

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA: MODELO ESTRATÉGICO DE DESEMPENHO BASEADO NO *BALANCED SCORECARD*

Iracema Luzitânia de Freitas Lima
iracemafreitas13@gmail.com ¹
João Antonio Veloso Júnior
joaojr.veloso2015@gmail.com ²

RESUMO

No presente artigo, pretende-se fornecer inicialmente um momento de inflexão da gestão democrática nas escolas brasileiras, tendo como exemplo o trabalho desenvolvido por Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação da Cidade de São Paulo. Discute-se sucintamente a ideia de planejamento participativo e democrático. Após apresentar uma visão geral do método gerencial *Balanced Scorecard*, sua gênese e condições de implantação, propõe-se uma adequação do mesmo à escola pública, democrática e popular, uma organização sem fins lucrativos, mas que merece toda atenção para que atinja os objetivos propostos na visão de futuro da comunidade escolar à qual a mesma deve servir. Tal como nas empresas privadas, há um problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos. Assim, no caso da gestão democrática da escola é necessário que o Conselho Escolar garanta as condições de execução do planejamento participativo realizado na implantação do *Balanced Scorecard*, independentemente de quem ocupa a frente da gestão. Outro problema é que no setor público algumas execuções podem encontrar amarras em seu desempenho devido a certas normas legais que ocasionalmente podem por diminuir o poder discricionário do gestor. No entanto, mesmo assim, guardadas as diversas diferenças em relação ao setor privado, o método pode ser utilizado como ferramenta de controle e reestruturação da estratégia. Todavia, pode-se concluir que cada uma das perspectivas a serem consideradas, as estratégias e as metas a serem alcançadas deve ter um nível de ambição diferente daquele que se tem no setor privado.

Palavras-chave: gestão pública; estratégia; gestão educacional.

1 INTRODUÇÃO

No início do ano de 1992, Robert S. Kaplan, professor da Fundação Baker na Harvard Business School (uma das escolas de pós-graduação da Universidade de Harvard, com foco em Administração de Empresas), situada em Boston, capital do estado norte-americano de Massachusetts e David P. Norton, graduado em Engenharia Elétrica pelo Worcester Polytechnic Institute e doutor em Administração de Empresas pela Harvard University, ambas em

¹ Pedagoga pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e Especialista em Gestão Educacional e Coordenação Pedagógica pela Faculdade Europeia de Administração e Marketing (FEPAM).

² Mestre em Ciências da Educação, Professor da Pós-graduação da Faculdade Europeia de Administração e Marketing (FEPAM), Especialista em Ensino de História pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Atendimento Educacional Especializado pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Igarassu (FACIG), Gestão e Supervisão Escolar pela Faculdade Santa Emília.

Massachusetts, propuseram um sistema de gerenciamento estratégico conhecido por *Balanced Scorecard*. A intenção deles foi fornecer aos executivos uma representação compreensível que translada os objetivos estratégicos da corporação em um conjunto coerente de medidas de desempenho. Trata-se de um sistema gerencial que pode motivar avanços melhores em áreas críticas como produtos e/ou serviços, processos, clientes e desenvolvimento de mercado (KAPLAN; NORTON, 1992).

No Brasil, a adoção desse modelo gerencial, disseminou-se em vários órgãos públicos. Sua utilização como medida de avaliação de desempenho fez com que, segundo Lima (2008, 2011), os órgãos públicos passassem a ter mais clareza quanto à sua missão, exigindo uma profissionalização do serviço público. Através da busca do alcance de uma visão de futuro, houve não só uma modernização dos serviços oferecidos, como também um aperfeiçoamento do servidor público, qualificando-o para desenvolver habilidades gerenciais.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o *Balanced Scorecard* deve traduzir a missão e a estratégia da organização em objetivos capazes de avaliar o desempenho da organização. As medidas utilizadas devem representar o equilíbrio entre indicadores externos voltados para acionistas e clientes, e as medidas internas dos processos críticos de negócios, inovação, aprendizado e crescimento.

No presente artigo, pretende-se fornecer inicialmente um momento de inflexão da gestão democrática nas escolas brasileiras, tendo como exemplo o trabalho desenvolvido por Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação da Cidade de São Paulo. Em seguida, discute-se sucintamente a ideia de planejamento participativo e democrático. Após apresentar uma visão geral do método gerencial *Balanced Scorecard*, sua gênese e condições de implantação, propõe-se uma adequação do mesmo à escola pública, democrática e popular, uma organização sem fins lucrativos, mas que merece toda atenção para que atinja os objetivos propostos na visão de futuro da comunidade escolar à qual a mesma deve servir.

