

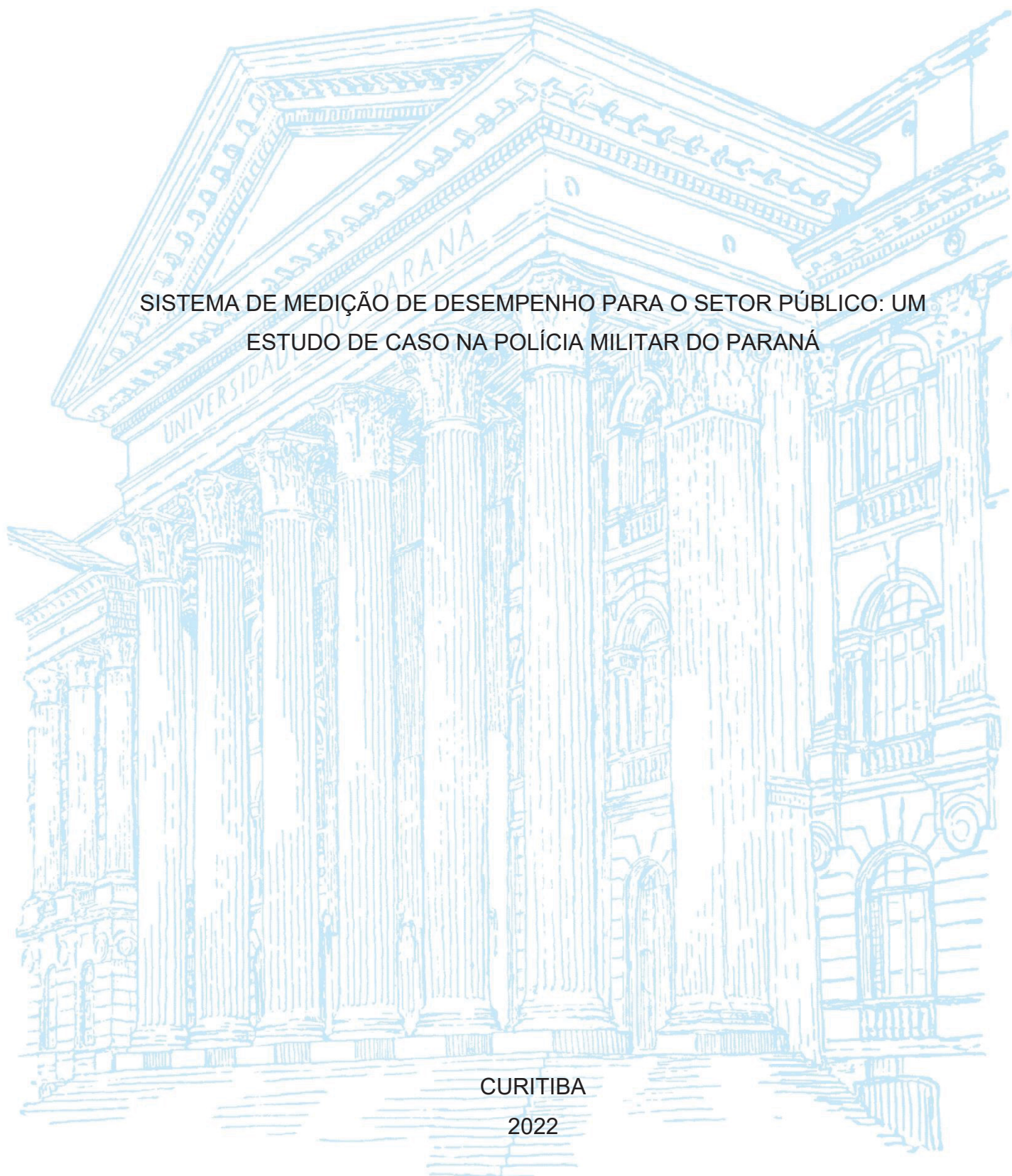
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉ FELIPE GRUBER BUENO

SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO PARA O SETOR PÚBLICO: UM
ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

CURITIBA

2022



ANDRÉ FELIPE GRUBER BUENO

SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO PARA O SETOR PÚBLICO: UM
ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Administração, linha de Estratégia e Análise Organizacional, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Abib.

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Bueno, André Felipe Gruber

Sistema de medição de desempenho para o setor público : um estudo de caso na Polícia Militar do Paraná / André Felipe Gruber Bueno. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Abib.

1. Administração pública. 2. Medida de desempenho.
3. Sistema de indicadores. I. Abib, Gustavo. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ADMINISTRAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ANDRE FELIPE GRUBER BUENO** intitulada: **SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO PARA O SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ**, sob orientação do Prof. Dr. GUSTAVO ABIB, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 03 de Março de 2022.

Assinatura Eletrônica

04/03/2022 13:52:17.0

GUSTAVO ABIB

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

07/03/2022 11:07:24.0

EGON WALTER WILDAUER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (PPGOLD/UFPR))

Assinatura Eletrônica

04/03/2022 14:40:18.0

TOMAS SPARANO MARTINS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre importante. Agradeço por estar vivo, ter saúde, ter uma família especial como suporte, por poder acordar todo dia e dar sentido ao meu propósito de vida. Agradeço a Deus por permitir eu estar onde estou e ser quem eu sou.

Minha trajetória no mestrado não começou com a inscrição no processo de seleção, mas bem antes, desde meus primeiros aprendizados com minha família, passando pelos professores de escolas, de cursos, de universidades, e de colegas de trabalho.

Todo esse caminho percorrido permitiu meu ingresso no mestrado. Agradeço ao Prof. Dr. Egon, meu orientador da Pós-graduação em Inteligência de Negócios, que acreditou no meu potencial e me recomendou dar início a um programa de mestrado. Até então eu não tinha essa pretensão, sequer acreditava na minha capacidade, mas suas palavras me convenceram.

Agradeço ao Prof. Dr. Gustavo Abib, por ter também acreditado em mim e me selecionado durante o processo de entrevista ao mestrado. Foram momentos de ansiedade até o resultado da seleção, mas ao ver meu nome na lista, um misto de alegria e apreensão tomou conta de mim. Alegria por ter passado, apreensão se conseguiria concluir.

Agradeço a todos os meus colegas de mestrado, por compartilharem comigo experiências, conhecimentos, angústias e sofrimentos e, principalmente, por diminuírem o sentimento de apreensão. Em especial, ao meu amigo Ronald, que nos momentos mais difíceis, me apoiava a continuar.

Novamente agradeço ao Prof. Dr. Gustavo Abib, por, além de ser meu professor durante o curso, foi meu orientador. Sempre solícito, me incentivou durante o processo, direcionou meu foco e tornou a caminhada um pouco menos sofrida. Sofrida, de fato, mas recompensadora.

Agradeço ao Prof. Dr. Tomas, que aceitou o convite de fazer parte da minha banca e trouxe diversos apontamentos essenciais durante minha qualificação. Da mesma forma, agradeço a todos os demais professores do mestrado, os quais foram fundamentais para minha formação.

Agradeço a todos os policiais militares que participaram desta pesquisa, com suas opiniões, críticas, sugestões e recomendações. Agradeço também a todos os

meus comandantes, por permitirem a condução do mestrado e o desenvolvimento dos trabalhos.

Agradeço a minha mãe, irmão, esposa, a todos os meus amigos, amigas e familiares, pelo apoio, pelo suporte emocional, pelas forças desprendidas e compreensão durante essa fase da minha vida.

Mais uma vez, meu muito obrigado a todos.

“Wyrð bið ful aræd” (O Destino é inexorável).
(CORNWELL, 2014)

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, a fim de que os gestores possuam informações adequadas; que decisões sejam tomadas de maneira rápida e efetiva; e que a estratégia esteja integrada a estas ações. Para tanto, foi utilizado o BSC como ferramenta estratégica e a pesquisa-ação como estratégia de pesquisa. As etapas da investigação foram separadas em duas fases: fase de exploração, compreendendo a seleção dos casos participantes, reunião de materiais de base, realização do diagnóstico externo, definição do propósito organizacional e realização do diagnóstico interno; e fase de pesquisa aprofundada, a qual abrangeu o desenvolvimento do mapa estratégico, estabelecimento de indicadores, metas e iniciativas. Para as entrevistas, foram realizadas 11 reuniões com 18 gestores dos batalhões de área. O mapa estratégico contemplou, de baixo para cima, os valores, as perspectivas de aprendizado e crescimento (cinco objetivos), recursos (um objetivo), processos internos (nove objetivos), sociedade (seis objetivos), visão e missão. No total, foram identificados 42 indicadores considerados críticos e necessários de ser acompanhados, cada um com metas e iniciativas específicas. Como contribuições teóricas, observou-se que a construção de um sistema de medição de desempenho leva em consideração o contexto em que está sendo aplicado, a estratégia adotada e os processos internos da organização, além de expandir o tema ao avaliar a medição de desempenho dentro de um órgão de segurança pública. A utilização da pesquisa-ação com o BSC se mostrou adequada como método de pesquisa. Como contribuições práticas, destaca-se o aprofundamento do entendimento sobre medição de desempenho, BSC e estratégia por parte dos envolvidos na pesquisa; a possibilidade de replicação do modelo proposto em outros batalhões, além dos analisados; a melhoria na execução dos serviços, baseada no foco do cliente e em uma cultura de desempenho; e para formuladores de políticas públicas e governos, no sentido da percepção das atividades da PMPR, com a ampliação de investimentos específicos e acompanhamento do desempenho dos resultados.

Palavras-chave: Medição de desempenho. Sistema de indicadores. BSC. Pesquisa-ação. PMPR.

ABSTRACT

The present research aims to propose a performance measurement system for PMPR battalions, so that managers have adequate information; that decisions are taken quickly and effectively; and that the strategy be integrated into these actions. Therefore, the BSC was used as a strategic tool and action research as a research strategy. The investigation stages were separated into two phases: exploration phase, comprising the selection of participating cases, gathering of base materials, carrying out the external diagnosis, defining the organizational purpose and carrying out the internal diagnosis; and phase of in-depth research, which covered the development of the strategic map, establishment of indicators, goals and initiatives. For the interviews, 11 meetings were held with 18 managers of the battalions. The strategic map contemplated, from bottom to top, values, perspectives for learning and growth (five objectives), resources (one objective), internal processes (nine objectives), society (six objectives), vision and mission. In total, 42 indicators considered critical and necessary to be monitored were identified, each with specific goals and initiatives. As theoretical contributions, it was observed that the construction of a performance measurement system takes into account the context in which it is being applied, the strategy adopted and the organization's internal processes, in addition to expanding the theme when evaluating performance measurement within of a public security agency. The use of action research with the BSC proved to be adequate as a research method. As practical contributions, we highlight the deepening of the understanding of performance measurement, BSC and strategy by those involved in the research; the possibility of replicating the proposed model in other battalions, in addition to those analyzed; improvement in service delivery, based on customer focus and a performance culture; and for public policy makers and governments, in the sense of the perception of PMPR activities, with the expansion of specific investments and monitoring of the performance of results.

Keywords: Performance measurement. Measurement system. BSC. Action research. PMPR.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO BALANCED SCORECARD.	41
FIGURA 2 - O BSC PARA OS SETORES PÚBLICOS.	46
FIGURA 3 - MODELO DE CONSTRUÇÃO DO BSC PARA O CASO DA PMPR.	51
FIGURA 4 - MAPA ESTRATÉGICO DA PCPR.	54
FIGURA 5 - ETAPAS DA PESQUISA-AÇÃO PARA O CASO.	61
FIGURA 6 - ORGANOGRAMA DA POLÍCIA MILITAR.	66
FIGURA 7 - MAPA ESTRATÉGICO DOS BATALHÕES DE ÁREA.	91
FIGURA 8 - BSC PARA OS BATALHÕES DE ÁREA.	94
FIGURA 9 - EXEMPLO DE FICHA DE REGISTRO DE INDICADOR.	96

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS.....	64
QUADRO 2 - RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS. .	71
QUADRO 3 - RELAÇÃO DE MATERIAL DE BASE.....	72
QUADRO 4 - APLICAÇÃO DA MATRIZ SWOT.....	81

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR POSTO/GRADUAÇÃO....	62
TABELA 2 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR SEÇÃO.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BSC	- <i>Balanced Scorecard</i>
COPOM	- Centro de Operações Policiais Militares
CRPM	- Comando Regional de Polícia Militar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
PCPR	- Polícia Civil do Paraná
PMPR	- Polícia Militar do Paraná
PPA	- Plano Plurianual
RISG	- Regulamento Interno de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 JUSTIFICATIVAS (PRÁTICA E TEÓRICA)	19
1.1.1 Justificativa prática	19
1.1.2 Justificativa teórica	20
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 Objetivo geral	21
1.2.2 Objetivos específicos.....	21
2 REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.1.1 Formas de organização da Administração Pública	24
2.1.2 Sistemas de planejamento e orçamento	26
2.2 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO	29
2.2.1 Sistemas de medição de desempenho	30
2.3 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO	33
2.3.1 Histórico da medição de desempenho no setor público	34
2.3.2 Sistemas de medição de desempenho no setor público	35
2.3.3 Desafios para a implementação do sistema de medição no setor público	37
2.4 FERRAMENTAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO	38
2.4.1 O <i>Balanced Scorecard</i>	39
2.4.1.1 Aplicações do BSC	40
2.4.1.2 Perspectivas do BSC.....	41
2.4.1.3 Aspectos Estruturais do BSC	43
2.4.2 O <i>Balanced Scorecard</i> no setor público	45
2.4.2.1 Construção do BSC no setor público.....	47
2.4.2.2 Modelo de construção do BSC para o caso	51
2.5 ESTUDOS DE BSC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	52
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	56
3.1 QUESTÕES DE PESQUISA	56
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	57
3.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA	58
3.3.1 Seleção dos casos e participantes da pesquisa	61
3.3.2 Entrevistas realizadas	63

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	64
3.5 CONTEXTO DO CASO	65
3.5.1 Sistemas internos	68
3.6 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE	70
3.7 RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	71
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	72
4.1 MATERIAL DE BASE	72
4.2 ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO	73
4.3 PROPÓSITO ORGANIZACIONAL E ESTRATÉGIA	76
4.4 ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO	81
4.5 MAPA ESTRATÉGICO	84
4.5.1 Perspectiva da sociedade	86
4.5.2 Perspectiva dos processos internos	87
4.5.3 Perspectiva de aprendizado e crescimento	88
4.5.4 Perspectiva de recursos financeiros	89
4.5.5 Mapa estratégico para os batalhões de área	90
4.6 DESDOBRAMENTO DO MAPA ESTRATÉGICO	92
4.6.1 Registro dos indicadores de desempenho	95
4.7 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS	103
5.2 CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS	104
5.3 LIMITAÇÕES DE PESQUISA E ESTUDOS FUTUROS	106
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICE 1 – QUESTÕES DAS ENTREVISTAS	113

1 INTRODUÇÃO

A medição de desempenho é uma prática comum em vários setores da indústria e do comércio, bem como do setor público em geral (BITITCI et al., 2012). Isto se dá pelo fato das organizações estarem em constante preocupação em encontrar melhores formas de medir, analisar e reportar suas atividades a fim de obter melhores resultados (CHOONG, 2013).

No que se refere à literatura sobre o tema de medição de desempenho, as pesquisas e estudos passaram a ter maior desenvolvimento a partir da década de 1980, quando críticas aos modelos tradicionais de medição, que contemplavam apenas medidas financeiras ou de produtividade, passaram a ser mais recorrentes (GOSHU; KITAW, 2017); essas críticas recaíam principalmente no fato desses modelos focarem em resultados de curto prazo, incorrendo numa diminuição da qualidade do produto ou do serviço e insatisfação dos clientes (ECCLES, 1991).

Sob essa perspectiva, Goshu e Kitaw (2017) dividem a medição de desempenho em dois momentos: antes e depois de década de 1980, considerando o período posterior como uma revolução; no mesmo sentido, Franco-Santos, Lucianetti e Bourne (2012) definem os modelos de medição de desempenho como tradicionais ou contemporâneos.

Os modelos contemporâneos, além das medidas financeiras analisadas pelos modelos tradicionais, incluem medidas não financeiras, as quais devem estar vinculadas à estratégia da organização (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012) e refletir as mudanças ambientais, consistindo em três elementos: abrangente, estratégico e dinâmico (JANUDIN; MAELAH, 2016); ainda, conforme aqueles autores destacam, o ponto de partida dos modelos contemporâneos foi o advento do *balanced scorecard* (BSC), proposto por Kaplan e Norton (1992).

Como principal finalidade, o BSC foi criado para traduzir os objetivos estratégicos da organização em um conjunto de medidas de ações e de desempenho, relacionados em quatro diferentes perspectivas: financeira, do cliente, processos internos de negócios e crescimento e aprendizado (KAPLAN; NORTON, 2001a).

Apesar de ser dominante na área de medição de desempenho, o BSC também possui críticas quanto à sua aplicação, como a falta de fundamentos teóricos que permitam a validação de sua efetividade em larga escala (MARR;

SCHIUMA, 2003), bem como a não inclusão de alguns elementos externos à organização, por exemplo, os concorrentes (NEELY; GREGORY; PLATTS, 1995).

A vantagem do uso do BSC neste caso, é que a ferramenta permite apoiar a eficiência operacional dos negócios através de melhores processos de tomada de decisão, soluções integradas, relacionar a estratégia às operações e manter um conjunto de medidas equilibradas (TATICCHI; TONELLI; CAGNAZZO, 2010).

Neste ponto, é importante apresentar os principais conceitos de um sistema de medição de desempenho. Neely, Gregory e Platts (1995) definem a medição de desempenho como o processo de quantificar a eficiência e a eficácia da ação; nesta perspectiva, os autores entendem a eficácia como a extensão com que um objetivo em particular é atingido; a eficiência se refere à parcimônia com que os recursos são utilizados no fornecimento do produto ou serviço.

Dessa forma, a medida de desempenho pode ser definida como uma métrica que quantifica a eficiência e a eficácia da ação, e o conjunto de determinadas métricas compõem o sistema de medição de desempenho (NEELY; GREGORY; PLATTS, 1995). Muravu (2021) aponta que a literatura trata os termos métricas e indicadores como sinônimos, consistindo mais em uma questão semântica do que conceitual. Neste trabalho, será adotado o termo indicador para referenciar os elementos das medidas de desempenho.

Por ser um campo ainda em desenvolvimento, Neely (2005) pontua que as pesquisas sobre medição de desempenho estão se encaminhando para como desenvolver sistemas de medição dinâmicos ao invés de estáticos, bem como garantir uma gestão de desempenho organizacional, a despeito de apenas a mensuração do desempenho.

No mesmo sentido, Bititci et al. (2012) destaca que devido às constantes mudanças dos negócios, tendências globais e naturais, e o avanço tecnológico, o contexto organizacional sofre influências diretas, logo, é importante entender a medição de desempenho como um sistema social integrado e holístico, incentivando o aprendizado, não somente o controle de ações.

Além disso, por ter suas bases e fundamentos construídos principalmente a partir das análises de grandes organizações privadas, as estruturas dos sistemas de medição de desempenho necessitam de uma melhor caracterização em diferentes contextos, como o caso do setor público (GOSHU; KITAW, 2017).

Uma grande diferença das organizações privadas para as organizações públicas, é justamente o objetivo financeiro. Como os sistemas de medição de desempenho, em geral, foram projetados com foco no desempenho financeiro, no caso de organizações públicas, o objetivo é principalmente a função social e a missão da organização (MOURA et al., 2019).

Em relação ao uso do BSC em organizações públicas, Kaplan e Norton (2001a) recomendam que a ferramenta deve ser adaptada, tendo como objetivo maior a função social da organização, em que a missão deve ser a perspectiva mais importante, ao invés da perspectiva financeira.

Embora a literatura apresente casos de insucesso da aplicação de sistemas de medição de desempenho em organizações públicas, Muravu (2021) argumenta que esses casos não foram considerados falhas catastróficas, mas que serviram para o desenvolvimento contínuo de novas formas de gerenciamento, bem como para entender e considerar fatores únicos que cada setor apresenta.

Neste contexto, Garengo e Sardi (2020) apontam a necessidade de que os sistemas de medição de desempenho sejam desenvolvidos considerando a cultura e as rotinas comportamentais das organizações públicas, dentro de uma visão holística e integrada, a fim de apoiar o planejamento, controle e previsão de atividades; da mesma forma, é importante que as medições estejam ligadas à estratégia (MURAVU, 2021).

A Polícia Militar do Paraná (PMPR), órgão integrante do sistema de segurança pública, possui como atribuição constitucional o policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública em todo o Estado do Paraná e trabalha no sentido de prevenir que fatos atentatórios contra os direitos de cada cidadão sejam cometidos.

De caráter militar, a PMPR possui como princípio fundamental a hierarquia e disciplina, valores que são continuamente empregados e cobrados dentro da instituição; sua estrutura e organização também são baseadas no militarismo, cujas atribuições de funções e encargos são disciplinadas pelo Regulamento Interno de Serviços Gerais (RISG), aprovado pelo Decreto Estadual n.º 7.339, de 8 de junho de 2010.

A estrutura da corporação é baseada em órgãos de direção, apoio e execução. Dentro dos órgãos de direção, encontra-se a estrutura de Estado Maior da PMPR, a qual possui como atribuições assessorar o Comandante Geral em estudos e planejamentos, coordenação e fiscalização de todas as atividades da

corporação, através de diretrizes, planos e ordens. Aos órgãos de apoio, composto por diretorias com atribuições específicas, cabem as atividades administrativas.

Na parte de execução, encontram-se o Comandos Regionais de Polícia Militar (CRPM), os quais coordenam e supervisionam as atividades dos batalhões de área dentro de sua circunscrição de responsabilidade. Atualmente, a PMPR possui cinco CRPM, estabelecidos em São José dos Pinhais, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel. Subordinados aos CRPM, estão os batalhões de área, divididos por bairros, no caso dos batalhões de Curitiba, e por cidades, para os demais batalhões.

Os batalhões de área são aqueles que irão executar as atividades de policiamento ostensivo geral, com atendimento de ocorrências e patrulhamento. A estrutura do batalhão de área é formada, administrativamente, por um estado maior, e, operacionalmente, por companhias policiais-militares.

Cada batalhão de área possui um comandante, um subcomandante, um estado maior, de três a seis companhias policiais-militares, dependendo do tamanho da área de responsabilidade, e uma equipe tática, para emprego em situações de vulto. É através dos batalhões de área que a maior parte das atividades operacionais é executada, bem como o atendimento de chamadas 190.

Além dos batalhões de área, a PMPR também possui batalhões especializados, que dão atendimento a tipos específicos de ocorrências, como o caso do Batalhão de Trânsito, Batalhão de Operações Especiais, Batalhão de Patrulha Escolar, Batalhão de Polícia Rodoviária, entre outros, subordinados ao Comando Regional Especializado. Esses batalhões também podem ser acionados através do 190, porém, em geral, é o batalhão de área que presta o primeiro atendimento e, havendo necessidade, solicita o apoio da unidade especializada. Neste sentido, este trabalho direciona os estudos dentro do escopo dos batalhões de área da PMPR.

Desde 2013, através da Diretriz n.º 007/13, a PMPR busca implementar um sistema de avaliação de resultados com o objetivo de acompanhar o desempenho operacional das unidades da corporação, de forma a avaliar objetivamente a eficácia das ações realizadas.

Dentre os requisitos dessa avaliação de resultados, a Diretriz estabelece a continuidade: permitindo o acompanhamento através do tempo; imparcialidade: impondo critérios e a isenção de quem avalia ao mesmo tempo em que confere

credibilidade; utilidade: servir para decisões de distinção ou de correção; sistemicidade: abrangendo toda a instituição de forma organizada; e flexibilidade: possibilitando a reorganização dos métodos e objetivos em avaliação.

Dessa forma, para direcionamento das lacunas teóricas apresentadas, bem como para análise do problema, a seguinte questão de pesquisa foi estabelecida: *quais indicadores de desempenho devem ser considerados no desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná?*

1.1 JUSTIFICATIVAS (PRÁTICA E TEÓRICA)

Da mesma forma que as organizações privadas se utilizam de medição de indicadores a fim de apresentar melhores resultados, acompanhar o desempenho de seus funcionários, sua abrangência no mercado e qualidade dos serviços, as organizações públicas também possuem as mesmas necessidades.

Só que neste caso, as organizações públicas, incluindo a PMPR, vão focar principalmente em indicadores de qualidade do serviço, desempenho dos funcionários e redução de custos (MURAVU, 2021); a medição de desempenho no setor público é um tema emergente (BITITCI et al., 2012), neste contexto, a justificativa do presente trabalho se divide em questões práticas e teóricas.

1.1.1 Justificativa prática

O desenvolvimento de medidas de desempenho é uma tarefa valiosa para as equipes de gestão, pois através deste desenvolvimento é possível tornar explícitas as prioridades de desempenho organizacional e expor as diferenças de opinião (NEELY et al., 2000), além de ensinar uma mudança cultural da organização (BOURNE et al., 2002).

A utilização de sistemas de medição de desempenho tem mostrado um papel importante ao facilitar a implementação da estratégia e garantir o desempenho organizacional (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012), uma vez que permite o monitoramento das atividades e a geração de relatórios, a fim de que as informações sejam gerenciadas de maneira efetiva (GARENGO; SARDI, 2020).

Tendo seu principal desenvolvimento baseado em empresas privadas, os sistemas de medição de desempenho foram com o tempo sendo adaptados aos setores públicos, passando de uma perspectiva financeira para uma perspectiva social, demonstrando também efetividade em seu uso (MOURA et al., 2019).

Porém, como destacam Moura et al. (2020), a falta de processos padronizados de avaliação de desempenho no setor público dificulta sua legitimidade, reforçando ainda mais a necessidade de estudos de medidas e indicadores de desempenho dentro do contexto público.

Dessa forma, o presente trabalho se justifica de maneira prática no sentido de apresentar uma proposta de indicadores de desempenho para um órgão público, a PMPR no caso, a fim de que os gestores possuam as informações adequadas de forma que decisões sejam tomadas de maneira rápida e efetiva e que a estratégia esteja integrada a estas ações.

