

Balanced scorecard no setor público: uma análise de sua aplicação nos ministérios públicos estaduais

*Balanced scorecard in the public sector:
an analysis of its application in the state public ministries*

Yuri Dantas dos Santos¹ e Antônio André Cunha Callado²

¹ Universidade do Rio Grande do Norte, Brasil, Doutorando em Ciências Contábeis, e-mail: yuridantasdosantos@gmail.com

² Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil, Doutorado em Administração, e-mail: andrecallado@yahoo.com.br

Recebido em: 11/09/2018 - Revisado em: 07/02/2019 - Aprovado em: 02/03/2019 - Disponível em: 01/04/2019

Resumo

Este artigo teve como objetivo analisar o nível de aplicabilidade do Planejamento Estratégico/ *Balanced Scorecard* nos Ministérios Públicos (MPs) estaduais. Para tanto, valeu-se de uma pesquisa de caráter descritivo, exploratório e qualitativo, realizando uma análise documental a partir de buscas nos sites eletrônicos dos Ministérios Públicos dos 26 estados e do Distrito Federal e Territórios. Verificou-se o reporte de elementos do planejamento estratégico/ BSC por esses sites. Os resultados produziram um quadro comparativo entre os MPs, bem como uma ferramenta de análise balizada na classificação em níveis de implementação do planejamento estratégico. No Geral, há pouca implementação do Planejamento Estratégico nos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. Apenas o MP da Bahia se mostrou satisfatório em todos os quesitos investigados.

Palavras-chave: Controladoria; Controladoria no setor público, *Balanced Scorecard*.

Abstract

This article aimed to analyze the level of applicability of the Strategic Planning / *Balanced Scorecard* in the State Public Prosecution Offices (MPs). In order to do so, we used a descriptive, exploratory and qualitative research, performing a documentary analysis from searches on the electronic websites of the Public Ministries of the 26 states and the Federal District and Territories. The report of elements of strategic planning / BSC by these sites was verified. The results produced a comparative table between the MPs, as well as an analysis tool that was classified in the classification in the levels of implementation of the strategic planning. In the General, there is little implementation of the Strategic Planning in the State Public Ministries of Brazil. Only the MP of Bahia was satisfactory in all the questions investigated.

Keywords: Controllershship; Controllershship in the public sector, *Balanced Scorecard*.

1. INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por diversas transformações no campo do gerenciamento das empresas privadas. Das primeiras décadas até os anos 1980, os objetivos do planejamento estratégico se vinculavam ao desempenho financeiro e suas medidas de desempenho tinham essa conotação. Porém, o surgimento de novas abordagens gerenciais voltadas a objetivos estratégicos vinculados à qualidade, aos processos internos, aos recursos humanos e aos clientes exigiram uma reinvenção do planejamento estratégico.

Tradicionalmente, os mecanismos para avaliação de desempenho limitavam-se aos indicadores financeiros, todavia, as abordagens gerenciais emergentes lançavam seus olhares para outros parâmetros, como a qualidade, os processos internos, os recursos humanos e os clientes, exigindo a confecção de novos instrumentos de análise. Nesse contexto o BSC se mostra como uma ferramenta que congrega indicadores financeiros e não-financeiros (BLONSK et al., 2017).

O *Balanced Scorecard* foi proposto inicialmente por Kaplan e Norton (1992) em um artigo publicado na revista científica *Harvard Business*, o qual tinha por objetivo apresentar uma proposta de implementação do planejamento estratégico diante das novas demandas que as transformações gerenciais exigiam. Kaplan e Norton (2000) reiteram sua compreensão do BSC como ferramenta de implementação do Planejamento Estratégico, conciliando resultados de curto prazo com objetivos estratégicos de longo prazo.

No setor público, a crise do *Welfare State*, Estado de bem estar social, exigiu dos governos uma nova articulação dando origem à *New Public Management* (NPM), Nova Gestão Pública, constituindo-se como cenário favorável à aplicação de ferramentas de planejamento estratégico contemporâneas, como o BSC.

Observa-se que no Brasil diversas pesquisas já foram desenvolvidas dentro do tema BSC no setor público, sendo que muitas delas podem ser interpretadas como relatos acerca de tentativas de implementação da ferramenta em instituições públicas, sendo reportadas dificuldades e possibilidades (PESSOA, 2000; FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016; PETRI et al., 2014; ROSA et al., 2014).

Nesse sentido, o presente artigo apresenta como problema de pesquisa: “Qual o nível de aplicabilidade do Planejamento Estratégico/*Balanced Scorecard* nos ministérios públicos estaduais do Brasil?”. Para tanto, busca-se atender ao seguinte objetivo: “analisar o nível de aplicabilidade do Planejamento Estratégico/*Balanced Scorecard* nos ministérios públicos estaduais brasileiros”.

Este estudo justifica-se do ponto de vista da relevância acadêmica pela contribuição para os estudos em *Balanced Scorecard* no setor público, sobretudo pela abrangência de documentos analisados e pela metodologia baseada no reporte de informações ao cidadão. Do ponto de vista social, o estudo evidencia processos transparência ativa dos órgãos investigados quanto a utilização de mecanismos de gestão estratégica. Já na perspectiva da relevância profissional, a pesquisa proporciona ao gestor de cada MP uma oportunidade avaliação da gestão estratégica, até mesmo de forma comparada.

