

Diretrizes para Implantação e Monitoramento de Estratégias na Administração Pública Estadual: Uma Proposta Baseada no Balanced Scorecard

Guidelines for Implementation and Monitoring Strategies in Public Administration: A Proposal Based on the Balanced Scorecard

Kátia Silene Lopes de Souza Albuquerque
Professora da FAT, Unijorge e Uniube
Mestre em Contabilidade (UFBA)

Joséilton Silveira da Rocha
Prof. Adjunto do Depto. de Contabilidade da UFBA
Doutor em Engenharia da Produção (UFSC)

Edvanda Sena de São Pedro
Professora da FAT
Mestre em Contabilidade (FVC)

Resumo

O objetivo desta pesquisa foi verificar se um modelo de gestão baseado na filosofia do *balanced scorecard* (BSC) favorece a implantação da gestão estratégica na administração pública. Esse objetivo foi subdividido em dois objetivos específicos, que são: (a) verificar se o governo do estado da Bahia possui os instrumentos gerenciais necessários para a aplicação de um modelo de gestão baseado no *balanced scorecard*; e (b) propor um modelo conceitual de monitoramento e operacionalização das estratégias da administração pública com base no BSC. Verificou-se que a administração pública, possui instrumentos legais obrigatórios, o PPA e a LOA, de médio e curto prazo respectivamente, que possuem estratégias, objetivos, metas e pelo menos um indicador por programa, e no caso específico do Estado da Bahia, mesmo não sendo exigido legalmente, ainda contou com o Planejamento Estratégico. Portanto, fica comprovado que o governo da Bahia possui os instrumentos gerenciais propícios à implantação do modelo conceitual de gestão baseado no *balanced scorecard*. Conclui-se, portanto, que um modelo conceitual para monitoramento da estratégia na administração pública, baseado no *balanced scorecard*, poderá contribuir para promover a eficácia na implantação ou implementação da estratégia na gestão pública, pois ao utilizar perspectivas que possuem uma relação de causa e efeito traduz a estratégia em operações, permitindo um feedback das atividades realizadas aos seus gestores. Além disso, possibilita verificar se as ações implementadas estão alinhadas com as estratégias e a visão da organização.

Palavras-chave: Gestão pública; Planejamento; Estratégia; Operacionalização; *Balanced scorecard*.

Abstract

The aim of this research was to determine whether a management model based on the philosophy of the balanced scorecard (BSC) favors the deployment of strategic management in public administration. This objective was subdivided into two specific objectives are: (a) verify that the state government of Bahia has the management tools necessary for the implementation of a management model based on the balanced scorecard, and (b) propose a conceptual model of monitoring and operation of public administration strategies based on the BSC. It was found that the public administration, has binding legal instruments, the PPA

and the LOA, medium and short-term, respectively, which has the strategy, objectives, goals and at least one indicator for the program, and in the case of Bahia, even not required legally, still had the Strategic Planning. Therefore, it is proved that the government of Bahia has the management instruments conducive to the implementation of the conceptual model of management based on balanced scorecard. We conclude, therefore, that a conceptual model for monitoring strategy in public administration, based on the Balanced Scorecard, can help promote efficiency in the deployment or implementation of the strategy in public administration, because by using perspectives that have a relation of cause and effect translates the strategy into operations, allowing feedback from the activities of their managers. It is also possible to verify whether the actions implemented are aligned with the strategies and vision of the organization.

Keywords: *Public management, Planning, Strategy, Operationalization; Balanced Scorecard.*

1. INTRODUÇÃO

Quando o assunto é gestão pública surge de imediato uma idéia de mau atendimento, prestação de serviços de baixa qualidade, burocracia ao extremo, enfim, uma ingerência sem igual. Esse é um paradigma que acompanha a administração nos setores públicos há muito tempo, que deve e vem sendo modificado.

O mundo todo está interligado e a velocidade das informações é cada vez maior. É impraticável gerir, no contexto atual, qualquer organização – pública ou privada – no contexto atual sem fazer um planejamento prévio e definir um modelo de monitoramento e avaliação da sua *performance*, a fim de permitir o cumprimento da missão da organização. Para Kotler (2000, p. 86) “*o objetivo do planejamento estratégico é dar forma aos negócios e produtos de uma empresa, de modo que eles possibilitem os lucros e os crescimentos almejados*”.

Em um ambiente em que a interdependência e a concorrência entre empresas, países e regiões estão cada vez maiores, torna-se fundamental o estabelecimento de estratégias, considerando os pontos fortes e fracos da organização bem como os riscos e oportunidades do ambiente em que estão inseridas. E o mais importante é que as atividades decorrentes dessas estratégias sejam constantemente monitoradas, de modo a permitir que não se desvie do foco inicial.

A filosofia gerencial adotada na era industrial, que tinha como único foco o aspecto financeiro, não mais atende às expectativas do novo modelo de gestão da era da convergência (informação e conhecimento), também chamada de era pós-industrial. Isso significa que para gerir eficientemente uma organização é necessário levar em consideração diversas variáveis, para que se alcance os fins almejados.

