

**Jéssica Nascimento De Oliveira**  
jessiica.oliveira3@gmail.com

Graduanda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora no campo de Segurança Pública. Membro do grupo de pesquisa Águas - UFBA Atuando no projeto Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador - QUALISalvador Extensionista em Política e Estratégia, Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia da Bahia, ADESGBA. Funcionária do Núcleo de Registros Acadêmicos da Unidade Acadêmica de Educação a Distância (UNEAD) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Faculdade Adventista da Bahia

BR 101, Km 197 – Caixa Postal 18 –  
Capoeiruçu - CEP: 44300-000 - Cachoeira, BA

*Recebido em 10/05/2019*  
*Aprovado em 10/10/2019*  
*Sistema de Avaliação: Double Blind Review*

## PLANO ESTRATÉGICO DO SISTEMA ESTADUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA (PLANESP) 2016 A 2025: UMA ANÁLISE DO USO DA FERRAMENTA BALANCED SCORE CARD (BSC) NA SUA ELABORAÇÃO

### RESUMO

O presente artigo, tem por objetivo geral analisar a contribuição da ferramenta BSC no desenvolvimento do PLANESP 2016 a 2025. Em relação ao percurso metodológico, foi realizado um estudo de caso, configurando uma pesquisa descritiva. Para realização do mesmo, partiu-se de uma pesquisa bibliográfica, juntamente com pesquisa documental para identificação do uso do BSC no planejamento estudado. Foi feita também uma entrevista utilizando roteiro estruturado com uma representante da Secretaria de Segurança Pública (SSP). Como principal conclusão, observou-se que o uso do BSC possibilitou à SSP revisão e aperfeiçoamento do seu planejamento. Todavia, tal conclusão encontra-se limitada a fase de elaboração do planejamento, visto que a fase de execução ainda está em andamento.

### Palavras-chave:

Balanced Score Card (BSC). Planejamento Estratégico. Segurança Pública.

OLIVEIRA, Jéssica Nascimento de. **Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública (Planesp) 2016 a 2025: Uma análise do uso da Ferramenta Balanced Score Card (Bsc) na sua elaboração.** Revista Formadores - Vivências e Estudos, Cachoeira - Bahia, v. 12, n. 8, p. 77 - 87, Dez, 2019.

## 1. INTRODUÇÃO

A Secretária de Segurança Pública do Estado da Bahia desenvolveu para os anos de 2016 a 2025 um planejamento que consolida as estratégias pensadas para o período. Tal planejamento está reunido no Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública (PLANESP) do Governo da Bahia – 2016 a 2025.

Considerando a importância do planejamento estratégico para o funcionamento eficaz e eficiente de uma instituição, somado à importância do trabalho da Secretaria de Segurança Pública, e seus órgãos, para garantia da sensação de segurança da população baiana, o presente estudo pretende analisar o uso da ferramenta *Balanced Score Card* na elaboração do Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública 2016 a 2025 (PLANESP - BA).

A temática é entendida como de extrema relevância na contemporaneidade dado à emergência posta de buscar garantir a sensação de segurança da população baiana, assim como da necessidade de aperfeiçoamento das ações dos órgãos que compõem o sistema de Segurança Pública na Bahia.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a contribuição da ferramenta BSC no desenvolvimento do PLANESP 2016 a 2025 com a finalidade de verificar as contribuições do mesmo para a efetividade da modelagem deste planejamento, buscando responder à seguinte questão de partida: Qual a contribuição do uso do BSC para a elaboração do PLANESP – 2016 a 2025?

Tem-se como hipótese que o uso da ferramenta BSC, experimentado na edição do plano 2012 a 2015, trouxe avanços na versão do plano 2016 a 2025 a respeito da identificação de quais necessidades devem ser atendidas pelos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública baiano.

Para o atingimento do objetivo geral apresentado, teve-se como objetivos específicos: apresentar o histórico das edições do PLANESP; analisar o processo de elaboração do PLANESP 2016 a 2025, a partir do documento disponibilizado a sociedade e de entrevista feita com uma das participantes da edição do referido documento.

