

Subsídios para o uso do *Balanced Scorecard* nas instituições públicas de educação básica

Ivan Canan

Mestre em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro

E-mail: ivan.canan@uol.com.br
Endereço: Rua das Caviúnas, 729, Centro
Sinop, MT – CEP: 78550-000

Recebido em: 10/05/2007
Aprovado em: 06/09/2007



RESUMO

O Estado financia a educação básica que é oferecida gratuitamente. Não obstante este investimento, as formas de acompanhamento do desempenho das escolas necessitam de aprimoramento. Este trabalho aborda as estratégias propostas pelas políticas públicas para a Educação Básica segundo a metodologia de mensuração de desempenho do *Balanced Scorecard*, entendida como contribuição para a discussão sobre melhoria de desempenho na educação.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*. Gestão escolar. Educação básica. Aprendizado.

INTRODUÇÃO

A educação básica no Brasil representa o acesso às condições de cidadania preconizadas pela Constituição para a grande maioria dos brasileiros, o que demonstra a importância que o processo organizacional que a viabiliza seja bem geri-

do. Segundo o Censo Escolar 2004, o Brasil possuía mais de 55 milhões de alunos matriculados em milhares de instituições de ensino dos sistemas federal, estaduais e municipais de educação. O Poder Público é responsável pela manutenção aproximadamente de 88% dos alunos matriculados. Estas instituições, segun-

do dados do MEC, somam mais de 215 mil unidades (INEP, 2005).

A importância econômica para a Nação em relação aos índices de desenvolvimento social e às capacidades profissionais e cognitivas da população está diretamente relacionada à capacidade de desempenho de seus cidadãos no processo pro-

utivo. Os reflexos sociais do aumento dos índices educacionais também atingem os gastos públicos. Os ganhos morais da oferta da Educação Básica a todos os cidadãos suplantam os demais aspectos e simbolizam os motivos do investimento público nesta área. Como forma de abordar a educação, o Estado investe recursos públicos e estabelece as diretrizes nacionais que orientam a Educação Básica em todas as instituições, públicas ou privadas.

A distribuição dos milhões de alunos atendidos na Educação Básica em milhares de instituições requer destas o desenvolvimento de estratégias que permitam tanto a gestão administrativa como o alcance dos objetivos pedagógicos. Os diretores destas instituições, geralmente apontados por meio da gestão democrática prevista em lei, são escolhidos entre os professores, com formações na área didática. O desafio para estes gestores surge então em como elaborar e gerir as estratégias que atendam aos critérios administrativos e educacionais esperados pela população. Também é um desafio para o Estado financiador acompanhar o desempenho da educação ministrada.

Este trabalho propõe, assim, a adequação dos conceitos administrativos de mensuração de desempenho utilizados nas empresas, como forma de permitir o gestor da escola pública e o Estado a subsidiarem o desenvolvimento e a implementação das estratégias de cada instituição.

Este trabalho também se propõe levar aos administradores e aos contadores o conhecimento das diretrizes fundamentais que regem a Educação Básica, observados por meio do instrumento do *Balanced Scorecard*.

A metodologia utilizada neste trabalho fundamentou-se na pesquisa

bibliográfica, confrontando as informações constantes nas Bases Legais da educação básica com a metodologia teórica do *Balanced Scorecard*. Esta confrontação de conceitos resulta em um modelo conceitual, genérico, que precisa ser reanalisado e adequado a cada unidade escolar em que for instalado para atender às peculiaridades dos projetos pedagógicos de cada instituição.

A PRESENÇA DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

A presença do Estado na educação básica se dá por força normativa, a iniciar-se pelo artigo 205 da Constituição Federal que estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

A normatização da Educação Básica prossegue com a Lei n.º 9.394 – LDB – Lei das Diretrizes e Bases – que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. A LDB entende que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais de organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996), e sua função é disciplinar a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. A Educação Nacional é organizada em sistemas de ensino mantidos em regime de colaboração pelos municípios, Distrito Federal, estados e pela União, a quem cabe a coordenação da política nacional de educação, articulando, assim, os diferentes níveis e sistemas e

exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Cabe à União, entre outras, a incumbência de estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que norteiam os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo que se assegure a formação básica comum. Aos estados, cabem as incumbências, entre outras, de elaborar e executar políticas e os planos educacionais em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Aos municípios, é fadada a possibilidade de criarem um sistema próprio de ensino, desde que em concordância com as diretrizes dos sistemas superiores. As instituições de ensino se classificam em públicas e privadas, sendo ambas enquadradas nos respectivos sistemas de ensino.

O objetivo geral da Educação Básica é apresentado pela LDB que afirma que a Educação Básica “tem por finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996).