Segundo Kaplan e Norton (1997, p.3), “*será impossível navegar rumo a um futuro mais competitivo, tecnológico e centrado nas competências monitorando e controlando apenas as medidas financeiras do desempenho passado.*” Torna-se imprescindível que as empresas gerenciem seus ativos intangíveis, como forma de obter vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes. E é através da fidelização e conquista de novos clientes, melhoria na eficiência dos processos internos e investimentos em recursos humanos e tecnologias, que a organização maximiza o seu retorno financeiro. Esse é o foco do *Balanced scorecard* ou Sistema de Gestão Estratégico.

A iniciativa privada utiliza diversas ferramentas gerenciais, que lhe auxilia nos processos decisórios, tais como: o Sistema de Custeio Baseado em Atividades (ABC),

Balanced scorecard (BSC), entre outros. Algumas dessas ferramentas podem e vêm sendo utilizadas pela administração pública, com a finalidade de dar uma maior dinâmica ao desenvolvimento das suas atividades e prestar serviços com mais qualidade para a população.

É importante salientar que a necessidade de novos modelos de gerenciamento e controle na administração pública é notada nos atuais debates de reforma do estado, onde busca-se encontrar meios de bem gerir a coisa pública, proporcionando ao gestor público uma maior governabilidade.

O controle interno dos órgãos públicos é de fundamental importância para auxiliar o executivo a decidir melhor sobre as opções à sua disposição; serve ainda para este verificar as tendências do seu governo, identificando falhas e corrigindo-as a tempo. Portanto, todo o monitoramento da sua administração pode ser efetuado com um bom sistema de controle.

A gestão pública precisa de controles eficientes e eficazes também, porque precisa prestar contas dos seus atos a toda sociedade, quer seja ao cidadão individual, quanto aos seus representantes do legislativo e ainda aos tribunais de contas. A má gestão irá repercutir em punições aos seus gestores.

Enfim, entre os princípios da administração pública constante do artigo 37 da Constituição Federal, destaca-se o princípio da eficiência, portanto torna-se obrigatório constitucionalmente que a gestão pública seja eficiente, isto é, que seus recursos sejam utilizados de forma responsável, a fim de garantir melhores serviços à população. É esta responsabilidade que cobra a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta os artigos 163 à 169 da Constituição Federal, que dispõe sobre as finanças públicas e impõe à União, aos Estados e aos Municípios um maior controle e transparência na gestão dos recursos públicos.

Dentre os modelos de gestão da estratégia utilizados pelo setor privado, será aqui abordado o *Balanced scorecard*, uma ferramenta que tem auxiliado a gestão pública no monitoramento e avaliação das ações governamentais, contribuindo para que as decisões sejam tomadas com orientação na estratégia do ente público, possibilitando uma maior eficiência e eficácia na tomada das decisões, pois o mesmo alinha a organização por perspectivas, permitindo que as suas metas sejam constantemente monitoradas, através de indicadores de desempenho, de modo que se alcance o fim almejado.

O BSC já vem sendo utilizado por organizações públicas em diversas partes do mundo, conforme indicam alguns estudos. Radnor e Lovell (2003) estudaram casos de fatores de sucesso para a implementação do BSC em agências do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Carmona e Grönlund (2003) realizaram um estudo de caso sobre a utilização da metodologia do BSC na polícia sueca, identificando pontos positivos e também alguns problemas. Greasley (2004) averigou que a aplicação da abordagem do BSC em um programa do departamento de polícia no Reino Unido ajudou a conciliar os interesses dos diversos *stakeholders* envolvidos. E Wilson, Hagarty e Gauthier (2003) afirmam que a metodologia do BSC nas instituições públicas vem sendo bem aceita, com base em casos analisados no Canadá, Estados Unidos, Noruega e Suécia. E no Brasil, além de outras instituições públicas, pode-se destacar a utilização de um modelo de gestão baseado no BSC pelo Governo Federal.

Portanto, buscar estruturar um modelo de gestão para o monitoramento e operacionalização das estratégias da administração pública, utilizando a metodologia do BSC torna-se um desafio. Assim esta pesquisa busca verificar se a proposição de um modelo de gestão, baseado na filosofia do *balanced scorecard*, contribui para a eficiência e eficácia na implantação ou implementação da gestão estratégica na administração pública. Para atingir esse objetivo, o artigo contempla outros objetivos específicos, a saber: (1) verificar se o governo do estado da Bahia possui os instrumentos gerenciais necessários para a aplicação de

um modelo de gestão baseado no *balanced scorecard*; e (2) propor um modelo conceitual de monitoramento e operacionalização das estratégias da administração pública, utilizando um programa do governo do estado da Bahia.

Um modelo conceitual eficiente e eficaz de monitoramento e avaliação para a administração pública estadual deverá partir do planejamento estratégico, documento que necessariamente deverá conter a visão do ente público, isto é, onde se deseja chegar; e também as estratégias adotadas para que se alcance o fim almejado. Deve ser também um modelo de gestão que traduza as estratégias da organização em ações operacionais, que deverão ser monitoradas diuturnamente, através de indicadores quantitativos e qualitativos, dispostos em um painel visual, que possibilite dar um feedback aos seus gestores se as ações implementadas estão alinhadas às suas estratégias.

O *balanced scorecard* constitui-se em uma ferramenta que poderá auxiliar no alinhamento das estratégias governamentais às suas atividades operacionais, buscando alcançar a eficácia organizacional, de forma a garantir uma melhor *performance* da atuação do gestor público nas diversas atividades por ele executadas, tendo sempre em mente onde se deseja chegar com essas ações.

