Dessa forma, para cada perspectiva, individualmente, deverão ser determinados os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos, que são componentes indispensáveis ao conceito do BSC.

Para cada uma dessas perspectivas, é necessário estabelecer os seus objetivos, quais indicadores usar, as metas a serem atingidas e os projetos estratégicos.

Kaplan e Norton (2005) esclarecem que os objetivos significam o que a empresa deseja alcançar em cada perspectiva estratégica; os indicadores mensuram o desempenho da empresa referente a cada objetivo definido; as metas, por meio dos indicadores, delimitam que grau de atuação se espera atingir; e os projetos estratégicos são as ações, iniciativas e medidas a serem tomadas para que se alcancem as metas de desempenho determinadas.

De acordo com Kaplan e Norton (2005), estratégia significa um conjunto de relações sobre causa e efeito; dessa forma, o sistema de medição deve tornar explícitas as relações entre os objetivos e as medidas nas quatro perspectivas.

A cadeia de causa e efeito deve interligar todas as quatro perspectivas, e a estratégia do negócio se dá por meio de uma sequência de relações de causa e efeito.

As relações de causa e efeito explicam, no mapa estratégico, as conexões existentes entre os objetivos e as quatro perspectivas que constituem uma peça crítica, o que permitirá explicar a estratégia dentro da organização, identificando, detalhadamente, como cada objetivo pode ajudar na concretização de outros objetivos.

Segundo Kaplan e Norton (2004, p.57), "[...] O mapa estratégico é a representação visual da estratégia, mostrando numa única página como os objetivos nas quatro perspectivas se integram e combinam para escrever a estratégia.",

Kaplan e Norton (2004) afirmam que por meio do planejamento estratégico, a empresa determina qual é o seu negócio; em seguida, a sua missão; depois define quais princípios e valores são importantes; e, por último, cria a sua visão de valor.

A partir do planejamento estratégico, o BSC contribui para a identificação e tradução dos objetivos e indicadores da organização na totalidade. Na criação do mapa estratégico, define-se como transformar a estratégia em objetivos dentro das quatro perspectivas e, em seguida, auxilia-se a construção do painel de controle em que os indicadores, responsáveis por medir o desempenho, são definidos e alinhados com os objetivos estratégicos em todas as perspectivas.

2.3.1 Adaptação do Modelo Original à Administração Pública

O BSC foi inicialmente desenvolvido para ser aplicado em empresas privadas, mas, devido a sua metodologia flexível, é possível adaptar sua arquitetura para a administração pública.

Em concordância com Kaplan e Norton (2005), para os órgãos públicos, o sucesso deve ser avaliado pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações respondem às demandas de seus participantes.

Kaplan e Norton (2001) explicam que o sucesso financeiro no setor público não é o principal objetivo, e sim os cidadãos. Assim, para que estes fiquem no alto da pirâmide, é possível adaptar a arquitetura do BSC.

2.3.2 Indicadores de Desempenho na Administração Pública

Os principais objetivos dos indicadores de desempenho visam auxiliarem os gestores públicos por meio de evidências empíricas, viabilizando comparações e avaliações consistentes e, especialmente, criar condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões de curto e longo prazo.

De acordo com Kaplan e Norton (2001), os órgãos públicos preferem usar mais indicadores de produto a de resultado, pois, mensuram os recursos empregados de maneira quantitativa e está associado à busca da eficácia organizacional.

3 METODOLOGIA

Para elaboração deste artigo, foi utilizada a pesquisa exploratória, que, conforme Gil (2002), objetiva desenvolver, explicar, modificar conceitos e ideias, proporcionando uma visão geral acerca de determinado fato e maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais explícito ou de constituir hipóteses.

O tema escolhido, Indicadores de desempenho baseados no *Balanced Scorecard*: Um modelo adaptado à administração pública demanda complexidade e análise de múltiplos fatores de potencial influência. Por esse motivo, a pesquisa exploratória revelou-se a mais adequada, uma vez que possibilitou a análise com o intuito de verificar se a hipótese inicial da pesquisa sustentou-se.