Este artigo está dividido em 5 seções, sendo a primeira intitulada introdução, aqui percorrida, apresentando os aspectos que delinearão esta pesquisa. A segunda seção apresenta o referencial teórico, abordando o conceito de estratégia, planejamento estratégico e BSC. A terceira seção descreve o percurso metodológico utilizado, seguido da quarta seção que apresenta a triangulação dos resultados obtidos. Na quinta e última seção, são feitas as considerações finais.

## 2. ESTRATÉGIA

Do grego *estratego* deriva a palavra “estratégia”, que era utilizada em Atenas para nomear um cargo militar de comandante. (VOLTOLINI, 2004) Ao decorrer do tempo, a estratégia tem sido utilizada em diversos setores, deixando de se tornar algo comum apenas no meio militar.

A presente seção irá abordar a evolução da estratégia, seu uso como planejamento e por fim uma ferramenta que é utilizada para sua elaboração.

### 2.1 EVOLUÇÃO

Um dos registros mais antigos que faz uso do termo estratégia data de 500 a.C., também com referência ao meio militar, no clássico livro A Arte da Guerra (TZU, 2002). Nicolau Maquiavel, escritor da obra O Príncipe (1513) e Musashi, autor do livro “Cinco Anéis”, entretanto, estão entre as principais referências para pensar a estratégia como campo de estudo. Já no mundo dos negócios, a concepção de estratégia pode ser encontrada a partir do começo do século XX.

Quintella e Cabral (2007) resgatam alguns dos estudos feitos no começo dos anos 90 por Henry Mintzberg e Igor Ansoff, nos quais foram feitas relações dos estudos já existentes sobre estratégia nas organizações identificadas em escolas de pensamento estratégico, conforme quadro a seguir.

ESCOLA	PROCESSO DE ESTRATÉGIA
ESCOLA DO DESIGN	Formulação de estratégia como um processo de concepção
ESCOLA DO PLANEJAMENTO	Formulação de estratégia como um processo formal
ESCOLA DO POSICIONAMENTO	Formulação de estratégia como um processo analítico
ESCOLA EMPREENDEDORA	Formulação de estratégia como um processo visionário
ESCOLA COGNITIVA	Formulação de estratégia como um processo mental
ESCOLA DE APRENDIZADO	Formulação de estratégia como um processo emergente
ESCOLA DO PODER	Formulação de estratégia como um processo de negociação
ESCOLA CULTURAL	Formulação de estratégia como um processo coletivo
ESCOLA AMBIENTAL	Formulação de estratégia como um processo coletivo
ESCOLA DE CONFIGURAÇÃO	Formulação de estratégia como um processo de transformação

**Figura 1** – Escolas de pensamento estratégica

**Fonte:** Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

Com o desenvolvimento da área de gestão organizacional, os estudos de estratégia evoluíram e se popularizaram como prática no meio empresarial.

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Com a velocidade da produção das informações e os avanços na área de gestão, as empresas passaram, na década de 60, a utilizar o planejamento estratégico como meio de aperfeiçoar-se. A respeito disso, Ansoff e McDonnel (1993) afirmam que ocorreu no ambiente das organizações uma necessidade de respostas rápida das empresas.

Em 1990, as modificações constantes na economia fomentaram um avanço nas estratégias financeiras. Foi neste cenário que em 1996 a *BAIN E COMPANY* (empresa de pesquisa) aplicou em diversos países uma pesquisa que mostrou que o planejamento estratégico era a ferramenta de gestão mais utilizadas pelos gerentes.

Os métodos de aplicação do planejamento estratégico motivaram diversos autores a buscar conceituá-lo, a exemplo de Tenório (2006), que entende que o planejamento é “voltado para a visão ampla, global e de longo alcance da organização, baseado na análise do contexto”. Desta maneira, o planejamento estratégico pode ser entendido como um processo no qual a organização, após definir quais seus objetivos e finalidade, projeta o que fazer para concretizá-los e o que precisará para isso.