Para gerenciar bem uma organização com o intuito de atender a determinadas exigências, precisa-se antes de tudo interpreta-la e imaginar como será a mesma no futuro. Portanto, para uma boa gestão pública é preciso que haja um modelo de gestão factível do seu planejamento estratégico, com bons indicadores de desempenho, capazes de mensurar e avaliar a efetividade, a eficiência e a eficácia das suas ações, e se essas possibilitarão que a entidade atinja a sua missão.

Espera-se que esta pesquisa contribua para a melhoria da gestão estratégica no setor público, porque propõe a utilização de uma ferramenta que possibilitará a melhoria da eficácia organizacional e da transparência das ações do governo, na medida que a execução das suas atividades poderão ser acompanhadas e controladas ao longo do tempo, podendo ser alvo de avaliações *ex-ante* e *ex-post*.

Cabe ressaltar que é de suma importância para os gestores públicos, que eles possam dispor de um maior número de informações de forma sistemática e organizada, possibilitando a tomada de decisões com um maior grau de certeza. É também de grande relevância que os funcionários disponham de ferramentas que os auxiliem na execução dos seus trabalhos e lhes permitam gerar informações seguras e precisas.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização desta pesquisa foi feito um levantamento das referências publicadas e relacionadas com a administração pública e o *balanced scorecard*, e também documentos administrativos encontrados nos sistemas de informação do Estado da Bahia, com a finalidade de esclarecer o problema da pesquisa e ajudando a construir um modelo conceitual de monitoramento e avaliação das estratégias do setor público.

A pesquisa apresentada neste artigo pode ser classificada como exploratória, porque embora o *Balanced scorecard* já esteja sendo utilizado como ferramenta gerencial para implementação do planejamento estratégico em alguns segmentos do setor privado, ainda é restrita a sua aplicação em órgãos públicos no Brasil; e no Estado da Bahia, até o momento da pesquisa, não havia nenhum planejamento estratégico que faça uso desta ferramenta.

Trata-se ainda de uma pesquisa bibliográfica, pois para a sua realização foram utilizados materiais acessíveis ao público em geral, tais como: livros, revistas, jornais,

legislações, redes eletrônicas, monografias, dissertações, teses, e outros documentos da administração do Estado da Bahia também disponíveis ao público, tais como: (a) o Planejamento Estratégico Bahia 2020: o futuro a gente faz; (b) o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007; (c) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (d) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os dois documentos supracitados deram subsídios para a proposição do modelo conceitual, fornecendo as seguintes informações (a) visão; (b) indicador de longo prazo; (c) estratégias; (d) linhas de intervenção; (e) programas de governo; (f) objetivos, metas e ações.

O Programa Humanização do Trânsito foi escolhido para a elaboração do modelo conceitual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA AO GOVERNO EMPREENDEDOR

A primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil ocorreu no governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, quando procurou implantar a Burocracia de Max Weber, baseada no princípio do mérito profissional, na administração pública como forma de combater o patrimonialismo existente, herança das monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos.

Segundo Bresser Pereira (1997), “entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado”.

O modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. “Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa época de mercado de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 17)

Com o objetivo de enfrentar as limitações do modelo burocrático, em 1967 foi instituído o Decreto-Lei nº 200. O referido instrumento legal buscava a descentralização, fortalecendo a administração indireta por meio das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, como forma de agilizar a atuação do Estado.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a administração pública volta a ser altamente burocratizada. Bresser Pereira (1997) afirma que “a constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade será dada à administração direta”.

Assim, a administração pública no Brasil vem oscilando entre administração burocrática e gerencial, por essa razão em 1995 foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como ministro, o economista Bresser Pereira, com o objetivo de fazer um redesenho da forma administrativa do país.

Considerando que o modelo burocrático desenvolvido na era industrial, amplamente utilizado no setor público, está se tornando cada vez mais ineficiente no contexto atual caracterizado por mudanças rápidas, pela presença de um mercado global, pela realidade de uma sociedade da informação, do conhecimento. Portanto, o modelo Weberiano até então predominante na gestão pública mundial, vem perdendo espaço para o governo empreendedor. E citada por Catelli e Santos (2001) e Santana (2005), como referência, a obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, vem influenciando a gestão pública brasileira, como pode se notar a reforma gerencial promovida pelo MARE, onde Paes de Paula (2005), destaca o enfoque gerencialista dos programas administrativos implementados pelo então Ministério.

Osborne e Gaebler (1995) fazem uma crítica à forma tradicional do governo operacionalizar e propõem alternativas que se constituirão numa verdadeira revolução no âmbito da administração pública. Assiste-se e vivencia-se o surgimento de um novo Estado: das privatizações, do enxugamento de sua estrutura, da descentralização de suas atividades, da administração gerencial, o Estado mínimo, o governo empreendedor.

O governo empreendedor caracteriza-se, como um governo que “pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo” (OSBORNE; GAEBLERI, 1995, p. 51-80), e visa atender aos cidadãos como clientes e não aos interesses da burocracia (id., p. 181-213).

Reforçando essa idéia, Catelli e Santos (2001) destaca que nas duas últimas décadas, surgiu a postura do Governo Empreendedor, voltado para o cidadão como cliente e buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia, com ética e transparência, na gestão dos recursos públicos com responsabilidade fiscal.