Poucas experiências são vistas no setor público do uso do *Balanced Scorecard*, assim, os indicadores de gestão são ferramentas que visam ampliar a produtividade e a eficiência. A escolha pela Unidade da SSP/SP deu-se devido à crise que o Órgão vem enfrentando desde a última década e por conta do interesse da autora.

Foi feito um levantamento bibliográfico para aprimorar o conhecimento acerca da administração pública mediante seu aparato legislativo. Buscou-se identificar; como é seu planejamento estratégico e; se existe um mapa estratégico da Unidade ligando os objetivos a cada perspectiva, em uma relação de causa e efeito. Além disso, procurou-se também verificar a aplicação dos indicadores de desempenho na Unidade.

É importante destacar que as informações sobre a Unidade apresentada na pesquisa foram obtidas por meio de documentos de domínio público.

A abordagem escolhida para elaboração dessa pesquisa foi qualitativa, que, conforme Gil (2002), objetiva proporcionar uma melhor visão e um entendimento mais apurado do contexto do problema, visando aspectos da realidade que não podem ser quantificados e os procedimentos utilizados para elaboração deste artigo foram: pesquisas bibliográfica, documental e eletrônica.

Dessa maneira, este artigo visa analisar as adaptações do uso das ferramentas do BSC na unidade selecionada a fim de auxiliar a administração pública.

Devido à complexidade do tema abordado nesse artigo, a pesquisa exploratória está centralizada no Programa Ampliação da Investigação Policial, que está relacionado a uma Unidade de um Órgão da SSP/SP, extraído do PPA 2016-2019. Os dados utilizados para análises e aplicações de indicadores foram feitos com base no ano de 2016 e extraídos do SIAFEM.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As discussões e as análises dos resultados se iniciam pelo conceito do programa ampliação da investigação policial.

4.1 Conceito do Programa Ampliação da Investigação Policial

O Programa Ampliação da Investigação Policial visa aprimorar a investigação criminal por meio das atividades da polícia judiciária, administrativa e especializada abrangendo sete ações, cada uma com sua meta elaborada de acordo com o PPA 2016-2019.

Para apresentação das ações, que contemplam o Programa Ampliação da Investigação Policial, os dados foram extraídos do sistema SIAFEM e são do exercício de 2016.

4.2 Ações do Programa Ampliação da Investigação Policial

Conforme PPA (2016-2019), as sete ações que contemplam o Programa Ampliação da Investigação Policial objetivam mensurar, por meio de seus indicadores de produto, vários fatores no âmbito da polícia judiciária, para melhorar o desenvolvimento das atividades na Unidade e o atendimento ao cidadão. O programa citado contempla um conjunto de indicadores usados nas metas das ações que evidenciam uma tentativa de avaliação de desempenho pelo cumprimento de metas, especialmente, no campo procedimental (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Programa Ampliação da Investigação Policial - Indicadores 2016

Ação	Indicador de Produto (unidade)	Orçado	Realizado	AH%	Perspectiva na Administração Pública
INSTALAÇÕES DA POLÍCIA CIVIL	construções, reformas e ampliações	12	10	83,33%	orçamento
ADMINISTRAÇÃO GERAL DA POLÍCIA CIVIL	unidades administradas	94	95	101,06%	processos internos
ACESSO À CIDADANIA	documentos emitidos	5.800.000	7.164.372	123,52%	sociedade
TRANSFERÊNCIA GRADUAL DOS PRESOS EM CUSTÓDIA	presos assistidos	3.500	3.098	88,51%	processos internos
POLÍCIA JUDICIÁRIA	documentos elaborados	550.000	565.106	102,75%	sociedade
SELEÇÃO, FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO	servidores formados ou capacitados	8.200	9.905	120,79%	aprendizado e crescimento
TRANSPARÊNCIA POLICIAL	procedimentos administrativos	5.000	4.414	88,28%	processos internos

Fonte: Adaptado de Relatório Anual do Governo do Estado de São Paulo (2016, p.582) e Sistema SIAFEM

Conforme exposto, os indicadores de produto avaliam a utilização dos recursos para a geração do produto/serviço de forma quantitativa.