2 PAULO FREIRE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

Um marco de destaque na construção política de uma escola democrática e popular ocorreu, no Brasil, quando da eleição de Luiza Erundina para a prefeitura de São Paulo em 1988. Tratou-se de um marco significativo para a experiência democrática brasileira, pois, segundo Dias (2016, p. 57), pela primeira vez na história, um partido de esquerda e de base popular, no caso o Partido dos Trabalhadores, assumiu a prefeitura da maior metrópole sul-americana. Além disso, foi significativa a eleição de uma mulher nordestina e de origem social pobre para o cargo.

Coube então ao hoje patrono da Educação Brasileira Paulo Freire (1921-1997) a responsabilidade de ocupar o cargo de Secretário de Educação da cidade de São Paulo na gestão de Luiza Erundina³. Naturalmente, pela sua história de vida, por sua obra, em especial a Pedagogia do Oprimido (Freire, 2014) e Pedagogia da Autonomia (Freire, 1997), não se torna necessário justificar a escolha de seu nome para o cargo. Considerando que a proposta de governo buscava promover uma política pública educacional voltada prioritariamente para os menos favorecidos, oprimidos e excluídos, Paulo Freire, hoje Patrono da Educação Brasileira⁴, reunia condições necessárias e suficientes para assumir essa missão.

Buscando ampliar o acesso e a permanência dos setores populares na educação pública, combatendo a evasão e a repetência, alguns dos objetivos marcantes da gestão de Paulo Freire nesse recorte histórico (de 1º. de janeiro de 1989 a meados de 1991, quando completou 70 anos de idade⁵) foram:

Democratizar o poder pedagógico e educativo para que todos, alunos, servidores, técnicos educativos, pais de família, se vinculem num planejamento autogestionado, aceitando as tensões e contradições sempre presentes em todo esforço participativo, porém buscando uma substantividade democrática e incrementar a qualidade da educação, mediante a construção coletiva de um currículo interdisciplinar e a formação permanente do pessoal docente (GADOTTI; TORRES, 2005, p. 14-15, *apud* DIAS, 2016, p. 58).

A gestão de Freire foi direcionada por uma opção política que primava pelo interesse das classes populares. Tratava-se de uma tarefa árdua, pois o resquício de uma administração autoritária, centralizadora e burocrática ainda era muito forte. O Brasil, naquele momento (inícios de 1989), ainda guardava lembranças bastante recentes do período de regime militar (1964-1985). Qualquer movimento no sentido de se fazer uma opção pelos oprimidos e excluídos, num modelo de escola ainda arraigado no autoritarismo e pensado para uma elite, era inevitavelmente “nadar contra a correnteza”.

No intuito de uma gestão eminentemente popular, a gestão de Freire caracterizou-se por, dentre outros aspectos, uma “gestão e práticas escolares democráticas, incentivo das classes populares à organização, no sentido de superação de injustiças sociais, em instâncias de

³ Luiza Erundina desfilou-se do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1997. Filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), onde permaneceu até o ano de 2016. Atualmente exerce o cargo de deputada federal eleita pelo Estado de São Paulo, mas encontra-se filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

⁴ Paulo Freire foi declarado Patrono da Educação Brasileira, de acordo com a Lei 12.612 de 13 de abril de 2012, assinada pela Presidenta da República Dilma Rousseff.

⁵ Com dois anos e meio de governo, tendo atingido a idade limite no serviço público (70 anos), Freire já havia estruturado as mudanças político-pedagógicas que considerava serem possíveis de ocorrer naquele intervalo de tempo na gestão da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Ele, então, deixou o cargo, que foi assumido pelo seu chefe de gabinete, Mário Sérgio Cortella, professor de Filosofia e Teologia da PUC/SP, que cumpriu o restante do mandato (até 1º de janeiro de 1993).

participação democrática de poder” (DIAS, 2016, p. 62). Além disso, a escola passou a ser compreendida como um centro aberto à participação ativa de pais, comunidade e movimentos populares, aliando gestão democrática à educação popular.

No contexto desse ambiente democrático de gestão, surgiram as chamadas Plenárias pedagógicas, nas quais os dirigentes da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME/SP) se encontravam com a comunidade, ouvindo seus anseios e a expectativa que as classes populares, virtuais usuárias da educação pública, tinham em relação à escola. Esse gesto de respeito aos que pensam e que fazem a escola (alunos, professores, profissionais que trabalham na escola, pais e comunidade) foi coroado de êxito com a instalação em todas as escolas dos Conselhos de Escola, os quais possuíam caráter de órgão deliberativo e consultivo. Estes conselhos,

além de terem sido constituídos como meios de se saber os anseios da população em relação à escola, de ouvir críticas e de deliberar, tiveram caráter formativo democrático na medida em que puderam proporcionar o aprendizado das tensões de poder entre a autoridade dos conselhos e a das direções das escolas, no âmbito escolar (DIAS, 2016, p. 64).