Como é notado, o modelo de governo empreendedor coloca a gestão pública para buscar a eficiência e eficácia nas suas ações, incentivando-a a gerenciar resultados, prestar contas de forma mais acurada. E é baseada nessa idéia que Souza (2003) mostra de forma sucinta que um dos principais objetivos do novo gerencialismo é incorporar à gestão pública algumas práticas consideradas comuns na gestão empresarial. E diz que apesar de haver diferença na retórica em relação aos objetivos do novo gerencialismo, seus princípios reguladores estão assentados nas seguintes bases: (a) aumentar a efetividade e a eficiência do setor público; (b) aumentar a responsabilização das agências governamentais frente aos clientes e consumidores do serviço público; (c) reduzir despesas públicas; e (d) aumentar a responsabilidade dos gestores públicos

2.2. *BALANCED SCORECARD (BSC)*

Com o avanço tecnológico e dos meios de comunicação, aliado ao aumento da concorrência, os métodos convencionais de auxílio às tomadas de decisões, baseadas em dados do passado tornaram-se obsoletas. Tornou-se necessário o surgimento de ferramentas de gestão estratégica, que permitisse aos gestores o acompanhamento e avaliação da suas estratégias de forma sistemática.

Foi nesse contexto que Kaplan e Norton idealizaram o *Balanced scorecard* (BSC), que surgiu para suprir a carência das organizações de uma ferramenta de gestão, capaz de abarcar os diversos níveis e setores da empresa, com a finalidade de obter vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes.

O *Balanced scorecard* traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e

gestão estratégica, sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa, e do aprendizado e crescimento. (KAPLAN E NORTON, 1997, p. 3)

Dessa forma, o *balanced scorecard* permite um monitoramento de diversos aspectos da empresa, que possuem entre si uma relação de causa e efeito, estando perfeitamente de acordo com a sua visão e estratégias. Este ambiente poderá proporcionar às organizações a execução das suas atividades de curto prazo de forma eficiente, sem perder de vista as estratégias formuladas no planejamento a longo prazo, conforme ilustra a Figura 1.



Figura 1: Conectando a Estratégia à Ação
Fonte: Adaptado de Kronmeyer Filho (2005)

A partir desta filosofia, modelos de gestão baseados no *balanced scorecard* vêm sendo amplamente utilizados pelas diversas organizações.

O *balanced scorecard* está estruturado sob quatro perspectivas, que podem ser suficientes ou não. Isso vai depender das atividades da empresa e dos seus administradores. Isto é, para a implementação do BSC, ficará a critério do gestor manter as perspectivas originais, complementar ou ainda, criar outras, que melhor traduzam as estratégias adotadas. Segundo Kaplan e Norton (1997) “não existe teorema matemático segundo o qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes”.

As perspectivas do *balanced scorecard* apresentam uma relação de causa e efeito, visto que para obter um maior retorno financeiro, as organizações precisam oferecer melhores produtos aos seus clientes, de modo a reter os antigos e também conquistar novos clientes, fidelizando-os; para isso será necessário melhorar os processos internos, ou se for o caso, identificar processos inteiramente novos como forma obter uma maior eficiência. Para isso torna-se necessário também investir na aprendizagem e crescimento dos funcionários a fim de que eles possam desempenhar melhor as suas atividades.

Partindo da visão e das estratégias da organização, para cada perspectiva do *balanced scorecard* deverão ser estabelecidos objetivos, indicadores, metas e iniciativas, conforme ilustrado na figura 2.

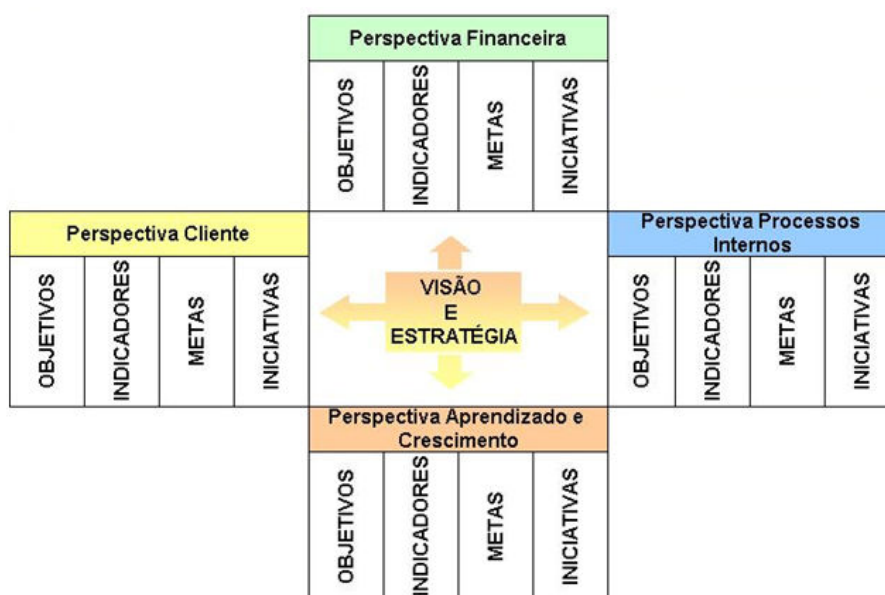


Figura 2: Perspectivas do BSC

Fonte: Adaptado de KAPLAN & NORTON (1997)