No que diz respeito ao orçamento, mesmo que este não seja o mais importante em um órgão público, é necessário, no mínimo, mensurar se os recursos estão sendo usados com eficiência e eficácia (Tabela 2).

Tabela 2 - Programa Ampliação da Investigação Policial - Orçado & Realizado/16

Ação	Orçado	Realizado	AH %	Perspectiva na Administração Pública
INSTALAÇÕES DA POLÍCIA CIVIL	38.600.000,00	23.835.101,09	61,75%	orçamento
ADMINISTRAÇÃO GERAL DA POLÍCIA CIVIL	194.202.379,00	189.656.888,10	97,66%	processos internos
ACESSO À CIDADANIA	176.533.831,00	140.397.933,13	79,53%	sociedade
TRANSFERÊNCIA GRADUAL DOS PRESOS EM CUSTÓDIA	23.686.070,00	18.136.160,80	76,57%	processos internos
POLÍCIA JUDICIÁRIA	3.392.868.159,00	3.207.091.974,37	94,52%	sociedade
SELEÇÃO, FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO	30.528.020,00	58.638.161,27	192,08%	aprendizado e crescimento
TRANSPARÊNCIA POLICIAL	6.347.669,00	5.545.240,02	87,36%	processos internos
Total geral	3.862.766.128,00	3.643.301.458,78	94,32%	

Fonte: Adaptado de Sistema SIAFEM

É importante salientar que esta pesquisa não objetiva explicar os valores em si, e sim identificar possíveis falhas e evidenciar seu melhoramento com a ferramenta dos indicadores de desempenho baseados no *Balanced Scorecard*.

O acompanhamento periódico do cumprimento de metas que estão sendo obtidas é um dever do agente público, e a negligência em relação a esse acompanhamento pode ensejar a responsabilização pelo não alcance dos resultados.

Segundo Gaj (1995), quando a gestão política é ineficaz, fica evidente para à sociedade, que o sistema se torna frágil e duvidoso. A gestão pública ainda é pressionada a executar serviços a baixos custos e alta qualidade. No entanto, uma vez que o serviço não tem concorrência, como avaliá-lo? Nesse caso, é a transparência das ocorrências e ações que serão avaliadas.

Assim, embora o lucro não seja pertinente a esse tipo de atividade, é importante a comprovação do bom uso dos recursos públicos, para a sociedade como um todo.

Configuram-se aspectos necessários para a democracia: a prestação de contas, que é muito valiosa no contexto da governança pública, o enfoque em resultados e o seu cumprimento, porque contribuem para dar maior legitimidade ao Estado.

4.3 Inclusão dos Dados na Implantação do *Balanced Scorecard*

Com base nos ensinamentos da fundamentação teórica e da pesquisa exploratória realizada, os indicadores de produto do Programa Ampliação da Investigação Policial serão adaptados às particularidades do setor público, objetivando comprovar a viabilidade ou não da hipótese desenvolvida nesta pesquisa científica.

Kaplan e Norton (2005) relatam que as perspectivas devem ser interligadas e consideradas como um modelo, e não como um padrão. Dependendo do cenário da empresa, é possível agregar ou mudar uma ou mais perspectivas, pois a flexibilidade da metodologia permite essa adaptação.

Para tanto, foi elaborada uma proposta de adaptação das perspectivas do BSC a uma Unidade da Polícia Civil do Estado de São Paulo (Figura 1), em que é apresentada uma comparação entre o modelo original de Kaplan e Norton e o modelo adaptado à administração pública.