1.1.2 Justificativa teórica

A partir da década de 1980, a medição de desempenho passou ganhar popularidade, tanto na prática, quanto em pesquisas, tendo suas aplicações abrangendo vários setores da indústria e do comércio, bem como de setores públicos (BITITCI et al., 2012).

Com o desenvolvimento de estudos, os trabalhos passaram a convergir de abordagens de controle e indicadores financeiros para o controle estratégico; do controle estratégico, partiu-se para uma abordagem de gestão de recursos humanos e sistemas de informação de maneira integrada (BITITCI et al., 2012); atualmente, os estudos estão se concentrando em modelos preditivos, a fim de que os problemas sejam antecipados e permitam sua resolução de maneira que sejam evitados prejuízos (GARENGO; SARDI, 2020).

A literatura ainda carece de teorias que estabeleçam a estrutura de um sistema de medição de desempenho, sendo necessários mais estudos sobre quais as condições suficientes e necessárias para a caracterização de um sistema de medição de desempenho geral (GOSHU; KITAW, 2017). Essa lacuna decorre principalmente pela falta de uma teoria sólida para a medição de desempenho (CHOONG, 2014).

Os sistemas apresentados na literatura são particulares, para contextos específicos, e principalmente para grandes empresas do setor privado (CHOONG, 2014), neste sentido, é importante que pesquisas também incluam outros setores da economia, como órgãos públicos e organizações não financeiras, além de avaliar o ambiente de outros países, de forma a expandir o tema (GARENGO; SARDI, 2020).

De maneira teórica, o trabalho se justifica ao avaliar o contexto público específico da PMPR, considerando suas características e cultura organizacional, a fim de compreender como o fenômeno ocorre dentro dessa organização, bem como abordar o desenvolvimento de modelos que possam apoiar o planejamento, controle e previsão de cenários futuros.

1.2 OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo propor um sistema de medição de desempenho para o setor público, a partir da literatura existente, utilizando como caso a Polícia Militar do Paraná (PMPR).

A fim de se delimitar o escopo do trabalho, optou-se por considerar somente os batalhões de área neste estudo, os quais exercem a atividade fim, ou seja, os batalhões da PMPR que dão atendimento às ocorrências geradas e exercem o policiamento preventivo e ostensivo.

1.2.1 Objetivo geral

Propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Identificar o contexto organizacional dos batalhões de área da PMPR;
- b) Elaborar um modelo de construção para o sistema de medição de desempenho;
- c) Indicar quais as medidas de desempenho devem ser consideradas no desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo são apresentadas as revisões de literatura sobre a organização da administração pública, medição de desempenho, medição de desempenho no setor público, as principais ferramentas de desempenho e como são utilizadas, assim como são relacionados estudos especificamente na aplicação de medição de desempenho na área de segurança pública.

Esse referencial é importante para a construção de um modelo de sistema de medição de desempenho para o setor público, na área de segurança pública, utilizando-se da literatura mais atual e abrangente no campo, além de se basear em estudos empíricos já publicados e validados.

2.1 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública no Brasil passou por uma série de reformas até chegar ao momento atual. De acordo com Lourenço (2016), até meados do século XIX, o modelo predominante da administração pública era o patrimonialista, caracterizado como o Estado sendo uma extensão do poder do soberano, em que os servidores públicos possuíam *status* de nobreza, e as instituições serviam para atender principalmente as necessidades dos governantes.

No modelo patrimonialista, questões como nepotismo e corrupção eram recorrentes e, com o estabelecimento do capitalismo e da democracia, bem como de princípios de profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, a partir da segunda metade do século XIX, surge o modelo burocrático da administração pública, o qual pressupõe a separação dos interesses pessoais dos gestores das instituições a fim de garantir a satisfação do interesse público (LOURENÇO, 2016).

O modelo burocrático consolidou mudanças principalmente na parte da administração de pessoal, com a implantação de concursos públicos, definição de cargos e salários, e políticas de treinamento e aperfeiçoamento de funcionários públicos (CASTRO; CASTRO, 2014), além de criar estruturas rígidas, com princípios de hierarquia e subordinação, e controle dos processos administrativos (LOURENÇO, 2016).

Ocorre que da mesma forma que o modelo burocrático permitiu a profissionalização e o controle técnico das atividades, a racionalidade extrema dos processos e o excesso de regulamentos e normas fez com que os gestores públicos se voltassem exclusivamente para suas funções internas, perdendo a visão dos serviços prestados à sociedade, incorrendo principalmente em lentidão de processos e redução da eficiência (LOURENÇO, 2016).

Com o avanço da globalização, novas dinâmicas de mercado e a crise fiscal decorrente dos custos para manter a administração pública (LOURENÇO, 2016), na metade do século XX, surgem as primeiras iniciativas para tornar a estrutura estatal mais eficiente e permitir uma resposta frente ao crescimento do Estado, a partir de um modelo gerencial de administração pública (CASTRO; CASTRO, 2014).

Tendo seus principais pressupostos baseados em critérios de eficiência, eficácia, qualidade e desempenho, Lourenço (2016, p. 38) elenca as principais características do modelo gerencial:

- Administração profissional, autônoma e organizada de carreiras;
- Uma maior competição entre as unidades administrativas;
- A disciplina no uso dos recursos;
- A descentralização administrativa;
- Uma maior autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- A garantia da autonomia e do contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- O maior controle dos resultados;
- A ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado;
- O uso de indicadores de desempenho transparentes.

É a partir do modelo gerencial que a administração pública começa a desenvolver planos estratégicos e sistemas baseados em resultados (CASTRO; CASTRO, 2014), orientados principalmente pelos conceitos da nova gestão pública (HOOD, 1995).

2.1.1 Formas de organização da Administração Pública

Em termos jurídicos, Administração Pública se refere ao conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa, compreendendo o Poder Executivo, principal ordenador do Estado, bem como o Poder Judiciário e Legislativo, quando no exercício de atividades administrativas; já a administração pública representa o conjunto de ações que compõem a função administrativa (JUSTEN FILHO, 2014).

De forma a cumprir suas funções, o Estado é organizado através de órgãos e pessoas que exercem atividades previstas constitucionalmente, distribuídos de maneira ramificada e que são divididos entre a Administração Pública direta e indireta do poder público (MARIA SOBRINHO, 2020). A Administração Pública direta contempla os órgãos públicos integrantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a Administração Pública indireta é exercida por entidades criadas pelo Estado, sem titularidade de poderes atribuídos pela Constituição, de forma a auxiliá-lo em suas atividades (MELLO; JUSTEN FILHO, 2014).

Neste ponto, é importante destacar o conceito de desconcentração e descentralização administrativa. A constituição estabelece as competências administrativas dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que caracteriza a centralização de poder, exercidos principalmente pelo chefe do Poder Executivo. A desconcentração ocorre quando há uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica, com a criação de vários órgãos com funções cada vez mais específicas no mesmo ente político, a exemplo de Ministérios da União e secretarias dos Estados e Municípios (JUSTEN FILHO, 2014).

Já a descentralização se caracteriza pela criação de pessoas jurídicas de direito público ou privado que atuarão em nome da Administração Pública, composto por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (MARIA SOBRINHO, 2020).

Conforme Justen Filho (2014) pontua, é na Administração Pública direta que ocorrem os fenômenos de concentração e desconcentração, compreendida necessariamente por órgãos com personalidade jurídica de direito público. Esta conceituação é importante, pois reflete em diferenças no regime jurídico aplicável a cada órgão em suas formas de organização e atuação.

Define-se autarquia como “uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 278). Como exemplos de autarquias, temos as universidades públicas e agências reguladoras. São características das autarquias, conforme Maria Sobrinho (2020, p. 117):

- Criadas por lei;
- Personalidade jurídica pública;
- Capacidade de autoadministração;
- Especialização dos fins ou atividades;
- Sujeição a controle ou tutela.

As fundações públicas são definidas como “pessoas jurídicas de direito público interno, instituídas por lei específica mediante a afetação de um acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública.” (MAZZA, 2019, p. 315). São exemplos de fundações públicas a Funai, Funasa e o IBGE. Como características das fundações públicas, Maria Sobrinho (2020, p. 119) aponta:

- Dotação patrimonial, que pode ser inteiramente do poder público ou semipública e semiprivada;
- Personalidade jurídica, pública ou privada, atribuída por lei;
- Desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social;
- Capacidade de autoadministração;
- Sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da administração direta, nos limites estabelecidos em lei.

De acordo com Maria Sobrinho (2020), as empresas públicas são organizações empresariais de direito privado, sujeitas a um regime jurídico especial, que têm como sócios apenas integrantes do Estado, citando-se, por exemplo, a Caixa Econômica Federal e os Correios; as sociedades de economia mista são sociedades anônimas sujeitas a um regime diferenciado, que se encontram sob o controle de um sujeito estatal, como o Banco do Brasil e a Petrobras.

São características comuns às empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme indica Maria Sobrinho (2020, p. 125):

- Criação e extinção autorizados por lei;
- Personalidade jurídica de direito privado;
- Sujeição ao controle estatal;
- Derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público;
- Vinculação aos fins definidos na lei instituidora;
- Desempenho de atividade de natureza econômica.

Estas caracterizações são importantes para demonstrar que as instituições públicas possuem estrutura diversa umas das outras, além de estarem sujeitas a tipos diferentes de regime jurídico, público ou privado. No caso do escopo deste trabalho, as Polícias Militares dos Estados, por estarem subordinadas às Secretarias de Segurança Pública, são consideradas órgãos da Administração Pública direta dos Estados e Distrito Federal (SILVA JÚNIOR, 2009).

Neste sentido, os órgãos com autonomia administrativa e orçamentária e que concorrem diretamente no setor privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, possuem maior dinamicidade em suas gestões, podendo adequar suas estruturas de acordo com as necessidades. Já os órgãos da Administração Pública direta, por estarem sujeitos a diversas normas e regulamentos de ordenamento jurídico, possuem maiores entraves em iniciativas de mudanças.

2.1.2 Sistemas de planejamento e orçamento

A Constituição Federal, em seu art. 165, estabelece como iniciativa do Poder Executivo os instrumentos de programação orçamentária, compostos pelo plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (BRASIL, 1988). Estes instrumentos se referem aos órgãos da Administração Pública direta, os quais não possuem autonomia orçamentária (GIACOMONI, 2019).

O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, os objetivos e as metas orçamentárias e dos programas de duração continuada, contemplando todos investimentos com prazo superior a um ano de execução. No primeiro ano de

governo, o Executivo deve enviar a proposta do PPA ao Poder Legislativo, o qual, se aprovado, entrará em vigor para os próximos quatro anos (DE TONI, 2016).

A LDO deve traduzir as diretrizes e os objetivos orçamentários, relacionando as metas e prioridades da administração, com vigência de um ano. Incluem-se nessas disposições, as despesas de capital, política salarial, legislação tributária e a gestão de pessoal, as quais servem para orientar a elaboração da LOA (DE TONI, 2016).

Por fim, a LOA dispõe sobre a alocação dos recursos previstos entre os diversos programas, projetos e atividades, de acordo com as diretrizes do PPA e as com as prioridades definidas na LDO, também com vigência anual (DE TONI, 2016).

No caso do Estado do Paraná, a Lei Complementar 231, de 17 de dezembro de 2020, estabelece os instrumentos de programação orçamentários, dispondo sobre a LDO e LOA dos programas de governo elencados no PPA.

Aprovado através da Lei n.º 20.077, de 18 de dezembro de 2019, o PPA do Estado do Paraná para o período de 2020 a 2023, tem como premissas promover de forma sustentável e transparente, as mudanças e o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Estado. Conforme documento, o Estado do Paraná se tornou signatário da ONU em 2019, o que ensejou a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, os quais contemplam de maneira equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental (PARANÁ, 2019).

O plano também apresenta elementos do modelo gerencial da administração pública ao estabelecer princípios como a organização dos propósitos da administração em programas, através de indicadores, iniciativas e metas, integrando o orçamento com ações de transparência (PARANÁ, 2019).

Percebe-se que houve a colaboração de várias áreas de atuação do governo a fim de avaliar o cenário atual e a identificação de problemas. Como o plano indica, foram realizadas reuniões com membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, além da participação da sociedade através de consulta pública (PARANÁ, 2019).

Da mesma forma, são propostas ações de médio e longo prazo, como o texto afirma, em que as iniciativas são conceituadas como a declaração dos objetivos específicos de cada item do plano, detalhadas em o que fazer e como

fazer; as metas das iniciativas indicam onde, quanto e quando se planeja entregar bens e serviços à sociedade (PARANÁ, 2019).

Outras conceituações que o documento apresenta são em relação aos programas, classificados em finalísticos ou de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas finalísticos se referem ao conjunto de iniciativas para alcance dos resultados desejados, cujo desempenho deve ser passível de aferição através de indicadores dos objetivos estabelecidos; os programas de gestão, manutenção e serviços são o conjunto de iniciativas ao apoio, à gestão e à manutenção administrativa da atuação governamental, porém não estão atrelados a um indicador (PARANÁ, 2019).

Para o programa relacionado à segurança pública, o PPA o denomina como segurança com integração, inovação e inteligência, em que o principal objetivo é promover as medidas necessárias à realização da manutenção e preservação da ordem e da segurança pública, com foco na redução da criminalidade e violência no Estado (PARANÁ, 2019). Os objetivos estabelecidos são os seguintes, conforme Paraná (2019, p.219):

- Inovar e aprimorar os procedimentos de segurança que permitam uma atuação mais efetiva quanto à prevenção e repressão de ilícitos;
- Aprimorar a integração entre as organizações da Secretaria de Segurança Pública com órgãos federais, estaduais, municipais e com outras agências e segmentos com afinidades com a segurança pública;
- Integrar sistemas de inteligência para a produção do conhecimento a fim de melhorar a consciência situacional na condução das operações de segurança pública;
- Manter os programas de assistência aos egressos do sistema penitenciário, garantido, ainda, ações de alternativas penais, visando a redução do encarceramento;
- Adotar ações sistêmicas para a implantação da cultura de gestão estratégica objetivando eficácia, eficiência e efetividade das funções de polícia investigativa e polícia judiciária;
- Aumentar a confiança da população, investindo na qualidade dos serviços prestados, fortalecendo a imagem institucional.

Os indicadores estabelecidos para este programa, até o ano de 2023, compreendem as seguintes medidas, com referência aos resultados do final do ano de 2018, relacionadas em Paraná (2019, p.220):

- Crimes violentos letais intencionais (reduzir de 2088 para 2006);
- Furtos e roubos de veículos (reduzir de 25421 para 23488);
- Ocorrências envolvendo tráfico de drogas (aumentar de 11788 para 12760).

As iniciativas e metas estabelecidas para a Secretaria de Segurança Pública, até o ano de 2023, contemplam ações de construção, readequação, reparos e reequipamentos na execução de projetos voltados ao cumprimento dos objetivos propostos, bem como ações de construção, equipamento e capacitação, a fim de efetivar a cultura de polícia comunitária. Para a PMPR, as iniciativas e metas compreendem operações policiais, atividades de correição e cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento (PARANÁ, 2019).

Nota-se, dessa forma, que para os batalhões de área da PMPR, o PPA exige principalmente o aumento de operações policiais em todo o Estado, a fim de melhoria dos indicadores propostos.

2.2 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Tendo seu maior desenvolvimento a partir da década de 1980, a medição de desempenho passou a tratar as medidas não financeiras como algo relevante para os negócios, permitindo que além de medidas puramente relacionadas a custos e lucratividade, outros conceitos fossem agregados (GOSHU; KITAW, 2017). Eccles (1991), em seu manifesto, destacou a necessidade de uma revolução nos sistemas de medição de desempenho dentro das organizações, no sentido de uma mudança profunda na forma como o desempenho é medido nos negócios.

Esta revolução, como o autor pontua, deve dar condições que todas as medidas possuam o mesmo valor na determinação da estratégia, a fim de se manter a competitividade e qualidade dos produtos ou serviços (ECCLES, 1991). No mesmo sentido, Neely, Gregory e Platts (1995) reforçam que a utilização apenas de medidas

financeiras, como o retorno sobre o investimento, induz a uma visão de curto prazo, carece de foco estratégico e não apoia a gestão dos negócios.

Outro argumento para a revolução que Eccles (1991) apresenta, é o avanço da tecnologia de informação, o qual permitiu a geração, disseminação, análise e armazenamento de informações de várias fontes, potencializando seu acesso para mais pessoas de forma rápida e barata. Em contrapartida, é necessário que as organizações criem novas arquiteturas de informação e coloquem em prática a tecnologia para dar suporte à estratégia da organização.

Apesar de as organizações ainda serem muito dependentes de medidas tradicionais baseadas em finanças, a resistência à adoção de novas medidas recai principalmente à falta de consenso sobre quais medidas devem ser utilizadas e quais os critérios de seleção aplicar, uma vez que demanda um empreendimento complexo a ser realizado (MURAVU, 2021).

O desenvolvimento de uma medida de desempenho envolve muito mais que a definição de uma fórmula robusta, incorrendo em um comportamento disfuncional por parte dos indivíduos quando projetada de maneira inadequada (NEELY et al., 1997), ou seja, o simples fato de haver a medição de desempenho dentro da organização não é garantia de sucesso.

O pré-requisito para a melhoria de desempenho é a medição de desempenho (GOSHU; KITAW, 2017), a qual possui como elemento principal as métricas de desempenho, utilizadas para quantificar a eficiência e eficácia das ações e, o conjunto destas métricas, forma um sistema de medição de desempenho (NEELY; GREGORY; PLATTS, 1995).

2.2.1 Sistemas de medição de desempenho

Os sistemas de medição de desempenho devem ser projetados contemplando medidas financeiras e não financeiras de forma a operacionalizar os objetivos estratégicos e, conforme Franco-Santos, Lucianetti e Bourne (2012), devem assumir três condições:

- O papel dos sistemas de medição de desempenho é avaliar o desempenho para informações ou propósitos motivacionais;
- Os sistemas de medição de desempenho compreendem uma infraestrutura de apoio;

- Os sistemas de medição de desempenho envolvem processos específicos de fornecimento de informações, desenho de medidas e captura de dados.

Estas condições são essenciais para se entender o processo de medição de desempenho, o qual, além de medir, monitorar e controlar, busca principalmente a gestão das atividades (TATICCHI; TONELLI; CAGNAZZO, 2010). Neste sentido, os sistemas de medição de desempenho são utilizados para apoiar as organizações em definir e alcançar os objetivos estratégicos e alinhamento de comportamentos e atitudes individuais (POLLANEN et al., 2017).

Ainda, como apontam Bititci et al. (2012), passando de um modelo estático para um modelo dinâmico, os sistemas de medição de desempenho estão mudando seu propósito, em que há uma diminuição no controle e uma ênfase maior para a aprendizagem. Esta mudança se alinha com a visão de uma medição de desempenho baseada também em medidas não financeiras, uma vez que agrega outros elementos essenciais aos negócios.

As características fundamentais dos sistemas de medição de desempenho, baseadas numa abordagem de sistema, são categorizadas por Choong (2014) em termos de: (i) aspectos dos sistemas, (ii) aspectos de medição e desempenho, (iii) recursos dos sistema de medição de desempenho, (iv) *stakeholders* do sistema de medição de desempenho, (v) aspectos de comunicação e informação e (vi) aspectos de gerenciamento.

Em relação aos (i) aspectos do sistema de medição de desempenho, Choong (2014) aponta que dentro da literatura, ainda não há um consenso sobre uma estrutura formal de sistema de medição de desempenho, uma vez que para cada organização, dependendo de suas características internas e do contexto organizacional, podem haver variações em sua utilização, ou seja, apesar de haver certos direcionamentos, não foi estabelecida uma estrutura geral para os sistemas de medição de desempenho que seja aplicável a todos os ambientes de negócios.

Para os (ii) aspectos de medição de desempenho, é importante definir a estrutura de medição e a medição de desempenho como elementos distintos. A medição se refere à quantificação de atributos, devendo ser confiável, precisa e exata; a medição de desempenho está relacionada com a melhoria da eficiência e eficácia dos processos (CHOONG, 2014).

Neste sentido, o propósito dos sistemas de medição de desempenho é a melhoria contínua dos processos (FRANCO-SANTOS et al., 2007), devendo a medição ser operacionalizada antes da medição de desempenho (CHOONG, 2014).

Os (iii) recursos do sistema de medição de desempenho estão relacionados com a medida, a métrica e indicadores (CHOONG, 2014). Os dois primeiros elementos já foram conceituados anteriormente, e neste caso, os indicadores servem como sinais de alerta sobre questões que precisam ser examinadas; enquanto a métrica mede as atividades organizacionais, os indicadores exemplificam o objetivo estratégico (MURAVU, 2021).

Outro fundamento dos sistemas de medição de desempenho são os (iv) *stakeholders*. A literatura destaca a necessidade de entrega de valores não somente aos *shareholders*, mas também aos *stakeholders* (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012; KAPLAN; NORTON, 1992; NEELY; GREGORY; PLATTS, 1995). Essa entrega prioriza o fornecimento de informações aos clientes, além de reforçar o atendimento de um público mais amplo (CHOONG, 2014), bem como permite saber quais as expectativas que os *stakeholders* esperam e se esforçar para alcançá-las (GARENGO; BIAZZO; BITITCI, 2005).

Para os (v) aspectos de comunicação e informação, é importante que o sistema de medição de desempenho permita a comunicação e informação de seus resultados, a fim de que sejam estabelecidos feedbacks e avaliações de desempenho, bem como para o apoio da gestão e tomada de decisão (CHOONG, 2014).

Por fim, dentro dos (vi) aspectos de gerenciamento, Choong (2014) indica que os sistema de medição de desempenho visam uma gestão mais eficaz, através de um sistema equilibrado e dinâmico, o qual permite apoiar os processos de tomada de decisão a partir da elaboração e análise de informações. Este fundamento corrobora com ideia de medição de desempenho como um sistema integrado, amplo e sustentado em aprendizagem contínua (BITITCI et al., 2012).

Apesar de a literatura ainda carecer de teorias que estabeleçam a estrutura de um sistema de medição de desempenho (GOSHU; KITAW, 2017), as ferramentas de desempenho, como o BSC, modelo de excelência empresarial, pirâmide de desempenho, servem para direcionar o planejamento de sistemas de medição de desempenho (MARR; SCHIUMA, 2003; NEELY et al., 2000).

2.3 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A medição de desempenho no setor público surgiu a partir de adaptações dos modelos aplicados no setor privado, sendo desconsiderados em um primeiro momento as particularidades das organizações públicas (MOURA et al., 2019), pois se esperava que os mesmos problemas encontrados para o setor privado seriam compartilhados no setor público, o que se mostrou bem diferente na prática, uma vez que, decorrente de características diversas, os problemas foram ampliados (MURAVU, 2021).

O desenvolvimento de um sistema de medição para o setor público é uma tarefa complexa (MOURA et al., 2020). Elementos como aspectos sociais, restrições orçamentárias, demandas por transparência, responsabilidade e sustentabilidade, são alguns dos desafios a serem relacionados ao se estabelecer o projeto (DAL MAS et al., 2019; MOURA et al., 2020).

A literatura aponta que pesquisas sobre medição de desempenho no setor público estão em constante desenvolvimento e crescimento, impulsionadas principalmente pela implementação de reformas de gestão orientadas para o desempenho, utilizando-se para tanto de indicadores de desempenho, a fim de se buscar formas eficazes de tornar o funcionamento do governo melhor a um menor custo (GAO, 2015).

Nessa linha, a utilização de indicadores no setor público auxilia no monitoramento e impacto de programas, produtos, serviços e atividades diárias (MURAVU, 2021), além de apoiar processos gerais de tomada de decisão e favorecer a utilização de controles internos e externos mais transparentes (GARENGO; SARDI, 2020).

Porém, para o caso das organizações públicas, o contexto organizacional é um fator que deve ser levado em conta no desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho. Diferenças nacionais, culturais, institucionais e organizacionais, irão determinar o propósito, a função e eficácia de cada sistema particular, sendo necessário o entendimento de cada estrutura específica de forma a se estabelecer um sistema adequado (GAO, 2015).

2.3.1 Histórico da medição de desempenho no setor público

De acordo com Muravu (2021), a medição de desempenho no setor público surgiu a partir das décadas de 1960 e 1970, quando as medidas estavam principalmente preocupadas em avaliar aspectos de orçamento e recursos financeiros. A partir de 1970, o foco passou para resultados e realização de objetivos para acompanhar de maneira mais adequada o processo, juntamente com a seleção e apresentação de indicadores sociais.

Já em 1980, aspectos como avaliação de qualidade, melhoria dos serviços públicos, economia, eficiência e eficácia foram incorporados aos modelos, porém ainda se tratava de um desenvolvimento inicial do campo, motivado principalmente pelos conceitos da nova gestão pública (MURAVU, 2021).

As reformas da nova gestão pública destacam a necessidade de melhoria da eficiência e eficácia das organizações públicas através da medição e gestão do desempenho (GARENGO; SARDI, 2020). Sua base foi estabelecida objetivando os seguintes aspectos: desacelerar ou reverter o crescimento de gastos públicos e com pessoal nos governos; ênfase na provisão de serviços em setores locais e imediatos; desenvolvimento da automação na produção e prestação de serviços públicos; e desenvolvimento de uma agenda mais internacional, focada em questões gerais de gestão pública (HOOD, 1991).

Decorre que, entendida como uma ideologia, a nova gestão pública acabou por ser aplicada de maneira diversa em vários países, perdendo-se dessa forma alguns de seus principais conceitos, como a uniformidade global, sendo limitada ao estabelecimento de medidas específicas para cada contexto, ao invés de objetivos gerais (HOOD, 1995).

Apesar de sua importância, a nova gestão pública é criticada atualmente por apresentar noções vazias sobre eficiência, desempenho, transparência, objetivos e resultado, o que incorreu na implementação de sistemas de medição de desempenho que controlam o que a organização realiza e como é realizado, quanto produz e a que custo, porém essa abordagem não favorece a mudança de paradigmas dos modelos tradicionais de administração pública para modelos de gestão (GARENGO; SARDI, 2020).