O planejamento estratégico continua sendo utilizado amplamente pelas empresas, sejam elas privadas ou instituições públicas (Câmara Legislativa do Brasil, alguns Ministérios Públicos Estaduais, dentre outras). No caso aqui estudado, foi formulado utilizando-se a ferramenta BSC, que será abordada a seguir.

### 2.2.1 A Ferramenta *Balanced Score Card* (BSC)

O PLANESP 2016 a 2025 usa como um dos seus métodos o *Balanced Score Card* (BSC). A referida ferramenta foi utilizada para apresentação das diretrizes estratégicas graficamente, através de um Mapa Estratégico composto por perspectivas, temas e objetivos estratégicos. A respeito da referida ferramenta Kaplan & Norton dizem que:

O *Balanced Scorecard* traduz a missão e a estratégia em objetivos e medidas, organizados segundo quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. O ‘scorecard’ cria uma estrutura, uma linguagem, para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela empresa com os vetores desses resultados, os executivos esperam canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar as metas de longo prazo. (KAPLAN & NORTON, 1997, p. 25).

Formulado nos anos, 90 o *Balanced Score Card*, que em português significa Indicadores Balanceados de Desempenho, foi idealizado inicialmente como um sistema para medir o desempenho das empresas, porém com a sua aplicabilidade observou-se que a ferramenta tinha potencial para ser um método de gestão estratégica (KAPLAN E NORTON, 2000).

Embora o BSC tenha sido idealizado considerando os cenários das empresas privadas, é cada vez mais constante a sua utilização por instituições públicas sem fins lucrativos.

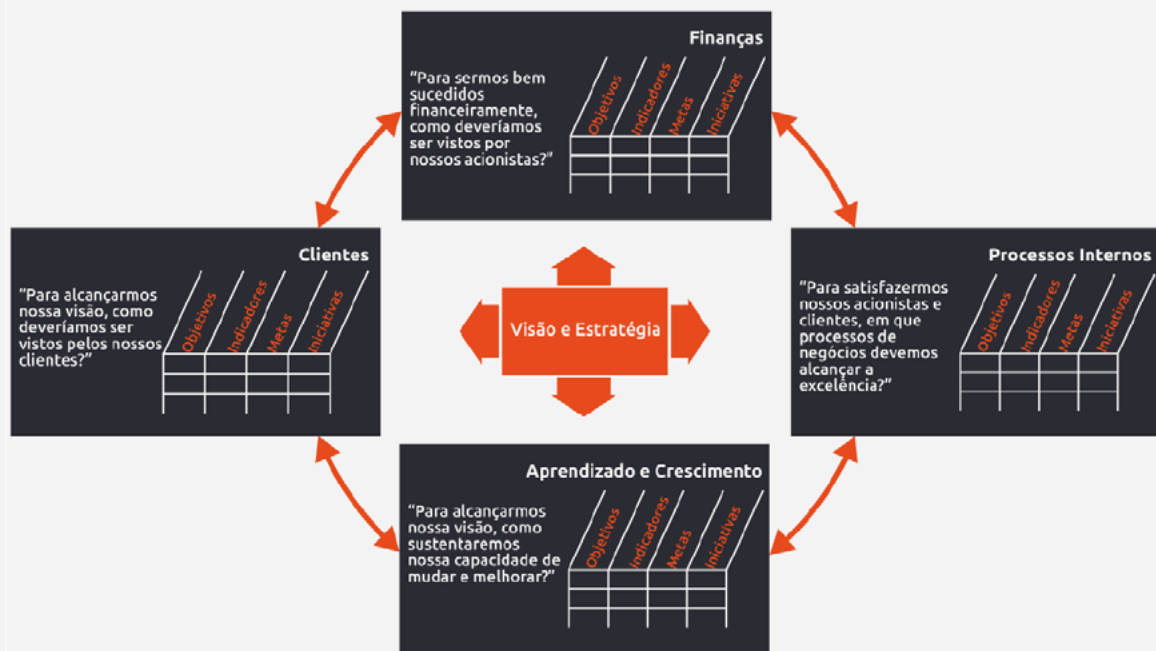
A síntese do que foi dito por Kaplan e Norton pode é observada na figura 2.