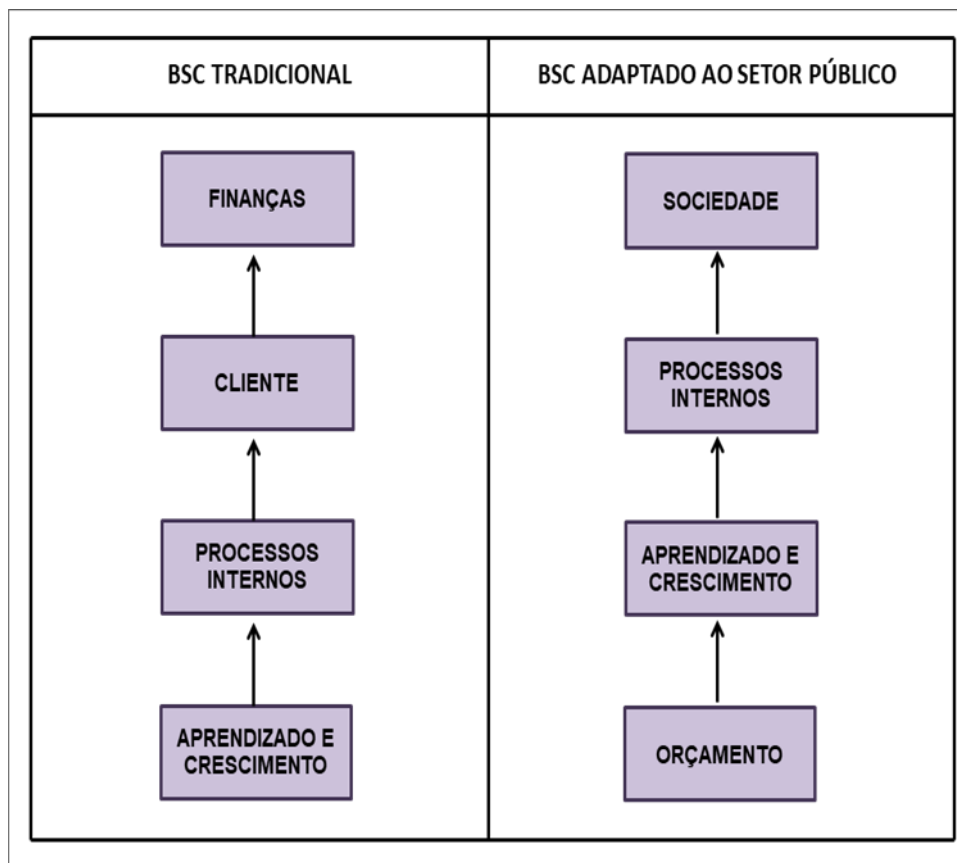


Figura 1 - Diferenças entre o *Balanced Scorecard*

Fonte: autores

As perspectivas são condições de desempenho para que uma instituição pública alcance os resultados esperados, realizando assim, a sua função social.

De acordo com Kaplan e Norton (2001), a perspectiva financeira para o órgão público não é o objetivo final, mas sim um meio para cumprir sua função social.

Por isso, no setor público, é preciso deslocar a perspectiva financeira do topo para a base do BSC, vinculando-a ao aperfeiçoamento da gestão e às dimensões de avaliação de desempenho.

Na análise dos dados sobre a perspectiva orçamento (Tabela 2), não foi evidenciado indicadores de desempenho relacionando as ações com valores, contudo, é importante, pois, demonstra o controle dos recursos.

O indicador de produto que contempla a ação instalações da polícia civil (Tabela 1), mensurando o número de unidades administrativas que passaram por construções, reformas e ampliações; para essa perspectiva orçamento, é importante incluir indicadores de desempenho desde o início da licitação do serviço/produto até o seu encerramento.

Para esse programa analisado, o valor total realizado de 2016 não ultrapassou o valor total orçado do mesmo ano (Tabela 2), porém, ao analisar individualmente os valores por ação, foi identificada a falta de acompanhamento dos recursos alocados, que poderiam ser mais bem distribuídos com a ferramenta dos indicadores de desempenho do BSC.

Na perspectiva aprendizado e crescimento, Kaplan e Norton (2005) afirmam que estão inseridos os funcionários e o aprimoramento da gestão interna, por meio da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais.