2. Fundamentação Teórica

2.1. *Balanced Scorecard* no Setor Público

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), a *New Public Management* (NPM) surgiu como uma necessidade de revisão da administração burocrática em face do aumento de funções econômicas e sociais assumidas pelo Estado em virtude das mudanças tecnológicas e da globalização. Nesse novo contexto, a NPM se norteia pela eficiência, pela qualidade na prestação de serviços públicos e pela criação de uma cultura gerencial no âmbito das organizações públicas.

A reforma gerencial do aparelho do Estado incorpora certas características da administração burocrática, como meritocracia, planos de carreira e remuneração, além de práticas de avaliação e treinamento, todavia, diferencia-se desta ao retirar a ênfase do controle e dos processos para conferi-la aos resultados, na administração gerencial, os gestores passam a ser mais autônomos e a serem controlados por seus resultados com base em objetivos estabelecidos (BRASIL, 1995).

Blonsk et al. (2017) destacam que a *New Public Management* (NPM) produziu diversos efeitos sobre a administração pública brasileira, entre os quais uma maior preocupação com a eficiência, a qual exige a presença de mecanismos para mensuração de desempenho, é nesse ponto que se insere o *Balanced Scorecard* (BSC) com sua proposta de balanceamento entre indicadores financeiros e não financeiros.

Os autores ressaltam que o BSC é uma ferramenta originária do setor privado e que sua adequação a instituições governamentais sofre com algumas dificuldades, entre as quais o desafio em se desenvolver um processo dinâmico de ajustes das métricas e indicadores do Mapa do BSC, o que se deve à falta de descentralização e à excessiva burocracia em determinados processos, dificultando o pleno aproveitamento do potencial do BSC (BLONSK et al., 2017).

Felix, Felix e Timóteo (2011), analisam as limitações do modelo de BSC proposto por Kaplan e Norton quanto a sua aplicabilidade no setor público e indicam adaptações no sentido de proporcionar tal aplicação. A principal mudança consiste na inversão da perspectiva orçamentária, que passa a constituir a base para as demais perspectivas do BSC. Gov, assim denominado pelos autores. Advoga-se, desse modo, pela a importância de uma ferramenta originária do setor privado para a gestão estratégica das organizações do setor público, destacando sua eficiência na busca por modernização da gestão pública e controle orçamentário.

Os autores apontam como benefícios associados ao emprego do BSC.Gov: a integração de medidas orçamentárias e não orçamentárias, vínculo da estratégia com o planejamento estratégico e com o orçamento (PPA, LDO e LOA), alinhamento organizacional, integração entre os órgãos públicos e maior proximidade no atendimento ao cidadão/sociedade, considerando que as ações do Estado devem estar orientadas ao cidadão/sociedade, na condição de usuários de serviços públicos e destinatários das ações das organizações públicas (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011).

2.2. Pesquisas Anteriores

No Brasil, pode ser destacada como primeira pesquisa de relevância acerca do BSC no setor público a tese de doutorado de Pessoa (2000) em Engenharia de Produção. O estudo teve por objetivo desenvolver um modelo de gestão para as universidades federais brasileiras partindo da proposta do BSC e voltado ao monitoramento integrado das diversas iniciativas organizacionais, visando contribuir para a racionalização no uso dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Foi feita uma aplicação do modelo na Universidade Federal do Ceará e averiguou-se a viabilidade da implantação, não obstante as dificuldades. O modelo procurou modernizar a gestão universitária tornando-a mais empreendedora e possibilitando-a orientar-se por sua missão e não exclusivamente por normativas e previsões orçamentárias. O modelo, todavia, considerou em sua elaboração as especificidades dessas instituições quanto às restrições de recursos e à rigidez da estrutura administrativa (PESSOA, 2000).

Essa pesquisa representou um primeiro impulso para os estudos de estratégia no setor público, podendo-se visualizar diversas pesquisas recentes em BSC, como as que são expostas a seguir:

Blonsk et al. (2017) buscaram compreender como ocorre a administração estratégica no poder público federal brasileiro diante da combinação entre os preceitos do *New Public Management* (NPM) e do *Balanced Scorecard* (BSC). Para tanto, realizaram um estudo de caso de caráter explanatório na Receita Federal do Brasil (RFB), um dos maiores órgãos do governo federal.

Os resultados demonstraram que a formulação da estratégia é precedida pela definição de missão, visão e valores, em consonância com o processo clássico de gestão estratégica. Por outro lado, a formulação da estratégia segue as três primeiras etapas do modelo de gestão integrada proposto por Kaplan e Norton (1997), ou seja: formulação de diretrizes estratégicas gerais, mapa estratégico e alinhamento de processos e de pessoas. Observou-se também a adequação da missão com um dos principais objetivos da NPM, a atuação estatal orientada para o cidadão (BLONSK et al., 2017).