**Figura 2** – O *Balanced Scorecard* como *Estrutura para Ação Estratégica*  
**Fonte:** KAPLAN & NORTON, 1997, p. 12.

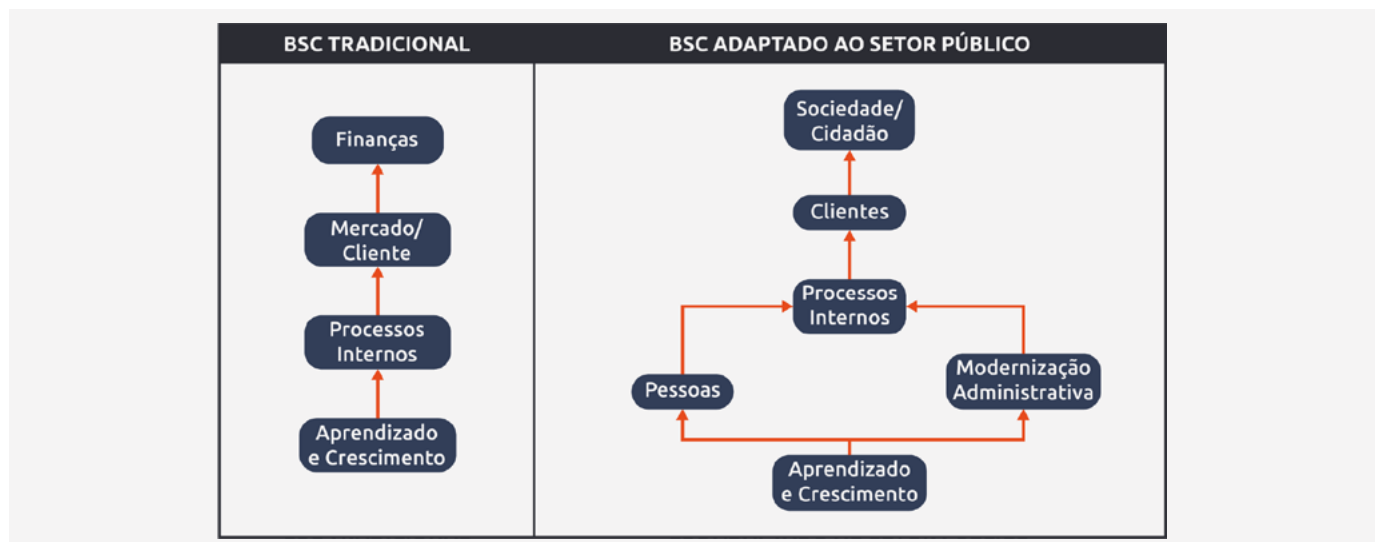
O uso do BSC pela SSP não é algo exclusivo do PLANESP 2016 a 2015. Ele também foi utilizado na versão anterior (2012 – 2015) do planejamento da Secretaria, o que, segundo o PLANESP (2017), permitiu uma maturação do uso de ferramentas de gestão de forma a garantir uma utilização mais eficaz nas versões posteriores.

As ações definidas através do BSC são norteadas por quatro perspectivas – Financeira, Clientes, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento, de forma que são trabalhadas pela estratégia considerando objetivos, medidas, metas e iniciativas, conforme figura a seguir. Entretanto, quando essa lógica é aplicada ao cenário das instituições públicas, segue uma ordenação diferente.



**Figura 3** – Estrutura do Balanced Scorecard para tradução da Estratégia em Termos operacionais  
**Fonte:** KAPLAN & NORTON, 1997, p. 12.