O aperfeiçoamento das pessoas retrata o ponto principal desse processo: não se muda as organizações, mudam-se as pessoas, as quais promovem processos de modernização organizacional.

Em razão disso, no BSC essa perspectiva é essencial para se atingir os resultados da unidade, pois, como na administração pública não existe autonomia para contratação, promoção e demissão, incentivar as pessoas é uma função muito rigorosa para os gestores públicos. Uma organização só muda caso seus funcionários promovam processos de mudança organizacional.

Na perspectiva aprendizado e crescimento, a ação seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento (Tabela 1), têm como indicador de produto o número de agentes públicos formados ou capacitados.

Nesse caso, incluem-se indicadores de desempenho estipulando-se metas para a realização de treinamentos ou cursos, avaliação periódica da sua qualificação, inclusão de cursos de formação e capacitação nas disciplinas sobre planejamento estratégico.

Os serviços prestados por profissionais motivados e competentes tendem a ser mais eficientes e menos custosos, acarretando benefícios aos resultados nas demais perspectivas, cujos indicadores podem melhorar, significativamente, pela qualificação e pelo treinamento dos agentes públicos.

Kaplan e Norton (2001) explicam que na perspectiva dos processos internos, o órgão estabelece as metas objetivando alcançar as estratégias e identificar os processos mais críticos.

O indicador de produto que contempla a ação administração geral da polícia civil (Tabela 1), mensura o número de unidades administrativas que passaram por manutenções, contudo, é importante incluir indicadores de desempenho para avaliar se essas atividades foram desenvolvidas conforme o contratado e se estão sendo úteis para os agentes públicos e os cidadãos.

Outro exemplo é o indicador de produto vinculado à ação transparência policial, o qual contempla o número de procedimentos administrativos realizados e tem como meta garantir a execução das atividades relacionadas ao Estado (Tabela 1). É conveniente incluir indicadores de desempenho, para mensurar os procedimentos administrativos tidos como procedentes ou não procedentes e, também, indicadores de controle de tempo de conclusão dos procedimentos.

Existe, ainda, a ação transferência gradual dos presos em custódia (Tabela 1), que tem como indicador de produto o número de presos assistidos. É relevante incluir indicadores de desempenho que mensuram o tempo que se aguarda a transferência para o sistema prisional.

A perspectiva sociedade não deve ser analisada da mesma forma no setor privado e no setor público, pois neste, de acordo com a Constituição Federal (1988), é proibido servir a um cidadão de maneira distinta, uma vez que isso fere o princípio da impessoalidade.

De acordo com Kaplan e Norton (2001), a sociedade é considerada o principal objetivo para a administração pública. Em razão disso, ao customizar o BSC para a administração pública, é necessário ter uma perspectiva para a sociedade que mensure o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços oferecidos ao cidadão, atendendo aos anseios da sociedade.

Na perspectiva sociedade, os indicadores de produto que contemplam as ações acesso à cidadania e polícia judiciária (Tabela 1) mensuram o número de documentos emitidos e elaborados aos cidadãos (carteiras de identidade, atestados de antecedentes, boletins eletrônicos de ocorrências e inquéritos policiais) seria importante incluir indicadores de desempenho que medissem a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Assim, poderiam atribuir a esses indicadores a capacidade do órgão de cumprir a meta com eficiência.

Além disso, poderia, ainda, ser realizada anualmente ou semestralmente, por meio do endereço eletrônico da SSP/SP, uma pesquisa sobre a percepção da segurança pública, por meio da qual seria gerado um índice para sociedade.

Será realizada a solidificação desses dados para tentar aplicar o mapa estratégico e, também, para elencar os possíveis indicadores de desempenho nas perspectivas adaptadas ao setor público para Unidade pesquisada.