Verificou-se ainda na RFB a presença da maioria das características que a teoria atribui à NPM, o que é interpretado como advindo da orientação da administração pública federal brasileira à NPM, como consequência das reformas de Estado na década de 1990. As únicas ressalvas referiram-se à presença apenas parcial da “descentralização”, como fruto do alto grau de controle sobre as instâncias descentralizadas, bem como à ausência de “menos engessamento normativo”, em virtude do princípio da legalidade (BLONSK et al., 2017).

Todavia, percebeu-se sérios problemas na comunicação da estratégia aos integrantes da organização, verificando-se falta de implementação do alinhamento das pessoas à estratégia, conforme prevê a teoria (BLONSK et al., 2017).

Como principais vantagens associadas à implementação do BSC na RFB, os servidores ocupantes de cargos de chefia destacaram: definição clara dos objetivos estratégicos da organização, viabilização da priorização de projetos, sistematização clara da estratégia organizacional e definição clara de que a arrecadação não é o único objetivo a ser alcançado pela RFB (BLONSK et al., 2017).

Já as principais barreiras destacadas foram: alinhamento deficiente, principalmente das pessoas, ficando a estratégia organizacional adstrita à alta administração; bem como

definição de indicadores e metas controversos, considerados inatingíveis por uns e inúteis por outros (BLONSK et al., 2017).

A partir desse estudo é possível visualizar barreiras à aplicação da metodologia BSC no setor público brasileiro, já que apesar das tentativas de adesão à NPM em meados da década de 1990, no geral, a Administração Pública brasileira apresenta um perfil burocrático atrelado a normas e legislações que dificultam a adesão a uma gestão estratégica com objetivos e metas, como propõe o BSC.

Cunha e Kratz (2016) empreenderam um estudo em que buscaram compreender a gestão estratégica das universidades federais observando fatores críticos de sucesso (impulsionadores e restritivos) na implementação do BSC nessas instituições. Para tanto, foi realizado um estudo de caso em uma universidade com o emprego de entrevistas e questionários a gestores de diversas áreas, além de pesquisa documental.

O estudo demonstrou que o fator humano é indispensável à implementação do BSC e que tal fator deve ser colocado como prioridade de atuação, juntamente com o comprometimento da alta gestão. Todavia, a principal barreira à implementação do BSC foi a humana. A pesquisa destacou também a formação de grupos de interesse com perspectivas de conhecimento e opiniões distintas, dessa forma, coloca-se a necessidade de se conhecer esses diferentes perfis, suas expectativas, desejos, anseios e necessidades em relação ao ambiente de trabalho com o objetivo de minimizar os riscos relacionados à implementação do BSC (CUNHA; KRATZ, 2016).

Fernandes, Furtado e Ferreira (2016) buscaram formular objetivos para cada uma das perspectivas do BSC, no intuito de contribuir para a construção do planejamento do Departamento de Administração e Economia (DAE) da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Utilizou-se de pesquisa documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas para definir missão, visão e valores, realizar diagnósticos do ambiente interno e externo (SWOT), além de definir objetivos estratégicos para cada uma das seis perspectivas do BSC adaptado ao setor público.

Os resultados evidenciaram no DAE um cenário favorável ao estabelecimento de um plano de ação, apesar de a cultura do planejamento ainda não estar incorporada. Identificou-se a importância do BSC para proporcionar uma visão sistêmica da instituição e possibilitar a estruturação de objetivos vinculados ao planejamento estratégico (FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016).

Souza e Araujo Filho (2016) delimitam seu estudo a partir da observação de que o governo do estado de Pernambuco vinha adotando uma abordagem em linha com a gestão estratégica, de modo especial com a metodologia BSC, por meio do programa de modernização da gestão pública, sendo um dos frutos a criação de escolas em tempo integral, nesse sentido, a pesquisa objetiva verificar a percepção dos discentes quanto à eficácia do programa de educação integral, atestando, assim, se o programa de modernização está sendo eficaz na área de educação.

Para tanto foi realizado um estudo de casos múltiplos com emprego de investigação documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas com aplicação de questionários estruturados dentro das perspectivas do BSC a uma amostra de discentes. A pesquisa concluiu que a metodologia BSC está sendo eficaz na educação e percebida pelos discentes (SOUZA; ARAUJO FILHO, 2016).

Na perspectiva de aprendizagem e crescimento, os professores foram bem avaliados em diversos aspectos. Já em relação ao clima organizacional, uma significativa parcela, embora não seja a maioria, percebe preocupação da instituição com manutenção do clima organizacional saudável, sendo considerado um achado importante frente aos conflitos inerentes ao ambiente escolar. Na perspectiva dos processos internos, os alunos percebem e demonstram interesse em relação aos indicadores de gestão em suas escolas. Todavia, quanto à perspectiva dos beneficiários, os alunos apontam uma grande carência quanto à promoção pela escola de sua integração com o mercado de trabalho. Os resultados foram entregues às direções das escolas pesquisadas (SOUZA; ARAUJO FILHO, 2016).