2.3.2 Sistemas de medição de desempenho no setor público

A partir do momento em que foram sendo desenvolvidos e aplicados vários modelos de medição de desempenho em diferentes organizações públicas, a configuração contextual específica do setor público passou a ser relevante, no sentido de se evitar a adoção direta de modelos do setor privado, sem a adaptação necessária (MURAVU, 2021).

O desenvolvimento dos atuais sistemas de medição de desempenho, além de buscar melhores métodos de medição e uso das informações, passou a ter um foco também na gestão do desempenho, considerando o contexto político e administrativo mais amplo das organizações públicas (GAO, 2015).

Alguns dos principais fatores relacionados à gestão do desempenho se concentram no aprendizado organizacional, descentralização do poder de tomada de decisão e aumento da demanda por informações de desempenho. Tais fatores não abarcam toda as capacidades organizacionais, porém são os que a literatura apresenta como mais relevantes (GAO, 2015).

Em relação à medição, Gao (2015) a separa em dois tipos: medição objetiva e medição subjetiva. A medição objetiva se refere a medidas que podem fornecer informações confiáveis para a tomada de decisão, como indicadores de avaliação, definição de metas e uso de ferramentas de desempenho, como BSC. Um aspecto importante a ser considerado para essas medidas, é que elas afetam diretamente o desempenho organizacional, sendo necessário a avaliação adequada da quantidade de metas e objetivos a serem alcançados. Um número excessivo e complexo pode prejudicar o desempenho (GAO, 2015).

Para a medição subjetiva, são contempladas percepções e atitudes em relação à prestação de serviços, de forma a se verificar se as avaliações são consistentes com os resultados da medição objetiva. Neste caso, o foco é a melhoria de pesquisas de satisfação que meçam melhor as percepções subjetivas dos clientes (GAO, 2015).

Outro ponto importante que os sistemas de medição de desempenho no setor público adotaram é a definição de um planejamento estratégico formal na organização. É fundamental uma visão estratégica claramente definida, com objetivos estratégicos vinculados a resultados mensuráveis (MURAVU, 2021).

Nesta perspectiva, a utilização de indicadores é essencial para o acompanhamento dos resultados e medição do desempenho, os quais devem estar vinculados à estratégia, priorizados em cada dimensão de desempenho organizacional, contemplar medidas financeiras e não financeiras e serem estabelecidos em quantidades gerenciáveis (MURAVU, 2021).

Moura et al. (2019) apresentam alguns fatores que afetam o desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho para o setor público, os agrupando em três grupos: finalidade, *stakeholders* e gestão.

Os fatores relacionados à finalidade refletem a abordagem social que as organizações públicas possuem. Neste quesito, os objetivos das organizações no setor público estão focados nos resultados sociais e são definidos por meio da identificação das necessidades sociais (MOURA et al., 2019).

Para os fatores relacionados aos *stakeholders*, são considerados os requisitos de prestação de contas e influência na organização. Como os *stakeholders* estão ligados aos órgãos públicos por meio de pagamento de impostos, necessidades locais, parcerias e outras motivações, eles podem acabar por influenciar nas decisões organizacionais, sendo uma peça chave no desenvolvimento do projeto de medição de desempenho (MOURA et al., 2019).

Os fatores de gestão estão relacionados com diferentes preocupações no funcionamento das organizações, como a administração de recursos, planejamento a curto e longo prazo e busca pela melhoria contínua, os quais podem ser influenciados por questões políticas e econômicas, restrição orçamentária, pressão social, entre outros aspectos (MOURA et al., 2019).

Neste sentido, ao se projetar um sistema de medição de desempenho, é importante que a organização pública entenda em que medida esses fatores a afetam, incluindo sua legitimidade, as demandas dos *stakeholders*, os parâmetros organizacionais e como eles se relacionam entre si (MOURA et al., 2020).

Outro aspecto que tem se destacado na literatura, é a utilização de *benchmarking* ao se projetar o sistema de medição de desempenho. A comparação de processos e procedimentos entre diferentes organizações públicas permite o compartilhamento de diferentes abordagens, o refinamento de técnicas e o desenvolvimento de habilidades apropriadas ao serviço, melhorando o desempenho organizacional (MURAVU, 2021).

2.3.3 Desafios para a implementação do sistema de medição no setor público

Apesar do desenvolvimento crescente de projetos de sistemas de medição de desempenho para o setor público, a literatura aponta alguns desafios atrelados a sua implementação, que devem ser considerados durante seu estabelecimento.

Dentre esses desafios, Gao (2015) cita que a medição de desempenho não pode ser utilizada para melhorar simultaneamente o desempenho gerencial e a responsabilidade política, uma vez que esses elementos são opostos. Dar uma maior independência aos gerentes, objetivando sua eficiência, pode acabar por prejudicar a conformidade política dos processos burocráticos estabelecidos, incorrendo no não atendimento a determinadas diretrizes governamentais.

Além disso, a mudança de uma cultura tradicional da organização pública para uma cultura de gestão baseada em desempenho requer uma liderança comprometida, com considerável experiência e disposição para realizar os investimentos necessários (GAO, 2015).

Muravu (2021) também destaca que a utilização de indicadores no setor público muitas vezes não reflete a verdade objetiva; ampliam certos aspectos do desempenho e diminuem a importância de outras atividades de gestão; e por se basear em dados subjetivos em suas avaliações de satisfação, nem sempre esses indicadores vão fornecer uma imagem adequada do desempenho da organização.

O avanço da tecnologia facilita a coleta, registro e disponibilização de informações, porém há a necessidade de profissionais qualificados e experientes na área de análise de indicadores, identificação de dados apropriados e determinação de como esses dados devem ser utilizados e como se relacionam com outros indicadores, a fim de fornecer aos tomadores de decisão e *stakeholders* informações significativas (MURAVU, 2021).

Outros fatores apontados por Kaupa e Atiku (2020), são a falta de consulta, falta de flexibilidade, alto nível de conformidade com o processo, existência de cultura de silo, má comunicação e treinamento insuficiente dos gestores.

A falta de consulta e a má comunicação, são elementos que Kaplan e Norton (2004) destacam como críticos, sendo necessária a comunicação eficaz e envolvimento de toda a organização, em que a visão e a estratégia devem ser esclarecidas e informadas para todos os níveis organizacionais, indicando o que

deve ser feito e quais seus impactos, incorrendo em mal-entendidos e não cumprimento de metas no seu não atendimento.

A falta de flexibilidade está relacionada com o aspecto rígido que algumas instituições públicas apresentam, baseadas principalmente em diretrizes e normas internas, dificultando a adoção de mudanças. Para que haja uma aplicação adequada do sistema de medição de desempenho, é importante que a organização invista em práticas que facilitem e incentivem o desempenho esperado, ao invés de focar em procedimentos associados a regras inflexíveis, o que leva à conformidade dos processos, ou seja, os funcionários são desestimulados a buscar uma inovação nos processos (KAUPA; ATIKU, 2020).

A cultura de silo foi outro fator observado como um obstáculo na implementação do sistema de medição de desempenho. Departamentos que trabalham isoladamente tendem a não contribuir no trabalho em equipe e resistem na adoção de metas organizacionais, sendo uma das principais causas da ineficácia organizacional (KAUPA; ATIKU, 2020).

Uma forma de minimizar a ocorrência de departamentos isolados, é investir no treinamento adequado dos principais gestores, visando a aplicação do sistema de medição de desempenho de maneira abrangente e alinhada, de forma que se alcance o engajamento necessário da organização como um todo (KAUPA; ATIKU, 2020).

Mesmo com esses desafios, eles não são intransponíveis, e a literatura reforça a utilização da medição de desempenho com o objetivo de melhorar a qualidade de prestação de serviço, fortalecer o desempenho organizacional e garantir a responsabilização do setor público (MURAVU, 2021).

2.4 FERRAMENTAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Várias ferramentas de medição de desempenho foram desenvolvidas com o objetivo de direcionar o desenho de um sistema de medição de desempenho, dentre os principais, como apontam Marr e Schiuma (2003), encontram-se o *balanced scorecard*, a pirâmide de desempenho, o modelo de macro processo e o prisma de desempenho.

Estas ferramentas são entendidas como medições de desempenho contemporâneas, uma vez que se utilizam de medidas financeiras e não financeiras

em suas estruturas, e estão diretamente relacionadas com a estratégia da organização (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012).

Em sua revisão de literatura, Taticchi, Tonelli e Cagnazzo (2010) apontam a dominância das citações em trabalhos de pesquisas que referenciam a utilização do BSC dentro das organizações. Essa dominância é explicada principalmente pela ferramenta possibilitar a tradução dos objetivos estratégicos em um conjunto de ações e medidas de desempenho, além de apoiar o processo de tomada de decisão e providenciar o controle sobre os níveis mais baixos da hierarquia organizacional (BRAZ; SCAVARDA; MARTINS, 2011).

A sua abrangência também é verificada em órgãos públicos, como em setores de saúde, educação e governos locais, uma vez que permite o controle das atividades e providencia um sistema interativo com os diferentes *stakeholders* a fim de suplantar as assimetrias de informação na tomada de decisão (GAO, 2015). No entanto, a aplicação do BSC em setores públicos requer uma adaptação no modelo de empresas privadas, dadas as diferenças das estruturas internas e externas dos ambientes (GARENGO; SARDI, 2020).

2.4.1 O *Balanced Scorecard*

De acordo com Kaplan e Norton (1997), 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”. Neste sentido, o objetivo do BSC é alinhar todos os esforços da empresa a fim de que se entenda e trabalhe no mesmo sentido da missão, visão e estratégia da organização.

Kaplan e Norton (1997) ainda definem que o desempenho organizacional é medido pelo BSC por meio de quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. Trata-se não de uma ferramenta de controle, mas sim um sistema de comunicação e aprendizado.

2.4.1.1 Aplicações do BSC

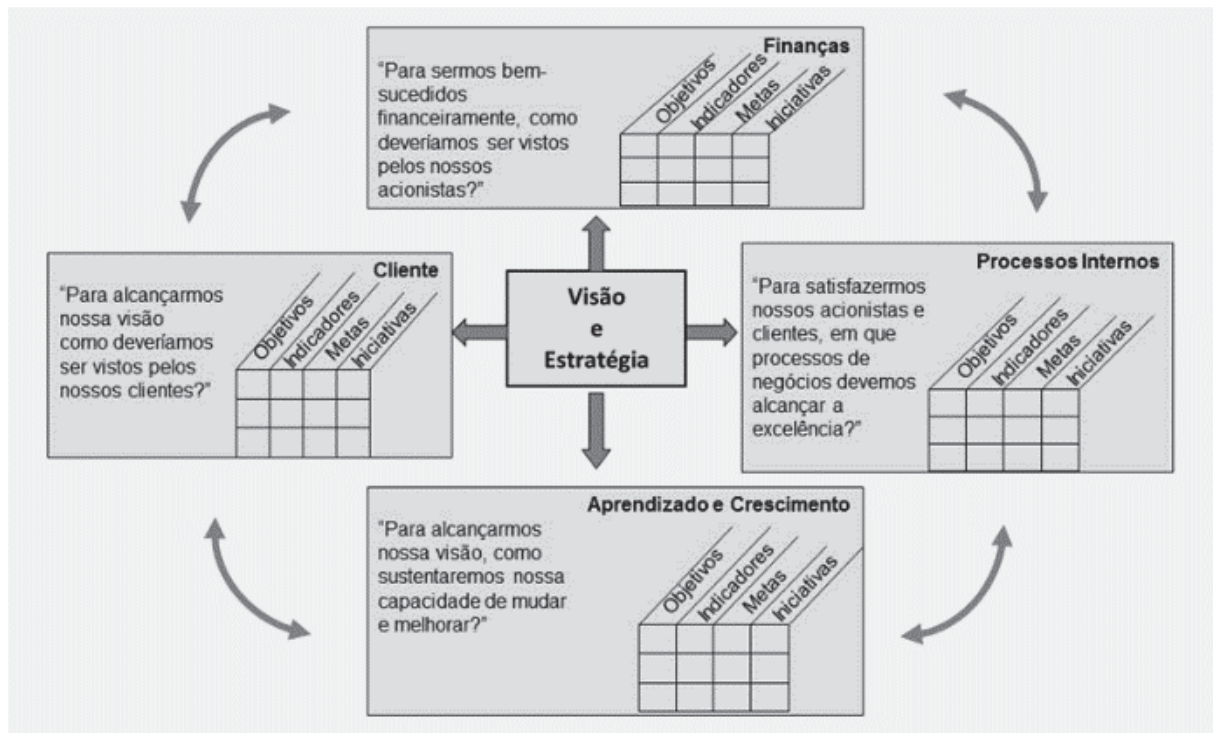
Dentre as propostas do BSC, Kaplan e Norton (1997, p. 20) elencam as seguintes aplicações:

- Esclarecer e obter consenso em relação à estratégia;
- Comunicar a estratégia a toda a empresa;
- Alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia;
- Associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais;
- Identificar e alinhar as iniciativas estratégicas;
- Realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas;
- Obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la.

O principal benefício da aplicação do BSC é justamente a capacidade de comunicação, em que a visão e a estratégia da empresa são esclarecidas e traduzidas em objetivos e indicadores. Os pontos mais críticos da empresa são destacados e informados para todos os níveis organizacionais, indicando o que deve ser feito e quais seus impactos (KAPLAN; NORTON, 2001b).

A Figura 1 apresenta os elementos de um processo de *scorecard* e como eles estão relacionados com a visão e estratégia da organização, a partir das perspectivas financeira, dos clientes, dos processos internos e do aprendizado e crescimento:

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO BALANCED SCORECARD.



FONTE: Kaplan e Norton (1997, p. 10).

2.4.1.2 Perspectivas do BSC

Como já mencionado anteriormente, o desempenho organizacional é medido através de quatro perspectivas, as quais são apresentadas a seguir:

- **Perspectiva Financeira**

De acordo com Kaplan e Norton (1997), os objetivos financeiros representam as metas de longo prazo da empresa, que basicamente se concentram no retorno positivo do capital investido. O BSC torna explícito o objetivo financeiro, permitindo que os executivos definam os indicadores que avaliarão o sucesso a longo prazo da empresa. É importante ressaltar que dentro das demais perspectivas, todos os objetivos deverão estar associados à consecução de um ou mais objetivos da perspectiva financeira, isto porque "toda medida selecionada para um *scorecard* deve fazer parte de uma cadeia de relações de causa e efeito que termina em

objetivos financeiros e representa um tema estratégico para a unidade de negócios” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 65).

- Perspectiva dos Clientes

A perspectiva de clientes permite que a organização identifique claramente os segmentos de clientes e nichos de mercado que escolheram para competir, bem como definir um conjunto de medidas de desempenho nesses segmentos alvo. Kaplan e Norton (1997) indicam que os resultados essenciais para os clientes são os fatores críticos para que os clientes mudem ou permaneçam fiéis aos seus fornecedores.

Permite, ainda, que as empresas tenham alinhadas suas medidas essenciais de resultados relacionadas aos clientes, como satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade. Logo, a perspectiva dos clientes traduz a missão e a estratégia da empresa em objetivos específicos para segmentos focalizados de clientes e mercados que podem ser comunicados a todos da organização. (KAPLAN; NORTON, 1997).

- Perspectiva dos Processos Internos

Para Kaplan e Norton (1997), é através desta perspectiva que são identificados os recursos e capacidades necessárias para que a empresa alcance a excelência. É a partir dos processos internos que são criadas e cumpridas as proposições de valores para os clientes; os indicadores desta perspectiva impactam diretamente nos clientes e resultados financeiros (KAPLAN; NORTON, 2004).

- Perspectiva de Aprendizado e Crescimento

Os objetivos desta perspectiva apresentam como pessoas, tecnologia e clima organizacional se relacionam para sustentar a estratégia. Estes indicadores impactam diretamente nos processos internos, clientes e desempenho financeiro (KAPLAN; NORTON, 2004). A partir de suas experiências na aplicação de BSC em diversas empresas, Kaplan e Norton (1997) dividem a perspectiva de aprendizado e

crescimento entre (i) capacidades dos funcionários; (ii) capacidades dos sistemas de informação e; (iii) motivação, *empowerment* e alinhamento.

No âmbito das capacidades dos funcionários, os autores informam que a satisfação, a retenção e a produtividade daqueles são medidas essenciais para sua avaliação. Já no que se refere às capacidades dos sistemas de informação, é possível afirmar que elas avaliam a disponibilidade atual das informações relativamente às necessidades previstas. A motivação, o *empowerment* e o alinhamento tratam da possibilidade do funcionário em agir no melhor interesse da empresa. Logo, esse vetor, ainda segundo os autores, focaliza o clima organizacional para a motivação e a iniciativa dos funcionários (KAPLAN; NORTON, 1997).

2.4.1.3 Aspectos Estruturais do BSC

Para o desenvolvimento do BSC, Martins et al. (2012) sugerem que as seguintes etapas sejam atendidas inicialmente:

- i) Definição de missão, visão e valores;
- ii) Diagnóstico do ambiente interno e externo;
- iii) Formulação estratégica;
- iv) Mapa estratégico;
- v) Implementação estratégica;
- vi) Controle estratégico.

Em relação à missão, visão e valores, Kaplan e Norton (2004) os consideram como o propósito da organização, ou seja, o que a organização é, onde se deseja chegar e quais os valores que pautam suas ações. A missão representa o porquê da organização existir; a visão, o que a organização deseja ser no futuro; e os valores são os princípios e crenças norteadoras de atitudes e decisões dos indivíduos dentro da organização (KAPLAN; NORTON, 2004).

Com o propósito estabelecido, é necessário realizar o diagnóstico do ambiente interno e externo da organização, a fim de se identificar os fatores que podem influenciar o contexto organizacional e buscar o ajuste necessário (MARTINS et al., 2012). Para esta etapa, Van der Heijden (2009) recomenda a utilização da

matriz SWOT, de forma que sejam identificadas as forças e fraquezas internas da organização e as oportunidades e ameaças externas.

Além disso, a avaliação de fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ecológicos, legais e internacionais, conhecida como análise Pesteli, também devem ser levados em consideração no mapeamento do ambiente externo (MARTINS et al., 2012), uma vez que podem impactar no desenvolvimento das ações organizacionais.

A formulação estratégica compreende como a organização irá se posicionar em seu ambiente a partir dos diagnósticos anteriores realizados e através da definição de planos de ação (MARTINS et al., 2012). Considerando as perspectivas do BSC e a limitação de recursos, é importante que a organização determine quais recursos serão priorizados (VAN DER HEIJDEN, 2009).

Neste ponto, Kaplan e Norton (2004) destacam que os sistemas de medição de desempenho devem se concentrar na estratégia da organização, e ao se projetar os indicadores para a criação de valor a longo prazo, é fundamental estabelecer os parâmetros críticos que representam a estratégia definida.

Os autores também consideram que os indicadores estratégicos podem ser vistos como uma série de relações de causa e efeito entre os objetivos das quatro perspectivas (KAPLAN; NORTON, 2004), ou seja, cada elemento de uma perspectiva deve estar relacionado com as demais perspectivas de forma alinhada e integrada, a fim de colaborar com a criação de valor. A representação gráfica dessas conexões entre os elementos das perspectivas resulta no mapa estratégico e como a organização pretende criar valor para seus acionistas.

Por fim, após a definição do mapa estratégico, é necessária a implementação do BSC, através da realização das ações traçadas com foco na obtenção dos resultados. A garantia de que os objetivos estão sendo alcançados será realizada pelo controle estratégico, em que, à medida que as ações são realizadas, é feita avaliação dos indicadores de desempenho de maneira constante e dinâmica, de forma a possibilitar a padronização, aperfeiçoamento e aprendizado das ações (MARTINS et al., 2012).

2.4.2 O *Balanced Scorecard* no setor público

A literatura aponta o BSC como a ferramenta mais utilizada para a gestão de desempenho dentro das organizações públicas (GARENGO; SARDI, 2020; KAPLAN; NORTON, 2001a; MOURA et al., 2019; NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012), isto decorre principalmente pelo fato de o BSC permitir a seleção de múltiplas medidas de desempenho relacionadas com os objetivos estratégicos e integra as medidas financeiras e não financeiras dentro de diferentes perspectivas (GAO, 2015).

Porém, ao contrário do esperado, em que os desafios encontrados para o desenvolvimento de modelos de medição de desempenho para empresas privadas seriam os mesmos para o setor público, as dificuldades foram ampliadas, devido às características únicas e mais complexas deste setor (MURAVU, 2021).

Neste sentido, considerando as diferenças entre o setor público e privado, foi necessária uma adaptação do modelo tradicional do BSC a fim de que as complexidades das organizações públicas também fossem atendidas (GARENGO; SARDI, 2020).

Kaplan e Norton (1997) argumentam que para os órgãos públicos, a perspectiva financeira representa uma limitação, no sentido da necessidade em se manter os gastos dentro dos limites orçamentários, entretanto, o sucesso dessas organizações não deve ser avaliado no quesito de atendimento de restrições de orçamento, mas sim na qualidade em que elas atendem às necessidades de seus clientes.

Considerando que a perspectiva financeira não é o objetivo principal das organizações públicas, o modelo do BSC para o setor público estabelece que a missão da organização ou seu objetivo social deve estar no topo do *scorecard*. Logo abaixo, os demais objetivos são direcionados para a melhoria do objetivo principal e comunicação da missão à longo prazo da organização (KAPLAN; NORTON, 2001a).

Ainda, conforme os autores, as organizações públicas que implementaram o BSC com sucesso, consideraram os contribuintes e a sociedade como os níveis mais altos dentro do *scorecard*, mantendo a perspectiva financeira ao final (KAPLAN; NORTON, 2001a). Uma adaptação desse modelo é apresentada na Figura 2:

FIGURA 2 - O BSC PARA OS SETORES PÚBLICOS.



FONTE: Adaptado de Niven (2008, pg. 32).

O desenvolvimento do BSC para o setor público segue a mesma lógica do BSC aplicado às empresas privadas, com algumas diferenças em relação à definição das perspectivas e consequentes indicadores. Conforme Niven (2008), o órgão público existe para servir uma proposta maior, por este motivo a missão é apresentada ao topo do BSC.

No mesmo sentido, a perspectiva dos clientes deve ser elevada, pois o foco é servir às necessidades do cliente a fim de alcançar a missão; logo abaixo, a perspectiva dos processos internos serve para identificar os processos que levam a melhores resultados aos clientes; em seguida, na perspectiva de aprendizado e crescimento, serão identificadas as habilidades e ferramentas necessárias para os funcionários, bem como reforçado o alinhamento e clima organizacional indispensáveis; por fim, a perspectiva financeira demonstra como a organização opera com consciência de custos (NIVEN, 2008).

A estratégia é o núcleo do BSC, sendo entendida, para o caso dos órgãos públicos, como as prioridades que a organização planeja seguir para alcançar sua

missão, consistentes com seu contexto e encaixadas em um esforço para responder efetivamente aos seus desafios e oportunidades (NIVEN, 2008).

Alguns autores apontam que o uso do BSC adaptado para as organizações públicas não é tão adequado, devido à dificuldade em estabelecimento de relações causais eficientes, o que poderia prejudicar o potencial da gestão de desempenho dentro da organização (MOURA et al., 2020; NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012), porém, neste caso, por se tratar de um modelo conceitual, cada organização pode realizar as adaptações necessárias dentro do modelo que façam sentido, dada sua estrutura, bem como se adequem à sua cultura e missão (MURAVU, 2021).

2.4.2.1 Construção do BSC no setor público

O desenvolvimento do BSC para o setor público requer algumas adaptações do modelo original, Niven (2008) sugere os seguintes passos para a construção do plano:

i) Reunir materiais de base:

Nesta primeira etapa, o autor recomenda a busca de documentos institucionais, como organogramas e declarações de propósito, além de relatórios anteriores ou estudos de consultorias já realizados, de forma a embasar o estudo inicial para a construção do BSC.

ii) Providenciar educação em BSC:

Kaplan e Norton (1997) reforçam a necessidade do alinhamento estratégico, de cima para baixo, em que todos os funcionários, altos executivos e conselhos de administração compreendam a estratégia adotada e o comportamento necessário para alcançar os objetivos estabelecidos. A falta de comunicação e alinhamento podem prejudicar a adoção do BSC e consequentemente a implementação da estratégia (NIVEN, 2008).

iii) Desenvolver ou confirmar o propósito organizacional:

Caso a organização ainda não tenha estabelecido sua missão, visão e valores, será necessária uma discussão inicial com as equipes executivas a fim de definir o propósito organizacional, uma vez que é através desses elementos que as ações serão direcionadas (NIVEN, 2008).

iv) Conduzir entrevistas executivas:

Nesta etapa será realizada a primeira reunião para abordar pontos específicos sobre a estratégia da organização, no sentido de como ela é vista e entendida, além de serem abordados os problemas mais críticos do ponto de vista do cliente, de forma a se direcionar o mapa estratégico. Estas entrevistas podem ser conduzidas com altos executivos, equipes de gestão e demais departamentos (NIVEN, 2008).

Um ponto importante a ser discutido nestas entrevistas, é qual a estratégia a organização irá seguir, caso já não tenha sido estabelecida. De acordo com Kaplan e Norton (2004), a estratégia descreve como a organização pretende criar valor para seus acionistas, clientes e cidadãos. No caso de empresas privadas, o desempenho financeiro é o critério definitivo de sucesso; para o setor público, é o desempenho no cumprimento da missão.

Dentre as estratégias a serem adotadas, Kaplan e Norton (2004) apontam que, em geral, as organizações implementam ao menos um de quatro tipos de estratégia: baixo custo, liderança no produto, soluções para os clientes e aprisionamento de sistemas. Ao definir sua abordagem estratégica, a organização deve desenvolver seus mapas estratégicos específicos, que representem sua criação de valor e crie o alinhamento necessário entre as perspectivas.

Como destaca Marr (2009), o principal objetivo do setor público é entregar serviços aos seus clientes, dessa forma, em geral, a estratégia de soluções para os clientes é a que melhor se adapta ao alcance deste objetivo, uma vez que ela enfatiza a construção de relacionamentos duradouros com os clientes através de soluções customizadas (KAPLAN; NORTON, 2004).