4.4 Construção do Mapa Estratégico e Indicadores do BSC

Kaplan e Norton (2004) esclarecem que a principal ferramenta do BSC é o mapa estratégico. Entre as funções desse instrumento estão: explicar, comunicar e fazer entender a estratégia dentro da organização. O mapa estratégico também mede objetivamente a eficácia da estratégia, ou seja, analisa o desempenho dos objetivos, o seu grau de concretização, em decorrência da necessidade de uma organização saber se está cumprindo sua missão e atingindo sua visão.

Para os indicadores de produto das ações do Programa Ampliação da Investigação Policial, serão realizados alguns ajustes, para adequá-lo a maneira atualmente empregada, não somente como forma de adaptação ao modelo original do BSC, mas também como meio de torná-lo mais eficaz, permitindo analisar os resultados atingidos.

Kaplan e Norton (2004) recomendam uma maneira clara e eficaz para essa aplicação, abrangendo alguns passos:

a) a identificação da missão e visão organizacional (a missão e a visão foram consideradas as do Órgão da SSP/SP, pois as Unidades seguem as mesmas diretrizes das quais estão subordinadas);

b) a definição das estratégias organizacionais para o devido cumprimento da visão e da missão da empresa e a identificação dos objetivos estratégicos para cada perspectiva do BSC (a estratégia organizacional e o objetivo estratégico foram extraídos do PPA (2016-2019) e estão interligados aos conceitos do Programa de Ampliação da Investigação Policial de uma Unidade da Polícia Civil do Estado de São Paulo);

c) construção do mapa estratégico interligando a relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos relacionados às quatro perspectivas e indicadores de desempenho do BSC (segundo Kaplan e Norton (2005), em vez de se deterem em detalhes sem fim na busca de uma implantação perfeita, as empresas deveriam começar pela utilização de medidas do BSC e promover uma contínua melhoria dessa abordagem).

Foi construído um projeto piloto que contemple o mapa estratégico para o Programa Ampliação da Investigação Policial, interligado a uma Unidade da Polícia Civil do Estado de São Paulo e tendo como princípio fundamental o estudo conceitual criado por Kaplan e Norton, em conjunto com o PPA (2016-2019) e a pesquisa documental (Figura 2).