Essas tensões certamente ocorreriam, posto que o modelo de gestão anterior baseava-se numa forma hierarquizada e autoritária. Em certos casos, havia diretoras de escola que as consideravam como sendo suas e não do poder público, ou seja, do povo para o qual agiria o poder transformador da educação. Tendo combatido situações como essas, Freire (2005, p. 133 apud DIAS, 2016, p. 64) escreveu mais tarde que:

Considerando nossas tradições autoritárias, era de se esperar que, em alguns casos, a autoridade hipertrofiada de algumas diretoras de escolas tentasse asfixiar o conselho no seu nascimento. Em outros casos, ao contrário, o conselho nascente poderia tentar a exacerbação de seu poder e procurar abafar o da diretora. Em casos que, tudo indicava, seriam a minoria, conselhos e direção de escola começariam a aprender a como lidar com a tensão necessária entre eles. O aprendizado desta tensão ajudaria a todos na criação de uma nova compreensão da democracia no espaço escolar.

Cabe destacar aqui que, não obstante os avanços ocorridos em sua gestão, como a diminuição dos índices de repetência, Freire reconheceu o trabalho de seus antecessores, como a gestão de Mário Covas (1930-2001), entre 1983 e 1985, que, segundo Dias (2016, p. 71) criou (mas não implantou) os Conselhos de Escola⁶. Ele complementa que esses conselhos só foram implantados, em sua essência democrática, na Gestão Freire, “através de um sério trabalho de esclarecimento em torno de seu papel e de sua importância” (FREIRE, 2005, p. 133).

⁶ Tal proposta criada por Mário Covas foi, conforme Dias (2015, p. 71) arquivada pelo seu sucessor na prefeitura de São Paulo, Jânio Quadros (1917-1992).

A construção de uma escola pensada coletivamente, sendo gerida democraticamente e pautada no entendimento de priorizar as classes populares tomou forma posteriormente em outras experiências, como a Escola Cabana (proposta educacional com destaque à Educação de Jovens e Adultos), em Belém (PA), influenciada pela política educacional de Paulo Freire.

3 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO ORGANIZACIONAL DA ESCOLA: UM PARADIGMA DEMOCRÁTICO

Desde o final do século passado a gestão democrática da escola pública se viu diante de um novo modelo organizacional. Passando da diretora autoritária, aliada a um sistema fortemente burocrático, a uma prática democrática na qual os Conselhos de Escolas permitiram aos alunos, servidores, pais e comunidade participar da gestão, a administração tornou-se mais transparente. Cresceu, então, a ideia de um planejamento estratégico participativo. Desse modo, com a participação de todos que fazem da escola um elemento de transformação cultural e social, a gestão tende a tornar-se eficiente, transparente e democrática.

Dentre outros objetivos do planejamento participativo, Miranda (2002, p. 12) destaca os seguintes:

Estabelecer, ouvindo a população, as prioridades na aplicação dos recursos do município; Descobrir as verdadeiras necessidades prioritárias, sentidas pelos próprios usuários dos serviços públicos; Estabelecer uma prática de transparência administrativa no trato do bem público, impossibilitando a troca de favores; Possibilitar o exercício da cidadania ativa, mediante a participação da sociedade.

A realização de audiências do Conselho Escolar (CE) visando o planejamento participativo na gestão da escola tem um ponto primordial que é fazer com que o cidadão se responsabilize pelas medidas que venham a ser adotadas, sinta orgulho do sucesso destas ou aceite com responsabilidade eventuais insucessos. Desse modo, ao invés de apenas protestar contra medidas da gestão que supostamente deram errado, o cidadão tem corresponsabilidade social na tomada de decisão.

Todavia, é necessário elaborar o planejamento com base em aspectos científicos. Propor a implantação de determinada ação requer conhecer os limites e potencialidades da proposta, a adequação do orçamento à implementação desta e, por exemplo, reconhecer situações que possam ser redirecionadas ao longo do processo. Sendo assim, o Conselho Escolar continua cumprindo sua função, ou seja, a passagem da desigualdade à igualdade (SAVIANI, 1999, p. 87), porém baseada em sólidas bases lógicas e racionais. Nesse sentido, deve-se “antever com uma certa clareza a diferença entre o ponto de partida e o ponto de chegada sem o que não será possível

organizar e implementar os procedimentos necessários para se transformar a possibilidade em realidade” (SAVIANI, *id.*).