Bemfica e Callado (2016) objetivaram investigar as peculiaridades e adaptações dos mapas estratégicos utilizados pelos 26 Ministérios Públicos dos Estados a partir da adoção da Metodologia do BSC. Os resultados identificaram certa diversificação dos mapas entre os MPEs no que diz respeito ao conteúdo e à forma, evidenciando-se a adequação do BSC às particularidades de cada Estado. Sendo, todavia, predominante a organização em quatro perspectivas, observando-se relação de causa e efeito partindo-se da perspectiva orçamentária até a perspectiva da sociedade, bem como a inclusão dos elementos missão, visão e valores de modo semelhante.

O estudo de Lemos et al. (2015) objetivou verificar como os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) brasileiros estão utilizando o BSC como ferramenta para execução de seus planejamentos estratégicos. A pesquisa usou como fonte documental os planejamentos estratégicos divulgados pelos Tribunais. Observou-se que a estrutura do Planejamento Estratégico e do BSC foi bastante semelhante entre os TCEs investigados, verificando-se também muita consonância quanto a elaboração de indicadores. Nota-se como preocupações comuns das gestões, o gerenciamento de processos internos e o resultado a ser apresentado para a sociedade. Também se observou a mesma deficiência, ou seja, a não evidenciação das metas a serem seguidas.

Petri et al. (2014) teve como objetivo propor a aplicação dos mapas estratégicos em uma organização voltada à difusão da cultura no município de Florianópolis de acordo com o uso de operações e fatores críticos. A expectativa foi de melhorar a gestão estratégica e orçamentária de um de seus programas, o Festival Floripa Teatro Isnard Azevedo, e, conseqüentemente, da entidade.

Foram aplicados questionários com a coordenação do festival, feitas visitas técnicas e analisados documentos. O mapa proposto seguiu a abordagem de baixo para cima iniciando pela perspectiva aprendizagem e crescimento, passando pela dos processos internos e pela financeira e terminando com a perspectiva clientes (PETRI et al., 2014).

Outro estudo no mesmo festival propôs a aplicação do BSC em organizações públicas através do desenvolvimento de um painel estratégico para o festival promovido pela fundação como forma de aprimorar sua gestão estratégica e orçamentária, bem como permitir o desenvolvimento de indicadores de desempenho. Para tanto, utilizou-se de questionário e entrevista com a coordenação do evento e da fundação, observação através de visitas técnicas, bem como análise bibliográfica e documental (ROSA et al., 2014).

O painel estratégico foi construído de forma conjunta com a coordenação da entidade, podendo-se perceber as interações lógicas entre objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e resultados esperados, bem como as vantagens para a fundação e para os patrocinadores do festival (ROSA et al., 2014).

Borges e Matias (2011) desenvolveram um trabalho com foco na contabilidade gerencial no setor público, sua pesquisa insere-se no contexto do processo de modernização da Administração Pública, o “choque de gestão”, no Estado de Minas Gerais e teve como objetivo verificar se a contabilidade pública funciona como provedora de informações para a estruturação de indicadores de desempenho das ações da Secretaria de Planejamento e Gestão e para a tomada de decisão dos gestores governamentais.

Usou-se de pesquisa documental e de entrevista semiestruturada. A pesquisa concluiu que a administração pública do Estado de Minas Gerais tem avançado em seus mecanismos de coordenação com vistas ao alcance de suas metas, o que exige sistemas de controle gerencial adequados e eficientes. Quanto à estratégia, o governo utiliza de diversos instrumentos com relações de causa efeito entre si construídas a partir da proposta do BSC, a partir da qual foram desenvolvidos indicadores de desempenho para fins de controle gerencial e de vinculação entre estratégia, planejamento e execução (BORGES; MATIAS, 2011).

Por outro lado, quanto às informações contábeis, os gestores utilizam quase que exclusivamente informações referentes à execução orçamentária, demonstrando uma falha na atuação dos especialistas da contabilidade no governo de Minas Gerais em atender a demanda dos gestores, os quais reclamam da falta de informações gerenciais para balizar suas decisões quanto à alocação de recursos públicos com base em critérios objetivos (BORGES; MATIAS, 2011).

Silva e Gonçalves (2011) buscaram identificar como a formulação e a implementação do planejamento estratégico ocorrem nos Tribunais de Contas municipais e estaduais do Brasil. Foram enviados questionários aos 28 tribunais, obtendo-se 10 respostas. Os resultados demonstraram a existência de lacunas entre as fases de formulação e de implementação. Verificou-se também que o conteúdo do plano estratégico é elaborado de forma participativa, com o auxílio de consultoria e embasado nos planos de outras instituições.

Por outro lado, entre as metodologias de gestão do planejamento estratégico destacam-se o Método Grumbach e o gerenciamento pelas diretrizes do BSC. Todavia, enfrentam-se dificuldades para colocar em práticas as estratégias formuladas, principalmente: resistência à mudança; tomada de decisões distanciadas dos planos; falta de sistematização do processo de planejamento; e, principalmente, falta de engajamento dos servidores e da alta administração para executar o planejamento (SILVA; GONÇALVES, 2011).

Souza e Cordeiro (2010) aplicaram o BSC à gestão de resíduos sólidos urbanos simulando um consórcio entre os municípios de Araraquara e São Carlos (SP). Eles concluíram que a ferramenta se adequa ao caso, exigindo poucas alterações, mas mantendo a hierarquia estratégica entre as perspectivas.

3. METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritiva. Segundo Gil (2002, p. 42), “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis [...]”. Para Beuren e Raupp (2003, p. 81), “[...] descrever significa identificar, relatar, comparar [...]”. Nesse sentido, a presente pesquisa, ao identificar, relatar e comparar informações acerca do fenômeno “Planejamento Estratégico/BSC” no universo de

Ministérios Públicos Estaduais e Distrital do Brasil, atende aos requisitos para se enquadrar como pesquisa descritiva.

Já no que tange aos procedimentos, esta pesquisa qualifica-se como documental. Segundo Beuren e Raupp (2003, p. 83), “os procedimentos na pesquisa científica referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e, portanto, se obtêm os dados”. Consoante Gil (2002, p. 45), “A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Observa-se que o presente estudo analisa documentos (mapas, planos, relatórios) e informações sobre planejamento estratégico/BSC contidas nos sites eletrônicos dos MPs estaduais a fim de construir análises comparativas reelaborando a informação coletada.

Por seu turno, a abordagem do problema é de caráter qualitativo. Richardson (1999) ressalta que estudos qualitativos descrevem a complexidade do problema pesquisado contribuindo para processos de mudança e fornecendo uma análise mais profunda da questão tratada. Dessa forma, este estudo descreve em certa profundidade, sem recurso a ferramentas estatísticas, o emprego do planejamento estratégico/BSC nos MPs estaduais, contribuindo para o processo de mudança institucional no sentido de uma maior aderência ao uso da ferramenta BSC.

O universo da pesquisa é constituído pelos 26 MPs estaduais e pelo MP do DF e Territórios, os quais foram investigados quanto à aplicação do Planejamento Estratégico/BSC.

A presente pesquisa não definiu previamente documentos a serem coletados ou aspectos a serem observados. Inicialmente, efetuou-se uma busca geral em todos os sites eletrônicos dos MPs a fim de compreender de forma geral como cada uma dessas instituições utiliza o planejamento estratégico/BSC a partir das informações divulgadas. As percepções iniciais foram anotadas em fichas técnicas com vistas à elaboração de um plano de coleta e análise.

A partir das percepções iniciais, observou-se que enquanto alguns MPs já estavam com o Planejamento Estratégico bastante implementado, em outros nem se quer havia menção ao termo ou a vocábulos congêneres em seus sites eletrônicos. A partir dessa análise prévia acerca das divulgações feitas nos sites eletrônicos, investigou-se a presença ou não das seguintes variáveis nos MPs:

Tabela 1 – Descrição das Variáveis

Variável	Método de aferição
Planejamento Estratégico (PE)	Qualquer menção através de termos ou documentos inerentes ao PE.
Presença do PE na estrutura institucional	Existência de órgão na estrutura institucional relacionado ao PE.
Link de acesso	Presença de link de acesso a informações sobre PE e nomenclatura utilizada para tal.
Mapa Estratégico	Presença de Mapa Estratégico.
Plano Estratégico	Presença de Plano Estratégico.
Plano de Curto Prazo	Presença de Planos de Curto Prazo.
Relatório de Gestão	Presença de Relatórios de Gestão.
Resultados x metas	Presença de relatórios comparativos entre resultados e metas previamente estabelecidas.

Fonte: Elaboração Própria (2018).

O tratamento dos dados se deu por meio de análise descritiva, sendo elaborado um quadro analítico, o qual foi acrescido de descrições mais aprofundadas em algumas

situações visando a melhor compreensão do problema em questão. Tal análise permitiu classificar os MPs em oito níveis de implementação do planejamento estratégico/BSC a partir de critérios estabelecidos por esse estudo no transcurso da investigação e de acordo com os dados observados para a população pesquisada, de modo que para outras investigações, os critérios podem ser diferentes.

4. RESULTADOS

O quadro 1 abaixo evidencia uma visão geral quanto ao grau de aplicabilidade das ferramentas de planejamento estratégico/Balanced Scorecard, o qual é complementado por análises descritivas. Ressalte-se que o MP do Estado do Mato Grosso foi excluído da presente análise (estando inserido apenas no quadro 1) uma vez que o Link referente ao “Planejamento estratégico”, assim como outros links em sua plataforma de acesso online estavam indisponíveis em diversas datas nas quais se tentou realizar buscas no site, sugerindo que o mesmo esteja em processo de atualização, não sendo, dessa maneira, possível realizar quaisquer conclusões quanto à implementação ou não do planejamento estratégico nesse MP.