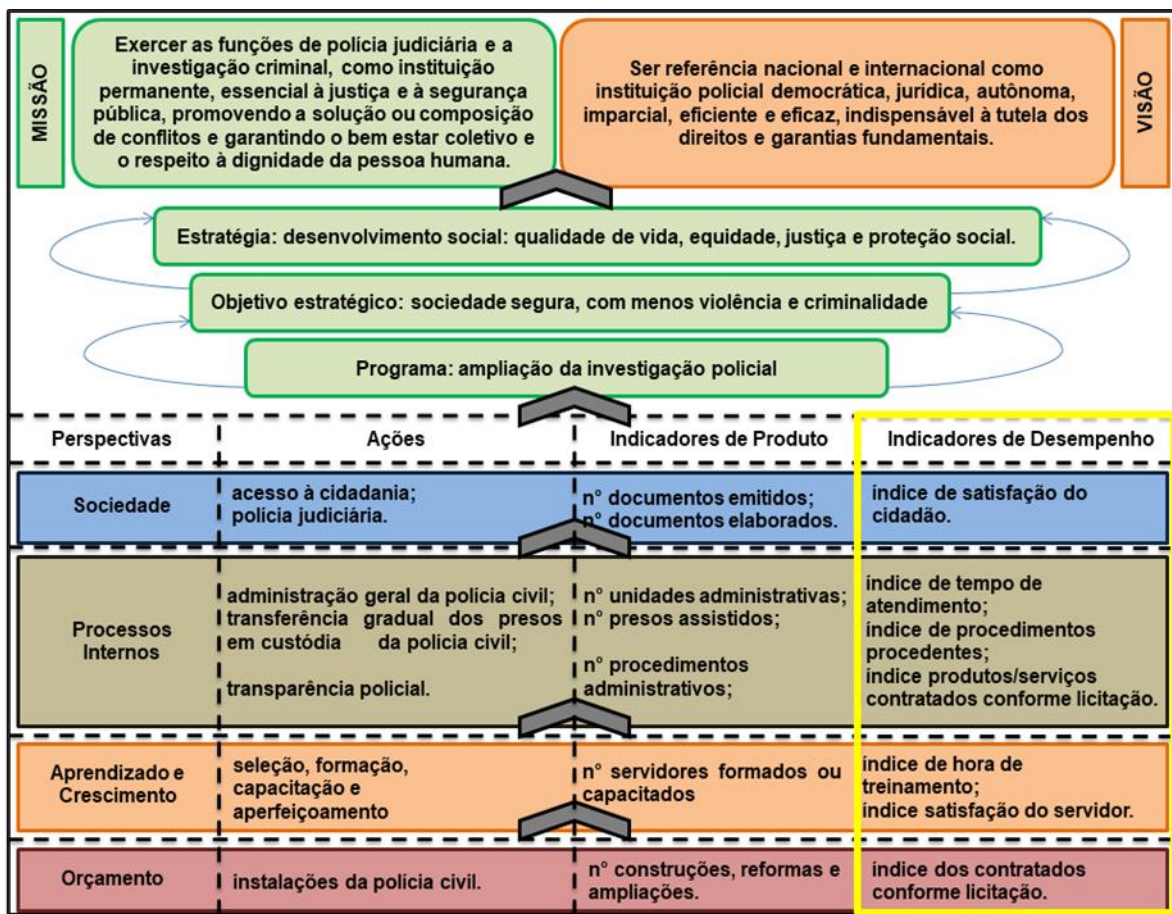


Figura 2 - Mapa Estratégico - Unidade da Polícia Civil do Estado de São Paulo

Fonte: autores

Kaplan e Norton (2004) relatam que o mapa descreve a estratégia, o que facilita o gerenciamento dos objetivos dos indicadores e das relações de causa e efeito, explicando as conexões existentes entre as metas e as perspectivas.

Conforme dados apresentados na Tabela 1 e Tabela 2, os indicadores de desempenho poderiam auxiliar os indicadores de produto objetivando cumprir as metas das ações e, também, na distribuição dos recursos, melhorando os procedimentos internos e evitando possíveis falhas.

A elaboração do mapa estratégico ilustra a ligação nas perspectivas adaptadas ao setor público com os indicadores de desempenho, auxiliando os indicadores de produto de maneira que compreenda todo o ciclo de vida do programa, para que os objetivos da Unidade sejam alcançados.

Como o propósito da administração pública atender às necessidades da sociedade, é recomendável otimizar os recursos disponíveis por meio do aumento da eficiência, melhorando a qualidade do gasto público, reduzindo custos, evitando o desperdício e ampliando a produtividade na prestação de serviços públicos.

Vivemos um período de grandes mudanças no cenário global, é importante que a administração pública busque o alinhamento e a conexão de todos os envolvidos da Unidade, pois o sucesso exige que a estratégia se transforme em tarefa cotidiana de todos os envolvidos na gestão dos recursos públicos mais eficazes, acarretando em melhor produtividade e excelência nos resultados atendendo às necessidades dos cidadãos.

5 CONCLUSÃO

Com este artigo, pretende-se demonstrar a viabilidade do uso de indicadores de desempenho do *Balanced Scorecard*, como proposta de solução de mecanismos que permitam dar contornos práticos à necessidade da administração pública em agir com maior eficiência e eficácia no desempenho de suas atividades, além de uma atuação mais responsável e transparente.

Esta pesquisa apresentou a metodologia original do *Balanced Scorecard* e, em seguida, propôs um modelo de adaptação das perspectivas ao setor público. Por fim, se aprofundou na questão dos indicadores de desempenho, enfatizando a sua importância como ferramenta de gestão de recursos.

A escolha pela Unidade de um Órgão da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo vai muito além de questões de crise orçamentária, pois se trata da proteção de vidas humanas e do patrimônio, da solução de conflitos, da preservação da ordem pública, da garantia ao bem-estar coletivo, do convívio social pacífico e o respeito à dignidade da pessoa humana e por um órgão público que precisa ter condições necessárias para que a sociedade possa se desenvolver e produzir.