Martins et al. (2012) entendem a estratégia como um processo emergente de aprendizado e adaptação da organização, no qual o ambiente interno (recursos, capacidades, conhecimentos) deve estar alinhado com o ambiente externo (política,

economia, sociedade, tecnologia, concorrentes), de forma a permitir o atendimento dos interesses do maior número de *stakeholders*.

Da mesma forma, Niven (2008) define que a estratégia para o setor público representa as amplas prioridades adotadas por uma organização em reconhecimento de seus ambientes operacionais, em busca das suas missões, ou seja, é o estabelecimento dos pontos críticos a serem abordados, considerando os ambientes em que operam, a fim de alcançar seus objetivos.

Neste sentido, a definição de estratégia adotada neste trabalho pode ser entendida como a escolha de uma abordagem estratégica (baixo custo, liderança no produto, soluções para os clientes e aprisionamento de sistemas), em que a organização deve buscar diagnosticar e alinhar seus ambientes de operação (interno e externo), através de um processo contínuo de aprendizado e adaptação, com o objetivo de cumprir sua missão.

v) Desenvolver o mapa estratégico:

Os mapas estratégicos são representações visuais das ligações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos definidos em cada perspectiva do BSC (MARR, 2009). Esses objetivos traduzem as prioridades estratégicas orientados para o que deve ser feito para execução da estratégia e geralmente começam com um verbo de ação (NIVEN, 2008).

Neste ponto, deve ser definido quais perspectivas irão compor o mapa estratégico e de que forma elas serão dispostas e nomeadas dentro do mapa. De acordo com Niven (2008), a maior parte das organizações públicas utiliza as quatro perspectivas do BSC, porém algumas as renomeiam, ou subtraem a perspectiva financeira, de acordo com suas necessidades.

Em seguida, devem ser desenvolvidos os objetivos dentro de cada perspectiva no mapa estratégico. Para a perspectiva de cliente, Niven (2008) recomenda que seja estabelecida uma discussão em torno de duas perguntas principais: quem é o seu cliente e o que o cliente espera da organização. Definidas estas questões, a organização está em condições de identificar os objetivos que geram valor aos seus clientes (KAPLAN; NORTON, 2004).

Os objetivos da perspectiva interna são responsáveis por produzir e fornecer a proposição de valor para os clientes e melhoraria dos processos organizacionais

(KAPLAN; NORTON, 2004). Para estabelecer esses objetivos, é fundamental entender os clientes, sua composição, desejos, preferências e tendências e manter um processo contínuo de inovação (NIVEN, 2008).

Para a perspectiva de aprendizado e crescimento, é importante que a organização se concentre em identificar capacidades específicas e atributos imprescindíveis para a execução dos processos internos críticos da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2004). Esta perspectiva pode ser dividida em três áreas: capital humano, para alinhamento das pessoas com a estratégia; capital da informação, que consiste na disponibilidade de informações necessárias para apoiar a estratégia; e capital organizacional, para a criação da cultura necessária de mudança e crescimento (NIVEN, 2008).

Por fim, os objetivos da perspectiva financeira devem demonstrar como a organização está providenciando seus serviços de maneira que equilibre efetividade com eficiência e consciência de custos (NIVEN, 2008).

vi) Desenvolver medidas de desempenho:

Os objetivos estabelecidos serão traduzidos em indicadores, os quais irão medir e comunicar o desempenho em relação aos resultados esperados. Niven (2008) aponta que, tradicionalmente, existem três tipos de medidas de desempenho: medidas de entrada, medidas de saída e medidas de resultado.

As medidas de entrada são as mais simples, pois fornecem informações limitadas para a tomada de decisão, compreendendo principalmente quantidade de recursos, estoques, ou tempo de entrega. As medidas de saída, também conhecidas como medidas de atividade, rastreiam o número de pessoas atendidas, serviços prestados ou unidades produzidas (NIVEN, 2008).

Essas duas primeiras medidas demonstram os esforços gastos e números atendidos, porém revelam pouco sobre se as necessidades do cliente estão sendo atendidas, o que será respondido pelas medidas de resultado (NIVEN, 2008).

vii) Estabelecer metas e priorizar iniciativas:

As metas representam o resultado desejado para cada indicador estabelecido (NIVEN, 2008), porém essas metas não serão alcançadas apenas

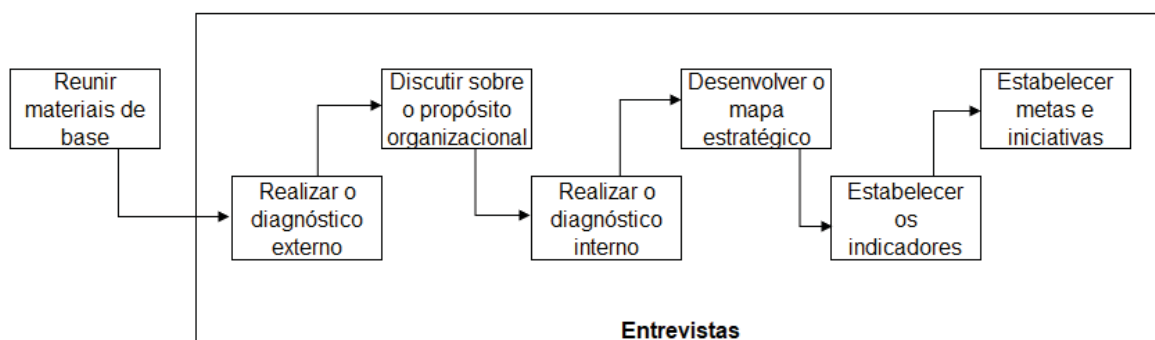
porque foram identificadas, é necessário um conjunto de programas que criarão as condições necessárias para a realização das metas de todos os indicadores. Esses programas são denominados como iniciativas estratégicas (KAPLAN; NORTON, 2004).

Para cada indicador do BSC, a organização precisa estabelecer as iniciativas estratégicas necessárias para alcance das metas. As iniciativas irão criar os resultados, sendo que dessa forma, a execução da estratégia será gerenciada por meio do acompanhamento das iniciativas estratégicas (KAPLAN; NORTON, 2004).

2.4.2.2 Modelo de construção do BSC para o caso

Considerando o caso específico deste estudo, bem como o referencial teórico abordado sobre o BSC e o BSC aplicado ao setor público, foi possível estabelecer um modelo para a construção do BSC para os batalhões de área da PMPR, conforme apresentado na Figura 3:

FIGURA 3 - MODELO DE CONSTRUÇÃO DO BSC PARA O CASO DA PMPR.



FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

Os passos sugeridos por Niven (2008) levam em consideração uma organização que pretende criar e implementar o BSC para o setor público, através da formação de uma equipe específica que irá direcionar as ações. Neste trabalho, como o objetivo é propor um BSC, sem a sua implementação, algumas etapas foram suprimidas e outras adequadas, além de ser incluídas algumas etapas propostas por Martins et al. (2012). A seguir, são detalhadas as etapas do modelo:

- i) **Reunir material de base:** busca-se reunir o material de base, como diretrizes, regulamentos e normativas que a PMPR utiliza para determinar suas atividades, além de outras fontes de informações, a fim de fundamentar o estudo.
- ii) **Realizar o diagnóstico externo:** nesta etapa será aplicada a análise Pesteli, de forma a se avaliar o ambiente externo e como ele pode influenciar nos batalhões de área.
- iii) **Discutir sobre o propósito organizacional:** a partir de discussões com gestores dos batalhões de área, será avaliada a missão, visão e valores da PMPR, bem como definir a estratégia a ser seguida.
- iv) **Realizar o diagnóstico interno:** Com elementos anteriores definidos, aplica-se a matriz SWOT para diagnóstico do ambiente interno, buscando identificar fatores críticos para o cumprimento da missão.
- v) **Desenvolver o mapa estratégico:** nesta etapa serão definidas as perspectivas a ser utilizadas, nomenclaturas e quais objetivos estratégicos irão compor cada perspectiva.
- vi) **Estabelecer os indicadores:** para cada objetivo criado, deve-se estabelecer os indicadores que irão medir o resultado esperado.
- vii) **Estabelecer metas e iniciativas:** por fim, para cada indicador, deve ser definida uma meta a ser alcançada e quais iniciativas irão dar suporte para o alcance do resultado.

Estas etapas foram consideradas dentro do contexto estudado, de forma a permitir uma melhor aplicação do BSC. Destaca-se que entre as etapas ii e vii, todas devem ser trabalhadas a partir de entrevistas com gestores dos batalhões de área, com o intuito de se buscar um panorama geral dentre as discussões.

2.5 ESTUDOS DE BSC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como exemplos de aplicação do BSC em órgãos públicos no Brasil, em geral, quando implementados na Administração Pública direta, o propósito organizacional se encontra no topo do mapa estratégico, seguido das perspectivas do BSC, variando na ordem em que estão dispostas e nomenclaturas.

Ao avaliar a aplicação do BSC nos Ministérios Públicos dos Estados, Bemfica e Callado (2019) investigaram as peculiaridades e adaptações dos mapas estratégicos implementados nos órgãos. De forma geral, as quatro perspectivas foram utilizadas, seguindo a mesma ordem sugerida por Kaplan e Norton (2001a), porém com a perspectiva de clientes renomeada para sociedade/impactos sociais, e a perspectiva financeira para orçamentária.

Os autores também observaram que o propósito organizacional, missão, visão e valores, estava contemplado ao topo da estrutura, mantendo-se a relação de causa e efeito, a qual parte da perspectiva orçamentária apresentada na base, para a perspectiva da sociedade, ao topo do mapa estratégico (BEMFICA; CALLADO, 2019).

Em estudo semelhante, Farias et al. (2021) avaliaram a aplicação do BSC nos Tribunais de Justiça dos Estados, observando que a estrutura básica dos mapas estratégicos contemplam três perspectivas: sociedade, processos internos e recursos; além de que, a perspectiva sociedade se mantinha como primeira, e de recursos por último dentro do mapa. Da mesma forma, o propósito organizacional, na maior parte dos casos, é apresentado ao topo da cadeia de causa e efeito.

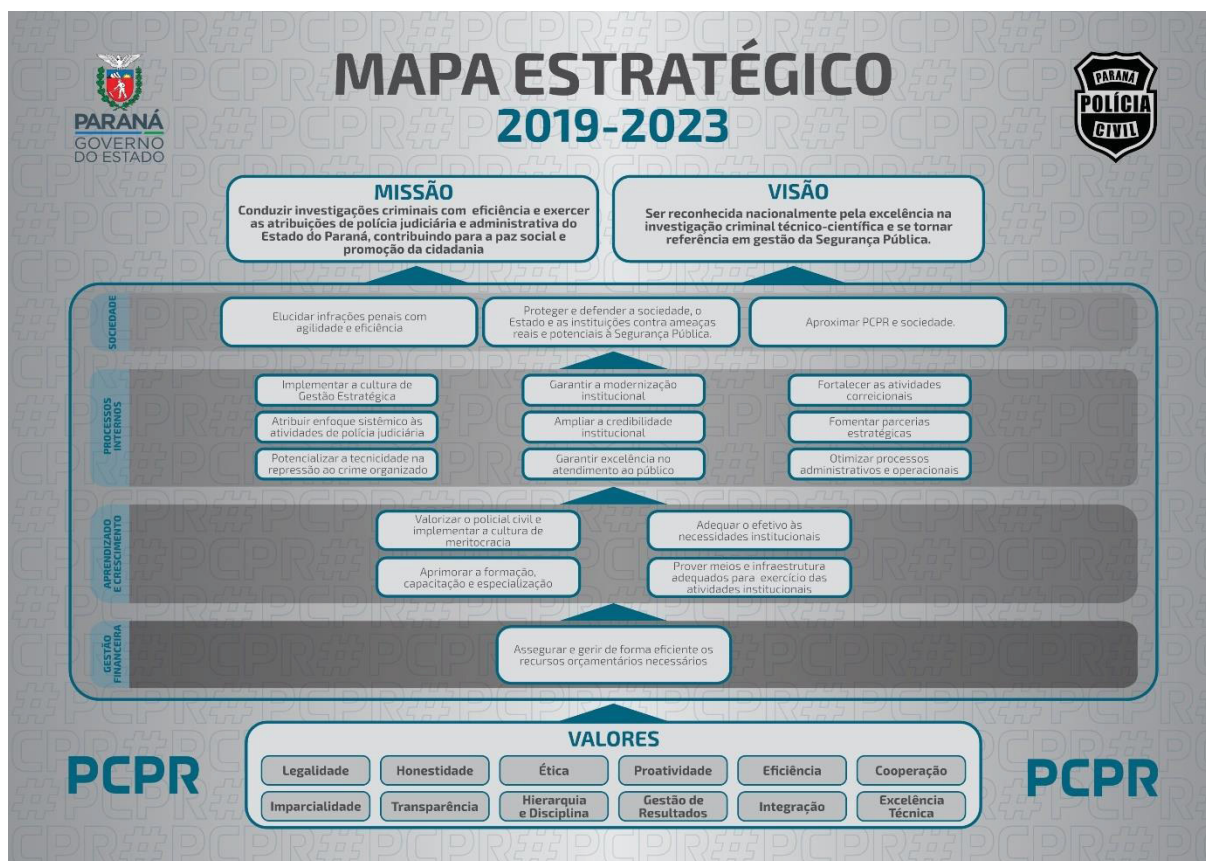
Neste caso, a perspectiva de clientes foi renomeada como sociedade, uma vez que os objetivos desta perspectiva estão direcionados para o atendimento dos interesses da sociedade. Já a perspectiva financeira, foi identificada como recursos, considerando que o principal objetivo é o controle de recursos e não a captação destes. Outro aspecto apontado pelos autores, é que a perspectiva de aprendizado e crescimento aparece em poucos casos, indicando que a análise de melhoria voltada para o capital de recursos humanos não é relevante para a realização estratégica dos Tribunais de Justiça dos Estados (FARIAS et al., 2021).

Para os objetivos estabelecidos em cada perspectiva, os diferentes tribunais relacionaram seis objetivos estratégicos em comum: proporcionar infraestrutura física adequada, adoção de soluções alternativas de conflitos, garantir a prestação jurisdicional célere e efetiva, garantir os direitos à cidadania, combater a corrupção e a improbidade administrativa e atuar com responsabilidade socioambiental. Os demais objetivos foram elaborados conforme a estrutura e necessidade de cada tribunal (FARIAS et al., 2021).

A Polícia Civil do Paraná (PCPR) instituiu para o período de 2019 a 2023 seu plano estratégico, baseado na estrutura do BSC. Publicado no Diário Oficial do

Estado, em 3 de julho de 2019, o mapa estratégico da instituição contempla os seguintes elementos, conforme Figura 4:

FIGURA 4 - MAPA ESTRATÉGICO DA PCPR.



FONTE: PCPR (2019).

Ao topo do mapa estratégico, estão contempladas a missão e visão organizacional, com os valores ao final, servindo de guia e de padrões éticos a serem seguidos. As perspectivas, de baixo para cima, são: gestão financeira, aprendizado e crescimento, processos internos e sociedade. Conforme a instituição, o plano estratégico consolida a política de desenvolvimento de médio e longo prazo, com o objetivo de orientar o planejamento e desenvolvimento das atividades administrativas e de polícia judiciária (PCPR, 2019).

Observa-se que a PCPR priorizou a sociedade como seu principal objetivo, em que as demais perspectivas servem para apoiar o alcance desses resultados. Dentre os objetivos da sociedade, foram definidos a elucidação de infrações penais com agilidade e eficiência, a proteção da sociedade, Estado e instituições contra ameaças reais e a aproximação da polícia com a sociedade (PCPR, 2019).

Outro ponto definido pela instituição, é a criação de um comitê de gestão estratégica, o qual possui como responsabilidades principais: acompanhar, avaliar e orientar a execução do plano estratégico; conduzir e monitorar o processo de gestão estratégica, propondo, aprovando e autorizando ajustes de metas e indicadores; e conduzir e aprovar revisões do plano estratégico a cada quatro anos (PCPR, 2019).

Dessa forma, verifica-se que o BSC tem se apresentado como ferramenta operacionalizadora da estratégia em órgãos públicos no Brasil e, no caso da Administração Pública direta, em geral, a sociedade se apresenta como principal elemento das ações e iniciativas, com o foco na realização da missão institucional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo se destina a apresentar os procedimentos metodológicos adotados para o estudo, de forma a responder as questões de pesquisa e possibilitar a replicação da investigação. Para tanto, são apresentadas as questões de pesquisa, caracterização do estudo, estratégia de pesquisa, técnicas de coleta de dados e os critérios de validade e confiabilidade.

3.1 QUESTÕES DE PESQUISA

Sampieri, Collado e Lucio (2013) apontam as questões de pesquisa como complementos aos objetivos da pesquisa, no sentido de que, com sua formulação, o pesquisador as responda ao final do estudo para alcance dos objetivos. De acordo com Creswell (2009), as questões de pesquisa permitem explorar o conjunto de fatores que cercam o fenômeno central, bem como apresentar as diversas perspectivas ou significados que os participantes possuem.

Para esta pesquisa, foi definida a seguinte questão central: **quais indicadores de desempenho devem ser considerados no desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná?**

De forma a estreitar o foco do estudo, Creswell (2009) recomenda que sejam estabelecidas subquestões de pesquisa, relacionadas com a questão central e alinhadas com os objetivos da pesquisa. Para tanto, foram definidas as seguintes subquestões de pesquisa:

- a) Quais fatores internos e externos ao ambiente influenciam os batalhões de área?
- b) Como o BSC pode ser aplicado para a construção de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área?
- c) Quais indicadores de desempenho os gestores dos batalhões de área consideram os mais críticos a se acompanhar?

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Para este estudo, considerando a questão de pesquisa a ser investigada, foi adotada a abordagem de pesquisa qualitativa. Este tipo de abordagem permite compreender um fenômeno no seu real contexto, analisado a partir de uma perspectiva integrada (GODOY, 1995), contemplando a concepção dos participantes em seu ambiente natural, a fim de aprofundar suas experiências, pontos de vista, opiniões e significados (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

No mesmo sentido, como destaca Creswell (2009), a pesquisa qualitativa está baseada no pesquisador como instrumento para coleta de dados, através de múltiplos métodos, e segue uma orientação interpretativa. Para Wedeen (2010), os cientistas sociais interpretativos veem o conhecimento situado nas relações de poder, veem o mundo como socialmente construídos, evitam os pressupostos individualistas, e estão interessados na linguagem e em outros sistemas simbólicos. O objetivo da posição epistemológica interpretativista é compreender a partir do local de interação a produção real dos significados e conceitos usados por atores sociais (GEPHART, 2004).

Sendo assim, o interpretativismo permite compreender o fenômeno a partir da interpretação do pesquisador. Interpretar é construir leituras dos significados, é oferecer a construção do pesquisador a partir da perspectiva dos atores em estudo (SCHWANDT, 1994). Com relação ao uso da teoria em estudos interpretativos, Walsham (1995) indica que existem três formas diferentes de utilizá-las: a teoria como guia inicial para o estudo; teoria como parte de um processo interativo de coleta e análise de dados; ou como produto final da pesquisa. Já o pesquisador pode assumir duas funções em um estudo de caso interpretativo: como observador externo ou observador envolvido (WALSHAM, 1995). Neste trabalho, a teoria exerce o papel de guia para a pesquisa, e o pesquisador assume a função como observador envolvido ao caso.

Gil (2002) classifica as pesquisas, com base nos objetivos, em três grupos: exploratórias, descritivas e explicativas. As pesquisas exploratórias objetivam tornar o problema mais explícito, com o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições; as pesquisas descritivas são utilizadas para a descrição de características de determinada população ou fenômeno, ou para o estabelecimento de relações

entre variáveis; pesquisas explicativas identificam os fatores que contribuem ou determinam a ocorrência de fenômenos.

Dessa forma, esta pesquisa também se caracteriza por um propósito descritivo e exploratório. Descritivo no sentido de caracterizar o contexto organizacional dos batalhões de área, identificando os fatores que influenciam seu ambiente interno e externo, e como os sistemas de medição de desempenho são considerados na teoria e utilizados na prática. Exploratório com o intuito de aprofundar o entendimento sobre a operacionalização de indicadores de desempenho para os batalhões de área.

3.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

De acordo com Creswell (2009), a estratégia de pesquisa fornece a orientação específica para os procedimentos de uma pesquisa e se concentram na coleta, análise e apresentação dos dados. Para este trabalho, foi utilizada como estratégia de pesquisa a pesquisa-ação.

A pesquisa-ação pode ser definida como:

Um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos do modo cooperativo ou participativo. (THIOLLENT, 2011, p. 20).

Na mesma linha, McKay e Marshall (2001) relacionam esta estratégia de pesquisa com a produção de novos conhecimentos por meio da busca de soluções ou melhorias em situações de problemas práticos de um contexto particular, com o propósito fundamental de apresentar informações que orientem a tomada de decisão para programas, processos e reformas estruturais (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Esta estratégia de pesquisa foi adotada por se adequar aos objetivos estabelecidos neste trabalho, os quais compreendem um problema comum aos batalhões de área, medição de desempenho, em que a busca por uma melhoria relaciona o pesquisador e os participantes envolvidos no processo.

Como principais aspectos das pesquisa-ação, Thiollent (2011, p.22) destaca:

- a) há uma ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada;
- b) desta interação resulta a ordem de prioridade dos problemas a serem pesquisados e das soluções a serem encaminhadas sob forma de ação concreta;
- c) o objeto de investigação não é constituído pelas pessoas e sim pela situação social e pelos problemas de diferentes naturezas encontrados nesta situação;
- d) o objetivo da pesquisa-ação consiste em resolver ou, pelo menos, em esclarecer os problemas da situação observada;
- e) durante o processo há um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos atores da situação;
- f) a pesquisa não se limita a uma forma de ação (risco de ativismo): pretende-se aumentar o conhecimento dos pesquisadores e o conhecimento ou o “nível de consciência” das pessoas e grupos considerados.

Nota-se que o autor esclarece alguns elementos importante da pesquisa-ação, como o objeto da investigação não estar focado nas pessoas, mas sim no problema a ser discutido; e o intuito da pesquisa compreende, além de buscar a resolução do problema, o aprofundamento do entendimento do problema por parte do pesquisador e das pessoas envolvidas (THIOLLENT, 2011).

Outro aspecto importante a se considerar na pesquisa-ação é que, apesar de estar sendo estudado um caso em específico, não se pode confundir esta estratégia de pesquisa com o estudo de caso, uma vez que, no estudo de caso, pretende-se realizar uma análise aprofundada de um fenômeno (YIN, 2001), de forma a permitir um conhecimento amplo e detalhado do assunto, com resultados, em geral, na condição de hipóteses, não de conclusões (GIL, 2002).

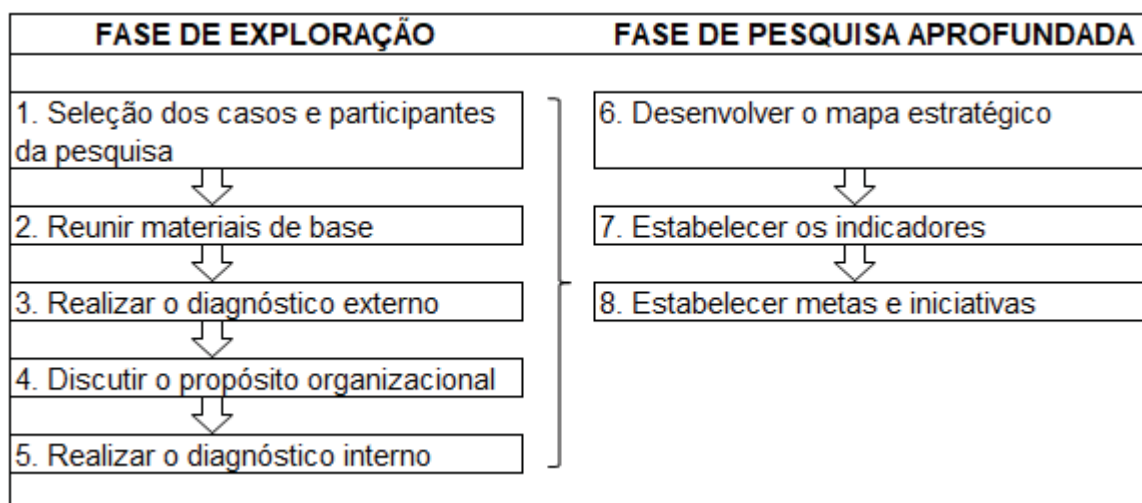
O planejamento da pesquisa-ação, conforme Thiollent (2011) pontua, é flexível, o qual varia de acordo com cada situação, dos objetivos estabelecidos e do contexto em que é aplicado, porém, de maneira geral, Thiollent (1997) estabelece quatro fases da pesquisa-ação a serem seguidas: exploração, pesquisa aprofundada, ação e avaliação.

- i. Fase de exploração: esta etapa compreende dois aspectos, a seleção do caso e definição do grupo de participantes da pesquisa, com o esclarecimento dos objetivos do estudo; e a realização de diagnóstico para identificação dos principais problemas existentes (THIOLLENT, 1997).
- ii. Fase de pesquisa aprofundada: nesta etapa, a partir de seminários conduzidos com o pesquisador e os demais participantes, onde serão expostas constatações e sugestões relacionadas ao problema, pretende-se definir possíveis soluções para o problema e propostas de ação (THIOLLENT, 1997).
- iii. Fase de ação: a partir das propostas estabelecidas na fase anterior, parte-se para a implementação das ações, com a determinação de objetivos alcançáveis e negociação entre as partes interessadas para aprovação das sugestões apresentadas (THIOLLENT, 1997).
- iv. Fase de avaliação: esta etapa compreende o acompanhamento e avaliação dos resultados das ações implementadas no contexto organizacional, além de permitir o registro e aprofundamento das experiências durante o processo, de forma a apoiar estudos futuros (THIOLLENT, 1997).