A SSP, que se caracteriza por ser responsável pela gestão das Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiro e Departamento de Polícia Técnica, têm como perspectiva primeira os seus clientes, que são a sociedade e os usuários dos serviços de segurança pública em todo estado da Bahia.



**Figura 4** – O BSC tradicional e o aplicado ao setor público  
**Fonte:** GHELMAN e COSTA, 2006

Nesse sentido, cabe a comparação e definição das perspectivas do BSC na sua forma tradicional e quando utilizada pelo setor público, através do esquema da figura 4, que mostra a inversão dos polos que alocam a parte financeira do processo de planejamento.

### 3. METODOLOGIA

A estratégia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi o estudo de caso de uma organização pública, utilizando a avaliação qualitativa através de uma investigação empírica em que foram definidas tipologias quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, admite-se a pesquisa descritiva, pois este estudo buscou descrever o processo de elaboração do PLANESP 2012 a 2015, dando destaque à ferramenta do BSC na elaboração do mesmo.

Para construção do estudo de caso único do PLANESP 2016 a 2025, foram estabelecidos os seguintes processos: a identificação do caso a ser estudado; a pesquisa documental, com objetivo de conhecer o documento de tal estudo; o delineamento da pesquisa com definição da questão de partida, objetivos, justificativa, entre outros; a construção da plataforma teórica; o planejamento da pesquisa; a coleta de dados primários, através de entrevista com representante da SSP; a triangulação dos dados; a construção da dissertação.

A revisão bibliográfica foi realizada consultando sobre a ferramenta BSC e sobre a sua aplicabilidade no setor público, bem como sobre estratégia. Em relação às referências utilizadas, merecem destaque os manuais da Escola Superior de Guerra e os livros dos idealizadores do BSC Kaplan e Norton.

Após a construção do referencial, foi realizada a pesquisa de campo, em que foi utilizado roteiro de entrevista semiestruturada, no dia 20 de setembro de 2017, com integrante da elaboração do plano como representante da Secretaria de Segurança Pública e membro da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP), aqui chamada de “entrevistada”.

Por fim, foi realizada a triangulação dos dados e a construção da análise de dados que consta neste artigo por meio da avaliação das informações levantadas com análise de conteúdo e análise de expressão, frase e parágrafo.

### 4. O *BALANCED SCORE CARD* (BSC) NA ELABORAÇÃO PLANESP 2016 A 2025

A ferramenta BSC juntamente com o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) foram as metodologias utilizadas na elaboração do PLANESP 2016 a 2025, tendo sido os meios responsáveis por “desenvolver, comunicar e executar as estratégias que norteiam a nova Visão de Futuro e a incorporação de novas metodologias” (PLANESP, 2017. Pag. 20).

O Mapa Estratégico construído para o PLANESP 2016 a 2015 com aplicação da metodologia BSC tem como visão da Segurança Pública do Estado da Bahia “Ser reconhecida nacionalmente, até 2025, pela excelência da qualidade dos serviços de segurança pública cidadã e pela efetiva contribuição para a redução dos índices de criminalidade.” (PLANESP 2017, p. 41) e como missão “Ser reconhecida nacionalmente, até 2025, pela excelência da qualidade dos serviços de Segurança

Pública cidadã e pela efetiva contribuição para a redução dos índices de criminalidade” (PLANESP, 2017. Pag. 29).

Com a entrevista feita com representante do órgão responsável pela elaboração do plano, obteve-se a informação de que a SSP sempre trabalhou com planejamento tendo com comprovação um documento histórico no campo, mais bem estruturado, datado da década de 70 e que pode ser encontrado em formato de livro na biblioteca da Academia de Polícia Civil. Porém foi apenas no planejamento de 2012 - 2015 que se iniciou o uso da ferramenta BSC.

A referida entrevistada relatou que o uso do BSC no planejamento de 2012 permitiu a percepção de que o período de quatro anos para uma política de Segurança Pública, que é o utilizado para planejamento de governo, é insuficiente para que planejamento em segurança seja feito de forma eficiente. Tal descoberta foi o que permitiu um avanço e amadurecimento para a elaboração do planejamento 2016 – 2025.