4 BALANCED SCORECARD COMO MEDIDA DE DESEMPENHO

Foi no cenário pós-guerra que aumentou a influência da Teoria Matemática da Administração sobre as empresas. Estas organizações construíram estratégias guiadas por ações baseadas em indicadores teoricamente precisos. Estes indicadores, baseados em números e conceitos bem objetivos, forneciam um cenário aparentemente confiável para medir ou avaliar o desempenho da organização (ou de determinados setores desta). Estes indicadores, em geral financeiros, visavam principalmente mensurar a lucratividade obtida pelo uso desses modelos teóricos.

No início dos anos 1980, segundo Kaplan (1992), os processos de produção haviam mudado, todavia a maneira de medir o desempenho continuava a mesma, a ênfase prevalecia apenas nos indicadores financeiros. No entanto, muitas empresas em todo o mundo adotaram, durante essa década e a seguinte, uma postura diferente. Com a intenção de se tornarem mais competitivas, tais empresas passaram a fazer investimentos também em tecnologia da informação. Segundo Lima (2011, p. 2), isso levou à valorização de aspectos intangíveis na avaliação de desempenho da empresa. Diante dessa situação que permeou o final do século passado, os Estados Unidos passavam por um momento no qual a sua liderança em gestão e tecnologia sofria uma perda em relação ao Japão. Naquele cenário, urgia que as pesquisas na área de contabilidade gerencial desenvolvessem novas medidas de desempenho que viessem a captar as transformações ocorridas nos processos de produção e que pudessem permitir que as empresas norte-americanas recuperassem seu lugar de destaque na liderança corporativa (LIMA, 2008). A ênfase no cumprimento de metas de produção em longo prazo, sem mudanças de características e especificações, não apresentavam mais relevância no novo ambiente competitivo.

Segundo Costa (2006), faltava discussões acerca das técnicas, procedimentos ou propriedades da mensuração da produtividade. Nesse paradigma surgiu um desequilíbrio nas avaliações: a habilidade de investimento e de agregar valor aos interesses da corporação podiam ser medidas de forma tangível. No entanto, havia uma lacuna no processo de mensuração de resultados quando se pensava nos chamados aspectos intangíveis. Naquele momento, a medida da produtividade não havia ainda sido considerada como parte da informação que oferece suporte aos gestores em suas decisões e em suas atividades de controle. Assim, a utilização de medidas de desempenho mais abrangentes tornava-se necessária tanto para procedimentos referentes ao

orçamento de capital como para o monitoramento do uso de tecnologias e de sistemas de manufatura flexíveis.

Foi nesse cenário que, no início do ano de 1992, Robert S. Kaplan e David P. Norton propuseram o sistema de gerenciamento estratégico conhecido por *Balanced Scorecard* (LIMA, 2008). O *Balanced Scorecard* foi inicialmente adotado por grandes empresas privadas, principalmente as multinacionais. Com o passar do tempo e o eminente êxito desse instrumento gerencial, diversos órgãos públicos passaram a utilizá-lo como modelo gerencial e paradigma de qualidade estratégica na administração. Segundo Lima (2008), apesar das organizações governamentais serem fundamentalmente diferentes das organizações privadas em diversos aspectos, há os que pensam que o modelo de gestão pública deva ser idêntico ao das empresas privadas em outros. Vários sistemas públicos de ensino adotaram a prática de eleição direta para escolha de gestores. No entanto, alguns deles optam por um dos seguintes caminhos: o candidato ao cargo deve possuir pós-graduação em gestão ou, após eleito, ele deve realizar o curso. Estes sistemas entendem que a formação acadêmica, aliando o conhecimento de legislação, gestão e comportamento organizacional, direciona o gestor para uma administração profissional amparada em pressupostos científicos e utilização de modelos eficazes e democráticos de gestão.

5 ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NAS ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Diversos autores, segundo Pedro (2004), têm sugerido que a adoção do *Balanced Scorecard* não seja implementada de uma vez na organização como um todo, mas que sua aplicação seja gradual, ocorrendo inicialmente em determinadas áreas da organização nas quais existam fatores favoráveis para que haja maior probabilidade de êxito. Nesse ponto, deve-se esclarecer que tal cuidado parece surgir das experiências nada motivadoras comuns em situações em que são apresentados projetos considerados como indubitavelmente exitosos e capazes de solucionar tudo e transformar toda uma prática. O problema surge quando os prazos começam a se extinguir e os objetivos propostos não são atingidos, seja por qual motivo for. Certamente, é comum lembrar-se de algum gestor que chegou prometendo milagres e terminou seu período de gestão (ou às vezes é destituído do cargo antes disso) sem cumprir sequer as metas cotidianas de uma gestão minimamente eficiente.