A aplicação da pesquisa-ação em estudos organizacionais atua em questões relacionadas com a estratégia, sistemas organizacionais, atividades operacionais, bem como aborda desafios que envolvem atendimento ao cliente, inovação, globalização, gestão financeira, de recursos humanos, cadeia de suprimentos e mudança organizacional (SHANI; COGHLAN, 2021).

Estes elementos compreendem os aspectos do BSC discutidos na revisão da literatura e, em complemento ao modelo de construção do BSC proposto, apresentado no tópico 2.4.2.2, foi seguido o seguinte desenho da estratégia de pesquisa:

FIGURA 5 - ETAPAS DA PESQUISA-AÇÃO PARA O CASO.



FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

Por ter uma aplicação flexível, a pesquisa-ação, para este estudo, pôde ser ajustada conforme as etapas de construção do BSC. Nota-se que as etapas da fase de exploração e de pesquisa aprofundada condizem com a sequência lógica do BSC, sendo apenas organizadas dentro das fases da pesquisa-ação.

Cabe ressaltar que a pesquisa-ação não foi realizada por completo neste estudo. Considerando o período da pesquisa, não foi possível se chegar às fases de ação e avaliação, as quais demandariam um tempo maior de observação, além de exigir aprovação por parte do escalão superior da PMPR para sua implementação.

Contudo, essa limitação não impede a realização da estratégia de pesquisa, ao contrário, permite que, com o estabelecimento de uma proposta de ação, pesquisas futuras possam dar seguimento a partir deste ponto, quando da implementação no caso avaliado. Como destacam Godoi, Bandeira-de-Melo e Silva (2006), o critério de sucesso da pesquisa-ação é se os participantes alcançaram um forte senso de desenvolvimento e evolução de suas práticas.

3.3.1 Seleção dos casos e participantes da pesquisa

A unidade de análise neste estudo são os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná, uma vez que para buscar responder às questões da pesquisa, é importante observar onde ocorre de fato a medição de desempenho.

Os batalhões de área são aquelas unidades que possuem como atividade principal o atendimento de ocorrências e o patrulhamento ostensivo geral, ou seja, as maiores demandas do serviço de segurança pública são executadas pelas unidades de área, devendo cada batalhão organizar a aplicação de seu efetivo, a partir de diretrizes internas, estatísticas criminais, plano de comando e atendimento de solicitação externas de policiamento.

A PMPR conta atualmente com vinte e nove batalhões de área, divididos em cinco Comandos Regionais de Polícia Militar (CRPM). Para esta pesquisa, foram investigados quatro batalhões de área, pertencentes ao 1º CRPM. Esta escolha se deu em virtude dos seguintes critérios:

- Alta demanda de serviços;
- Contato mais próximo com o Comando-Geral e o Estado Maior, que constituem *stakeholders* fundamentais no processo desta pesquisa;
- Facilidade de deslocamento aos batalhões de área selecionados por parte deste pesquisador para execução da pesquisa.

Como apontam Sampieri, Collado e Lucio (2013), a quantidade de amostras em pesquisas qualitativas não segue um parâmetro definido, o que iria contra a própria natureza da indagação qualitativa, porém deve permitir o entendimento do fenômeno e a responder as perguntas da pesquisa, além de levar em consideração critérios de rigor, estratégicos, éticos e pragmáticos.

Participaram da pesquisa tanto oficiais como praças dos batalhões selecionados, a fim de contemplar diferentes perspectivas. Da mesma forma, buscou-se policiais militares em diferentes funções e atribuições. As Tabelas 1 e 2 apresentam a relação de entrevistados:

TABELA 1 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR POSTO/GRADUAÇÃO.

Posto/Graduação	Quantidade
Major	2
Capitão	3
Sargento	5
Cabo	2
Soldado	6
Total	18

FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

TABELA 2 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR SEÇÃO.

Seção	Quantidade
Recursos humanos	7
Planejamento	6
Logística	5
Total	18

FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

Importante destacar que, apesar de terem participado da pesquisa policiais militares em funções administrativas, todos atuaram e ainda atuam esporadicamente em serviços operacionais, tendo em vista que a formação do policial militar é, em essência, para a atividade operacional. Neste sentido, todos possuem a experiência do serviço de atendimento de ocorrências e policiamento ostensivo, além de, durante a carreira, terem passado por diversas outras funções.

3.3.2 Entrevistas realizadas

As entrevistas ocorreram entre os meses de setembro de 2021 a janeiro de 2022, perfazendo um total de dez reuniões com os gestores dos batalhões de área. Nesta pesquisa, são tratados como gestores todos aqueles que trabalham em seções administrativas, independente se estão em cargos de chefia ou de auxiliar.

A forma das entrevistas se deu a partir de grupos focais, ou seja, um pequeno grupo de pessoas foi reunido em cada entrevista a fim de discutir e debater sobre o problema analisado, de modo a se obter mais informações sobre a questão e com foco direcionado ao conteúdo da entrevista (VERGARA, 2014). Conforme Malhotra (2012), o valor da técnica de grupo focal se apresenta com o resultado inesperado de um grupo de discussão livre.

Caillaud e Flick (2017) apontam que durante a realização de grupos focais, os participantes podem desafiar a si mesmos, manifestar discordância, ou debater, sendo o papel do entrevistador, além de manter o foco da discussão, incentivar tanto a coesão, quanto o confronto de opiniões dentro do grupo.

O Quadro 1 apresenta a ordem das entrevistas, com os temas abordados e quantidades de reuniões para cada entrevista, a quantidade de participantes e o período em que foram realizadas:

QUADRO 1 - DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

Ordem	Temas da entrevista	Reuniões	Participantes	Período
1	-Contexto do batalhão -Sistemas utilizados -Formas de organização -Medidas de desempenho usadas	4	10	Setembro/21
2	-Diagnóstico externo dos batalhões de área	1	5	Outubro/21
3	-Discussão do propósito organizacional	1	5	Outubro/21
4	-Diagnóstico interno dos batalhões de área	1	6	Novembro/21
5	-Definição do mapa estratégico	2	6	Dezembro/21
6	-Definição de metas e iniciativas	1	6	Dezembro/21
7	-Discussão sobre o BSC proposto	1	6	Janeiro/22

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

As primeiras entrevistas foram realizadas em quatro reuniões de forma a se verificar o contexto de cada um dos batalhões, quais sistemas de informação são utilizados, como as unidades estão organizadas e quais as principais medidas de desempenho são registradas e acompanhadas. As demais entrevistas contemplaram as etapas para a formulação do BSC para os batalhões de área.

No total foram entrevistados dezoito gestores diferentes, porém, dadas as circunstâncias do serviço e de disponibilidade de cada um, não foi possível que todos estivessem presentes em todas as reuniões, sendo entrevistados o máximo de gestores possíveis em cada reunião.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa teve início com a revisão bibliográfica dos temas abordados na investigação, para a construção do referencial teórico que embasa o estudo como um todo. Para a realização da revisão bibliográfica, foram seguidas as etapas sugeridas por Gil (2002): escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório do assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto.

Em seguida, procedeu-se à pesquisa documental, que tem por objetivo ajudar o pesquisador a conhecer os antecedentes de um ambiente, as experiências,

vivências e como eles atingem ou afetam a organização, podendo ser documentos, registros, materiais e objetos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Os documentos utilizados neste estudo estão detalhados no tópico 4.1.

Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores selecionados, conforme protocolo de entrevistas, as quais iniciaram com perguntas abertas para nortear a discussão e permitir maior liberdade para acompanhar pontos de vistas considerados importantes pelo entrevistado. No mesmo sentido, o entrevistador tem uma maior chance de se tornar um participante produtor de conhecimento no próprio processo (DENZIN; LINCOLN, 2018).

Conforme Godoi, Bandeira-de-Melo e Silva (2006), o conhecimento gerado pela pesquisa-ação ocorre através da observação e avaliação das ações, definidas com os participantes, neste sentido, as análises ocorreram de maneira concomitante com as reuniões realizadas, a partir de discussões e intervenções dos participantes.

3.5 CONTEXTO DO CASO

O serviço de segurança pública é essencial para que a ordem pública seja mantida ou restabelecida. A Polícia Militar do Paraná possui nesse contexto sua principal missão e trabalha no sentido de prevenir que fatos atentatórios contra os direitos de cada cidadão sejam cometidos. Além do serviço operacional, são necessárias atividades de apoio para que o policiamento seja possível, assim como as normas internas sejam mantidas e aplicadas. Nesse aspecto, existem as atividades administrativas, cada uma dividida conforme sua aplicação, a fim de dar suporte às atividades operacionais.

Sua estrutura é baseada em órgãos de direção, apoio e execução, conforme a Figura 6. Dentro dos órgãos de direção, encontra-se a estrutura de Estado Maior da PMPR, a qual possui como atribuições assessorar o Comandante Geral em estudos e planejamentos, coordenação e fiscalização de todas as atividades da corporação, através de diretrizes, planos e ordens.

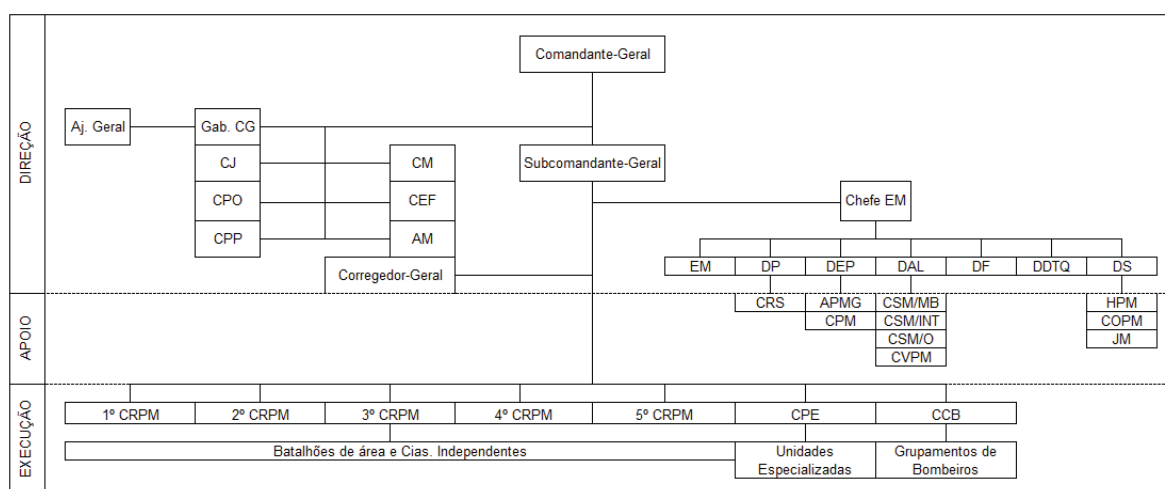
O Estado Maior da PMPR é composto pelas seguintes seções administrativas:

- PM/1: atividades de pessoal e legislação;
- PM/2: atividades de inteligência e contra-inteligência;
- PM/3: atividades de ensino, instrução e operações;

- PM/4: atividades de administração de materiais, munições, armamentos e viaturas e logística em geral;
- PM/5: atividades de comunicação social;
- PM/6: atividades relacionadas ao planejamento orçamentário.

Ainda, dentro da estrutura de direção, e subordinadas ao chefe do Estado Maior, encontram-se a Diretoria de Pessoal, Diretoria de Ensino e Pesquisa, Diretoria de Apoio Logístico, Diretoria Financeira, Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Qualidade e a Diretoria de Saúde, cada qual com atribuições específicas e com estruturas de apoio de modo a desenvolver as atividades administrativas.

FIGURA 6 - ORGANOGRAMA DA POLÍCIA MILITAR.



FONTE: Elaborado pelo autor, baseado em PMPR (2022).

Na parte de execução, encontram-se os CRPM, os quais coordenam e supervisionam as atividades dos batalhões de área dentro de sua circunscrição de responsabilidade. Atualmente, a PMPR possui cinco CRPM, estabelecidos em São José dos Pinhais, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel. Subordinados aos CRPM, estão os batalhões de área, divididos por bairros, no caso dos batalhões de Curitiba, ou por cidades, para os demais batalhões.

Da mesma forma que o Comandante Geral possui um Estado Maior para lhe assessorar, os comandantes regionais também possuem uma estrutura de estado

maior dentro do CRPM, com a atribuição de coordenar as atividades específicas de cada batalhão de área de sua responsabilidade.

Os batalhões de área são aqueles que irão executar as atividades de policiamento ostensivo geral, com atendimento de ocorrências e patrulhamento. A estrutura do batalhão de área é formada, administrativamente, por um estado maior, e, operacionalmente, por companhias policiais-militares.

Cada batalhão de área possui um comandante, um subcomandante, um estado maior, com a mesma estrutura do Estado Maior da PMPR, de três a seis companhias, dependendo do tamanho da área de responsabilidade, e uma equipe tática, para emprego em situações de vulto. O estado maior dos batalhões de área é dividido em seções para melhor gerenciamento de seu efetivo e estrutura, conforme definido pelo RISG:

- P/1: atividades de pessoal e legislação;
- P/2: atividades de inteligência e contra-inteligência;
- P/3: atividades de planejamento operacional;
- P/4: atividades de administração de materiais, munições, armamentos e viaturas;
- P/5: atividades de comunicação social.

As companhias são responsáveis por um setor específico dentro da área de responsabilidade do batalhão, e empregam seu efetivo de maneira a realizar o patrulhamento ostensivo e atendimento de ocorrências.

Além dos CRPM, existem as unidades especializadas, subordinadas ao Comando de Policiamento Especializado, que possuem atribuições em todo o Estado e desempenham as atividades específicas de suas responsabilidades. Dentre elas, têm-se o Batalhão de Polícia Rodoviária Estadual, o Batalhão de Polícia Ambiental, o Batalhão de Operações Especiais, o Batalhão de Polícia Escolar, o Batalhão de Polícia de Fronteira, entre outros.

Em geral, as estruturas administrativas da PMPR seguem o modelo estabelecido por um comandante, um subcomandante e um estado maior. Para o Comando Geral, são estabelecidas ordens e diretrizes gerais. Para o CRPM, planos e ordens específicas. Cabe às unidades de área a execução do estabelecido.

Em relação às atribuições funcionais dos militares, cabe aos oficiais a coordenação, chefia, gerência e comando das seções administrativas e do efetivo. Cabe às praças as funções de auxiliares e de execução.

3.5.1 Sistemas internos

A PMPR conta com vários sistemas informatizados para a realização de suas atividades. Dentre o principal, com uso obrigatório e institucional, utilizado para o registro de ocorrências, foi implementado no âmbito do Estado do Paraná o Boletim de Ocorrência Unificado. Neste sistema são registradas todas as ocorrências encaminhadas, tanto pela Polícia Militar, quanto pela Polícia Civil, contendo informações sobre a ocorrência, os envolvidos, objetos apreendidos, armas, drogas e veículos.

O sistema é unificado, pois todos os órgãos de segurança pública do Paraná o utilizam e, dentro de suas atribuições, dão o encaminhamento necessário. A PMPR, ao realizar o registro da ocorrência, o encaminha à Polícia Civil para que os procedimentos de polícia judiciária sejam realizados.

Apesar de ser um sistema amplamente utilizado, ele não permite consultas dinâmicas e confecção de relatórios, apenas registros e busca individual de ocorrências.

A fim de contornar essa limitação, foi implementado o sistema BI, o qual realiza extrações de informações das bases de dados do Boletim de Ocorrência Unificado e permite a consulta e geração de relatórios. O sistema BI é separado por tabelas de visualização, em que para cada tipo de informação específica, é necessário acessar uma tabela diferente. Foram criadas tabelas para consultas de ocorrências gerais, furtos e roubos de veículo, homicídios, apreensões de armas e drogas, e de termos circunstanciados.

O sistema BI não permite personalizações, os gráficos e resultados apresentados em cada tabela já são pré-determinados, podendo apenas ser aplicados filtros de consulta.

Outro sistema implementado, baseado em consulta ao banco de dados do Boletim de Ocorrência Unificado, é o CapeGeo, o qual permite a visualização geoespacial das ocorrências e demais ilícitos penais, bem como realiza a marcação de pontos quentes de cada tipo penal.

Para as seções administrativas, também existem outros sistemas internos utilizados. No caso da seção de pessoal, é utilizado o sistema Meta4, também implementado no âmbito do Estado. Todos os órgãos públicos do Estado do Paraná utilizam esse sistema para o registro e cadastro de informações relacionados aos servidores, como admissão, previdência, dossiê funcional, férias e outros dados de recursos humanos. Da mesma forma, este sistema só permite o registro e consulta de dados, não apresenta um relatório dinâmico das informações.

Como alternativa, a partir de uma iniciativa interna, foi criado o sistema SAE, que também agrega as informações de recursos humanos, mais voltadas para a PMPR de fato, permitindo um acesso mais detalhado das informações. Por ser criado em outra plataforma, o SAE não se comunica diretamente com o Meta4, sendo necessário a reinserção dos dados.

Para a seção de planejamento, a PMPR implementou o sistema Sisgcop, que agrega todas as informações relacionadas aos resultados operacionais diários de serviço, bem como de operações específicas. Por ter sido desenvolvido em outra plataforma, este sistema não tem ligação com o Boletim de Ocorrência Unificado.

Outro sistema de iniciativa interna, é o Recop, que também apresenta os resultados operacionais das unidades a partir do registro do boletim de ocorrência dentro do sistema, porém, como o sistema não se comunica com o Boletim de Ocorrência Unificado, é necessário a inserção das informações do boletim dentro dele. Por não ter seu uso institucionalizado, somente algumas unidades fazem uso desse sistema.

Para as seções de logística, é utilizado o sistema DAL Patrimônios, o qual mantém todos os registros de armas, munições, veículos, e demais patrimônios, bem como permite atrelar determinado objeto à pessoa que o detém, ou seja, a arma e munição que está cautelada para o militar, é registrado neste sistema. O DAL Patrimônios foi criado na mesma plataforma do sistema SAE, permitindo o compartilhamento de informações.

Recentemente, o Estado do Paraná implementou um novo sistema de âmbito geral para o cadastro de bens patrimoniais. O sistema GMS já está em uso na PMPR, porém, por não possuir as mesmas funcionalidades do sistema DAL Patrimônios, ambos estão sendo utilizados para o mesmo fim.

O Centro de Operações Policiais Militares (COPOM) também desenvolveu um sistema interno de registro das ocorrências realizadas pelo 190. O Siscopweb é

utilizado para o cadastro, despacho e controle das ocorrências. Para a criação de relatórios e consulta dos registros deste sistema, o COPOM desenvolveu o SisCopom, que permite uma análise mais avançada destes dados.

3.6 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE

Como forma de julgar a qualidade dos projetos de pesquisa, Yin (2001) apresenta quatro testes a serem avaliados: validade do constructo, validade interna, validade externa e confiabilidade.

Para garantir a validade do constructo, foram utilizadas múltiplas fontes de evidências, como levantamento documental e entrevistas. O levantamento documental buscou identificar quais diretrizes conduzem o órgão público, bem como analisar as normativas internas sobre a estrutura organizacional e padrões de desempenho. As entrevistas foram utilizadas para identificar e analisar as práticas adotadas para a medição de desempenho e comparar com as proposições teóricas.

Esta abordagem sequencial permitiu a utilização da teoria existente, a fim de direcionar a compreensão do contexto organizacional, tanto nas questões burocráticas dos processos, como na prática, no sentido em que as atividades são realizadas.

A validade interna, conforme Yin (2001) aponta, é utilizada para estudos causais ou explanatórios, os quais estabelecem uma relação causal entre os fatores analisados. Como esta pesquisa é de caráter descritivo e exploratório, não cabe esta avaliação.

A validade externa está relacionada com a generalização dos resultados de uma investigação com outros contextos, não no sentido de generalização para uma população ou universo, mas para expansão das descobertas e generalizar teorias (YIN, 2001). Para este estudo, foi possível propor um sistema de medição de desempenho que pode ser escalável em diferentes contextos, tanto para outros batalhões de área, como até mesmo para outros órgãos de segurança pública. Foram apontados também avanços na teoria, em relação à aplicação de sistemas de medição de desempenho para órgãos públicos com a utilização do BSC. Para garantir a validade externa, os itens 6 e 7 do Quadro 1, reforçam a percepção dos entrevistados sobre a expansão deste modelo para toda a corporação.

Por fim, a confiabilidade foi alcançada através da documentação completa dos procedimentos da pesquisa e coleta de dados, conforme recomenda Yin (2001). Os documentos analisados foram registrados e as entrevistas gravadas, com o intuito de que as análises sejam descritas em detalhes, a fim de que, se outro pesquisador realizar o mesmo estudo, sejam observados resultados semelhantes.

Outro aspecto importante para dar confiabilidade aos resultados, é o critério de triangulação, o qual, de acordo com Hayashi, Abib e Hoppen (2019), consiste na correlação entre as informações obtidas a partir das diferentes fontes de evidências, a fim de aumentar a compreensão do estudo em questão. A triangulação, neste estudo, foi alcançada a partir da triangulação dos dados durante a pesquisa-ação; utilização de triangulação teórica, com o uso de diferentes teorias; o uso de documentos complementares; e a interação aprofundada com os participantes das entrevistas.

3.7 RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Abaixo é apresentado o Quadro 2, com o resumo dos procedimentos metodológicos adotados durante a pesquisa, contendo a abordagem, o caráter e estratégia da pesquisa; a unidade de análise definida; fontes de evidência; e critérios de validade e confiabilidade:

QUADRO 2 - RESUMO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS.

Procedimento Metodológico	Classificação
Abordagem	-Qualitativa
Caráter	-Descritivo e exploratório
Estratégia de pesquisa	-Pesquisa-ação
Unidade de análise	-Batalhões de área de PMPR
Fontes de evidência	-Análise documental -Entrevistas semiestruturadas
Validade e confiabilidade	-Validade do constructo -Validade externa -Confiabilidade -Triangulação

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados e analisados os resultados da combinação de métodos e ferramentas discutidos no capítulo anterior.

4.1 MATERIAL DE BASE

Dentre os materiais relacionados para o estudo, buscou-se regulamentos e normativas internas, diretrizes de governo e estudos publicados que pudessem auxiliar as discussões, conforme Quadro 3:

QUADRO 3 - RELAÇÃO DE MATERIAL DE BASE.

Documento	Contexto	Fonte
Constituição Federal	Externo	(BRASIL, 1988)
Constituição Estadual do Paraná	Externo	(PARANÁ, 1989)
DECRETO nº 5075/98: regulamento de ética profissional dos militares estaduais	Interno	(PARANÁ, 1998)
PPA 2019 – 2023: plano plurianual do governo do Estado do Paraná, para os anos de 2019 a 2023	Externo	(PARANÁ, 2019)
Diretriz 007/2013: diretriz de avaliação de resultados da PMPR	Interno	(PMPR, 2013)
Diretriz 004/2000: diretriz geral de planejamento e emprego da PMPR	Interno	(PMPR, 2000)
RISG: regulamento interno de serviços gerais da PMPR	Interno	(PARANÁ, 2010)
<i>A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais</i>	Externo	(OLIVEIRA JUNIOR; ALENCAR, 2015)

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

A Constituição Federal possui caráter soberano sobre as demais leis e apresenta as missões e atribuições das Polícias Militares de todo o país (BRASIL, 1988). A Constituição Estadual do Paraná, alinhada com a Constituição Federal, apresenta sua forma de organização e dos demais órgãos subordinados ao Estado

(PARANÁ, 1989). Estes documentos foram utilizados para discussão em relação à missão constitucional da PMPR.

O Decreto nº 5075/98, regulamento de ética profissional dos militares estaduais, dispõe sobre os princípios que norteiam a consciência do profissional policial-militar e que representam os imperativos de sua conduta (PARANÁ, 1998). Neste documento, estão relacionados os valores que o policial militar deve apresentar durante sua atividade e vida profissional, objeto de avaliação neste estudo.

O PPA 2019-2023, já discutido no tópico 2.1.2, é um dos instrumentos de programação orçamentária da Administração Pública direta, o qual estabelece os objetivos e metas orçamentárias, bem como programas de ação continuada para o governo durante seu período de vigência (PARANÁ, 2019). O documento foi incluído por apresentar planos e metas para a PMPR.

Como documentos internos da PMPR, foram utilizados a Diretriz 007/2013, a qual estabelece a avaliação de resultado operacionais e administrativos das unidades da PMPR (PMPR, 2013); a Diretriz 004/2000, que estabelece as diretrizes básicas para o planejamento, coordenação, execução e controle das atividades da PMPR (PMPR, 2000); e o regulamento interno de serviços gerais (RISG), o qual apresenta toda estrutura, organização e atribuições inerentes aos serviços gerais da instituição (PARANÁ, 2010).

Ainda, para permitir uma perspectiva das expectativas e percepções da sociedade em relação à atividade policial, sobre suas necessidades e quais serviços são mais importantes, foi utilizado o trabalho de Oliveira Junior e Alencar (2015).

Esta relação de materiais e documentos, contempla a segunda etapa da pesquisa, definida no tópico 3.3.

4.2 ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO

Para análise do ambiente externo, Martins et al. (2012) sugerem a aplicação da análise Pesteli, a qual compreende a avaliação de fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ecológicos, legais e internacionais que possam influenciar no ambiente organizacional.

Esta terceira etapa da pesquisa foi conduzida a partir das avaliações constantes do PPA, bem como através de reuniões com os gestores de área, realizadas nas entrevistas 1 e 2 (tópico 3.3.2).

Conforme Paraná (2019), em relação aos desafios sociais e econômicos, o Estado do Paraná pode enfrentar para os próximos vinte anos uma transição demográfica, em que a população tende a envelhecer, com a faixa de pessoas de mais de 65 anos representado cerca de 20% da população, contra 10% observados atualmente. Já a população jovem, com até 19 anos, pode reduzir de 27% para 23% do total da população do Estado.

Essa mudança na configuração etária pode impactar significativamente em questões relacionadas com a área da saúde, uma vez que serão mais crescentes as demandas por serviços diversos de saúde de prevenção até a alta complexidade, e de maneira inversa com a educação, considerando que a demanda pela educação básica tende a recuar (PARANÁ, 2019).