Foi percebida também uma grande dificuldade do desdobramento do planejamento estratégico (segunda fase do planejamento, posterior a elaboração, a execução) por falta de corpo técnico e estrutura gerencial capaz de fazer acontecer o desdobramento do planejamento não só da estratégia, mas também dos projetos que a sustentam e os próprios processos. Tal descoberta permitiu a criação dos escritórios de projetos e processos no âmbito da Secretaria (em 2012 – 2015), o que viabilizou um grande avanço no planejamento aqui estudado.

A escolha da ferramenta BSC para elaboração do PLANESP é justificada pela entrevistada como fruto do amadurecimento na área de planejamento da SSP, ocorrida durante a gestão do Secretário Mauricio Teles Barbosa. Passou-se a estudar as escolas de planejamentos, não adotando apenas um modelo, como é feito pela administração pública, normalmente, com a escola de planejamento que é mais formal.

A grande velocidade de mudança que a sociedade e conseqüentemente dos crimes e suas práticas foram, segundo a entrevistada, catalisadores na adoção de outras metodologias além da escola de planejamento. Foi estudada então a escola de poder, do aprendizado e a escola de Porter, que trabalha com a ideia de segmentação de mercado e estratégias genéricas.

Com a junção do que foi identificado como mais importante das referidas escolas, realizou-se o projeto para elaboração do planejamento. Foi estabelecido um gerente de projetos e um subprojeto para fazer o gerenciamento da execução do projeto matriz. Após o último produto do projeto de elaboração, livro formal, foi assinado um termo de encerramento do mesmo.

A respeito da elaboração do planejamento estudado é afirmado que:

foi pensada pelos órgãos de Segurança Pública com a preocupação de propiciar resultados efetivos à Sociedade, detalhando a Estratégia desde a gestão qualificada dos recursos organizacionais à atuação efetiva e próxima ao cidadão, traduzindo-se na qualidade dos serviços e no reconhecimento pela contribuição para a redução dos índices de criminalidade, em conformidade com a Visão de Futuro. (PLANESP, 2017. Pag. 62).

Com o encerramento da elaboração, iniciou-se o processo de implantação do sistema de gestão estratégica, que prevê a execução do plano através da concretização dos seus 17 objetivos que



“retratam os desafios pretendidos pela Segurança Pública com vistas ao cumprimento de sua Missão e a concretização de sua Visão de Futuro” (PLANESP, 2017. Pag. 29).

Um destes objetivos pode ser observado na figura 5.

Objetivo Estratégico	Descrição	Órgão
Perspectiva: <b>SOCIEDADE</b>		
Tema: <b>PROMOÇÃO DA PAZ SOCIAL</b>		
OE.o2	<b>DEFINIÇÃO</b>	GASEC
Eleva credibilidade dos órgãos da Segurança Pública	Ampliar a confiança da Sociedade em relação aos órgãos da Segurança Pública, elevando a credibilidade de modo a estabelecer uma relação salutar de mútua cooperação	
	<b>FATORES CRÍTICOS</b>	
	Disponibilizar à Sociedade informações sobre os atos e ações dos órgãos da Segurança Pública de forma célere e transparente	
	Controle social com foco na eficiência, eficácia e efetividade das ações de Segurança Pública	
	Guiar-se de acordo aos Valores Institucionais	
	Criar canais de interlocução com a Sociedade	
	Estimular a colaboração social com os órgãos de Segurança	
	Fortalecer os serviços de Ouvidoria e Corregedoria	

**Figura 5** – Objetivo Estratégico 2 da Perspectiva Sociedade  
**Fonte:** PLANESP (2017)

No objetivo dois mostrado da figura acima é evidenciado a adaptação do uso do BSC pela instituição que a elaborou de forma que é dito qual o objetivo, o que ele significa os fatores que o levaram a tornar-se um objetivo e o setor da SSP responsável pela fiscalização do órgão que irá executá-lo.