A divisão da Educação Básica em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio fundamenta os objetivos em cada etapa. A LDB apresenta critérios para a organização destes cursos em relação à sua duração e jornada, à distribuição, às idades mínimas, e, principalmente, em relação aos conteúdos ministrados (BRASIL, 1996). Estes critérios definem os objetivos específicos de cada instituição para cada curso, devendo se adequar dentro dos objetivos

propostos. Cada curso possui seus objetivos definidos de modo que, estrategicamente, se desenvolvam capacidades e competências ao aluno que condigam com os objetivos da Educação Básica.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN (BRASIL, 2007) prevêem que a educação básica seja desenvolvida, observando-se determinados aspectos que permeiam toda a atividade e os conteúdos a serem ministrados aos alunos, como “a

gógicas devem ser construídas, observando-se princípios, como da Identidade, Diversidade e Autonomia, que abrem espaço e incentivam para que cada estabelecimento de ensino elabore sua própria estratégia pedagógica; da Interdisciplinaridade, que coloca áreas de conhecimento das quais fazem parte as disciplinas, as quais devem ser trabalhadas em conjunto de modo que se possibilite ao aluno a construção de conhecimento amplo, atingindo, assim, a capaci-

Para a missão da escola pública, é proposto pelas Bases Legais da educação também o estabelecimento de uma Base Comum Nacional, que se constitui dos currículos mínimos a serem trabalhados. Estes currículos devem possibilitar ao aluno, ao final da educação básica, a realização de atividades nos três domínios da ação humana: “a vida em sociedade, a atividade produtiva e a experiência subjetiva” (BRASIL, 2007). Como elementos à fundamentação teórica e auxílio na construção das propostas pedagógicas, são apresentadas relações de conteúdos por áreas de conhecimento, por disciplinas, bem como a forma como devem ser desenvolvidos e tratados e, ainda, as competências mínimas a serem desenvolvidas em cada etapa e fase.

Observa-se assim que a presença do Estado na educação básica influencia de forma determinante a forma de atuação de cada estabelecimento de ensino, devendo a escola elaborar estratégias que contemplem os conteúdos previstos, que estejam adequados às determinações quanto aos possíveis formatos de organização do processo de ensino, de duração das fases e das etapas, do perfil de seu quadro de colaboradores, e outros aspectos pertinentes, mas principalmente que as estratégias estejam voltadas à obtenção dos objetivos propostos quanto ao desenvolvimento das competências a serem desenvolvidas e dominadas pelos alunos para que estes possam ser considerados formados. Esta influência é formalmente exercida pela obrigatoriedade, tanto das escolas públicas como das privadas, de se submeterem aos órgãos representativos de seus sistemas educacionais, para que tenham suas atividades autorizadas e reconhecidas, ou seja, para que



O *Balanced Scorecard* é um instrumento administrativo que visa identificar o desempenho financeiro e não financeiro das instituições

Estética da Sensibilidade”, a “Política de Igualdade” e a “Ética da Identidade”, de modo que se garanta os valores constantes nos objetivos propostos na LDB sejam alcançados. Os PCNs também estabelecem que cada estabelecimento de ensino elabore propostas pedagógicas que contemplem os conteúdos a serem ministrados, as formas como estes conteúdos serão tratados e que determine as competências básicas pretendidas aos alunos nas diversas fases e etapas da educação. Estas propostas peda-

de de adquirir diversas competências; e da Contextualização, que observa que o conhecimento deve-se construir na combinação entre os conceitos teóricos e as experiências reais do contexto social no qual a escola e o aluno estão inseridos. Estas recomendações, apesar de serem prerrogativas legais ao funcionamento das escolas, abrem espaço para que cada instituição desenvolva sua própria visão, dentro das necessidades de cada comunidade e dentro do ambiente em que está inserida.

possam, de fato e de direito, desempenhar suas funções no âmbito da lei.

A ESTRATÉGIA NA GESTÃO ESCOLAR

Existem várias concepções sobre estratégia, de acordo com a natureza e os fins a que se propõe. Oliveira (2004) coloca que, “no ambiente empresarial, estratégia é uma forma de pensar no futuro uma atividade que deve estar integrada no processo decisório das organizações e que envolve o profundo conhecimento do negócio e a verificação de tendências”.

A estratégia na escola, contemplados os parâmetros legais estabelecidos, também acaba ligada ao conceito empresarial da estratégia como ambiente competitivo, que remete à capacidade de cada instituição de se adequar da melhor forma dentro do universo em que está inserida. Este universo contempla outros aspectos, que vão ao encontro da própria capacidade da entidade de atrair os recursos necessários para o bom desempenho de sua função. Assim, os critérios e as estratégias apresentadas nas políticas públicas da educação tornam-se as bases de estruturação da estratégia de cada instituição, mas devem ser complementadas. Costa e Pinheiro (2002) defendem que:

Aquelas orientações (as orientações das políticas públicas educacionais) são importantes, mas apresentam ainda limitações que comprometem a gestão da unidade escolar, porque evitam tratar de outras dimensões do ambiente de que, pelo menos em princípio, se poderia tirar algum apoio para alavancar a administração. Pensar estrategicamente presume um aprendizado. Pensar estrategicamente é perceber as oportunidades criadas pelo ambiente externo, especialmente, as ja-

nelas das políticas-públicas, e as vantagens comparativas de uma dada organização escolar. Parece necessário reverter a estética e perceber a escola como um elemento do macrosistema que tem peculiaridades culturais e onde as dimensões da liderança, da estrutura organizacional, da estratégia, da tomada de decisões e dos mecanismos de controle impõem medidas específicas dentro de determinado ambiente de ação.