Ainda no que tange à discussão acima, alguns fatores nortearão a seleção do departamento organizacional que pode servir de modelo para a implantação do *Balanced Scorecard*. Dentre eles, pode-se citar a transparência com relação à aquisição de dados daquele departamento, a

disponibilidade de recursos financeiros adequados para a concretização da implantação, a presença de servidores motivados e capacitados para empreender a mudança de paradigma.

Um primeiro *Balanced Scorecard* pode proporcionar direcionamento, motivação e responsabilidade a órgãos públicos e instituições sem fins lucrativos. Na elaboração deste, o passo inicial corresponde a explicitar as seguintes definições: missão, visão de futuro e estratégias da organização. No mesmo patamar, são fixados os objetivos estratégicos e dos indicadores de desempenho adequadamente escolhidos, as metas a serem atingidas e as atividades ou iniciativas correspondentes. A seguir, tem-se um resumo adaptado do estudo feito por Niven (2008) acerca das implementações do *Balanced Scorecard*.

a) Missão e estratégia

Enquanto no setor privado a estratégia fica no topo, no setor público a estratégia deve ficar no centro do *Balanced Scorecard*. No que se refere à estratégia, em ambos os casos, a estratégia interfere em relação aos aspectos financeiros, de fornecedores, processos internos e de aprendizagem e crescimento dos usuários internos. Convém destacar que, no caso da gestão educacional, é preciso ter atenção especial para aqueles que usufruem do serviço. É para eles que a estratégia deve ser direcionada e, para isso, a missão da organização tem que ser estabelecida, democraticamente, de forma objetiva e precisa.

b) Perspectiva financeira

No setor público, os indicadores financeiros podem ser vistos por dois prismas: como catalisadores do sucesso dos usuários externos ou como restrições sobre as quais a organização deve operar. As estratégias visando ao aumento de receita no setor público estão associadas à satisfação dos usuários externos, dos membros dos escalões superiores da administração e das entidades mantenedoras do serviço, como, por exemplo, secretarias, ministérios, agências de fomento, parcerias público-privadas, etc.

c) Perspectiva dos usuários externos

A perspectiva dos usuários externos ocupa um nível superior no *Balanced Scorecard* no setor público em relação ao que ocorre no setor privado. Isso se dá porque a perspectiva em tela emerge diretamente da Missão institucional diferente do privado, que tem como um de seus

valores primordiais a captação de recursos.

d) Perspectiva dos processos internos

Numa organização governamental, seus gestores avaliam os processos em todas as dimensões possíveis. Além do processo em si, as ações e os resultados devem ser também continuamente avaliados. Assim, não se pode alinhar uma organização em direção a um objetivo estratégico se os próprios processos forem alinhados num sentido diferente. Torna-se necessário que o destino estratégico seja comunicado aos interessados e qual deve ser a necessária intervenção de cada serviço ou departamento ao longo desse caminho, avaliando tanto o desempenho quanto o resultado final.

No modelo arcaico de serviço público, havia um processo estanque nos sistemas de informação. A burocracia criava uma série de repetição de processos que poderiam ser realizados uma única vez, agilizando os serviços públicos. Pode-se citar, como exemplo, o excesso de identificações com as carteiras de identidade, carteira de habilitação, carteira de seguridade social, que poderiam ser reunidas em documento único.

Numa organização pública, a implantação do *Balanced Scorecard* pressupõe uma visão de processos, acompanhada de orientação para o cidadão e para as organizações. Só se pode aperfeiçoar uma organização se houver capacidade de identificar pontos de ineficiência e, para achar esses pontos, é preciso compreensão perfeita do funcionamento atual dos processos e da visão de futuro.

e) Perspectiva de crescimento e aprendizado

Ao longo dos anos, as prerrogativas para que as empresas cheguem ao sucesso costumam variar, razão pela qual se exige que as organizações melhorem continuamente seus produtos e processos e possuam a habilidade de introduzir produtos inteiramente novos. Para isso, necessita-se captar, através dos indicadores, se a organização está ou não se comportando de forma adequada diante do mundo em transformação. Tanto no caso das organizações privadas como no das públicas, o aprendizado e o crescimento vêm de três fontes principais: as pessoas, os sistemas e os procedimentos organizacionais.