Os indicadores desse objetivo e dos demais encontra-se no plano apresentado em uma tabela específica juntamente com os órgãos responsáveis pela execução dos mesmos. No caso do objetivo aqui exemplificado os indicadores são credibilidade e confiabilidade e o órgão responsável é a Ouvidoria.

## 5. CONCLUSÃO

Os idealizadores do BSC defendem que essa ferramenta é útil para mensurar o desempenho de uma organização e identificar onde ela deve atuar a fim de ser eficaz no seu campo de atuação, respondendo às necessidades do seu campo de atuação e exigências dos seus clientes, sendo, no caso específico da organização estudada, a população baiana.

O crescimento dos índices de criminalidade torna ainda mais urgente a necessidade da SSP aperfeiçoar o seu planejamento para concretização da sua missão e 17 objetivos estratégicos

estabelecidos. Neste sentido, a análise realizada no presente trabalho permitiu identificar que o uso da ferramenta BSC contribuiu para o amadurecimento do planejamento estratégico – PLANESP 2016 – 2025, uma vez que através dele foi possível a identificação da necessidade de ampliação do período de planejamento para o campo.

O PLANESP 2016 a 2025 pode ser numerado como quarto planejamento estratégico estruturado e documentado pela SSP, conforme o relatado pela participante na elaboração entrevistada, e o segundo que utiliza o BSC como ferramenta.

O uso do BSC pode ser considerado positivo visto que se mostra eficaz em desdobrar a estratégia em objetivos específicos nas distintas perspectivas adotadas pela SSP, e ainda definir qual órgão da estrutura da Secretaria é diretamente responsável pela execução de tal objetivo e foi escolhido devido a facilidade que oferece para suprir a necessidade de uma maior comunicação da estratégia, sendo essa sua maior utilização no PLANESP 2016 a 2025 – comunicar qual é a ação a ser realizada, por quem e por qual motivo.

Por fim, obtém-se a resposta da pergunta de partida - Qual a contribuição do uso do BSC para a elaboração do PLANESP – 2016 a 2025? – com a identificação do uso do BSC como ferramenta de comunicação da estratégia que irá garantir a busca do atingimento da missão e visão da SSP na presente década, e confirma-se a hipótese de que a ferramenta auxilia na identificação de quais necessidades devem ser atendidas pelos órgãos que compõem a Segurança Pública baiana e identificando ainda como tais necessidades são delegadas a órgãos específicos.

A principal limitação deste trabalho encontra-se na ausência de conhecimento detalhado de todas as etapas do planejamento e o curto tempo de atuação que ele tem (impactando na mensuração da sua execução), porém de forma que não prejudicou o seu objetivo primordial de analisar as contribuições do uso do BSC na elaboração do planejamento.

## REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. Igor e McDONNELL Edward J. **Implantando a administração estratégica**. 2ª edição. Trad. Antônio Zorato Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1993.

BAHIA. Secretaria da Segurança Pública. **Planesp: Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública**. Salvador: EGBA, 2017. Acesso em: < <http://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/Projetos/PLANESP.pdf> >. Acesso em: 12 de Ago. de 2017.

BARROS, Marcelo. **Políticas públicas de segurança no Brasil: mito ou realidade?** In: RATTON, José Luiz, BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

GHELMAN, Sílvio; COSTA, Stella Regina Reis da. **Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência**. In: SEGeT - III Simpósio de Excelência em gestão e Tecnologia, 2006, Resende. Anais do III SEGeT, 2006.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard: translating strategy into action**. Boston: Harvard Business School Press, 1996

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos: Convertendo Ativos Intangíveis em Resultados Tangíveis**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

QUINTELLA, R. H.; CABRAL, Sandro. **Um modelo espacial para análise e ensino de escolas de pensamento estratégico**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 41, p. 1165-1188, 2007.

TENÓRIO, Fernando G.. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

VOLTOLINI, Ricardo. **Terceiro Setor: planejamento & gestão**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2004.