Como elementos relevantes do macroambiente no qual a escola está inserida, os quais devem ser observados pela administração escolar para a gestão, Costa e Pinheiro (2002) apontam o macroambiente econômico, a revolução da informação, as mudanças na concepção de Estado e política e a questão social. Como macroambiente econômico, propõem a observação do papel da escola nas escolhas dos enfoques a serem dados aos currículos e às metodologias, que contemplem o desenvolvimento de capacidades aos alunos, que permitam a estes a inclusão no ambiente social e profissional na sociedade em que estão inseridos. Isto se reflete na preparação de alunos que sejam “trabalhadores com mais conhecimento, cultura e habilidades técnicas” (COSTA e PINHEIRO, 2002). Quanto à revolução da informação, destaca-se o papel de racionalizar o uso da informação para fins educativos e a análise crítica do uso desses recursos como forma de torná-lo válido à aprendizagem e ao desenvolvimento dos educandos. Quanto às mudanças na concepção de Estado e política, observa a importância de a escola adequar-se às concepções de cidadania diante dos fenômenos e comportamentos sociais. Finalmente, os autores apontam o papel da escola nas questões sociais como instrumento capaz, por intermédio da educação e do desenvolvimento intelectual e profissional

de seus alunos, de estabelecer a busca por justiça e melhores condições sociais, problemas presentes diante das desigualdades das classes socioeconômicas no Brasil.

O BALANCED SCORECARD PARA ESCOLAS PÚBLICAS

O *Balanced Scorecard* é um instrumento administrativo que visa identificar o desempenho financeiro e não financeiro das instituições. Sua concepção surge na premissa de que empresas e organizações obtêm os resultados almejados após capacitarem seus colaboradores para desempenhar funções que atendam aos anseios do mercado ou da sociedade, e que, por sua vez, trarão o retorno aos objetivos esperados pelos mantenedores.

A proposta do *Balanced Scorecard* surgiu dos trabalhos de Robert S. Kaplan e David P. Norton na década de 90, e disseminou-se com a publicação do livro *A Estratégia Em Ação – Balanced Scorecard* (1997) (que pode ser traduzido como tabela de avaliação balanceada). Nesta obra, os autores propõem a análise de desempenho da empresa por meio de quatro perspectivas: Financeira, Dos Clientes, Dos Processos Internos e Do Aprendizado e Crescimento.

Como abordagem financeira, entende-se que devem ser identificados os fatores interessantes aos investidores da organização, sócios ou acionistas. Esta perspectiva, geralmente contemplada pela contabilidade financeira ou societária, volta-se à lucratividade e ao retorno do investimento. Para o *Balanced Scorecard*, em escolas públicas, focou-se o aspecto do retorno de investimento. Assim, toma-se para a educação básica a concepção de Perspectiva do Investimento Público. Kaplan e Norton (2000) salientam esta adap-

tação para entidades sem fins lucrativos, onde se deve questionar quais são os benefícios esperados, uma vez que o retorno não retorna financeiramente e, sim, com o alcance dos objetivos que se propõe cada entidade.

Na abordagem dos Clientes, observam-se e identificam-se os fatores que motivam e atraem os consumidores. Busca-se então identificar os fatores que motivam e satisfazem o aluno a permanecer na escola e desenvolver a aprendizagem.

Na perspectiva dos processos internos, são focados os processos a serem desenvolvidos para que as exigências dos clientes sejam atendidas.

Na perspectiva do aprendizado e do crescimento, identificam-se os fatores que capacitam, motivam e sustentam os funcionários a desenvolver com eficiência os processos internos.

A construção do *Balanced Scorecard* se faz com a identificação dos focos estratégicos e o estabelecimento das iniciativas estratégicas para a obtenção dos resultados esperados em cada perspectiva. A técnica de gestão do *Balanced Scorecard* é a utilização de indicadores que medem o desempenho diante de cada objetivo, de modo que possibilite ao gestor a identificação das estratégias que devem ser implementadas.

Para a escola pública, os indicadores propostos, que podem ser substituídos na construção do *Balanced Scorecard* de cada instituição, permitem ao diretor e à comunidade escolar não apenas a convergência das diversas estratégias ao foco principal do atendimento e do nível de aprendizagem mas também identificar quais estratégias estão tendo sucesso e quais estratégias devem ser repensadas. Esta prática deve se tornar constante na vida da escola,

tanto nos processos administrativos como nos processos pedagógicos. Salienta-se que o presente trabalho relaciona uma série de indicadores com o objetivo de serem ilustrativos, devendo ser escolhidos em cada instituição ou propostos àquelas que melhor direcionarem o desempenho.

PERSPECTIVA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

A perspectiva financeira do BSC pode ser definida “como a empresa é vista por seus acionistas ou proprietários” (OLIVEIRA, 2004). Assim, toma na escola pública desta perspectiva a concepção de financiamento público, termo que equivale à perspectiva financeira do BSC nas empresas, adequadas às devidas peculiaridades, uma vez que a fonte de recursos provém primordialmente dos sistemas educacionais que as mantêm, ou seja, do Governo Federal, dos estados ou dos municípios.