A perspectiva financeira irá determinar se as estratégias implementadas estão contribuindo para o retorno financeiro esperado da empresa, pois está relacionada com indicadores de desempenho financeiros, que serve de parâmetro para avaliar e mensurar os resultados da organização, permitindo a verificação do seu crescimento. “Os objetivos financeiros servem de foco para os objetivos e medidas das outras perspectivas do *scorecard*”. (KAPLAN E NORTON, 1997, p. 49)

Há uma necessidade primordial por parte das empresas em estratégias direcionadas para manter e conquistar novos clientes, fiéis por um longo período de tempo, pois são eles que garantem a sobrevivência das organizações. Na visão de Kaplan e Norton (1997, p. 67), “a perspectiva dos clientes permite que as empresas alinhem suas medidas essenciais de resultado relacionadas aos clientes – satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade – com segmentos específicos de clientes e mercado”.

De acordo com a perspectiva Processos Internos, faz-se uma avaliação para verificar se as atividades estão sendo realizadas de forma que satisfaça os clientes internos e externos. Estes processos serão revistos, podendo ser totalmente modificados com o objetivo de trazer um maior nível de satisfação tanto para quem os executam como para quem destes irá resultar um produto final. Conforme o pensamento de Kaplan e Norton (1997, p. 26) “a abordagem do *scorecard*, todavia, costuma resultar na **identificação de processos inteiramente novos** nos quais uma empresa deve atingir a excelência para alcançar os objetivos financeiros e de clientes”.

E por fim, “o aprendizado e crescimento organizacionais provêm de três fontes principais: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais.” (KAPLAN E NORTON: 1997, p. 29). Para que as demais perspectivas do *scorecard* apresentem êxito, esta última exerce um papel fundamental, pois, é necessário ter funcionários bem treinados, uma boa tecnologia de informação e os procedimentos precisam estar alinhados às rotinas organizacionais.

O Balanced Scorecard, como foi idealizado originalmente, atende bem aos interesses das empresas privadas, com fins lucrativos, uma vez que a perspectiva financeira é colocada no topo da hierarquia. Segundo Kaplan e Norton (2000) a maioria das entidades

governamentais e não lucrativas enfrentam dificuldades com a arquitetura original do *balanced scorecard*, já que o sucesso financeiro não é o objetivo principal dessas organizações. No entanto, os mesmos autores afirmam que é possível reformular a arquitetura do BSC, colocando os clientes, ou seja, a sociedade no alto da pirâmide, já que o objetivo primário do governo é o bem estar da sociedade em geral.

3. MODELO PROPOSTO

No setor público, o planejamento é implantado através das peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que pelas exigências legais necessitam alinhar as suas estratégias às ações do ente, fazendo-se um planejamento prévio, definindo os programas prioritários do governo, seus objetivos e metas; além de definir indicadores de desempenho das ações governamentais.

Para estruturar o modelo conceitual, utilizando o *balanced scorecard* na administração pública foram utilizados tais instrumentos, e adicionalmente, o Planejamento Estratégico do Estado da Bahia. No planejamento estratégico foram constatadas a visão, a missão (compromisso do governo) e as estratégias. E nos demais documentos foram extraídos os objetivos, metas e outros dados necessários para a elaboração do modelo. Daí então, foram definidas as perspectivas, de acordo com a atividade fim do Estado, que é o bem comum.

Diferentemente da iniciativa privada, onde o objetivo principal é maximizar o retorno financeiro, o setor público busca atender as demandas da sociedade, a fim de promover o bem estar social. Diante disso, o BSC da gestão governamental poderá ter as seguintes perspectivas, que deverão estar alinhadas com a missão institucional do governo.

- Perspectiva 1 – Cliente / Sociedade
- Perspectiva 2 – Processos Internos
- Perspectiva 3 – Aprendizagem e Crescimento Organizacional
- Perspectiva 4 – Financeira / Orçamento

O próximo passo foi definir as metas e indicadores e simular um sistema de informações que monitore os indicadores das metas e ao mesmo tempo verifique se os mesmos estão sendo satisfatórios ou não, o que possibilitará o acompanhamento qualitativo e quantitativo das estratégias do ente. Dessa forma, torna-se mais fácil perceber o cumprimento ou não da missão, possibilitando o ajuste, ou ser for o caso, a mudança das estratégias a tempo de corrigir as deficiências e alcançar os objetivos com um maior grau de eficiência.

Assim, o modelo ora proposto foi estruturado de acordo com os passos a seguir:

1º Passo: O ponto de partida foi o Planejamento Estratégico, PPA e LOA, com o propósito de Identificar a visão e o objetivo maior que o Estado da Bahia almeja alcançar a longo prazo, bem como as estratégias, linhas de intervenção, programas e ações adotadas para tal fim.

2º Passo: A escolha de um programa do PPA para aplicação do modelo.

3º Passo: A identificação e posterior distribuição dos objetivos do programa escolhido por perspectiva do BSC.

4º Passo: A definição de metas, iniciativas e indicadores para cada perspectiva do modelo de acordo como o BSC. Foi verificado também a existência de indicadores por objetivo do programa para utilização, e quando não existam ou se os existentes eram insuficientes, foram propostos novos indicadores.

5º Passo: A definição dos instrumentos e das práticas necessárias para o monitoramento e operacionalização do programa escolhido e a demonstração de como deverá ser o funcionamento do modelo e se o mesmo poderá auxiliar no alcance dos objetivos do Governo.