Através do *Balanced Scorecard*, os objetivos traçados costumam acusar uma defasagem significativa entre as capacitações desenvolvidas com os colaboradores e a requerida para alcançar os objetivos, promovendo a melhoria no desempenho.

No caso das empresas privadas, se um indivíduo demonstra não evoluir para o que a empresa precisa, ele corre o risco de ser demitido. Para seu posto de trabalho a empresa pode contratar alguém que acredite estar mais adequado ao desenvolvimento do processo. Já no serviço público, além da dificuldade de enquadramento do servidor desatualizado, há o problema da contratação que segue regras rígidas de legislação acerca de concursos e previsão orçamentária. Nesse caso, a saída é a capacitação dos servidores que estão desalinhando a estratégia da organização. Em alguns setores, há a terceirização de mão-de-obra como uma polêmica possível solução, ou ainda a contratação temporária, mas esta última, por exemplo, traz o desconforto de a organização qualificar o servidor e, após ele se tornar experiente, ser forçada a perdê-lo por não oferecer estabilidade ou por exaurir o seu tempo legal de permanência temporária no serviço público. Por outro lado, além de capacitar os servidores, faz-se necessário, na empresa pública, intensificar a tecnologia e os sistemas de informação e alinhar os procedimentos e rotinas organizacionais. Por fim, é importante destacar que assim como na perspectiva dos usuários, as medidas baseadas nos servidores devem incluir várias medidas genéricas, tais como satisfação do servidor, retenção de talentos, treinamento e habilidades e direcionadores específicos tais como índices detalhados de habilidades singulares requeridas pelo novo ambiente competitivo.

O objetivo geral da utilização de um *Balanced Scorecard* por uma organização é traduzir a Missão, a Visão de futuro e as suas Estratégias em um conjunto de medidas de desempenho que sirva de base para um sistema de mensuração e de gestão estratégica. Miranda (2002) frisa que o planejamento do sistema de informações dos meios de divulgação do programa e do processo de desdobramento do *Balanced Scorecard* também faz parte das atividades desta etapa. A implantação do *Balanced Scorecard* corresponde ao planejamento e execução, servindo de sistemas de gestão estratégica, programando as etapas que serão necessárias ao mecanismo de aprendizagem contínua.

De acordo com a proposta de Kaplan e Norton (1997, p. 10-19), os objetivos específicos da utilização do *Balanced Scorecard* por uma organização residem nos seguintes:

- a) Identificar as principais mudanças correspondentes necessárias para realizar as estratégias e mobilizar a organização;
- b) Comunicar as estratégias para toda a organização;
- c) Alinhar objetivos individuais e operacionais (de cada unidade) à estratégia;
- d) Vincular objetivos estratégicos e metas de longo prazo ao orçamento anual;
- e) Criar processos de *feedback* em todos os níveis no sentido de avaliar o processo realizado em relação à estratégia, aprendendo com os acertos e também com os erros;
- f) Monitorar e administrar questões e prioridades;

- g) Mensurar o desempenho e a contribuição para a organização;
- h) Conduzir revisões periódicas de desempenho para aprimoramento das estratégias.

Um ponto que deve ser sempre lembrado é que cada organização é única e deve seguir seu próprio caminho na elaboração e implantação do planejamento estratégico. Como normalmente é feito em empresas privadas, a definição da Missão Institucional e a elaboração dos Objetivos a serem atingidos pela organização devem ser o ponto de partida para qualquer implantação que se pretenda fazer de *Balanced Scorecard* em órgãos governamentais e sem fins lucrativos. Antes do início do processo, deve haver a designação de uma pessoa responsável para comandar a implantação (o facilitador, que pode ser um consultor externo ou um executivo da organização). Uma vez que tal pessoa esteja devidamente no comando, uma equipe deve ser formada para trabalhar com ele nos quatro passos necessários à efetivação do sucesso da proposta.