Apesar do Paraná apresentar uma economia que se destaca entre os demais Estados, ainda é verificada uma retração econômica, com os resultados das atividades produtivas do quinquênio de 2014-2018 caindo ao nível dos mesmos valores observados em 2011, o que acarretou em uma elevação nas taxas de desocupação e aumento pouco significativo da renda anual do trabalhador, cerca de 1,4% no período entre 2012 e 2018 (PARANÁ, 2019).

No contexto político, a PMPR, como órgão subordinado ao governo do Estado, é influenciada de certa forma pelas políticas adotadas por cada gestão governamental. Dependendo de quem assume o governo, podem ocorrer mudanças na forma de condução de políticas de segurança pública, um maior ou menor investimento nas instituições de segurança pública, bem como mudanças no quadro do alto escalão:

Já passei por algumas gestões de governo e, a cada novo governador, eram implantadas novas iniciativas de policiamento. Em geral, elas mudavam apenas no nome, mas o princípio era o mesmo, de tentar colocar a polícia mais próxima da sociedade. O que mudava mesmo a condução da corporação era o Comandante-Geral que assumia a função. Cada um tinha uma linha diferente de pensamento e ajustava as diretrizes internas de acordo com seus princípios. (Entrevista 2.2).

O governo influencia bastante na estrutura da PMPR, principalmente em relação a investimentos e contratação de novos policiais. (Entrevista 2.4).

Nesta atual gestão, o governo do Estado propõe um programa de segurança integrado, com inovação e inteligência, ou seja, o objetivo é a atuação integrada entre os diferentes órgãos da segurança pública, municipais, estaduais e federais, trabalhando com inovação e inteligência em suas ações, com o foco na redução da criminalidade e violência.

Dentre as ações apontadas pelo governo, destacam-se o aumento do efetivo policial, melhoria e ampliação da frota de veículos, de equipamentos e instalações físicas (PARANÁ, 2019). Dessa forma, observa-se que existe uma intenção de investimento na PMPR, com o intuito de fortalecimento das atividades de policiamento ostensivo.

Do ponto de vista tecnológico, com o avanço acelerado das tecnologias de informação, é importante que a PMPR direcione parte de suas ações em busca de soluções que melhorem o atendimento ao público e ao serviço interno. Embora os batalhões de área não possuam autonomia para o desenvolvimento de ferramentas, é fundamental que os militares que atuam dentro das seções administrativas de cada batalhão, conheçam os sistemas atualmente empregados e saibam aproveitar suas possibilidades de uso:

Nós temos algumas dificuldades nos sistemas utilizados, eles ajudam no serviço administrativo, mas não estão conectados uns com os outros. Temos que inserir a informação mais de uma vez nos sistemas e alguns deles são difíceis de trabalhar. Infelizmente nós não temos o conhecimento necessário para desenvolver novas soluções, então é importante que a instituição forneça novos sistemas para facilitar o serviço. (Entrevista 1.8).

A sociedade já está habituada a utilização de tecnologia nos mais diversos tipos de serviços, desde financeiros, educação, locomoção e entrega de pedidos, o que implica em um atendimento mais dinâmico e ágil. Atualmente, é possível realizar a abertura de ocorrências a partir de um aplicativo de celular, sem a necessidade de ligar no 190. Outras iniciativas, como a confecção do boletim de ocorrência diretamente no local do atendimento, já estão em andamento.

Com relação aos fatores legais, a PMPR e seus agentes devem pautar todas as suas ações em leis e diretrizes, com responsabilização penal e administrativa em caso contrário. Um dos tópicos mais recorrentes da atividade policial é a aplicação dos direitos humanos, com vistas ao estabelecimento de padrões operacionais nos atendimentos, prevenção de ocorrências de abuso de autoridade e violência, e até mesmo a proteção dos agentes de segurança.

Cabe aos batalhões de área reforçar os princípios norteadores dos direitos humanos aos seus efetivos, de maneira contínua, de forma a atender aos requisitos legais e preparar os agentes para uma atuação profissional que permita a proteção dos direitos fundamentais das pessoas e principalmente daqueles que se enquadram em grupos em situação de vulnerabilidade:

De uns tempos pra cá, a PMPR tem reforçado a questão de direitos humanos. Foram disponibilizados cursos específicos para o efetivo e elaboradas diretrizes internas para garantir o amplo conhecimento e difusão dos princípios que cercam os direitos humanos. (Entrevista 2.2).

Para os fatores ecológicos, foram apontadas questões relacionadas à redução de materiais de consumo, dando maior ênfase a iniciativas tecnológicas que, além de dar maior dinamicidade aos serviços, permite a economia de recursos.

Em relação aos fatores internacionais, a PMPR realiza eventos recorrentes com a participação de instituições de segurança de outros países, o que pode oferecer a troca de experiências e novas soluções para serem utilizadas pelos batalhões de área.

4.3 PROPÓSITO ORGANIZACIONAL E ESTRATÉGIA

Para a definição do propósito organizacional dos batalhões de área, etapa quatro da pesquisa, foram utilizados como documentos a Constituição Federal e Estadual, a Diretriz 004/2000 e o Decreto n.º 5075/98, assim como as discussões da entrevista 3.

A missão da PMPR está estabelecida na Constituição Federal e Estadual, conforme disposições abaixo:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º - **Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;** aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições previstas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Art. 48 - À Polícia Militar, força pública estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, **cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública,** a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, **o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei.** (PARANÁ, 1989, grifo nosso).

Nota-se que constitucionalmente, a missão principal da PMPR é a preservação da ordem pública e a polícia ostensiva. São incluídas ações de defesa civil e de prevenção e combate a incêndios, pois o Corpo de Bombeiros faz parte da Polícia Militar.

De acordo com a Diretriz 004/2000 da PMPR, ações de polícia ostensiva se referem ao exercício do poder de polícia, que se desenvolvem em quatro fases: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e a sanção de polícia; a ostensividade está relacionada com a atuação preventiva visual da polícia, com o objetivo de se evitar ocorrências de crimes.

Os valores da PMPR estão relacionados no Código de Ética Profissional dos Militares Estaduais, publicados no Decreto Estadual n.º 5075/98, conforme abaixo:

Art. 6º. - Os valores militares, determinantes da moral do militar estadual, são os seguintes:

I - respeito aos direitos humanos, especialmente à liberdade, à igualdade, à segurança, à vida, à integridade física e à propriedade;

II - moralidade pública, caracterizada pela honestidade e probidade, tanto no exercício das atividades administrativas quanto nas atividades operacionais;

- III - responsabilidade pública, evidenciada pelo profissionalismo, pelo exercício da profissão com entusiasmo e perfeição, na busca constante de resultados;
- IV – justiça, todas as ações devem ser alicerçadas em valores éticos, morais e no ordenamento jurídico da Nação;
- V - lealdade, manifestada pela fidelidade aos compromissos para com a Pátria, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e pela confiabilidade dos superiores, pares e subordinados, mas principalmente, lealdade com a população que através de seus impostos pagam os salários dos Policiais e Bombeiros Militares;
- VI - hierarquia, traduzida no respeito e valorização dos postos e graduações;
- VII - disciplina, significando exato cumprimento do dever e essencial à preservação da ordem pública;
- VIII - patriotismo, revelado no amor e dedicação à Pátria;
- IX - civismo, através do culto aos símbolos e tradições da Pátria, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, além da dedicação ao interesse público;
- X - constância, como firmeza de ânimo e fé nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares;
- XI - espírito de corpo, orgulhando-se de suas instituições, mediante identificação legítima entre seus componentes;
- XII - honra, como busca legítima do reconhecimento e consideração, tanto interna, quanto externamente, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares;
- XIII - dignidade, respeitando a si próprio e aos seus semelhantes, indistintamente; e
- XIV - coragem, demonstrando destemor ante o perigo e devotando-se à proteção de pessoas, do patrimônio e do meio ambiente. (PARANÁ, 1998).

A visão, como conceito organizacional, não está estabelecida em legislações e diretrizes internas, necessitando de sua definição para composição do propósito dos batalhões de área.

Durante as entrevistas, foram discutidos os aspectos da missão e valores já estabelecidos em lei, bem como qual estratégia seria a mais adequada para o cumprimento da missão por parte dos batalhões de área.

Dentre as abordagens estratégicas elencadas no referencial teórico, baixo custo, liderança no produto, soluções para os clientes e aprisionamento de sistemas (KAPLAN; NORTON, 2004), a que mais se adequa às características dos batalhões

de área é a de soluções para os clientes, uma vez que direciona esforços para o atendimento das necessidades da sociedade e permite uma construção de relacionamento focada na população:

Considerando que nossa atividade é essencialmente de prestação de serviços de segurança pública, o ideal é que seja escolhida uma estratégia que permita um melhor atendimento à sociedade. Acredito que neste caso a estratégia de soluções para clientes seja a mais adequada. (Entrevista 3.3).

Acredito que essa estratégia permita um melhor entendimento das necessidades da população, para focarmos na prestação de serviços de qualidade. (Entrevista 3.5).

Como a PMPR é essencialmente uma prestadora de serviços de segurança pública e os batalhões de área são responsáveis pelo atendimento inicial de chamadas 190, policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, é essencial uma estratégia que permita um entendimento sobre as necessidades e demandas do cliente e seu nível de satisfação, que neste caso é a sociedade em geral.

Sobre a missão, verificou-se que as Constituições Federal e Estadual reforçam a preservação da ordem pública e ações de polícia ostensiva, porém também consideram as atividades do Corpo de Bombeiros, sendo necessária o estabelecimento de uma missão específica para os batalhões de área, considerando apenas as atividades de Polícia Militar.

Neste sentido, após discussão com os participantes da entrevista, uma missão específica para os batalhões de área, considerando o estabelecido constitucionalmente, e o já discutido sobre a análise do ambiente externo, foi entendida como: *exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, de maneira profissional, baseada nos princípios dos direitos humanos, promovendo a cidadania e garantindo à sociedade um ambiente seguro para se viver.*

Esta missão compreende os requisitos constitucionais de polícia ostensiva e manutenção da ordem pública, além de reforçar a necessidade de execução das ações de maneira profissional por parte dos militares, através da compreensão e aplicação dos princípios de direitos humanos, com o objetivo de garantir um ambiente seguro e promoção da cidadania.

Com relação aos valores já definidos no código de ética da PMPR, entende-se que eles são suficientes para o alcance da missão principal dos batalhões de área, pois enfatizam as atitudes necessárias que os agentes de segurança pública devem demonstrar no exercício de suas funções:

Os valores relacionados no decreto são importantes e reforçam o comportamento esperado do policial militar. Porém, acredito que por serem muitos, talvez o ideal seria focar em alguns específicos, para se dar uma maior ênfase neles. (Entrevista 3.3).

O Decreto 5075/98 apresenta quatorze valores das condutas dos policiais militares. Por estarem estabelecidos em lei, não é possível sua alteração por parte dos batalhões de área. Neste sentido, após discussões, os participantes da entrevista optaram por manter todos os valores no propósito organizacional.

Para a visão, inicialmente se discutiu a possibilidade de deixá-la em aberto, uma vez que cada batalhão de área possui algumas características específicas dentro da sua área de responsabilidade, logo, a visão poderia ser adequada considerando essas condições.

Como a presente pesquisa pretende propor um sistema de medição de desempenho que de certa forma atenda às questões gerais de todas os batalhões de área, foi reforçada a necessidade de se estabelecer uma visão que cumpra esse objetivo.

Após esse alinhamento, foram considerados pontos importantes para constar na visão dos batalhões de área: o reconhecimento das atividades executadas, a promoção de novas soluções para as demandas da sociedade, a capacitação profissional e motivação dos militares estaduais.

Com esses apontamentos, chegou-se à seguinte visão para os batalhões de área: *ser reconhecido pela sociedade pela eficiência na execução das atividades, a partir de soluções inovadoras e com profissionais qualificados, para o fortalecimento dos serviços de segurança pública.*

Nesta visão, pretende-se que os batalhões de área tenham como projeção futura o reconhecimento pela sociedade a partir da eficiência na execução dos serviços prestados, além de destacar a necessidade de desenvolvimento de novas

soluções para a atividade, com uma gestão voltada para a inovação, buscando a capacitação e valorização de seus militares.

4.4 ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO

Para a análise do ambiente interno, quinta etapa da pesquisa, foi aplicada a matriz SWOT durante a entrevista 4 com os gestores dos batalhões de área da PMPR. Nesta matriz, são enfatizados os pontos fortes e fracos dos batalhões de área, bem como as oportunidades e ameaças externas. Esta discussão foi delimitada em busca de pontos críticos e essenciais para a atividade dos batalhões, considerando o propósito e estratégia estabelecidos.

A entrevista foi conduzida de forma a se elencar os fatores internos apontados como forças e fraquezas dos batalhões de área e os fatores externos como oportunidades e ameaças. Focou-se mais na geração de opiniões, a fim de se chegar a um consenso sobre os pontos mais importantes, como sugere Van Der Heijden (2009).

De toda a discussão, os fatores considerados estão resumidos no Quadro 4:

QUADRO 4 - APLICAÇÃO DA MATRIZ SWOT.

Forças	Fraquezas
• Profissionais comprometidos • Padronização de atividades • Imagem institucional • Sistemas de informação	• Falta de cultura de inovação • Falta de continuidade de projetos • Resistência a mudanças • Conhecimentos específicos de análise de dados • Falta de efetivo • Ações de publicidade
Oportunidades	Ameaças
• Disponibilidade de empresas privadas em fazer parcerias • Criar canais direto com a sociedade • Interesse de outras instituições públicas em manter relacionamentos	• Veículos de imprensa • Afastamentos por motivos de saúde

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

A seguir são detalhados os pontos levantados na matriz SWOT. Importante destacar que esses fatores foram baseados principalmente na experiência e conhecimento dos participantes da entrevista:

Forças:

- Profissionais comprometidos: a PMPR conta com profissionais comprometidos com a missão, considerando ser uma atividade de risco.
- Padronização de atividades: por ser uma instituição militar, em geral, as atividades e funções são reguladas por diretrizes internas ou procedimentos operacionais e administrativos padrões, o que torna a implementação, realização e controle mais simplificados.
- Imagem institucional: a PMPR mantém uma reputação sólida como instituição pública.
- Sistemas de informação: apesar de os sistemas atualmente utilizados não estarem unificados, grande parte da informação necessária para planejamento e análise é possível de ser acessada.

Fraquezas:

- Falta de cultura de inovação: por ter uma cultura rígida nos processos, iniciativas de inovação não são incentivadas, uma vez que fogem da padronização estabelecida.
- Falta de continuidade de projetos: a movimentação constante de pessoas chave, ou de determinadas chefias, implica na descontinuidade de certos projetos em andamento. Com a entrada de novas pessoas, outras prioridades são definidas e consequentemente projetos que não estão alinhados são desconsiderados.
- Resistência a mudanças: o efetivo da PMPR está habituado a seguir as normativas já estabelecidas, o que dificulta a mudança de atitudes no ambiente.
- Conhecimentos específicos de análise de dados: os policiais militares, em geral, não possuem especialização em áreas de análise de dados, o que prejudica um planejamento eficiente.

- Falta de efetivo: os batalhões de área carecem de efetivo, tanto operacional, quanto administrativo, necessitando que determinadas funções sejam acumuladas por uma mesma pessoa, assim como o emprego de policiais seja diminuído.
- Ações de publicidade: as seções de comunicação social dos batalhões de área não possuem os conhecimentos necessários para a realização de ações de publicidade das atividades de maneira efetiva.

Oportunidades:

- Disponibilidade de empresas privadas em fazer parcerias: são várias as empresas que estão estabelecidas dentro da área de responsabilidade dos batalhões, as quais sentem a necessidade de um relacionamento mais próximo com a PMPR, tanto em questões de policiamento, como para ações sociais.
- Criar canais direto com a sociedade: além do contato através do 190, os batalhões de área podem abrir novos canais de comunicação com a população residente em sua área de atuação, a fim de estreitar relacionamento, conhecer melhor suas necessidades e melhorar o atendimento policial.
- Interesse de outras instituições públicas em manter relacionamentos: assim como diversas empresas estão estabelecidas na área de atuação do batalhão, outros órgãos públicos também estão compreendidos. Um relacionamento mais presente com essas instituições pode trazer benefícios para ambos os órgãos, bem como para a sociedade.

Ameaças:

- Veículos de imprensa: em situações isoladas de ocorrências de vulto, a mídia pode noticiar de maneira negativa a ação policial, desgastando a imagem institucional.
- Afastamentos por motivos de saúde: são recorrentes os casos de afastamentos de policiais por questões de saúde, principalmente relacionados com doenças psicológicas decorrentes do serviço. Além disso, durante a

pandemia de COVID-19, os atendimentos policiais se mantiveram, o que acarretou o aumento de casos de infecção da doença por policiais militares.

4.5 MAPA ESTRATÉGICO

Para o desenvolvimento do mapa estratégico, etapa 6 da pesquisa, seguiram-se os princípios estabelecidos por Kaplan e Norton (2004), dentro de um contexto de organização pública, em que a perspectiva do cliente é a mais importante:

- i) a estratégia baseia-se em proposição de valor diferenciada para os clientes, ou seja, a satisfação dos clientes é fonte de criação de valor sustentável;
- ii) cria-se valor por meio dos processos internos, os quais, sendo eficazes e alinhados, determinam como se cria e sustenta o valor;
- iii) a estratégia compõe-se de temas complementares e simultâneos, isto é, diferentes temas estratégicos podem reforçar os processos em todas as perspectivas, gerando crescimento sustentável no valor para os clientes;
- iv) o alinhamento estratégico determina o valor dos ativos intangíveis, o qual providencia a capacidade de mobilizar e sustentar o processo de mudança necessária para execução da estratégia.

Nesta etapa, foram realizadas duas reuniões para a entrevista 5. A primeira para estabelecimento das perspectivas e dos objetivos estratégicos; a segunda para discussão sobre o mapa estratégico proposto.

O primeiro ponto discutido, foi a definição de quem é o cliente dos batalhões de área e o que ele espera da organização. Considerando que a estratégia estabelecida foi a de soluções para o cliente, os esforços serão direcionados para o atendimento das necessidades do cliente e fortalecimento de relacionamentos.

Neste primeiro momento, a partir das reuniões realizadas para discussão do assunto, foi estabelecido que o cliente principal dos batalhões de área são as pessoas que solicitam a prestação de serviço por parte da Polícia Militar, ou seja, aquelas que abrem ocorrências a partir de chamadas 190, pelo aplicativo 190, vão

diretamente aos batalhões ou companhias policiais-militares, ou acionam diretamente as viaturas de rua:

Entendo que nosso cliente principal seja qualquer pessoa que aciona nossos serviços, seja pelo 190, chamando a viatura, indo diretamente no batalhão. Temos o comércio e empresas locais também, eventos de grande público, mas aqueles que mais nos demandam é quem liga no 190. (Entrevista 5.1).

Outros tipos de clientes foram apontados nas discussões, como as empresas que estão localizadas nas áreas de responsabilidade dos batalhões e demandam certo tipo de policiamento, como atuação em eventos de grande público, além do próprio policiamento presença, para a manutenção da segurança, porém, como cliente estratégico e crítico, aqueles que acionam a Polícia Militar para atendimento de ocorrência, são o principal segmento de cliente-alvo a ser trabalhado neste momento.

Para a definição do que o cliente espera dos batalhões de área, foi utilizado o estudo de Oliveira Junior e Alencar (2015), sobre a percepção da população quanto aos serviços de segurança pública e sua pré-disposição em acionar as polícias. Conforme os autores, os motivos principais que levam alguém a chamar a polícia são: acreditar que a polícia poderia resolver seu problema; precisava do boletim de ocorrência policial; o que aconteceu era grave demais, e por tinha que acionar a polícia; acreditava que era seu dever informar à polícia sobre o crime ocorrido.

Percebe-se neste estudo que, em geral, a polícia é acionada para resolução de problemas ou para confecção do boletim de ocorrência, contemplando 75,3% das respostas. Em sentido contrário, os fatores para não acionamento da polícia, de acordo com Oliveira Junior e Alencar (2015), são: não acreditava que a polícia poderia resolver o problema; o que aconteceu não era muito importante; não tinha provas do que aconteceu; não queria envolver a polícia com medo de sofrer ameaças por parte de outras pessoas; não queria envolver a polícia com medo dos próprios policiais; podia resolver o problema por conta própria; outros motivos.

Ainda, conforme Oliveira Junior e Alencar (2015), uma percepção negativa das polícias pode gerar uma tendência de não acionamento da instituição em caso

de crimes, uma vez que, em 45,6% das respostas, as pessoas relataram não procurar a polícia por não acreditar que ela poderia resolver seus problemas ou decorrente do medo dos policiais.

Dessa forma, entende-se que a criação de valor para os clientes no caso em estudo será realizada através da resolução satisfatória dos problemas demandados pelas pessoas, entrega do boletim de ocorrência policial e melhoria da imagem da Polícia Militar para gerar confiança na instituição.

O segundo ponto definido se refere a quais perspectivas comporão o mapa estratégico. Conforme discussões, as quatro perspectivas devem contemplar o mapa estratégico, porém a perspectiva de clientes deve ser renomeada para perspectiva da sociedade, uma vez que a Polícia Militar é uma instituição pública e oferece serviços à sociedade. Deixar a perspectiva como clientes remeterá a um entendimento de organização privada. No mesmo sentido, a perspectiva financeira deve ser identificada como perspectiva de recursos financeiros, considerando que os batalhões de área apenas gerem os recursos recebidos, sem a intenção de desempenho financeiro.

A seguir, serão apresentados os objetivos estratégicos para cada perspectiva, alinhados com a estratégia, missão e visão estabelecidas.

4.5.1 Perspectiva da sociedade

Conforme apontamentos já discutidos anteriormente, a criação de valor para a sociedade será realizada através da resolução satisfatória dos problemas demandados, entrega do boletim de ocorrência policial e melhoria da imagem. Os dois primeiros elementos podem ser compreendidos em um mesmo objetivo, tendo em vista que do atendimento da ocorrência, já é elaborado o boletim policial. Logo, para o primeiro objetivo, pode ser definido: *oferecer serviços com qualidade e eficiência*. Qualidade no sentido de garantir o melhor atendimento para a resolução dos problemas, e eficiência na entrega efetiva do serviço.

O segundo objetivo leva em consideração o fortalecimento do relacionamento com a sociedade, considerando os pontos fracos e oportunidades indicados na matriz SWOT. As ações de publicidade, como ponto fraco, podem melhorar a interação entre os batalhões de área e a sociedade, através da publicação de resultados e iniciativas policiais. Da mesma forma, com a abertura de

outras formas de comunicação com a sociedade, pode-se criar agilidade no atendimento e orientações em geral, além de ensejar o relacionamento e parcerias externas. Nesse sentido, o segundo objetivo pode ser definido como: *fortalecer o relacionamento com a sociedade*.

Como terceiro objetivo, deve-se manter e reforçar a imagem institucional da corporação, a fim de gerar confiança na prestação de serviços por parte dos batalhões de área. Este objetivo pode ser definido como: *manter a imagem institucional*.

Dessa forma, considerando os documentos analisados, matriz SWOT elaborada e entrevistas com os participantes, foram definidos três temas que podem gerar valor à sociedade, a partir das atividades dos batalhões de área, conforme segue:

- Oferecer serviços com qualidade e eficiência;
- Fortalecer o relacionamento com a sociedade;
- Manter a imagem institucional.

4.5.2 Perspectiva dos processos internos

Conforme Kaplan e Norton (2004) destacam, os objetivos da perspectiva dos processos internos descrevem como executar a estratégia, através da produção e fornecimento de valor e melhoria dos processos.

Para esta perspectiva, os objetivos foram separados em temas específicos para melhor entendimento e alinhamento da relação de causa e efeito entre os objetivos da perspectiva da sociedade. Os temas definidos são: processos de RH; processos de logística; processos de inovação e relacionamento; processos operacionais; e processos de disciplina.

Os processos de RH contemplam os objetivos relacionados com a prontidão do efetivo policial, a permanência e retenção de pessoas em funções chave e a melhoria do bem-estar do policial militar. Dentre esses objetivos, foram definidos os seguintes:

- Garantir o efetivo necessário para o cumprimento das atividades;
- Alocar e manter pessoal em funções essenciais;
- Garantir o bem-estar do policial militar.

Os processos de logística compreendem o fornecimento de meios necessários e adequados para a execução da atividade policial:

- Garantir meios adequados para o exercício da atividade operacional.

Para os processos de inovação e relacionamento, foram estabelecidos objetivos que reforçam a cultura de melhoria contínua dos processos e criam valor para o cliente, bem como a construção de relacionamentos, a fim de entender melhor as necessidades da sociedade. Dentre eles, foram considerados:

- Desenvolver novas soluções para atendimento de demandas;
- Criar e manter canais de relacionamento.

Os processos operacionais se referem aos resultados das atividades operacionais de fato, como redução de índices de crime e aumento de apreensões, em conformidade com os objetivos do PPA. Para esses objetivos, foram definidos:

- Melhorar índices criminais;
- Intensificar resultados operacionais.

Por fim, os processos de disciplina servem para acompanhar a atuação policial, no sentido de verificar se casos de abuso de autoridade, ilegalidade, ou desvios de conduta estão sendo cometidos por policiais militares:

- Acompanhar a atuação policial.

4.5.3 Perspectiva de aprendizado e crescimento

Dentro da perspectiva de aprendizado e crescimento são estabelecidos objetivos para o desenvolvimento de pessoal, tecnologia e cultura, os quais devem estar alinhados à estratégia estabelecida (KAPLAN; NORTON, 2004). Durante as discussões, para o tema de desenvolvimento de pessoal, foram identificadas necessidades relacionadas com as fraquezas apontadas na matriz SWOT: falta de cultura de inovação e de conhecimentos específicos de análise de dados.

Nesta linha, as habilidades e capacidades necessárias para a melhoria da qualidade de prestação de serviços, envolve a capacitação contínua do efetivo

operacional principalmente em instruções de tiro, abordagem e legislações específicas. Da mesma forma, para comandantes de companhia e coordenadores de policiamento, capacitação em liderança. Para o efetivo administrativo, são necessárias capacitações em gestão administrativa e análise de dados. Os objetivos definidos contemplam:

- Capacitar o efetivo operacional;
- Capacitar o efetivo administrativo;
- Capacitar os líderes de efetivo.