De acordo com Adam Smith (*apud* SOUSA JÚNIOR, 2007), considerado o pai do Liberalismo Econômico, “a instrução dos trabalhadores poderia propiciar um retorno econômico do investimento realizado”. A sociedade, representada pelo Poder Público, vê o retorno financeiro de seus investimentos em educação como o desenvolvimento das capacidades humanas e, observado o aspecto econômico, a melhoria das capacidades de trabalho da população, conforme explica Sousa Júnior (2007):

Smith vislumbra a necessidade de uma educação elementar para todos, reservando aos trabalhadores, cujas tarefas seriam mais complexas em relação à média, uma formação que hoje denominamos de profissionalizante. Essa formação permitiria diferenciá-

los na rede de produção e alcançar salários mais elevados, trazendo o retorno do investimento no ‘capital humano’. Tal abordagem, denominada por Paul Singer (1996) de produtivista, enfatiza a educação como uma peça da complexa engrenagem no mercado capitalista e, embora não negue a necessidade de sua universalização, prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos e menos da ação do Poder Público.

Como objetivos estratégicos da perspectiva do financiamento público do *Balanced Scorecard*, em decorrência da natureza do investimento público na educação, tem-se então, em substituição ao lucro pretendido pelas empresas, o cumprimento dos objetivos propostos pelas políticas públicas para a educação. Entende-se então que a sociedade percebe a formação de seus cidadãos como os acionistas de uma empresa vêem o retorno de seus investimentos, no tocante ao aspecto do objetivo com que se faz o investimento.

Acesso da população à Educação Básica

As estratégias para o aumento da receita utilizada pelas entidades com fins lucrativos são adequadas à escola pública, uma vez que toma o investimento da sociedade em recursos para uma determinada região, visando ao desenvolvimento educacional daquela comunidade.

Formação com qualidade

As estratégias de redução de custo e melhoria da produtividade têm maior importância para a escola, pois se relacionam diretamente com o uso do dinheiro público. São apresentadas por Kaplan e Norton (1997) estratégias em relação à redução de custo e à melhoria de produtividade que podem ser adequa-

das à escola, e refletem na elaboração e no desenvolvimento de estratégias didático-pedagógicas e no aproveitamento dos recursos didáticos e interdisciplinaridade.

Otimização dos gastos e aproveitamento dos recursos públicos

Os investimentos de origem pública são pautados pela concepção de sua gestão coerente. Atualmente têm-se discutido em toda a sociedade conceitos de eficiência e eficácia no uso destes recursos. Para a escola pública, as estratégias correspondentes ao melhor aproveita-

mento dos gastos surgem como a redução de despesas e a utilização dos ativos. A otimização dos gastos e do aproveitamento dos recursos públicos se apresenta por meio da redução dos custos e despesas; administração do ciclo de caixa; e melhoria da utilização dos ativos.

Os objetivos e as estratégias da perspectiva financeira do *Balanced Scorecard* para escolas públicas podem ser observados, com os respectivos indicadores de desempenho, no quadro 1.

PERSPECTIVA DOS CLIENTES

A perspectiva dos clientes do *Balanced Scorecard*, segundo Oliveira

(2004) pode ser definida “como a empresa é vista pelo cliente e como ela pode atendê-lo da melhor forma”. Para a escola pública, a perspectiva dos clientes também pode assim ser adotada, uma vez que esta abordagem deve enfatizar os aspectos perceptíveis aos alunos e a melhor forma de garantir que sua presença na escola seja satisfatória e produtiva. Na escola pública, os objetivos de formação dos cidadãos e da qualidade da educação dependem então da forma como a escola é vista pelos seus alunos, na forma como a escola é capaz de captar o alunado e atrair sua atenção para o estudo e o desenvolvimento do

Quadro 1

PERSPECTIVA FINANCEIRA PARA ESCOLAS PÚBLICAS		
Objetivos Estratégicos	Iniciativas Estratégicas	Indicadores de Desempenho
Acesso da população à Educação Básica	• Oferta da Educação Básica em	• N.º de alunos matriculados
	Cursos	• N.º de alunos matriculados / curso
	• Oferta da Educação Básica em	• N.º de alunos atendidos em
	Modalidades	modalidades especiais
	• Valorização da educação e	• Tempo médio de formação
	instituição	• % da participação dos pais e
	• Relacionamento com a sociedade	sociedade nas decisões da escola
Formação com qualidade	• Elaboração e desenvolvimento de	• N.º de alunos formados/ano
	estratégias didático-pedagógicas	• % de alunos em faculdades ou
	• Aproveitamento dos recursos	outras formas de prosseguimento
	didáticos e Interdisciplinaridade	de estudos
		• % de alunos ingressos no mercado
		de trabalho
Otimização dos gastos e aproveitamento dos recursos públicos.	• Redução dos custos e das despesas	• N.º de alunos atendidos / investimento
	• Administração do Ciclo de Caixa	público
	• Melhoria da Utilização dos Ativos	• % de cumprimento do orçamento
		• Comportamento mensal das
		despesas
		• % professores/funcionários ociosos

Retorno do investimento público em Educação Básica
Fonte: proposto pelos autores

conhecimento e das capacidades cognitivas.

Atendimento da demanda da sociedade

Para a escola, a participação de mercado significa medir quantos alunos estão sendo atendidos dentre a população, visando ao alcance dos objetivos das políticas públicas de atendimento gradativo de toda a população e à formação na educação básica (BRASIL, 1997).

Combate à evasão escolar

Para a escola pública, isto corresponde a medir o prosseguimento de estudos dos alunos, identificando a ocorrência de alunos desistentes durante um período letivo e ainda as rematrículas nos novos períodos.