Cumprindo determinação legal, o PPA, já fornece as metas para o quadriênio e a LOA as metas anuais, bem como o orçamento e as fontes de financiamento de cada ação. Porém, gerencialmente, além de serem consideradas as já existentes, é importante que ao longo do período, se necessário for, que sejam estabelecidas novas metas visando o ajuste do plano para o cumprimento da missão e da visão do ente público.

Utilizando o planejamento estratégico do estado da Bahia e seus respectivos instrumentos de planejamento, foi proposto o modelo conceitual de BSC a ser aplicado nas organizações públicas, em consonância com a visão e o indicador almejado a longo prazo, conforme a seguir:

VISÃO: Antevê-se, para 2020, uma Bahia socialmente justa e coesa, economicamente competitiva e diversificada, espacialmente integrada e ambientalmente limpa.

INDICADOR DE LONGO PRAZO: Superar a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional. A metodologia do índice envolve renda *per capita*; expectativa de vida ao nascer; taxa de alfabetização de adultos e taxa de matrícula no ensino médio, fundamental e superior.

De acordo com o Planejamento Estratégico Bahia 2020: o futuro a gente faz e o PPA estadual 2004-2007, a gestão dos recursos do poder executivo do estado da Bahia está alicerçada de acordo com a estrutura ilustrada na figura 3, sendo esta detalhada no quadro 1, logo em seguida.



Fonte: PPA 2004-2007

Figura 3: Poder Executivo – Estrutura do Planejamento da Bahia

BAHIA: ESTRATÉGIAS E LINHAS DE INTERVENÇÃO – PPA		
ESTRATÉGIAS	LINHAS DE INTERVENÇÃO	OBJETIVO
BAHIA DE TODA GENTE: ação social e cidadania	Assistência social; Qualidade de vida e promoção da cidadania; Amparo e defesa do cidadão e da sociedade.	<i>É prioridade absoluta avançar no combate à pobreza e às desigualdades sociais, ao tempo em que se consolidam ações voltadas para o pleno atendimento ao cidadão nas áreas de educação, habitação, cultura, saúde e segurança pública.</i>
BAHIA QUE FAZ: densificação da base econômica e geração de	Internacionalização da Bahia; Adensamento da matriz econômica e fortalecimento	<i>Promover o adensamento e a diversificação da base econômica, com inclusão social, a partir de</i>

emprego e renda	tecnológico; Inclusão socioeconômica; Atração e fomento empresarial.	<i>políticas seletivas e fiocadas.</i>
CAMINHOS DA BAHIA: infra-estrutura e logística	Inserção logística na escala internacional; Articulação logística interna; Reestruturação da matriz energética; Rede de telecomunicações	<i>Melhorar a articulação física do Estado e ordenar a sua estrutura de transportes, energia e telecomunicações são ações fundamentais para uma maior integração e equilíbrio espacial, bem como para viabilizar o aproveitamento integral do potencial competitivo da economia.</i>
RIQUEZAS DA BOA TERRA: preservação e recuperação do patrimônio natural e cultural	Uso sustentável dos recursos naturais e culturais; Educação ambiental; Recuperação dos recursos degradados.	<i>Construir um modelo de intervenção articulado e participativo, que vise à conservação, promoção, recuperação e uso racional e sustentável dos recursos naturais e culturais.</i>
GESTÃO SOLIDÁRIA E GOVERNO COMPETENTE	Gestão compartilhada; Qualidade dos serviços públicos; Qualificação e valorização do servidor; Produção de informação e conhecimento.	<i>Construir um modelo de gestão capaz de estimular ações descentralizadas e consorciadas, convergentes com as estratégias gerais formuladas.</i>
TODOS OS CANTOS DA BAHIA: articulação territorial	Áreas dinâmicas da Bahia; Extremos territoriais; Desenvolvimento do semi-árido; Cidades estratégicas da Bahia.	<i>Proporcionar uma maior integração do território estadual, através da articulação dos eixos de desenvolvimento, com seus diversificados potenciais de geração de riqueza</i>

Quadro 1: Poder Executivo – Estrutura do Planejamento da Bahia

Fonte: Planejamento Estratégico Bahia 2020 – O Futuro a Gente Faz

Para a aplicação do modelo foi escolhido o programa HUMANIZAÇÃO DO TRÂNSITO, que está inserido dentro da estratégia Bahia de Toda Gente, na linha de intervenção Amparo e Defesa do Cidadão e da Sociedade, e que para a sua consecução envolve as secretarias de educação, de segurança pública, de infra-estrutura e de desenvolvimento urbano.

Daqui em diante os passos seguidos são referentes à criação do modelo de gestão baseado no *balanced scorecard*, proposto para a administração pública estadual. O modelo foi adaptado de acordo com o objetivo, ações, metas e indicadores do programa dispostos no PPA, e com sugestões adicionais dos autores, principalmente no que se refere aos indicadores, visto que o Plano Plurianual só apresenta um indicador para o programa, que é taxa de acidente de trânsito por 10 mil veículos em circulação, os demais foram propostos.

As perspectivas do programa Humanização do Trânsito deverão apresentar uma relação de causa e efeito, devendo estar devidamente relacionadas entre si. A Figura 4 apresenta as perspectivas e os respectivos objetivos para o modelo proposto.