No desenvolvimento do mapa estratégico do Programa Ampliação da Investigação Policial foi evidenciado indicadores de produto, com intuito de mensurar as ações de maneira quantitativa. Dessa forma, foi sugerida a adaptação de indicadores de desempenho que meçam o resultado da ação, no sentido dos recursos despendidos e da satisfação perante a sociedade.

Houve também a interação da relação de causa e efeito das perspectivas adaptadas ao setor público entre o objetivo estratégico e a diretriz estabelecida.

Os indicadores de desempenho são fundamentais para a correção de processos no decorrer de sua implementação. Assim compreendidos, identificam-se processos e resultados, quantificam-se e qualificam-se os dados de desempenho, comparam-se e analisam-se os resultados, permitindo o aprimoramento das atividades desenvolvidas do programa.

O *Balanced Scorecard* deve ser o veículo de integração entre os departamentos e ser reconhecido em toda a Unidade como importante ferramenta, para facilitar a mudança e promover a inovação dentro dela.

As considerações apresentadas tiveram base na fundamentação teórica e na pesquisa bibliográfica e, caso sejam implantadas na Unidade - que é o objeto de estudo -, essas sugestões podem acarretar a correta distribuição dos recursos. Assim, elas podem ser instituídas também em outras Unidades ou até outros Órgãos.

Assim, conforme ilustrado na Figura 2, é possível concluir que os indicadores de desempenho do *Balanced Scorecard* são adaptáveis a uma Unidade de um Órgão da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, sendo possível estabelecer outros indicadores de desempenho úteis para o aprimoramento do desenvolvimento dos serviços envolvidos, visando à satisfação da sociedade.

Observa-se, então, que esta pesquisa cumpriu com seu objetivo: desenvolver um projeto piloto contemplando o mapa estratégico e os indicadores de desempenho do BSC adaptados às particularidades do setor público.

Assim, a hipótese deste artigo foi confirmada e, por meio da referência bibliográfica e da pesquisa exploratória, permitiu-se, com a adaptação dos indicadores de desempenho baseados no *Balanced Scorecard*, contribuir com a gestão pública.

Como sugestão para estudos futuros, destacaria a averiguação quanto à contribuição no uso e aplicação da ferramenta *Balance Scorecard* dentro de uma Unidade de um Órgão da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e, após o período de implementação e adequação, se estender para outras Unidades que compõem o mesmo Órgão, permitindo comparação de desempenho com outras Unidades similares, destacando seus pontos fortes e fracos e adotando medidas corretivas para a melhoria dos procedimentos e das rotinas de trabalho.

6 REFERÊNCIAS

Publicação Impressa

GAJ, Luis. **Administração estratégica**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995. 184 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

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**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. 411 p.

_____. **Mapas estratégicos - balanced scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 471 p.

_____. **A estratégia em ação: balanced scorecard.** 20. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 872 p.

Publicação digital

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07/04/2017.

_____. **Lei Complementar 131/2009.** da Transparência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 07/04/2017.

_____. **Lei 12.527/2011.** do Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 07/04/2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Plurianual 2016-2019 do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.ppa.sp.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2017.

_____. **Relatório Anual do Governo do Estado de São Paulo 2016. Volume II.** Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>>. Acesso em: 14/02/2017.

_____. Decreto 40.566/1995. **Dispõe sobre a implantação no Estado de São Paulo do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1995/decreto-40566-21.12.1995.html>>. Acesso em 07/04/2017.

_____. **Lei 16.082/2015.** Institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16082-28.12.2015.pdf>>. Acesso em 07/04/2017.

SIAFEM. **Manual de procedimentos contábeis da administração pública do Estado de São Paulo voltado ao Sistema.** 2006. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/siafem/Downloads/manual_siafem_integra.pdf>. Acesso em: 07/04/2017.