Quadro 1 – Aplicabilidade das ferramentas de planejamento estratégico/*Balanced Scorecard*

Estrutura Institucional	Link	Mapa Estratégico	Plano Estratégico	Planos de Curto Prazo	Relatórios de Gestão	Resultados x metas
Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Assessoria	Planejamento e Gestão	Não	2011 a 2022	Sim/LOA	Não	Não
Não	Relatório de Gestão	Não	Não	Não	Sim	Não
Não	Planejamento Estratégico	Não	Não	Não	Não	Não
Coordenadoria/PGJ	Gestão Estratégica	Sim	2011 a 2023	Sim/Plan Ger de Atuaç	Sim	Sim
Comitê e Núcleo	Planejamento Estratégico	Sim	Não	Sim/Metas e Indic	Sim	Sim
Secretaria	Planejamento Estratégico	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Assessoria	Planejamento Estratégico	Sim	2015 a 2025	Não	Sim	Sim
Superintendência	Planejamento e Gestão	Não	2009 a 2022	Sim/Plan Dir Adm	Sim	Não
Comissão	Planejamento Estratégico	Sim/N Explícito	2016 a 2021	Sim/Metas e Indic	Não	Não
-	Planejamento Estratégico	-	-	-	-	-
Não	Gestão Estratégica	Sim	Não	Não	Não	Não
Coordenadoria/PGJ	Planejamento Institucional	Sim	2010 a 2023	Sim/Plan Ger de Atuaç	Não	Não
Não	Mapa Estratégico/ Planos de Atuação	Sim	Sim c ressalva	Não	Não	Não
Secretaria/PGJ	Seplag	Sim	Sim c ressalva	Não	Não	Não
Subprocuradoria Geral	Subplan	Não	-	Sim c ressalva	Não	Não

Continua

Assessoria	Gestão Estratégica	Sim/N Explícito	2013 a 2016	Não	Não	Não
Unidade Administ.	Planejamento Estratégico	Sim	2010 a 2022	Sim/Plan Ger de Atuaç	Sim	Não
Não	Mapa Estratégico	Sim	Não	Não	Não	Não
Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Coordenadoria/PGJ	Coplan	Sim	2013 a 2020	Sim/Plan Ger de Atuaç	Sim	Não
Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Não	Planejamento Estratégico/ Plan Ger de Atua	Sim/N Explícito	2012 a 2022	Sim/Plan Ger de Atuaç	Sim	Não
Centro de GE/Subproc de Plan	Centro de Gestão Estratégica	Não	Não	Não	Não	Não
Não	Planejamento Estratégico	Sim/N Explícito	2016 a 2019	Não	Não	Não
Não	Gestão Estratégica	Sim	2010 a 2018	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria (2018).

O quadro demonstra que, apesar dos esforços do Conselho Nacional dos Ministérios Públicos no sentido de instigar o planejamento estratégico nesses órgãos, há estados cujos sites eletrônicos não evidenciam qualquer referência a planejamento estratégico ou a algum de seus instrumentais, são os casos do Acre, do Rio Grande do Sul, do Rio Grande do Norte e de Roraima. O MP do Estado do Amazonas apenas reporta por meio de um link intitulado “Planejamento Estratégico” referências a um processo de implementação do PE, porém sem qualquer produto elaborado/divulgado. Desse modo, é possível evidenciar que apenas 21 estados (incluindo o DF), dos 26 analisados, apresentam Planejamento Estratégico.

Dos 21 MPs que apresentam algum grau de implementação do PE, 7 não disponibilizam espaço dentro da estrutura administrativa da instituição (Amapá, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins), sendo que o Maranhão, apenas apresenta uma comissão em caráter transitório destinada à elaboração de documentos relativos ao PE. Desse modo, efetivamente, somente 14 MPs estaduais (incluindo o DF) têm espaço destinado ao Planejamento Estratégico dentro de sua estrutura administrativa através de Assessorias, Coordenadorias, Secretarias, Subprocuradorias.

No que diz respeito ao acesso, todos os 21 estados com PE, apresentam de forma fácil algum link de acesso para os documentos relativos a ele. Os sites dos MPs do Amapá, do Pará e do Rio de Janeiro se reportam aos únicos instrumentos de PE que possuem: o primeiro, ao Relatório de Gestão, o segundo, ao mapa estratégico e a planos de atuação e o terceiro, ao mapa estratégico. Sendo possível visualizar a fragilidade desses estados em termos do assunto que se estuda, o Amapá apresenta apenas relatórios de gestão, sem a existência de qualquer documento de planejamento, enquanto que o Pará apresenta apenas o mapa estratégico e um plano de atuação, ambos sem referência temporal, já o Rio de Janeiro somente expõe o mapa estratégico, sem qualquer referência a horizonte temporal.

Os MPs da Paraíba, do Paraná, de Rondônia e São Paulo reportam-se a seus órgãos de planejamento, não sendo tão explícita nesses 4 MPs a referência ao PE, ao passo que

os demais MPs são mais explícitos apresentando os termos “Planejamento Estratégico” ou “Gestão Estratégica”.

No que diz respeito aos mapas estratégicos, dos 21 MPs com Planejamento Estratégico, 5 não apresentam mapa estratégico, ao passo que 16 apresentam, no entanto, desses que apresentam, 4 não o fazem de forma explícita, os MEs são encontrados ao serem abertos os documentos referentes aos planos estratégicos.