PROGRAMA HUMANIZAÇÃO DO TRÂNSITO	
Perspectiva do Cliente/Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> •Redução dos índices de ocorrência de violência do trânsito •Racionalização do Fluxo de Veículos e pedestres
Perspectiva dos Processos Internos	<ul style="list-style-type: none"> •Melhorar, expandir e aparelhar a rede física da polícia de trânsito, com equipamentos mais modernos e eficientes •Melhorar e racionalizar a qualidade do atendimento ao público •Aumentar o nº de rodovias e terminais de transporte sinalizados na capital e no interior
Perspectiva de Aprendizagem e Crescimento	<ul style="list-style-type: none"> •Qualificar os servidores da polícia de trânsito •Instituir uma espécie de bônus não financeiro para os funcionários que se destacarem
Perspectiva Financeira	<ul style="list-style-type: none"> •Buscar a eficiência na utilização dos recursos orçamentários •Captar recursos externos (financiamento externo)

Figura 4: Perspectivas do Programa Humanização do Trânsito
Fonte: Elaboração própria

De acordo com a perspectiva maior do Estado, que é a sociedade, esta demanda a racionalização do fluxo de veículos e pedestres, e também, a redução de ocorrência da violência no trânsito.

Para isso, é necessário melhorar as condições físicas dos postos de fiscalização, utilizando equipamentos mais modernos, que permitam a agilidade e a eficiência na realização das atividades, ajudando a desburocratizar os processos internos e melhorar a qualidade do atendimento ao público, bem como expandir a sinalização de trânsito em todo o Estado.

Torna-se, então, necessária a qualificação profissional dos servidores de trânsito, com o objetivo de treiná-los para o manuseio dos novos equipamentos, e também, melhorar a capacidade intelectual dos mesmos, possibilitando-lhes aplicar os conhecimentos obtidos nas tarefas do dia-a-dia.

É também de extrema importância premiar o bom desempenho dos profissionais. Essa iniciativa poderá incentivar uma competição saudável, incentivando o funcionário a melhorar a qualidade dos serviços prestados, e ainda, aumentar o nível de satisfação do servidor no ambiente de trabalho. A premiação deverá ser não pecuniária, sendo oferecida através de: cursos de aperfeiçoamento, viagens, participação em congressos e seminários, entre outros.

Enfim, para que tudo isso se torne factível é imprescindível o bom uso dos recursos orçamentários disponíveis, além de buscar financiamentos de outras fontes para custear as atividades governamentais.

Definidas as perspectivas e os objetivos do programa, o próximo passo foi estabelecer as metas, os indicadores, as iniciativas e o responsável por cada perspectiva, que possibilitarão o monitoramento e a avaliação das ações do programa.

Perspectiva dos Clientes/Sociedade	
Meta	Reduzir a taxa de acidentes de 109,1/10.000 para 98,1/10.000 no período de 2004/2007
Indicador	Taxa de acidente de trânsito por 10 mil veículos em circulação (Nº de acidentes em veículos em circulação/Total de veículo)
Iniciativa	Promover campanhas educativas e realizar curso para formação de multiplicadores

	em educação para o trânsito; Fiscalizar condutores e veículos (<i>blitz</i>); Licenciar veículos, expedir registro e carteira de habilitação.
Responsável	Definir
Perspectiva dos Processos Internos	
Meta	No período de 2004-2007, construir oito novas unidades de trânsito, comprar 152 novas viaturas, 4.000 equipamentos de informática, equipar 40 unidades de trânsito, implantar sinalização em 20.000 km de rodovias e em 2.002 terminais.
Indicador	Nº de unidades de trânsito construídas, ampliadas, recuperadas e reparadas e equipadas; Nº de veículos adquiridos; Quilometragem de rodovias sinalizadas; Nº de terminais sinalizados.
Iniciativa	Construir e ampliar unidades de trânsito; Recuperar e reparar unidades de trânsito; Abrir processo licitatório para a renovação da frota de veículos; Ampliar e implantar sistemas em rede; Equipar unidades de trânsito para melhorar o atendimento e os serviços prestados; Implantar sinalização de trânsito.
Responsável	Definir
Perspectiva Aprendizagem e Crescimento	
Meta	Capacitar 200 servidores entre 2003-2007
Indicador	Nº de servidores capacitados
Iniciativa	Oferecer cursos de capacitação aos servidores da polícia de trânsito
Responsável	Definir
Perspectiva Financeira	
Meta	Captar US\$ 10 milhões de uma instituição financeira internacional
Indicador	Valor captado de bancos internacionais
Iniciativa	Entrar em contato com a instituição financeira; Enviar a proposta de financiamento externo para ser aprovada pelo Senado e pela Comissão de Financiamento Externo (Cofix), do Ministério de Planejamento; Efetuar a transação
Responsável	Definir

Quadro 2: Perspectivas do BSC do Modelo Proposto

Fonte: Elaboração própria

O alcance das metas do programa no balanced scorecard deverá ser monitorado através do acompanhamento sistemático dos seus indicadores; e para sinalizar a sua performance, o ideal é que esses dados estejam dispostos em um sistema de gestão informatizado que demonstre, através de um painel visual, que permita o acompanhamento do status dos indicadores, demonstrando se as ações estão direcionando o órgão público a cumprir as suas estratégias.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa consistiu em verificar se a proposição de um modelo de gestão, baseado na filosofia do *balanced scorecard*, contribui para a eficiência e eficácia na implantação ou implementação da gestão estratégica na administração pública. Tal objetivo foi fragmentado em dois objetivos específicos, que são: (a) verificar se o governo do estado da Bahia possui os instrumentos gerenciais necessários para a aplicação de um modelo de gestão baseado no *balanced scorecard*; e (b) propor um modelo conceitual de monitoramento

e operacionalização das estratégias da administração pública, utilizando um programa do governo do estado da Bahia.