Novas matrículas

As empresas privadas, segundo Kaplan e Norton (1997), devem buscar medir, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios atrai ou conquista novos clientes ou negócios. Para a escola, captar novos clientes é conquistar a matrícula das crianças em início da idade escolar, bem como o retorno à sala de aula dos jovens e adultos com estudos defasados. Este indicador é mais bem adaptado à realidade das escolas públicas ao medir a capacidade da instituição em atrair, por meio de novas matrículas, alunos que não estejam inseridos no processo educacional formal.

Satisfação dos alunos

As propostas de valor para escola se relacionam ao nível de desenvolvimento de capacidades e ha-

bilidades e ao nível de aprendizado dos alunos. Mede-se então o nível de satisfação do aluno com os conteúdos apresentados e com os métodos pedagógicos adotados, bem como em relação à forma como a escola e os professores lidam com o processo de aprendizagem e com o relacionamento do corpo docente com os alunos.

Aprendizado

As estratégias apresentadas por Norton & Kaplan (1997) para obter satisfação e fidelidade dos clientes são denominadas por eles “propostas de valor”, e afirmam que as “propostas de valor apresentadas aos clientes são os atributos que os fornecedores oferecem, por intermédio de seus produtos e serviços, para gerar fidelidade e satisfação em segmentos-alvo”.

Os autores identificam um conjunto comum de atributos das propostas de valor nos diversos setores de atividades, mesmo resguardadas suas peculiaridades. Assim, a proposta de valor das escolas está diretamente ligada ao aprendizado proporcionado, e pode ser apresentado no seguinte conjunto: **Proposta Pedagógica, Imagem e Relacionamento com os Alunos**.

O quadro 2 apresenta a perspectiva dos clientes.

PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS

A perspectiva dos processos internos pode ser definida como “em quais processos de negócio a empresa precisa ter excelência” (Oliveira, 2004). Esta concepção surge quando se analisa o fluxo de atividades desenvolvidas dentro da orga-

nização, buscando-se identificar quais atividades devem ter excelência para o atendimento das necessidades dos clientes. Na escola pública, essa perspectiva se volta para implementação e acompanhamento dos processos e atividades que buscarão a satisfação e o aprendizado do aluno, visando ao rendimento e à permanência continuada no processo educacional.

Segundo Kaplan e Norton (1997), na “perspectiva dos processos internos, os executivos identificam os processos críticos em que devem buscar a excelência, a fim de atender aos objetivos dos acionistas e de segmentos específicos de clientes”. Em relação aos processos tradicionais de mensuração de desempenho, na perspectiva dos processos internos da escola pública, não é observado apenas o cumprimento dos calendários, do planejamento das aulas e das aulas dadas. Mais que isso, a perspectiva dos processos internos se voltam às necessidades específicas dos alunos, como forma de levá-los a desenvolver as capacidades educacionais previstas e de melhorar o índice educacional da população. O gestor escolar e a comunidade escolar como um todo, desta forma, podem orientar a estratégia para que alunos e sociedade sejam atendidos e satisfeitos.

Os processos abordados nesta perspectiva podem ser adaptados para a Educação Básica oferecida nas escolas públicas.

Processo de Inovação

A idealização do processo de Inovação das empresas está ligada à idéia de vantagem competitiva,

Quadro 2

COMO OS ALUNOS VÊEM A ESCOLA?		
Objetivos Estratégicos	Iniciativas Estratégicas	Indicadores de Desempenho
Atendimento da demanda da sociedade	• Abertura de turmas e turnos	• % de crianças da comunidade na escola
	• Utilização de modalidades adequadas às necessidades do alunado	• % nível de escolaridade médio da comunidade
Combate à evasão escolar	• Utilização de programas de subsídio econômico adequado às faixas carentes da população	• % de desistências
	• Adoção de procedimentos de suporte a alunos com diferentes ritmos de aprendizagem	• % de alunos não rematriculados
Novas matrículas	• Valorização dos conteúdos trabalhados, mostrando seus objetivos e aplicações	• N.º de novas matrículas
		• N.º de matrículas de adultos
Satisfação dos alunos	• Desenvolvimento de propostas pedagógicas que agreguem valor aos alunos. Realização de atividades extra-classe que incentivem a convivência e o bem estar	• Índice de satisfação
		• Índice de avaliação do corpo docente pelos alunos
		• N.º de queixas contra professores e funcionários
Aprendizado	• Adoção de métodos e técnicas didáticas atraentes e produtivos	• Resultado médio do ENEM
	• Adequação de currículos às necessidades do alunado e aos parâmetros curriculares nacionais	• Desempenho médio dos alunos nas avaliações
	• Construir relacionamentos afetivos e disciplinares com os alunos adequadamente	• % de alunos em recuperação
		• N.º de projetos desenvolvidos com os alunos
		• % de alunos reprovados
		• N.º de ocorrências disciplinares

Perspectiva dos clientes para Escolas Públicas
Fonte: proposto pelos autores

na qual as empresas buscam encontrar espaços de atuação em um mercado competitivo onde ser competente não é mais a diferença. Estes conceitos são abordados por Porter (1989), que afirma também que a vantagem competitiva introduz o conceito de cadeia de

valor "que serve de base para o raciocínio estratégico sobre as atividades envolvidas em qualquer negócio e a avaliação de seu custo relativo e papel na diferenciação".