Verificou-se também que, dos 21 MPs com planejamento estratégico 7 MPs não apresentam plano estratégico, sendo que dos 14 que apresentam, foram feitas ressalvas por este estudo em relação a 2: o do MP do Pará, considerou-se o seu “Plano Geral de Atuação” elaborado em 2008, como Plano Estratégico, em virtude da presença de objetivos estratégicos, porém, o documento não apresentar qualquer horizonte temporal; já o MP da Paraíba expõe “projetos estratégicos” com prazos reduzidos, de um, dois ou no máximo três anos.

Outros MPs apresentam planos com prazos reduzidos, considerando que a estratégia contempla uma visão de longo prazo: o “Manual de Gestão Estratégica” do MP de Pernambuco teve um espectro temporal de 4 anos (2013 a 2016), verificando-se ainda a sua falta de atualização, já que o prazo já se exauriu, não sendo exposto outro plano; já o MP de Sergipe apresenta um plano também de 4 anos (2016 a 2019), porém atual. Outra observação é que o MP de Tocantins não apresenta seu plano em um documento próprio, como os demais, mas os elementos do plano se encontram disponíveis por meio de links de acesso no site, sendo que o MPTO se reporta a essa estrutura como seu plano estratégico.

Averiguou-se também que, dos 21 MPs com planejamento estratégico, 11 não apresentaram planos de curto prazo dentro da proposta do Planejamento Estratégico. Dos 10 que apresentaram, 4 receberam ressalvas desta pesquisa: o MP do estado de Alagoas se reportou à Lei Orçamentária Anual (LOA), embora se trate de um planejamento de curto prazo, está muito mais associada a um comando legal do que a uma iniciativa discricionária do órgão; já os MPs do Ceará e do Maranhão apresentaram indicadores e metas anuais, porém sem a contextualização própria de um documento, sendo que o MPCE não apresentou um plano estratégico, demonstrando falta de associação com objetivos estratégicos de longo prazo; assim como o MPCE, o MP do Paraná também não apresentou plano estratégico, expondo apenas planos setoriais anuais.

Os outros 6 MPs (Bahia, Goiás, Minas Gerais, Piauí, Rondônia e Santa Catarina) apresentaram planos de atuação de curto prazo associados aos planos estratégicos pré-estabelecidos, demonstrando consonância entre planejamento estratégico e operacional, sugerindo maior possibilidade de aplicação.

Dos 21 MPs com planejamento estratégico, 11 não apresentam relatórios de gestão, ou seja, apenas 10, menos da metade, faz algum tipo de acompanhamento de resultado, sugerido que os planos (estratégicos e operacionais), quando existentes, não são executados. Observa-se ainda que entre os 10 MPs que apresentam relatórios de gestão, a metade, 5 (Amapá, Ceará, DF e Territórios, Espírito Santo e Tocantins), não apresenta plano estratégico e/ou de curto prazo (operacional), sendo que Amapá e DF não apresentam nenhum dos planos, o que denota falta de articulação entre planejamento e execução.

Os resultados são ainda piores em relação ao acompanhamento de resultados em confronto com as metas estabelecidas. Apenas 5 MPs (Bahia, Ceará, DF e Territórios, Espírito Santo e Tocantins) expõem os resultados dessa forma, sendo que apenas o MPBA apresenta

todos os elementos de planejamento estratégico investigados, os outros 4 têm carência de alguma ferramenta de planejamento.

A apresentação de resultados dessa forma é importante por permitir a comparação entre planejamento e execução, além de permitir a formação de uma base de dados para estudos quantitativos em *Balanced Scorecard*, como por exemplo, testar a premissa teórica de causalidade entre as perspectivas do BSC no setor público.

Do exposto é possível dividir os MPs em grupos de acordo com o grau de aplicabilidade das ferramentas de planejamento estratégico/BSC, ressalte-se que esse processo de mensuração é sob a ótica do presente estudo:

Figura 1 – Classificação dos Ministérios Públicos Estaduais quanto ao nível de aplicação do Planejamento Estratégico



Fonte: Elaboração Própria (2018).

Nível I - Acre, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima: não apresentam qualquer iniciativa ou menção relacionada a planejamento estratégico/BSC.

Nível II – Amazonas: está em fase de implantação do PE, porém sem qualquer produto.

Nível III – Amapá, Pará e São Paulo: Possuem baixo grau de implementação do PE, já que não apresentam nem mapa estratégico, nem planejamento estratégico, ferramentas básicas do PE.4

Nível IV – Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro: Apesar de possuírem mapa estratégico, não possuem plano estratégico, nem realizam qualquer tipo de acompanhamento de resultados.

Nível V – Alagoas, Ceará, DF e Territórios, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe: não possuem plano estratégico ou não realizam acompanhamento de resultados (relatório e/ou confronto metas x resultados).

Nível VI – Goiás, Piauí, Rondônia e Santa Catarina: não apresentam os resultados em confronto com as metas estabelecidas.

Nível VII – Espírito Santo e Tocantins: apresentam resultados em confronto com as metas, mas não apresentam algum dos elementos pesquisados.

Nível VIII – Bahia: apresenta todos os elementos do PE pesquisados neste estudo.