A tecnologia se refere à disponibilização de informações, a partir de sistemas e infraestruturas, de maneira a apoiar a estratégia (KAPLAN; NORTON, 2004). Neste sentido, é necessário a implementação de sistemas que forneçam as informações necessárias aos gestores responsáveis pelos batalhões de área a fim de alcançar os objetivos estabelecidos. Para este fim, foi definido o objetivo:

- Desenvolver sistemas de apoio.

A cultura serve para criar o clima necessário para a mudança e crescimento da organização, através do alinhamento dos funcionários com o propósito organizacional e a estratégia (NIVEN, 2008). Neste aspecto, é necessário um programa contínuo de especialização dos policiais militares, com o aprofundamento dos princípios do BSC e ênfase nos atributos do mapa estratégico criado:

- Promover a cultura de desempenho.

4.5.4 Perspectiva de recursos financeiros

Considerando que os batalhões de área não possuem autonomia financeira para o desenvolvimento de ações orçamentárias e investimento, o objetivo estabelecido para esta perspectiva recai na gestão dos recursos recebidos através do fundo rotativo, o qual serve para despesas de materiais de consumo e de serviços, que não estejam contemplados em licitações, bem como para despesas com a manutenção de viaturas. O objetivo definido para esta perspectiva é:

- Controlar e gerir de maneira eficiente os recursos orçamentários.

4.5.5 Mapa estratégico para os batalhões de área

Definidas as perspectivas e seus respectivos objetivos estratégicos, foi elaborado o mapa estratégico para os batalhões de área, conforme Figura 7. Importante destacar que durante as reuniões com os gestores dos batalhões, após a definição dos objetivos e posterior esboço do mapa estratégico, para dar sentido à relação de causa e efeito entre as perspectivas, seria necessário que a perspectiva de aprendizado e crescimento ficasse ao final do mapa, seguida da perspectiva de recursos:

A parte de capacitação do efetivo é fundamental para a gente conseguir uma melhoria dos serviços. Acredito que essa perspectiva deva ser a base de tudo, até mesmo para que os gestores do fundo rotativo consigam gerir melhor os recursos. Se for deixado a perspectiva de recursos no final, ela não faz sentido. (Entrevista 5.3).

O mapa estratégico definido para os batalhões de área considerou o propósito organizacional e a estratégia como o sucesso a ser alcançado. Iniciando com os valores, são demonstradas as atitudes e comportamentos que os militares estaduais devem pautar suas ações, em conformidade com a atividade policial.

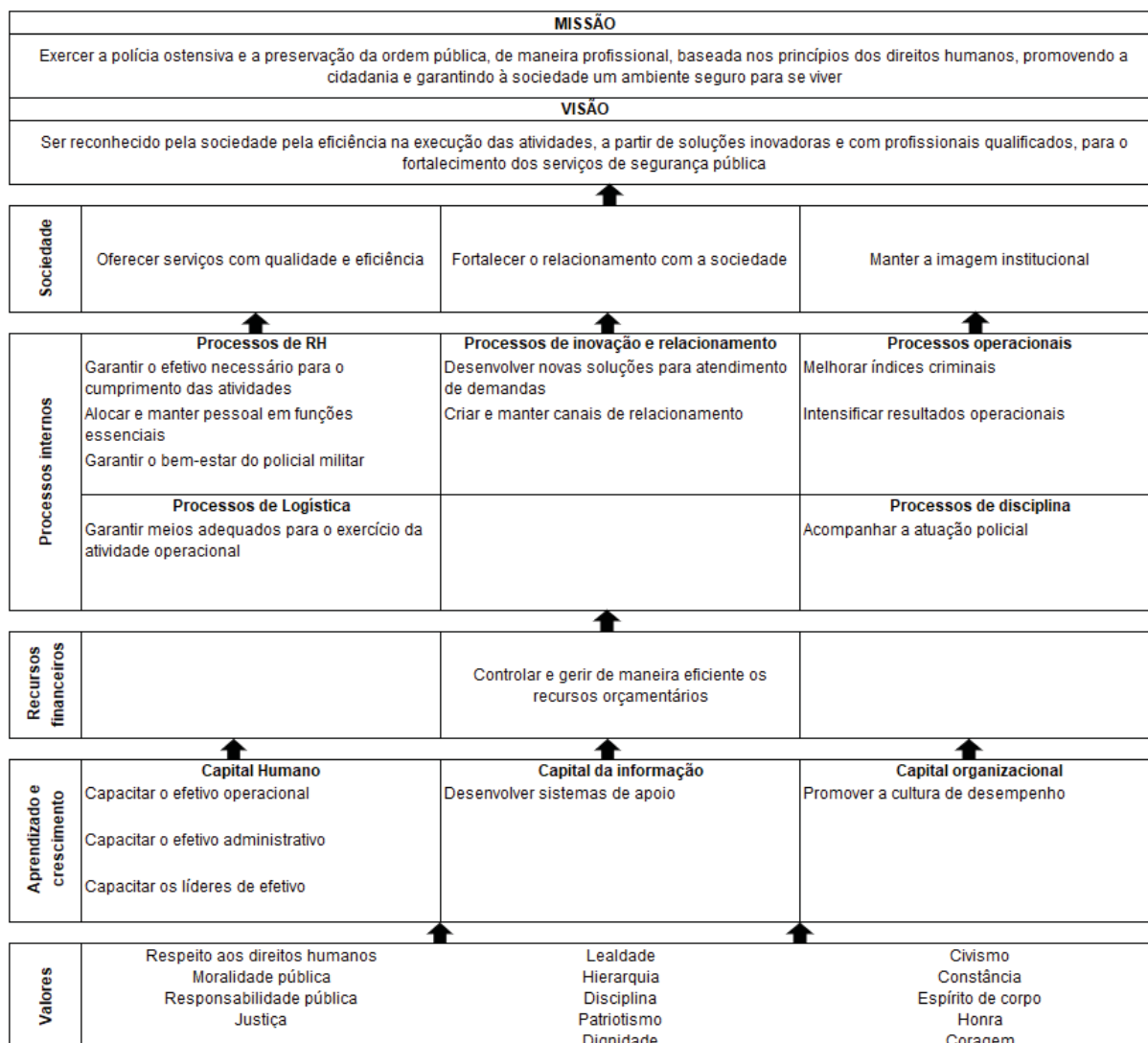
A perspectiva de aprendizado e crescimento garante as capacitações necessárias ao efetivo, tanto operacional, quanto administrativo, para o desempenho das atividades de forma profissional e com qualidade. No mesmo sentido, são disponibilizadas as informações necessárias para a tomada de decisão dos gestores e reforçada a cultura de desempenho organizacional.

Em seguida, com as competências necessárias, é possível a gestão eficiente dos recursos disponíveis para uso, além da melhoria dos processos internos. É através da perspectiva dos processos internos que se cria o valor para os clientes, neste sentido, foram enfatizados os processos de recursos humanos, logísticos, de inovação e relacionamento, operacionais e de disciplina.

Os processos de logística permitem a disponibilidade dos meios necessários para a execução das atividades por parte dos policiais militares, os quais, a partir dos processos de recursos humanos, irão oferecer serviços de qualidade e eficiência à sociedade.

A partir dos processos de inovação e relacionamento, com a criação de novos canais de comunicação, a fim de entender as necessidades da sociedade, e com o desenvolvimento de soluções inovadoras, é possível fortalecer o relacionamento com a sociedade.

FIGURA 7 - MAPA ESTRATÉGICO DOS BATALHÕES DE ÁREA.



FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

A garantia de resultados operacionais e redução de índices criminais, através dos processos operacionais, com o acompanhamento adequado das ações policiais, permite a manutenção e melhoria da imagem institucional, tanto do batalhão de área, quanto da PMPR.

A sociedade sendo atendida nestes aspectos garante o cumprimento da missão e visão estabelecidas.

4.6 DESDOBRAMENTO DO MAPA ESTRATÉGICO

Com o mapa estratégico definido, é necessária a complementação com os indicadores, metas e iniciativas estratégicas, etapas 7 e 8 da pesquisa. Como Kaplan e Norton (2004) pontuam, o mapa estratégico representa um modelo estático de criação de valor, sendo fundamental a quantificação dos objetivos estratégicos, definição de metas e seleção de programas de ação que irão capacitar a organização a alcançar o desempenho desejado nos prazos programados, a fim de dar dinamicidade ao modelo.

Os indicadores, metas e iniciativas foram estabelecidos a partir da entrevista 6, em reunião com os gestores dos batalhões de área, em conformidade com os objetivos estratégicos. Algumas metas ficaram “a definir”, uma vez que depende do contexto específico de cada batalhão de área, não sendo adequado uma indicação genérica.

Da mesma forma, as metas foram definidas a partir da experiência profissional dos militares, bem como a partir de resultados internos, os quais, por serem de caráter reservado, não foram divulgados neste estudo.

Os indicadores foram separados por tipo (entrada, saída e resultado), de acordo com a proposição de Niven (2008). Indicadores de entrada representam os dados gerados sem a atuação direta dos batalhões de área. Já os indicadores de saída demonstram as informações geradas a partir das iniciativas dos batalhões. Os indicadores de resultado informam exatamente o alcance do objetivo principal do mapa estratégico, neste caso, a satisfação da sociedade sobre os serviços prestados.

Outro indicador de resultado que foi sugestionado, está relacionado com a pesquisa sobre a liderança dos chefes de equipe, porém, por se tratar de um tema que já possui uma padronização dentro da PMPR, optou-se por não considerá-lo neste primeiro momento:

Seria interessante se tivesse uma avaliação dos oficiais CPU, adjuntos e chefes de seções, para verificar como a tropa percebe a atuação deles. Acredito que com o retorno das avaliações, eles possam melhorar algumas atitudes e até mesmo serem melhores líderes. (Entrevista 6.4).

Acho importante essa avaliação também, mas internamente nós já temos o conceito dos oficiais e praças que são avaliados pelas suas chefias imediatas. Se colocarmos um tipo diferente de avaliação a nível de batalhão, podemos causar prejuízos a eles. (Entrevista 6.3).

A Figura 8 apresenta o BSC e as iniciativas estabelecidas para os batalhões de área, considerando atender os objetivos estratégicos definidos e o propósito organizacional.

A entrevista 7 buscou discutir sobre o BSC proposto, em relação à sua aplicabilidade, construção, sentido e possível implementação:

O modelo proposto é bem abrangente e segue uma lógica racional de aplicação, é fácil de compreender os caminhos definidos. A questão maior que vejo como dificuldades é sua implementação, ela exige uma mudança muito grande na forma de trabalho. Veja, nós somos formados desde o início numa condição militar, de hierarquia e disciplina. Esse tipo de gestão vai exigir um comprometimento e esforço muito grande, desde o comandante do batalhão até o soldado da ponta. (Entrevista 7.2).

É uma mudança de paradigmas, estamos acostumados a focar o trabalho em processos internos, essa proposta já parte para uma visão muito mais focada no cidadão. É o ideal, pois somos servidores públicos, mas realmente vamos precisar de bastante tempo até chegar no que foi definido. (Entrevista 7.1).

Considerando as questões críticas do serviço, acredito que o modelo tenha contemplado boa parte das nossas necessidades. Infelizmente os batalhões de área não possuem muita autonomia para realizar mudanças, somos como departamentos de uma empresa. Temos que seguir o que a matriz determina. Acredito que se a PMPR como um todo abraçar essa mudança, seria mais fácil de implementar. (Entrevista 7.4).

FIGURA 8 - BSC PARA OS BATALHÕES DE ÁREA.

Mapa Estratégico		Balanced Scorecard			Plano de Ação
Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Tipo*	Meta	Iniciativa
Sociedade	Oferecer serviços com qualidade e eficiência	Índice de satisfação dos atendimentos policiais	R	a definir	Realizar pesquisa de satisfação com a população atendida pela PMPR
		Tempo médio de chegada à ocorrência	S	até 8 min. em 6 meses	Realizar a fiscalização do despacho de ocorrências e encaminhamento da viatura para as ocorrências
	Fortalecer o relacionamento com a sociedade	Quantidade de ocorrências canceladas	S	reduzir 30% em 6 meses reduzir 50% em 1 ano	Realizar estudos sobre as ocorrências canceladas e seus motivos, a fim de estabelecer procedimentos que reduzam sua ocorrências
	Manter a imagem institucional	Tempo médio de disponibilização do BOU	S	até 2 dias em 3 meses até 1 dia em 6 meses	Estabelecer processos dinâmicos para o preenchimento do BOU
Processos internos	Processos de RH	Quantidade de ações comunitárias realizadas	S	1 a cada 3 meses em 6 meses	Realizar ações comunitárias em locais de vulnerabilidade social
		Quantidade de parcerias estabelecidas	S	a definir	Estabelecer parcerias com CONSEG, associações comunitárias e empresas, públicas e privadas
		Quantidade de postagens em redes sociais	S	1 por dia em 2 meses	Divulgar ações, orientações e resultados da unidade em mídias sociais
		Taxa de policiais empregados na atividade fim	E	a definir	Realizar a alocação eficaz de policiais na atividade fim, considerando afastamentos, licenças e férias
	Processos de Logística	Quantidade de movimentações de função de pessoal	E	Reduzir em 60% em 1 ano	Alocar policiais em funções adequadas e estruturar equipes administrativas
		Quantidade de atendimentos psicológicos	E	a definir	Acompanhar os atendimentos psicológicos em policiais afastados por doenças psiquiátricas
		Quantidade de afastamentos médicos	E	a definir	Acompanhar os motivos de afastamento médicos e realizar ações específicas para cada caso
		Quantidade de ações de reconhecimento	S	4 por mês	Realizar ações de reconhecimento por atividades policiais bem desempenhadas e que geraram boa repercussão, com recompensa ao policial
	Processos de Inovação e Relacionamento	Quantidade de eventos de confraternização	S	a definir	Realizar confraternizações para os policiais e seus familiares
		Taxa de arma de porte por policial militar	E	manter acima de 1,1	Realizar com antecedência pedidos de reposição de materiais e armamento
		Taxa de coleta por policial militar	E	manter acima de 1,1	
		Quantidade de soluções desenvolvidas	S	2 por semestre	Pesquisa de necessidades da população, a fim de desenvolver processos dinâmicos de atendimento
	Processos Operacionais	Quantidade de seguidores em redes sociais	S	a definir	Realizar a postagem constante de publicações em redes sociais e manter como canal de atendimento à população
		Quantidade de crimes violentos letais	E	Reduzir 10% em 1 ano	Realizar a intensificação do policiamento presença em locais com maior índices de crime
		Quantidade de roubos	E	Reduzir 10% em 1 ano	
		Quantidade de furtos	E	Reduzir 10% em 1 ano	Disseminar e orientar a população sobre ocorrências de perturbação de sossego
	Processos de Disciplina	Quantidade de perturbações do sossego	E	Reduzir 20% em 1 ano	
		Quantidade de operações realizadas	S	a definir	Intensificar a realização de operações policiais com foco no combate ao crime
		Quantidade de armas apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	
		Quantidade de munições apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	
Recursos financeiros	Controlar e gerir de maneira eficiente os recursos orçamentários	Quantidade de drogas apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	
		Quantidade de IPM abertos	E	Reduzir 30% em 1 ano	
		Quantidade de FATD abertos	E	Reduzir 30% em 1 ano	
		Quantidade de sindicâncias abertas	E	Reduzir 30% em 1 ano	
Aprendizado e crescimento	Capital Humano	Quantidade de IT abertos	E	Reduzir 30% em 1 ano	
		Quantidade de denúncias recebidas	E	Reduzir 50% em 1 ano	
		Percentual da cota de serviço utilizada	S	100%	Uso de toda a cota de serviços para emprego na unidade
		Percentual da cota de materiais utilizada	S	100%	Uso de toda cota de materiais de consumo para emprego na unidade
	Capital da Informação	Percentual de viaturas leves em condições de uso	S	80% em 3 meses 90% em 6 meses	Antecipar agendamento de manutenções obrigatórias e realizar vistorias programadas
		Percentual de viaturas pesadas em condições de uso	S	80% em 3 meses 90% em 6 meses	Antecipar agendamento de manutenções obrigatórias e realizar vistorias programadas
		Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de tiro	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de tiro
		Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de abordagem	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de abordagem
	Capital Organizacional	Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de legislação	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de legislação
		Percentual do efetivo administrativo capacitado em área de gestão e análise	S	100% em 6 meses	Capacitar o efetivo administrativo em gestão e análise de dados
		Percentual dos líderes de efetivo capacitados em treinamento de liderança e gestão de pessoas	S	100% em 6 meses	Capacitar os líderes de efetivo em treinamento de liderança e gestão de pessoas
		Percentual de execução do projeto	S	100% em 2 meses	Desenvolver sistemas de apoio para a disponibilização de informações aos gestores de área
		Percentual do efetivo formado em conhecimento de gestão por desempenho	S	100% em 6 meses	Providenciar curso de gestão de desempenho aos militares da unidade

*Tipo de indicador: entrada (E), saída (S) e resultados (R).

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme os entrevistados relataram, o BSC proposto apresenta uma mudança significativa nos processos de gestão dos batalhões de área, uma vez que exige o foco no cliente, neste caso a sociedade. A PMPR apresenta características da gestão burocrática, com estruturas rígidas, princípios de hierarquia e subordinação, e controle rigoroso dos processos administrativos (LOURENÇO, 2016), o que pode afetar a execução das iniciativas.

Em relação aos objetivos e indicadores, os entrevistados apontaram que a perspectiva de aprendizado e crescimento é a base para que todo o processo seja realizado de maneira adequada, e os processos internos os mais importantes no contexto administrativo dos batalhões de área. O atendimento dos objetivos da perspectiva da sociedade tende a ser uma consequência direta dos demais:

Entendo que a perspectiva de aprendizado e crescimento é fundamental para todo o processo. É a partir dela que os demais objetivos serão alcançados. Se os policiais militares não tiverem o conhecimento adequado, todo o planejamento cai por terra. (Entrevista 7.4).

Os objetivos que foram definidos na perspectiva de processos internos contemplam praticamente todo nosso serviço do dia-a-dia. Considero importante também a parte que relaciona os processos de RH, para que o policial militar seja valorizado durante o seu serviço e tenha uma qualidade de vida adequada. Se conseguirmos atender o que foi proposto, tenho certeza que a sociedade vai ter um melhor atendimento por parte da PMPR. (Entrevista 7.2).

O BSC para os batalhões de área foi proposto seguindo as etapas da pesquisa no tópico 3.3, levando em consideração o material de base relacionado e principalmente as entrevistas realizadas com os gestores e suas experiências profissionais. Como proposição, o modelo não pretende exaurir o assunto, necessitando de uma avaliação contínua e adaptações, dependendo de cada contexto aplicado.

4.6.1 Registro dos indicadores de desempenho

Após a definição dos indicadores, Neely et al. (1997) recomendam que seja criado um registro de cada indicador, de forma a permitir avaliar se o indicador é

apropriado e como ele deve ser operacionalizado dentro da organização. Para este registro, os autores consideram os seguintes elementos:

1. Título da medida: nome do indicador;
2. Propósito: para que o indicador serve;
3. Relacionado com: a qual perspectiva/objetivo está relacionado;
4. Metas: valores de referência a serem atendidos;
5. Fórmula: como o indicador é calculado;
6. Frequência: qual a frequência de acompanhamento do indicador;
7. Quem mede: responsável pela inserção da informação;
8. Fonte dos dados: origem da informação;
9. Quem age sobre os dados: pessoa responsável por ajustar os processos a fim de atender à meta estabelecida;
10. O que deve ser feito: quais iniciativas devem ser tomadas para ajuste do indicador.

Um exemplo de aplicação do registro de indicador para o caso proposto é apresentado na Figura 9. Adicionalmente foram incluídos os registros de data (início da verificação) e valor de referência (valor inicial para comparação):

FIGURA 9 - EXEMPLO DE FICHA DE REGISTRO DE INDICADOR.

Indicador:	Percentual de viaturas leves em condições de uso.	Data: _____
		Valor de referência: _____
Propósito:	Indicar o percentual de viaturas leves que estão em condições de uso.	
Relacionado com:	Perspectiva: Recursos Objetivo: Controlar e gerir de maneira eficiente os recursos orçamentários.	
Meta:	80% em 3 meses 90% em 6 meses	
Fórmula:	$\frac{\text{Quantidade de viaturas leves em condições de uso}}{\text{Quantidade total de viaturas leves}} \times 100$	
Frequência:	Mensal	
Responsável pelo registro:	P4/Transportes	
Fonte de dados:	Diário de bordo das viaturas	
Responsável:	P4/Transportes	
O que deve ser feito:	Antecipar o agendamento de manutenções obrigatórias e realizar vistorias programadas.	

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

4.7 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente pesquisa se propôs a identificar quais indicadores de desempenho devem ser considerados para o desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, de forma que os gestores possuam as informações adequadas para a execução do serviço e tomada de decisões de maneira rápida e efetiva.

Para tanto, foi empregada a ferramenta BSC como direcionador de definições de objetivos e a pesquisa-ação como estratégia de pesquisa. Conforme a literatura aponta, o BSC é dominante em aplicações de gestão de desempenho dentro das organizações (GARENGO; SARDI, 2020), porém sua aplicação foi originalmente concebida para organizações privadas e, para o contexto público, necessitou de adaptação (KAPLAN; NORTON, 2001a).

Dentre essas adaptações, as mais relevantes levam em consideração as perspectivas financeira e dos clientes. Por não ter como meta resultados financeiros, os órgãos públicos devem colocar a perspectiva dos clientes no topo do BSC, para alcance de sua missão institucional, e a perspectiva financeira deve ficar ao final do BSC (NIVEN, 2008).

Conforme verificado em alguns estudos, órgãos da Administração Pública direta, em geral, adotam a perspectiva dos clientes ao topo do BSC, com a renomeação da perspectiva para sociedade, e a perspectiva financeira, identificada em alguns casos como recursos, é apresentada na base do BSC (BEMFICA; CALLADO, 2019; FARIAS et al., 2021; PCPR, 2019).

Neste estudo, a perspectiva dos clientes, renomeada para sociedade, se manteve ao topo do BSC, reforçando a ideia de focar no atendimento de serviços e alcance da missão. De maneira diversa, a perspectiva financeira, renomeada para recursos financeiros, ficou acima da perspectiva de aprendizado e crescimento, considerando a necessidade de capacitação específica dos gestores para melhor gestão dos recursos.

Apesar de os batalhões de área não possuírem autonomia financeira, os recursos que são destinados para aquisição de materiais de expediente, serviços de manutenção predial e de viaturas, devem ser utilizados de maneira adequada, a fim de garantir os meios necessários para realização dos serviços, o que está diretamente relacionado com a perspectiva de processos internos e da sociedade.

Manter a perspectiva de recursos financeiros ao final do BSC não faria sentido causal dentro do *scorecard*.

Outro ponto que o BSC enfatiza, é o esclarecimento e o consenso em relação à estratégia, o que irá direcionar o estabelecimento dos objetivos, metas e indicadores (KAPLAN; NORTON, 1997). A literatura indica que para os órgãos públicos, a estratégia de soluções para os clientes é a que melhor se adequa para alcance dos objetivos organizacionais (MARR, 2009).

A partir das entrevistas com os gestores de área, confirmou-se essa opção, uma vez que ela direciona esforços para o atendimento das necessidades da sociedade, permite um entendimento das demandas dos clientes e avalia o nível de satisfação dos serviços prestados.

Uma consequência direta dessa visão focada no cliente foi a percepção que os gestores dos batalhões de área consideraram em relação a como o serviço é executado atualmente. A PMPR segue uma estrutura rígida, baseada em diretrizes, regulamentos e normativas, o que engessa de certa forma a flexibilização de iniciativas por parte dos batalhões de área.

Além disso, o modelo de gestão baseado em cultura de desempenho vai exigir um profundo comprometimento por parte de todos os profissionais, desde o comandante da unidade, até o soldado da ponta, a fim de permitir a devida implementação do BSC.

O que se percebe é que a PMPR possui características do modelo burocrático em sua administração, focada em controle e estruturas rígidas, o que pode explicar a maneira como foi consolidado o BSC proposto.

A literatura sobre medição de desempenho no setor público apresenta como fatores que podem influenciar o desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho a finalidade, *stakeholders* e gestão (MOURA et al., 2019). A finalidade, neste caso, compreendeu o foco nos resultados sociais da instituição, com a identificação das necessidades daqueles que demandam os serviços dos batalhões de área.

Em relação aos *stakeholders*, não houve um aprofundamento de todas as partes que podem influenciar a organização. A sociedade foi estabelecida como parte principal e algumas de suas necessidades foram consideradas. Também foram abordadas algumas iniciativas para estabelecimento de parcerias com associações

comunitárias e empresas públicas e privadas, porém sem o detalhamento específico do que essas partes esperaram dos batalhões de área.

Por se tratar de um desenvolvimento inicial, considerando que iniciativas no aspecto de análise de *stakeholders* ainda não foi consolidado como procedimento pelos batalhões de área, não foi possível abranger as demais partes, sendo priorizada a sociedade como *stakeholder*.

Devido a esse fato, a questão da gestão também se apresentou como limitante no desenvolvimento do BSC. Por ainda não haver uma gestão baseada em planejamentos de curto e longo prazo e busca pela melhoria contínua, foi necessário desenvolver esses processos inicialmente, logo, fatores mais complexos, como a adoção de modelos preditivos e *benchmarking*, não foram contemplados.

A despeito das limitações, o desenvolvimento do BSC permitiu a explicitação de pontos críticos que envolvem a atividade dos batalhões de área e possíveis soluções para a resolução dos problemas, através do estabelecimento de objetivos estratégicos para cada perspectiva do modelo.