Observando os objetivos esperados pela sociedade ao investir na Educação Básica, concebe-se

que a competição da escola pública se dá com a quantidade de crianças fora da sala de aula, com a baixa escolaridade da população e com o baixo aproveitamento do aprendizado. Vantagem Competitiva para a escola pública significa então atrair e manter alunos

e formá-los em níveis cada vez melhores.

A gestão da inovação inclui quatro importantes processos, que podem ser adaptados à gestão da Educação Básica:

- Identificar as características influentes do meio ambiente e os perfis de entrada dos alunos.

- Gerenciar o desenvolvimento dos currículos e planos de aula.

- Desenvolver as práticas e os materiais didáticos adequados para cada alunado.

- Adoção de práticas de aprimoramento dos materiais e técnicas didáticas.

Processo de operações

De acordo com Kaplan e Norton (1997), as operações nas organizações tendem a ser repetitivas, permitindo que técnicas de administração científica sejam diretamente aplicadas, que, no caso da escola pública, permite controlar e melhorar o processo de recebimento e formação dos alunos. Os pro-

cessos de operação na escola podem ser resumidos em Manutenção de infra-estrutura adequada de suporte e Atendimento aos alunos.

Extensão das atividades

Para a escola, a idéia é acompanhar o desempenho do aluno na sociedade e oferece subsídios para que sejam adequados as práticas pedagógicas e os conteúdos. Também é possível acompanhar o desenvolvimento do aluno após a formação,

Quadro 3

O QUE DEVE SER FEITO PARA GARANTIR O APRENDIZADO E SATISFAÇÃO?		
Objetivos Estratégicos	Iniciativas Estratégicas	Indicadores de Desempenho
Processos de Inovação	• Identificação das características influentes do meio ambiente e do perfil de entrada dos alunos	• % de sondagem e classificação dos perfis de entrada dos alunos matriculados
	• Gerenciamento do desenvolvimento e implementação dos currículos e planos de aula	• % de conteúdo tratado de forma personalizada
	• Desenvolvimento de práticas e materiais didáticos adequados para cada alunado	• % de rendimento dos recursos didáticos utilizados
	• Adoção de práticas de aprimoramento dos materiais e técnicas didáticas	• Horas de trabalho voltado ao aprimoramento das práticas didáticas e pedagógicas
Processos de Operações	• Manutenção de infra-estrutura adequada de suporte ao atendimento dos alunos	• Cumprimento de calendários e horários
	• Atendimento aos alunos com qualidade	• % de tarefas realizadas com sucesso
		• % do currículo administrado corretamente
Extensão de Atividades	• Acompanhamento e suporte para a vida do aluno fora da instituição	• % de alunos cujo acompanhamento pós-escola é desenvolvido
		• N.º de eventos realizados com os alunos

Perspectiva dos processos internos para Escolas Públicas
Fonte: proposto pelos autores

dando suporte para suas necessidades.

A perspectiva dos Processos Internos se apresenta no quadro 3.

PERSPECTIVA DE APRENDIZADO E CRESCIMENTO

A perspectiva de aprendizado e crescimento é definida por Oliveira (2004) como a “capacidade de a empresa melhorar continuamente e se preparar para o futuro”.

Rezende (2003) considera que, na perspectiva de aprendizado e crescimento, estão situados os pilares do conhecimento, que são competências essenciais, capacidades e comportamento organizacional.

Capacidades dos Professores e equipe técnico-administrativa

Na escola, onde a prerrogativa máxima é “ensinar a pensar”, o papel do capital humano toma proporções decisivas. A capacidade dos professores e da equipe técnico-administrativa se reflete em Competências profissionais e pessoais; Infra-estrutura tecnológica; e Clima para ação.

A observação e o investimento nos três fatores relativos à capacidade dos professores resultam na satisfação com que serão desenvolvidos os trabalhos. Desta satisfação, resultam outros dois fatores importantes, a retenção do quadro na escola e a produtividade, que propiciam assim o alcance dos objetivos propostos nas três primeiras perspectivas do *Balanced Scorecard*.

Capacidades dos Sistemas de Informação

Segundo Kaplan e Norton (1997), “para que os funcionários se desempenhem com eficácia no ambiente competitivo de hoje, precisamos de excelentes informações – sobre os clientes, os processos internos e as conseqüências financeiras de suas decisões”. Igualmente os professores precisam de informações sobre o perfil dos alunos, dos conteúdos que estão aprendendo, do nível de aprendizagem que estão alcançando e da forma como os conteúdos a serem trabalhados podem inter-reagir com conteúdos ministrados por outros professores. Os ganhos na utilização eficiente de sistemas de informação apontam assim para a necessidade de criação de métodos aos quais os professores podem recorrer para incrementar suas atividades, não se resumindo apenas nas reuniões de classe nas fases finais do processo anual. Os canais de informação geral, como as próprias divulgações das estratégias da escola, incluindo as apresentadas no BSC, também podem compor o subsídio de informações necessárias para o professor e o funcionário capacitados poderem desempenhar com êxito suas funções. Desta forma, a estruturação conjunta das estratégias pedagógicas a serem utilizadas pelos professores pode ser compartilhada, proporcionando a interdisciplinaridade prevista nas estratégias públicas de educação.