Verifica-se que apenas o MP do Estado da Bahia apresentou desempenho satisfatório em todos os quesitos da análise documental, demonstrando que, apesar de toda a campanha do Conselho Nacional dos Ministérios Públicos, ainda há muito o que se avançar até a plena implementação do Planejamento Estratégico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o nível de aplicabilidade do Planejamento Estratégico/*Balanced Scorecard* nos ministérios públicos estaduais. Para tanto, empregou uma análise documental a partir dos sites eletrônicos desses órgãos.

No Geral, há pouca implementação do Planejamento Estratégico nos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. Uma parcela significativa ainda não apresenta PE de nenhuma forma ou não assegura um órgão dentro da estrutura administrativa para este fim, além disso, parcelas ainda maiores de MPs não evidenciam mapas ou planos estratégicos, além da falta de planejamento no curto prazo. Por outro lado, os resultados são mais preocupantes no que se refere à utilização de ferramentas de acompanhamento de resultados, uma vez que menos da metade utiliza relatórios de gestão e somente 5, de 26 MPs analisados, apresentam os resultados de modo comparativo às metas traçadas, enquanto que apenas o MP da Bahia se mostrou satisfatório em todos os quesitos investigados.

Esses resultados apontam que ainda há muito que se avançar até a plena implementação do Planejamento Estratégico nos Ministérios Públicos Estaduais e no setor público, de uma forma geral, já que esses resultados refletem, em certo grau, a administração pública como um todo, marcada por muitas amarras legais e burocráticas que, apesar de necessárias, em muitas situações tolgem a criatividade de seus colaboradores e a inovação, apresentando empecilhos ao desenvolvimento de ferramentas eficientes de gestão em suas estruturas.

Como propósito para pesquisa futura sugere-se utilizar os bancos de dados dos estados que apresentam os resultados em confronto com as metas e verificar se realmente existe uma relação de causalidade entre as perspectivas do BSC.

REFERÊNCIAS

BEMFICA, Melina França Cabral; CALLADO, Antônio André Cunha. Balanced scorecard no setor público: uma análise dos mapas estratégicos dos ministérios públicos estaduais. I **Simpósio de Controladoria da UFRPE/ SIMPCONT**. Recife, 19 e 20 de agosto de 2016.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: Ilse Maria Beuren. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2003, v. 1, p. 76-97.

BORGES, Thiago Bernardo; MATIAS, Márcia Athayde. Contabilidade gerencial no setor público: o caso de minas gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 22, núm. 3, julho-septiembre, 2011, pp. 73-98.

BLONSKI, Fabiano; PRATES, Rodolfo Coelho; COSTA, Mayla; VIZEU, Fábio. O controle gerencial na perspectiva do new public management: o caso da adoção do balanced scorecard na receita federal do brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, 9(1), jan.-mar., 2017, 15-30.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1995.

CUNHA, Marcos Ribeiro; KRATZ, Lucia. Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do balanced scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior. **Revista de Ciências da Administração**. v. 18, n. 46, p. 96-108, dezembro 2016.

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62 (1): 51-74 Jan/Mar 2011.

FERNANDES, Alan Gabriel; FURTADO, Renata Pedretti Moraes; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Aplicação do balanced scorecard no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso dae/ufla. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 16, n. 42, Jan./Mar. 2016.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard: measures that drive performance Harvard Business Review. January–February 1992.

_____. A estratégia em ação: balanced scorecard. **Gulf Professional Publishing**. 1997.

_____. Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. **Gulf Professional Publishing**. 2000.

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

LEMOS, Livia Vilar; MIRANDA, Luiz Carlos; LIBONATI, Jeronymo José; WANDERLEY, Cláudio de Araújo. Balanced scorecard: um estudo sobre sua aplicação nos tribunais de contas estaduais. **Revista Gestão.Org**, v. 11, n. 3, 2013. p 38-57.

PESSOA, Maria Naiula Monteiro. Gestão das universidades federais brasileiras – um modelo fundamentado no balanced scorecard. **Tese (Doutorado)**. 304 fls. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. 2000.

PETRI, Sérgio Murilo; ROSA, Marcelo Medeiros da; BERNARDO, Fabiano Domingos; BIANCO, Patrícia. Gestão pública através de mapas estratégicos do balanced scorecard: um estudo de caso do festival floripa teatro isnard azevedo. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC**, Florianópolis, v. 13, n. 40, p.67-79, set./dez. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Marcelo Medeiros da; PETRI, Sérgio Murilo; PETRI, Luana Ramos Figueiredo; CASAGRANDE, Maria Denize Henrique. O balanced scorecard como ferramenta de gestão estratégica e orçamentária da fundação cultural de florianópolis. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 39-58, jan./abr. 2014.

SILVA, Flávia de Araújo e; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, vol. 4, núm. 3, septiembrediciembre, 2011, pp. 458-476.

SOUZA, Michael Lucena; ARAUJO FILHO, Rodolfo. Balanced scorecard: uma análise da eficácia nas escolas técnicas do governo do estado de Pernambuco. **Exacta**, vol. 14, núm. 1, 2016, pp. 11-26.

SOUZA, Ricardo Gabbay de; CORDEIRO, João Sérgio. Mapeamento cognitivo e balanced scorecard na gestão estratégica de resíduos sólidos urbanos. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 17, n. 3, p. 483-496, 2010.