A seguir, dá-se a análise dos quatro passos necessários para a implantação do *Balanced Scorecard* em órgãos governamentais e sem fins lucrativos, visando uma gestão democrática. Essa proposta está fundamentada nos trabalhos desenvolvidos por Miranda (2002) e Kaplan e Norton (1993).

i. Estruturação da arquitetura do *Balanced Scorecard*

Neste passo inicial, devem ser desenvolvidas as seguintes atividades:

- a) Fixar as medidas de desempenho que servirão de base para implantação do planejamento participativo;
- b) Alinhar atividades, processos específicos e recursos para ajudar a alcançar as metas;
- c) Identificar os fatores-chave que podem afetar significativamente o alcance das metas;
- d) Obter consenso de toda a comunidade escolar sobre os objetivos que estão levando à adoção dessa ferramenta e, conseqüentemente, do planejamento participativo;

ii) Escolha dos Indicadores Estratégicos

Nesta fase, ocorrerá o desenvolvimento das seguintes atividades:

- a) Enviar, a toda comunidade escolar, material informativo necessário acerca do planejamento estabelecido no passo anterior, bem como dos objetivos a serem atingidos;
- b) Realizar a primeira série de entrevistas com o Conselho Escolar. A natureza desses contatos tem como meta servir para apresentar essa técnica de planejamento (o *Balanced Scorecard*) aos que ainda porventura não a conheçam e dirimir possíveis dúvidas. O facilitador do *Balanced*

Scorecard pode também nessa fase entrevistar alguns dos principais responsáveis pelos órgãos aos quais a organização está subordinada para compreender as expectativas deles quanto ao desempenho da gestão escolar. Também podem ser alvo das entrevistas alguns fornecedores para que o planejamento seja realmente o reflexo das expectativas das quatro perspectivas em relação ao sucesso futuro da organização;

- c) Sintetizar as entrevistas. O Planejador principal e sua equipe devem preparar uma relação preliminar de objetivos, que serão a base da primeira reunião com o Conselho Escolar, e já começar a antever resistências às mudanças provocadas por esta técnica de planejamento;
- d) O facilitador realizará a primeira reunião com o Conselho Escolar, abordando quatro perspectivas de tomada de decisões: a da esfera pública a qual se reporta a organização, dos Contribuintes, dos Processos Internos e de Aprendizado e Crescimento dos colaboradores no âmbito da esfera pública na qual se enquadra a organização. Os participantes devem selecionar, por votação, três ou quatro objetivos para realizar, de acordo com cada perspectiva. Durante a reunião algumas entrevistas podem ser mostradas para dar suporte às tomadas de decisão.

iii) Escolha dos objetivos (indicadores estratégicos)

Neste passo, serão desenvolvidas as seguintes atividades:

- a) Ainda na reunião, o facilitador dividirá os participantes em quatro subgrupos representantes das quatro perspectivas citadas. Cada subgrupo identificará os indicadores que mais mostram a intenção que a organização tem com o planejamento e, para cada indicador, descobrir as fontes de informações necessárias e como usá-las. Pode ser um indicador financeiro, como o financiamento de um projeto, derivado de uma redução de custos, ou uma medida relativa aos contribuintes, ou ligada à área de recursos humanos;
- b) Realizar a segunda reunião com o Conselho Escolar, com o objetivo de mudar alguma estratégia e implementar outras, a partir dos novos conhecimentos adquiridos. Ao final, os participantes devem formular objetivos mais específicos para cada uma das medidas de desempenho que constarão do *Balanced Scorecard*, incluindo, sobretudo, as metas a serem atingidas no prazo que for estabelecido como ideal.

iv) Elaboração do plano de implantação.

No presente passo, as seguintes atividades serão desenvolvidas:

- a) Desenvolver o plano de implantação, ouvindo a comunidade, traçando metas de superação

das atividades planejadas;

- b) Realizar a terceira reunião com o Conselho Escolar para validar as metas de superação traçadas anteriormente e propostas pela equipe de implantação, tentando chegar à decisão final sobre a visão, os objetivos e os indicadores desenvolvidos nas primeiras reuniões;
- c) Finalizar o plano de implantação, integrando o planejamento realizado ao *Balanced Scorecard*, bem como ao sistema gerencial da esfera pública à qual está reportada a organização.

Por fim, destaca-se que o processo de elaboração de um *Balanced Scorecard* deve ser moldado ao perfil de cada organização, de modo que se torna impossível sugerir uma metodologia universal para cumprir tal finalidade.

6 CONCLUSÕES

Tal como nas empresas privadas, há um problema permanente de alinhamento estratégico nos serviços públicos. No caso das organizações governamentais, isso costuma ocorrer sempre que muda a gestão. Há inúmeros exemplos de órgãos públicos que têm seus gestores mudados várias vezes no período de um ano apenas. Desse modo, como o planejamento poderá ser executado? É certo que o *Balanced Scorecard* permite que haja um realinhamento nas estratégias, no entanto, trata-se de algo que decorre da análise de resultados e não a bel-prazer de um novo gestor. Desse modo, percebe-se que há uma dificuldade inerente ao período de gestão, posto que o planejamento estratégico pode ser mudado ao longo do processo, mas ele deve ser fiel às metas elaboradas. Assim, é necessário que numa gestão democrática da escola pública, por exemplo, o Conselho Escolar garanta as condições de execução do planejamento participativo realizado na implantação do *Balanced Scorecard*, independentemente de quem ocupa a frente da gestão.