Motivação, Iniciativa e Alinhamento

Mesmo professores e funcionários capacitados, dispendo de acesso às informações neces-

sárias, não desempenharão adequadamente suas funções se não estiverem motivados, tiverem iniciativa para buscar as melhores estratégias e táticas individuais e estiverem alinhados com as estratégias gerais da instituição. Nas empresas privadas, a forma mais usada de motivação é a recompensa financeira de acordo com o desempenho. O *Balanced Scorecard* acaba sendo um instrumento que viabiliza a mensuração do desempenho dos funcionários. Entretanto, na escola pública, a remuneração se dá com os planos de cargos e salários dos sistemas educacionais estaduais e municipais e, geralmente, não prevêem a recompensa ao professor competente. Aliás, esta é uma questão que merece ser abordada por órgãos e instâncias competentes. Como alternativa, a escola pública pode buscar estratégias de honrar o professor competente, nas formas mais adequadas a cada instituição. As estratégias pedagógicas e administrativas devem se dirigir para os mesmos objetivos, observadas todas as diferentes instâncias e níveis. A identificação das estratégias e das relações existentes entre elas é parte do processo de alinhamento, que coincide com o acompanhamento da sintonia com que cada professor atua diante destas estratégias.

A perspectiva do aprendizado e do crescimento é vista no quadro 4.

CONCLUSÃO

As atividades desenvolvidas dentro de uma escola representam bem as necessidades da era

Quadro 4

COMO MOTIVAR, ORGANIZAR E DIRECIONAR OS PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS?		
Objetivos Estratégicos	Iniciativas Estratégicas	Indicadores de Desempenho
Capacidades dos professores e funcionários	• Atrair e manter professores e funcionários capacitados	• Nível de satisfação dos professores
	• Desenvolver e manter infraestrutura tecnológica, bibliotecas	• Nível de produtividade dos professores
	recursos didáticos e outros	• Nível de retenção dos professores
	• Remunerar satisfatoriamente	
	• Construir ambientes agradáveis de trabalho	
Capacidades dos sistemas de informação	• Desenvolver e alimentar sistemas de informações didáticas sobre os alunos e informações administrativas	Nível de qualidade do sistema de informação adotado
Motivação, Iniciativa e Alinhamento	• Motivar professores e funcionários por meio do acompanhamento do desempenho e do reconhecimento aos professores e funcionários competentes	• N.º de professores com desempenho exemplar
	• Incentivar a iniciativa e subsidiá-la com reuniões pedagógicas	• Nível de aproveitamento das reuniões pedagógicas
	• Divulgar as estratégias pedagógicas e administrativas, estabelecendo metas	• % de alinhamento das estratégias adotadas no plano de aula com as estratégias gerais da escola
		• % de cumprimento de metas

Perspectiva do aprendizado e crescimento nas Escolas Públicas
 Fonte: proposto pelos autores

do conhecimento. As empresas necessitam de que seus funcionários estejam aptos a tomar decisões diante dos processos operacionais que desempenham e, para tanto, tornam-se fundamentais o investimento e o foco na perspectiva do aprendizado e do conhecimento. A escola, por sua vez, não apenas tem a natureza de requerer esse perfil de seus colaboradores mas também tem a incumbência de desenvolver estas capacidades sociais, profissionais e cognitivas

nos seus alunos. O uso de metodologias de gestão, como o *Balanced Scorecard*, possibilita tanto ao gestor da Escola Pública como ao Sistema Educacional que patrocina a educação mecanismos que acompanham o desempenho das estratégias adotadas e dos professores e funcionários envolvidos. Tal mecanismo não é estático, e serve para ser adequado conforme as necessidades e as peculiaridades sociais de cada comunidade se apresentar. Os ganhos para todos os

elementos envolvidos nas instituições educacionais se tornam evidentes quando se passa a perceber que as táticas utilizadas têm resultados positivos.

A escola, como um elemento fundamental na vida de uma sociedade, prepara os cidadãos para o convívio e o progresso. O reconhecimento dos objetivos que cada comunidade espera na formação de seus elementos é o primeiro passo para que o papel da escola seja cumprido. O modelo de *Balanced Scorecard* aqui proposto então



A escola, como um elemento fundamental na vida de uma sociedade, prepara os cidadãos para o convívio e progresso

visa subsidiar a construção destes mecanismos em cada instituição, com a sua utilização, observando as estratégias adequadas, seja para uma escola inserida em um contexto social prejudicado, como em uma região de predominância de pessoas de baixa renda, onde as táticas pedagógicas se voltarão à construção do cidadão que reinvente e modifique o ambiente, como para outras instituições, com outras características. Necessita-se assim de que todos os elementos envolvidos na comunidade escolar, como pais, alunos, professores, funcionários e a própria sociedade organizada, reúnam-se e discutam o papel e os objetivos que esperam daquela instituição, estabelecendo as estratégias que, adequadas às políticas públicas para a Educação Básica, serão acompanhadas pelo instrumento gerencial que aqui se apresenta.