No que se refere à estratégia de pesquisa adotada, pesquisa-ação, esta se mostrou adequada, pois permitiu uma interação entre o pesquisador e os entrevistados, com o intuito de estabelecimento das prioridades dos problemas e decisão quanto a possíveis soluções. Da mesma forma, a estratégia de pesquisa proporcionou o aprofundamento do entendimento sobre medição de desempenho do pesquisador e dos envolvidos no desenvolvimento da investigação.

Mesmo não sendo possível sua realização por completo, dado o tempo da pesquisa e restrições internas dos batalhões de área, a proposição do BSC sugerida permite que, caso o modelo seja implementado, pesquisas futuras realizem o acompanhamento das ações a partir da fase de ação, complementando os estudos.

Esta estratégia de pesquisa também foi fundamental durante a realização das entrevistas, a qual tem como objetivo investigar a fundo o problema considerado, não focando nas pessoas diretamente (THIOLLENT, 2011). As entrevistas foram conduzidas através de grupos focais, de forma a se chegar a um consenso entre os envolvidos sobre a resolução dos problemas e como eles poderiam ser tratados, dado o contexto analisado.

Esta conduta vai de encontro com a construção do BSC, que exige que decisões sejam tomadas para a realização do diagnóstico externo e interno,

definição do propósito organizacional, desenvolvimento do mapa estratégico e estabelecimento dos indicadores, metas e iniciativas.

O modelo do BSC proposto não pretende exaurir o tema sobre medição de desempenho no setor público, ao contrário, procurou-se, a partir da literatura estabelecida, desenvolver um sistema de medição de desempenho para um contexto específico.

Do que se pode perceber, o contexto que está sendo avaliado faz diferença na condução das atividades e implica em um resultado personalizado, ou seja, dificilmente o que se aplica em uma organização, pode ser replicado em outras. Alguns pontos podem ser compartilhados, mas em geral, os indicadores estabelecidos vão representar diretamente a estratégia escolhida, os processos internos existentes na organização, e como os serviços serão direcionados para alcance dos objetivos.

Apesar dessa personalização, e a pesquisa estar limitada a alguns batalhões de área, os resultados encontrados podem ser aplicados nos demais batalhões de área da PMPR, uma vez que as estruturas dessas unidades partem dos mesmos princípios e regulamentos.

No mesmo sentido, como princípio do próprio BSC, modificações podem ser realizadas para melhoria dos processos e para contemplar condicionantes de cada batalhão. O BSC proposto é escalável, ou seja, pode ser reproduzido facilmente e tem potencial de crescimento, considerando sua dinamicidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, utilizando como ferramenta o BSC e a pesquisa-ação como estratégia de pesquisa.

Inicialmente, foram avaliados quais fatores externos e internos influenciam os batalhões de área selecionados, através da análise Pesteli e da matriz SWOT. Como fatores externos, foram identificadas, principalmente, questões relacionadas com o contexto político, tecnologia e legislação.

Dentro do contexto político, as políticas adotadas por cada gestão governamental impactam diretamente nas conduções das atividades pelos batalhões de área, seja através de incentivo ou falta de investimentos no setor de segurança pública, como andamento de projetos institucionais, ampliação de infraestruturas, aquisição de meios de transporte e armamentos, disponibilização de cursos de capacitação e contratação de efetivo.

Entre os investimentos necessários no BSC proposto, levando em consideração o objetivo de oferecer serviços com qualidade e eficiência, é fundamental que haja viaturas suficientes para a execução do serviço; armamento e colete adequados para o efetivo; capacitações em instruções de tiro, abordagem e legislação; e cursos de formação de gestão e análise de dados, liderança e gestão de pessoas e de gestão por desempenho.

Da mesma forma, a gestão governamental pode causar a mudança do quadro do escalão superior, na figura do Comandante-Geral, o qual, a partir do seu perfil e alinhamento com o governo, estabelecerá a nova condução das atividades realizadas pela Polícia Militar e providenciará a troca dos comandantes dos batalhões de área em caso de necessidade.

Nesse sentido, é importante que haja o estabelecimento de um planejamento estratégico de cada batalhão de área que não dependa exclusivamente de uma gestão específica, ou seja, por mais que ocorra a troca de comandantes, o plano estabelecido siga em andamento com foco no atendimento dos resultados.

Na parte de tecnologia, a adoção de novas soluções para as atividades e desenvolvimento de sistema integrados são essenciais para a melhoria do serviço, considerando o avanço crescente da utilização de sistemas de informação por parte

da sociedade como um todo. Como apontado no BSC proposto, é necessário o desenvolvimento de sistemas de apoio para a disponibilização de informações aos gestores de área, além da centralização das informações em um sistema único, de forma a evitar o retrabalho.

No aspecto de fatores legais, a PMPR, como integrante da Administração Pública direta, deve condicionar suas ações em leis e diretrizes, sendo apontados os princípios de direitos humanos como matéria mais recorrente da atividade policial. Dessa forma, para haver a adequação da proposta do BSC, as leis e regulamentos internos que tratam da atividade policial militar e da forma de gestão devem ser atualizados.

Um ponto que ficou evidente durante a análise externa do ambiente, é que para os quesitos levantados, os batalhões de área não possuem autonomia suficiente para atuar sobre eles, exercendo um papel passivo para essas questões, ou seja, os batalhões devem se adaptar a esses fatores.

A partir da análise da matriz SWOT, foram apontadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas aos batalhões de área investigados. Essa análise buscou destacar os pontos críticos que afetam diretamente a realização das atividades por parte dos batalhões, sendo a base para as demais etapas da pesquisa. Neste caso, os fatores relacionados na matriz SWOT podem ser administrados pelos batalhões, a partir de mudanças ativas e efetivas.

Em seguida, para a construção do BSC, foi necessária a definição da estratégia a ser adotada e do propósito organizacional. Como estratégia, foi definida a de soluções para clientes, considerando que a PMPR é essencialmente uma prestadora de serviços público e que esta abordagem direciona esforços para o atendimento das necessidades da sociedade e permite uma construção de relacionamento focada na população.

A missão e a visão dos batalhões de área foram estabelecidas em conformidade com as Constituições Federal e Estadual, com os diagnósticos realizados e a estratégia adotada. Os valores compreenderam o já estabelecido em lei, sem modificações.

O mapa estratégico contemplou as perspectivas de sociedade (com seis objetivos), processos internos (com nove objetivos), recursos financeiros (com um objetivo), e aprendizado e crescimento (com cinco objetivos), totalizando 18 objetivos estratégicos definidos.

A lógica do mapa estratégico foi construída a partir do valores que conduzem as atitudes e comportamentos do policiais militares; seguida pela perspectiva de aprendizado e crescimento, a qual reforça habilidades necessárias para a execução do serviço; logo após, a perspectiva de recursos permite a gestão eficiente dos recursos orçamentários; a perspectiva de processos internos foca na melhoria dos processos em geral; e a perspectiva da sociedade garante o atendimento com qualidade das necessidades dos clientes; o alcance dos objetivos estratégicos garante a realização da visão e missão estabelecidas.

Tendo como princípio a relação causal entre as diferentes perspectivas, para o BSC proposto é fundamental que a base do *scorecard*, aprendizado e crescimento, seja atendida antes das demais perspectivas, ou seja, promover a mudança de cultura, de uma administração burocrática para de desempenho, e capacitar o efetivo em treinamentos específicos, é o ponto crucial a ser priorizado.

É a partir do entendimento por todo o efetivo do planejamento estratégico, sua função, o que se pretende atingir, por qual motivo e de que forma ele foi construído, que será possível o alinhamento e comprometimento por parte de cada policial militar a fim de atender de maneira eficaz todos os objetivos estabelecidos.

Dentre os objetivos definidos, foram identificados 42 indicadores considerados críticos e necessários de ser acompanhados, cada um com metas específicas e planos de ação a serem seguidos.

5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

Como apontado nas justificativas teóricas da presente pesquisa, a literatura sobre medição de desempenho carece de mais estudos sobre a caracterização de um sistema de medição de desempenho geral (GOSHU; KITAW, 2017). Do que foi verificado durante o estudo, percebeu-se que a construção de um sistema de medição de desempenho leva em consideração o contexto em que está sendo avaliado, a estratégia adotada e os processos internos da organização. Neste sentido, a proposição de um modelo geral de medição de desempenho não se apresenta como uma alternativa viável, pois cada organização possui características únicas e objetivos diversos, o que exige medidas personalizadas.

A literatura também se refere à necessidade de pesquisas que avaliem a medição de desempenho em diferentes contextos, além de grandes empresas do

setor privado, a fim de expandir o tema (GARENGO; SARDI, 2020). Esta pesquisa contribui ao avaliar a medição de desempenho dentro de um órgão de segurança pública.

Durante a pesquisa, foi possível estabelecer um modelo de construção do BSC para o caso, indicando as etapas necessárias a se seguir, complementado com as etapas da pesquisa-ação. Percebeu-se que o uso da pesquisa-ação com o BSC é adequado e permite que decisões sejam tomadas para o desenvolvimento dos trabalhos.

Em relação ao BSC, a pesquisa também contribuiu na forma como o modelo pode ser aplicado em instituições públicas, em que, sugere-se que a perspectiva financeira seja apresentada na base do *scorecard* e a de clientes no topo (NIVEN, 2008). Nesta pesquisa, a perspectiva de clientes permaneceu no topo do *scorecard*, sendo renomeada para perspectiva da sociedade; já a perspectiva financeira, renomeada para recursos, ficou logo acima da perspectiva de aprendizado e crescimento, garantindo a relação causal lógica entre as perspectivas.

O uso da pesquisa-ação como estratégia de pesquisa se mostrou adequada em complemento com o BSC, uma vez que foram necessárias decisões sobre os problemas abordados, buscando-se soluções a partir de entrevistas com os gestores, e o pesquisador exercendo um papel ativo na condução das reuniões.

Dessa forma, as questões de pesquisa apresentadas no tópico 3.1 puderam ser respondidas, permitindo o alcance dos objetivos de pesquisa propostos.

5.2 CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS

Entre as implicações práticas da pesquisa, pode-se considerar o aprofundamento do entendimento sobre medição de desempenho, BSC, estratégia e propósito organizacional por parte dos envolvidos durante o processo de investigação, bem como sobre os principais pontos críticos que envolvem a atividade dos batalhões de área.

Durante as entrevistas, foi possível abordar de maneira mais profunda os aspectos do cotidiano dos batalhões de área, pontuando suas forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, e explicitar os principais problemas que os batalhões enfrentam.

Percebe-se que a ferramenta BSC não é de conhecimento comum por parte dos policiais militares, neste sentido, sugere-se a realização de treinamentos da ferramenta BSC, com apoio, ou parceria de professores da Universidade Federal do Paraná, de forma a difundir esse conhecimento em nível estratégico, com a implementação de um trabalho prático, aplicando o BSC proposto, a fim de avaliar os resultados obtidos.

Da mesma forma, foi identificado que os batalhões de área seguem uma gestão burocrática, e não de maneira a criticar a forma de conduzir as atividades, mas sim para destacar alguns fatores que possam impedir a implementação do BSC, como a mudança necessária para uma gestão baseada em cultura de desempenho, a qual requer o comprometimento, desde o comandante do batalhão, até o efetivo operacional.

O modelo proposto pode ser replicado em qualquer batalhão de área da PMPR, considerando que suas estruturas e organização seguem as mesmas diretrizes. Podem existir situações específicas em outros batalhões, devido ao contexto regional, como cidades litorâneas, de fronteira, ou turísticas, porém o BSC permite adaptações, principalmente por seguir um princípio dinâmico e cíclico, de ação, acompanhamento e avaliação.

A pesquisa também apresenta uma estratégia focada no cliente, no atendimento de suas necessidades e entrega de serviços de qualidade, com a diminuição de tempo de chegada à ocorrência, disponibilização rápido do boletim de ocorrência e fortalecimento de relacionamentos com a sociedade. Essa perspectiva pode contribuir na forma como os gestores dos batalhões de área direcionam suas ações no desenvolvimento de soluções para a sociedade.

Do ponto de vista da sociedade, a execução dos serviços de segurança pública focados na qualidade do atendimento, satisfação do cliente e fortalecimento de parcerias, podem contribuir para uma maior sensação de segurança e confiança nas forças policiais.

Para os governos e formuladores de políticas públicas, a presente pesquisa pode contribuir na percepção da atividade da PMPR, com a ampliação de investimentos específicos e acompanhamento do desempenho dos resultados. O PPA 2019-2023 contempla essencialmente ações de operações policiais, de forma a reduzir índices de criminalidade, apresentados de maneira genérica. A priorização

de medidas de resultado, como a satisfação da sociedade, pode gerar melhores impactos na segurança pública.

5.3 LIMITAÇÕES DE PESQUISA E ESTUDOS FUTUROS

As limitações recaem na estratégia de pesquisa adotada. A pesquisa-ação compreendeu quatro batalhões de área e dezoito gestores, em que suas experiências, opiniões e formação foram os principais elementos de análise dos materiais reunidos e decisões tomadas.

Logo, as interpretações ficaram limitadas aos participantes da pesquisa e à ferramenta do BSC. Sugere-se para estudos futuros a avaliação de outras ferramentas estratégicas no desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área, a fim de comparar com os resultados obtidos neste trabalho.

Outro fator limitante decorre do caso estar relacionado com uma instituição de segurança pública, em que vários documentos, sistemas e informações possuem caráter reservado, não sendo autorizada sua publicação.

Da mesma forma, devido ao tempo da pesquisa, não foi possível aplicar a pesquisa-ação por completo, encerrando-se a investigação na fase de pesquisa aprofundada. Neste caso, estudos futuros podem acompanhar uma possível implementação do BSC a partir da fase ação da pesquisa ação.

Como foi observado, os batalhões de área seguem essencialmente uma gestão burocrática, nesse sentido, pesquisas podem avaliar sobre como a construção do BSC pode variar em decorrência do tipo de gestão organizacional.

REFERÊNCIAS

- BEMFICA, M. F. C.; CALLADO, A. A. C. Balanced Scorecard no Setor Público: uma Análise dos Mapas Estratégicos dos Ministérios Públicos Estaduais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 2, p. 40–56, 3 jun. 2019.
- BITITCI, U. et al. Performance Measurement: Challenges for Tomorrow. **International Journal of Management Reviews**, v. 14, n. 3, p. 305–327, set. 2012.
- BOURNE, M. et al. The success and failure of performance measurement initiatives. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 11, p. 1288–1310, nov. 2002.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 dez. 2021
- BRAZ, R. G. F.; SCAVARDA, L. F.; MARTINS, R. A. Reviewing and improving performance measurement systems: An action research. **International Journal of Production Economics**, v. 133, n. 2, p. 751–760, out. 2011.
- CAILLAUD, S; FLICK, U. Focus groups in triangulation contexts. In: **A New Era in Focus Group Research**, London: Palgrave Macmillan UK, p. 155-177, 2017.
- CASTRO, A. C. DE; CASTRO, C. O. DE. **Gestão pública contemporânea**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2014.
- CHOONG, K. K. Understanding the features of performance measurement system: a literature review. **Measuring Business Excellence**, v. 17, n. 4, p. 102–121, 11 nov. 2013.
- CHOONG, K. K. The fundamentals of performance measurement systems. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 63, n. 7, p. 879–922, 2 set. 2014.
- CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 3rd. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.
- DAL MAS, F. et al. From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review. **International Journal of Organizational Analysis**, v. ahead-of-p, n. ahead-of-print, p. 1631–1656, 15 jul. 2019.
- DE TONI, J. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2016.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The Sage handbook of qualitative research**. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.

ECCLES, R. G. The performance measurement manifesto. **Harvard business review**, v. 69, n. 1, p. 131–7, 1991.

FARIAS, L. N. DE A. et al. O Balanced Scorecard Aplicado ao Setor Público: O Caso dos Tribunais de Justiça dos Estados do Brasil e do Distrito Federal. **Revista Ciências Adiministrativas**, v. 27, n. 1, 2021.

FRANCO-SANTOS, M. et al. Towards a definition of a business performance measurement system. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 27, n. 8, p. 784–801, 24 jul. 2007.

FRANCO-SANTOS, M.; LUCIANETTI, L.; BOURNE, M. Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research. **Management Accounting Research**, v. 23, n. 2, p. 79–119, 2012.

GAO, J. Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. **Public Administration and Development**, v. 35, n. 2, p. 86–96, maio 2015.

GARENGO, P.; BIAZZO, S.; BITITCI, U. S. Performance measurement systems in SMEs: A review for a research agenda. **International Journal of Management Reviews**, v. 7, n. 1, p. 25–47, 2005.

GARENGO, P.; SARDI, A. Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. ahead-of-p, n. ahead-of-print, 6 out. 2020.

GEPHART, R. P. Qualitative Research and the Academy of Management Journal. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 4, p. 454–462, ago. 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

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

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. DA. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.

GOSHU, Y. Y.; KITAW, D. Performance measurement and its recent challenge: A literature review. **International Journal of Business Performance Management**, v. 18, n. 4, p. 381–402, 2017.

HAYASHI, P.; ABIB, G.; HOPPEN, N. Validity in Qualitative Research: A Processual Approach. **The Qualitative Report**, v. 24, n. 1, p. 98–112, 14 jan. 2019.

HOOD, C. A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, mar. 1991.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 93–109, fev. 1995.

JANUDIN, S. E.; MAELAH, R. Performance measurement system in Malaysian public research universities: is it contemporary? **International Journal of Management in Education**, v. 10, n. 3, p. 219, 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard business review**, v. 70, n. 1, p. 71–79, 1992.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação balanced scorecard**. 14. ed. ed. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. **Accounting Horizons**, v. 15, n. 1, p. 87–104, 1 mar. 2001a.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part II. **Accounting Horizons**, v. 15, n. 2, p. 147–160, 1 jun. 2001b.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos**. 11. ed. ed. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro Elsevier Campus, 2004.

KAUPA, S.; ATIKU, S. O. Challenges in the Implementation of Performance Management System in Namibian Public Sector. **International Journal of Innovation and Economic Development**, v. 6, n. 2, p. 25–34, 2020.

LOURENÇO, N. V. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. 1^a ed. Curitiba: InterSaberes, 2016.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARIA SOBRINHO, R. K. **Introdução aos aspectos jurídicos da administração pública**. 1^a ed. Curitiba: InterSaberes, 2020.

MARR, B. **Managing and Delivering Performance: How Government, Public Sector and Non-for-profit Organizations Can Measure and Manage what Really Matters**. Oxford: Elsevier, 2009.

MARR, B.; SCHIUMA, G. Business performance measurement – past, present and future. **Management Decision**, v. 41, n. 8, p. 680–687, 2003.

MARTINS, T. S. et al. **Incrementando a estratégia: uma abordagem do balanced scorecard**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2012.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MCKAY, J.; MARSHALL, P. The dual imperatives of action research. **Information Technology & People**, v. 14, n. 1, p. 46–59, mar. 2001.

MELLO, C. A. B. DE; JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOURA, L. F. et al. Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 68, n. 8, p. 1373–1410, 11 nov. 2019.

MOURA, L. F. et al. Factors for performance measurement systems design in nonprofit organizations and public administration. **Measuring Business Excellence**, v. 24, n. 3, p. 377–399, 4 jun. 2020.

MURAVU, N. Strategic Performance Measurement and Management in the Public Sector: Indispensable Role of Performance Measures. **concepts.IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)**, v. 23, n. 1, p. 48–73, 2021.

NEELY, A. et al. Designing performance measures: A structured approach. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 17, n. 11, p. 1131–1152, 1997.

NEELY, A. et al. Performance measurement system design: Developing and testing a process-based approach. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 20, n. 10, p. 1119–1145, 2000.

NEELY, A. The evolution of performance measurement research. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 25, n. 12, p. 1264–1277, dez. 2005.

NEELY, A.; GREGORY, M.; PLATTS, K. Performance measurement system design. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 15, n. 4, p. 80–116, abr. 1995.

NIVEN, P. R. **Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies**. 2. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.

NORTHCOTT, D.; TAULAPAPA, T. Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations. **International Journal of Public Sector Management**, v. 25, n. 3, p. 166–191, 30 mar. 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; ALENCAR, R. A. DA C. A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, n. 1, p. 158–

170, 2015.

PARANÁ. **Constituição Estadual do Paraná**Paraná, 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAto.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 20 set. 2021

PARANÁ. **Decreto 5075/98. Regulamento de Ética Profissional dos Militares Estaduais.** Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrh-v1.nsf/4efc6270e615309f83256992005ba9ce/8164e36f93ee4c5903256afb006b35b8?OpenDocument>>. Acesso em: 21 set. 2021.

PARANÁ. **Regulamento interno e dos serviços gerais da Polícia Militar do Paraná - RISG.** Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56657&indice=1&totalRegistros=1&dt=23.10.2018.15.35.45.527>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PARANÁ. **Paraná (2019). Plano Plurianual.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/PPA/Lei_PPA_n_20077_a_no_2020_2023_Final.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

PCPR. **Diário Oficial do Paraná.** Disponível em: <<https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&numero=10469&search=&dataInicialEntrada=&dataFinalEntrada=&diarioCodigo=3&submit=+%A0+Consultar+%9B%9B++%A0+>>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PMPR. **Diretriz geral de planejamento e emprego da PMPR**, 2000.

PMPR. **Diretriz de avaliação de resultados da PMPR**, 2013.

POLLANEN, R. et al. Relationships between strategic performance measures, strategic decision-making, and organizational performance: empirical evidence from Canadian public organizations. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 725–746, 28 maio 2017.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Penso, 2013.

SCHWANDT, T. Constructivist, Interpretivist Approaches to Human Inquiry. **Handbook of Qualitative Research Thousand Oaks, California: Sage**, p. 118–137, 1994.

SHANI, A. B. (RAMI); COGHLAN, D. Action research in business and management: A reflective review. **Action Research**, v. 19, n. 3, p. 518–541, 4 set. 2021.

SILVA JÚNIOR, A. L. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. 1ª ed. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.

TATICCHI, P.; TONELLI, F.; CAGNAZZO, L. Performance measurement and management: a literature review and a research agenda. **Measuring Business Excellence**, v. 14, n. 1, p. 4–18, 23 mar. 2010.

THIOLLENT, M. **Pesquisa-Ação nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VAN DER HEIJDEN, K. **Planejamento por cenários a arte da conversação estratégica**. 2. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Bookman, 2009.

VERGARA, S. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 15^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WALSHAM, G. Interpretive case studies in IS research: nature and method. **European Journal of Information Systems**, v. 4, n. 2, p. 74–81, 19 maio 1995.

WEDEEN, L. Reflections on ethnographic work in political science. **Annual Review of Political Science**, v. 13, p. 255–272, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 2. ed. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Bookman, 2001.

APÊNDICE 1 – QUESTÕES DAS ENTREVISTAS

Entrevista 1

Tema: contexto dos batalhões de área.

Questões para discussão:

1. Como é organizado o batalhão, em relação às atividades administrativas e operacionais?
2. Quais os sistemas utilizados para a realização dos serviços?
3. Quais as principais dificuldades encontradas no serviço, seja na parte administrativa ou operacional?
4. Quem são os maiores demandantes de serviços do batalhão?
5. Como são realizadas essas solicitações?
6. O batalhão faz o acompanhamento de medidas de desempenho das atividades realizadas?
7. Quais as principais medidas acompanhadas?

Entrevista 2

Tema: diagnóstico externo dos batalhões.

Questões para discussão:

1. Com relação a fatores externos aos batalhões de área que podem influenciar no ambiente organizacional, como considera os seguintes elementos frente às atividades diárias?
 - a. Fatores políticos.
 - b. Fatores econômicos.
 - c. Fatores sociais.
 - d. Fatores tecnológicos.
 - e. Fatores ecológicos.
 - f. Fatores legais.
 - g. Fatores internacionais.

Entrevista 3

Tema: propósito organizacional.

Questões para discussão:

1. Considerando as estratégias de baixo custo, liderança do produto, soluções para os clientes e aprisionamento de sistema, qual percebe como a mais adequada para as atividades dos batalhões de área?
2. Considerando as Constituições Federal e Estadual, que apresentam a missão das Polícias Militares, percebe a necessidade de uma missão específica para os batalhões de área?
3. Se sim, como ela poderia ser estabelecida?
4. A visão não está regulada em normas, acredita que há a necessidade de estabelecer uma visão para os batalhões de área?
5. Se sim, como ela pode ser estabelecida?
6. Os valores da PMPR estão estabelecidos em lei, acredita que há necessidade de alterar os valores definidos?
7. Se sim, quais são mais importantes?

Entrevista 4

Tema: diagnóstico interno dos batalhões.

Questões para discussão:

1. Considerando os fatores internos, os quais podem ser administrados e controlados pelos batalhões, quais identifica como pontos fortes, ou seja, que se apresentam como um diferencial?
2. E quais pontos fracos?
3. Considerando os fatores externos, que os batalhões não possuem controle, quais entende como oportunidades a serem exploradas?
4. E quais as possíveis ameaças?
5. Como percebe esses elementos durante a realização das atividades?

Entrevista 5

Tema: definição do mapa estratégico.

Questões para discussão:

1. Quem você entende como maior cliente dos batalhões de área?
2. O que pode ser feito para atendê-lo?
3. Em relação às perspectivas que compõem o BSC: financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento, quais entende como necessárias para construção de um modelo para os batalhões de área?
4. Entre as perspectivas relacionadas, há a necessidade de renomear, incluir ou alterar alguma?
5. Dado o propósito definido, a estratégia escolhida e as perspectivas selecionadas, quais objetivos entende ser estratégicos para cada perspectiva?

Entrevista 6

Tema: definição de metas e iniciativas.

Questões para discussão:

1. Considerando os tipos de indicadores, de entrada, saída e resultados, quais entende como fundamentais para compor cada objetivo estratégico estabelecido?
2. Com os indicadores estabelecidos, quais metas devem ser alcançadas para cada indicador?
3. Como essas metas serão alcançadas? Quais as iniciativas necessárias para executar ação?

Entrevista 7

Tema: discussão sobre o BSC proposto.

Questões para discussão:

1. Considerando o mapa estratégico e o BSC proposto, entende que faz sentido a lógica estabelecida?
2. Entende haver necessidade de alguma modificação?
3. Os objetivos, indicadores, metas e iniciativas estão adequadas?