Outro problema que se pode levantar com relação à adoção do *Balanced Scorecard* é que, tradicionalmente, o setor público sofre amarras em seu desempenho pela quantidade de normas legais que acabam por diminuir o poder discricionário do gestor. No entanto, mesmo assim, guardadas as diversas diferenças em relação ao setor privado, o método pode ser utilizado como ferramenta de controle e reestruturação da estratégia. Considerando que, de certa forma, essas amarras também têm seu lado bom para a gestão, como no caso das leis de licitações e de responsabilidade fiscal, estas garantem transparência, austeridade e responsabilidade no trato da coisa pública.

Também é necessário destacar que são necessárias adequações à aplicação do *Balanced Scorecard* ao setor público, posto que o método tem sua origem no meio empresarial privado. Logo, pode-se concluir que cada uma das perspectivas a serem consideradas, as estratégias e as

metas a serem alcançadas deve ter um nível de ambição diferente daquele que se tem no setor privado.

DEMOCRATIC MANAGEMENT OF SCHOOL: STRATEGIC PERFORMANCE MODEL BASED ON BALANCED SCORECARD

ABSTRACT

In this article, it is intended to initially provide a moment of inflection of democratic management in Brazilian schools, taking as an example the work developed by Paulo Freire at the head of the Municipal Department of Education of the City of São Paulo. The idea of participatory and democratic planning is briefly discussed. It presented an overview of the Balanced Scorecard management method, its genesis and conditions of implementation, it is proposed to adapt it to the public, democratic and popular school, a non-profit organization, but deserves full attention to achieve the proposed objectives in the vision of the future of the school community to which it should serve. There is a permanent problem of strategic alignment in public services. In the case of government organizations, this usually occurs whenever management changes. Thus, it is necessary that the School Council guarantees the conditions of execution of the participatory planning carried out in the implementation of the Balanced Scorecard, regardless of who occupies the front of the management. The method can be used as a tool to control and restructure the strategy. It should also be noted that the Balanced Scorecard cannot be expected to be applied without any modification to the public sector, since it has its origin in the private business environment. Therefore, it can be concluded that each of the perspectives to be considered, the strategies and the goals to be achieved must have a level of ambition different from that of the private sector.

Keywords: public management; strategy; educational management.

REFERÊNCIAS

COSTA, Ana Paula Paulino da. **Balanced Scorecard: Conceitos e Guia de Implantação**. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Alder de Sousa. **Paulo Freire e a escola democrática e popular: parâmetros para sistemas educacionais e à Educação de Jovens e Adultos**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **A educação na cidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 57. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

GADOTTI, Moacir; TORRES, Carlos Alberto. Paulo Freire, administrador público: a experiência de Paulo Freire na Secretaria de Educação da cidade de São Paulo (1989-1991). In: FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, v. 70, n. 1, p. 71-79, jan./fev. 1992.

_____. Putting the *balanced scorecard* to work. **Harvard Business Review**. v. 71, n. 5, p. 134-

142, sep. /oct. 1993.

_____. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment**. Massachusetts: Harvard Business School Press, 2001.

LIMA, Alberes Lopes de. Considerações gerais acerca do *Balanced Scorecard*. **Cultura Garança**. v. 4, n. 1, p. 68-76, out./ 2008.

_____. A evolução dos modelos de gerenciamento estratégico: o caso do *Balanced Scorecard*. **Cultura Garança**. v. 8, n. 1, p. 1-11, out./ 2011.

MIRANDA, José Gláudis de. **Planejamento Estratégico, Participativo e *Balanced Scorecard***: um guia teórico-prático e objetivo da aplicação dessas técnicas para o desenvolvimento e sucesso das Empresas, dos Órgãos Públicos e das Instituições sem Fins Lucrativos. João Pessoa: Editora Universitária – Autor Associado/UFPB, 2002.

NIVEN, Paul R. ***Balanced Scorecard* passo-a-passo**. Rio de Janeiro: Qualityrkma, 2008.

PEDRO, José Maria. O *Balanced Scorecard* (BSC) no Sector Público. **Informação e Informática**, n. 28, 2004, p. 14-23.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 32. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

Recebido em 31 de julho de 2018. Aprovado em 21 de novembro de 2018.