A adequação das estratégias escolares à metodologia do *Balanced Scorecard* pode apontar alguns aspectos que, em algumas instituições, passem despercebidos. Des-

taca-se o caráter financeiro do investimento público, que pede em retribuição a capacitação de seus cidadãos. Destacam-se também os fatores de satisfação, lealdade e aprendizado a serem medidos nos alunos. Especialmente, merece destaque o processo de inovação, previsto como essencial aos Parâmetros Curriculares Nacionais, e fundamental para sintonizar o aprendizado teórico com a vivência do aluno. Destaca-se também o processo de inovação, utilizado na renovação das propostas de valor das entidades, para que cada aluno ou grupo de alunos tenham suas características de aprendizagem implementadas. Alguns sistemas educacionais destinam parte da folha de pagamento para horas de trabalho voltadas ao preparo das aulas e dos materiais e técnicas pedagógicas. Tal disponibilidade pode ser organizada dentro do processo de inovação.

Este trabalho não é conclusivo de modo que pode ser adotado literalmente pelas instituições, uma vez que cada escola

deve dispor das estratégias apresentadas dentro de suas peculiaridades, mas atinge o objetivo de subsidiar o debate da adoção de processos de mensuração de desempenho nas estratégias escolares.

Salienta-se ainda que Kaplan & Norton (2000) definem linhas gerais para a elaboração do *Balanced Scorecard* especificamente para instituições públicas, onde a perspectiva dos clientes é colocada como a primeira, uma vez que são para a satisfação das necessidades destes para as quais se voltam as ações e as estratégias desta natureza. No modelo proposto deste trabalho, optou-se por colocar a perspectiva do financiamento público como a primeira em função do objetivo de fomentar a discussão sobre o investimento público e o retorno que a sociedade espera com este investimento. Assim, quando da elaboração do *Balanced Scorecard* apropriado para cada instituição, é conveniente que as estratégias se voltem para o atendimento das necessidades dos alunos, conforme explicitadas na perspectiva dos clientes.

Sugere-se assim que cada instituição desenvolva seu projeto de implantação do *Balanced Scorecard*, aprofundando os estudos científicos das estratégias pedagógicas e evidenciando-os para que estas estratégias sejam efetivadas. O *Balanced Scorecard* se mostra um instrumento útil para que gestores, professores, alunos e sociedade possam acompanhar os trabalhos da escola rumo ao consenso de todos, que é a melhoria da qualidade da educação e, conseqüentemente, do nível de vida de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998. São Paulo : Saraiva, 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Ridel, 1996.
- BRASIL: Parâmetros Curriculares Nacionais. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/baseslegais.pdf>. Último acesso em 21/06/2007.
- COSTA, Francisco José da; PINHEIRO, Daniel Rodrigues de Carvalho. A administração estratégica da escola: um novo desafio. *Gestão em Ação*, Salvador, v.5, n.2, p. 145-156. jul/dez.2002.
- INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/resultados.htm>. Último acesso em 21/06/2007.
- KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. A estratégia em ação: *Balanced Scorecard*. Tradução Euclydes Trindade Frazão Filho. – Rio de Janeiro : Elsevier, 1997 – 19ª Reimpressão.
- KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. – Rio de Janeiro : Campus, 2000.
- OLIVEIRA, Luís Martins de. Controladoria estratégica / Luís Martins de Oliveira, José Hernandes Perez Jr., Carlos Alberto dos Santos Silva. – 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2004. p. 28.
- PORTER, Michael. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 22ª ed. Rio de Janeiro : Campus, 1989.
- REZENDE, José Francisco de Carvalho. *Balanced Scorecard e a Gestão do Capital Intelectual: Alcançando a performance balanceada na economia do conhecimento*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2003 – 2ª Reimpressão.
- SERRA, Fernando A. Ribeiro; SERRA, Maria Cândida S. Torres; TORRES, Alexandre Pavan. *Administração estratégica: conceitos, roteiro prático e casos*. – Rio de Janeiro. Reichmann & Affonso Editores, 2003. p. 4.
- SOUZA, Maria Teresa Binancasa Turtelli Gil de. A função social da escola no contexto atual: a experiência de duas escolas públicas paulistas. *Gestão em Ação*, Salvador, v. 7. n.3, p. 279-289, set/dez. 2004.
- SOUZA JUNIOR. Luiz de. O Fundef e o Direito à Educação Básica. <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0530t.PDF>. Último acesso em 21/06/2007.

Subsidies to the use of the *Balanced Scorecard* in public institutions of basic education

The State funds the basic education which is offered free. Despite this investment, the forms of monitoring the performance of schools need to be improved. This article discusses the strategies proposed by the sector's public policies in according to the methodology of *Balanced Scorecard* to measure the schools performance, understood as a contribution to the discussion on improvement of performance in education.

Keywords: *Balanced Scorecard*. School Management . Basic Education. Learning.

Subsidios para el uso del *Balanced Scorecard* en las instituciones públicas de educación básica

El Estado financia la educación básica que es ofrecida gratuitamente. No obstante esta inversión y las formas de acompañamiento del desempeño de las escuelas, necesitan de perfeccionamiento. Este trabajo aborda las estrategias propuestas por las políticas públicas, para la Educación Básica, según la metodología de medición de desempeño del *Balanced Scorecard*, entendida como contribución para la discusión y mejoría del mismo, en la educación.

Palabras-clave: *Balanced Scorecard*. Gestión escolar. Educación básica. Aprendizaje.

ABSTRACT

RESUMEN