Verificou-se que a administração pública, possui instrumentos legais obrigatórios, o PPA e a LOA, de médio e curto prazo respectivamente, que possui estratégia, objetivos, metas e pelo menos um indicador por programa, e no caso específico do Estado da Bahia, mesmo não sendo exigido legalmente, ainda contou com o Planejamento Estratégico, onde tinha a visão do ente público. Portanto, fica comprovado que o governo da Bahia possui os instrumentos gerenciais propícios à implantação do modelo conceitual de gestão baseado no *balanced scorecard*.

O modelo conceitual do BSC para monitoramento da estratégia na administração pública foi proposta para o Programa Humanização do Trânsito, e tendo ciência de que o objetivo maior do Estado é o bem estar da sociedade, coloca-se em posição cimeira a perspectiva Cliente/Sociedade.

O modelo teve como base a visão, as estratégias, o indicador de longo prazo (Superar a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional) – e o indicador do programa Humanização do Trânsito (taxa de acidente de trânsito por 10 mil veículos em circulação)

Foram estabelecidos metas, indicadores, iniciativas e o responsável por cada perspectiva, de modo a possibilitar o monitoramento e a avaliação da ação do programa, de acordo com a proposta de um sistema de gestão que acompanhe o status dos indicadores por meio de um painel visual.

Conclui-se, portanto, que o *balanced scorecard*, poderá contribuir com a eficiência e eficácia na implantação ou implementação da estratégia na gestão pública, pois ao utilizar perspectivas que possuem uma relação de causa e efeito traduz a estratégia em operações, permitindo um feedback das atividades realizadas aos seus gestores, possibilita a verificar se as ações implementadas estão alinhadas com as estratégias e visão da organização.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Governador. **O futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia**. Salvador: SEPLAN, 2003.

BAHIA. Governador. **Plano plurianual 2004-2007: desenvolvimento humano e competitividade**. Salvador: SEPLAN, 2003.

CARMONA, S.; GRÖNLUND, A. Measures vs Actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 23, nº. 12, pp. 1475-1496, 2003.

CATELLI, Armando; SANTOS; Edilene Santana. **Mensurando a criação de valor na gestão pública**. In: *13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues*, 28-31 de outubro, 2001. Disponível em <http://www.gecon.com.br/artigo21.htm>. Capiturado em 15. jan. 2008, em 01 de abril de 2008

CATELLI, A.; PEREIRA, C.A.; VASCONCELOS, M. T. V. Processo de gestão e sistemas de informações gerenciais. In: CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. c ap. 4, p. 135-154.

GREASLEY, A. Process improvement within a HR division at a UK police force. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 24, nº. 3, pp. 230-240, 2004.

KAPLAN, Robert S.; Norton, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: a edição do novo milênio**. 10. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KRONMEYER FILHO, Oscar Rudy. **Balanced scorecard: medindo a performance na organização do futuro**. Porto Alegre: Vision Gestão e Tecnologia. Disponível em: <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/396_bsc.ppt>. Acesso em: 06 out. 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria do Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração de programas: plano plurianual 2004-2007**. Brasília, 2005.

_____. Secretaria de Gestão. **Programa gestão pública empreendedora: relatos e projetos**. Brasília, 2002. CD-ROM.

MUSCAT, Antônio Rafael Namur; BIAZZI, Mônica Rottmann de; MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick. Implementação da estratégia utilizando BSC: um estudo de caso no setor público brasileiro. **GEPROS. Gestão da produção, operações e sistemas**, ano 2, vol. 3, mai-jun/07, p.35-47.

ÑAURI, Miguel Heriberto Caro. **As Medidas de Desempenho como Base para a Melhoria Contínua de Processos: O Caso da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU)**. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina. Porto Alegre. Disponível em <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/caro/index.html>>, Acesso em: 28 dez. 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 6ª edição. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. Debate jan./mar. 2005, p. 37-49.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Exposição no senado sobre a reforma da administração pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

RADNOR, Z.; LOVELL, B. Success Factors for implementation of the balanced scorecard in a NHS multiagency setting. **International Journal of Health Care Quality Assurance**, v. 16, n.º. 2, pp. 99-108, 2003.

SANTANA, Mercejane Wanderley. **A administração pública e seus modelos: também modismos?** Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n.134, p.38-47, Julho/2005

SANTOS, Renato Luiz de Castro. O que Há de Novo (e Velho) na Moderna Administração. Rio de Janeiro: Univercidade Editora, 1999.

SOUZA, Celina. **Por que mudam as formas de gestão pública?** In: Gestão Pública: a trajetória da função administração do Estado da Bahia. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

WILSON, C.; HAGARTY, D.; GAUTHIER, J. Results using the balanced scorecard in the public sector. **Journal of Corporate Real Estate**, v. 6, n.º. 1, pp. 53-63, 2003.