

Subsídios para o uso do Balanced Scorecard nas Instituições Públicas de Educação Básica

Ivan Canan

Resumo:

A Educação Básica no Brasil é estruturada através de regulamentação apresentando estratégias que objetivam a preparação de cidadãos capazes de envolverem-se como cidadãos aptos ao convívio social, à inserção nos meios de produção e com capacidades cognitivas que possibilitem a auto aprendizagem e o prosseguimento na construção do conhecimento. O Estado financia a Educação Básica, que é oferecida gratuitamente, como disposto constitucionalmente. 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 pelo enfoque da metodologia de mensuração de desempenho do Balanced Scorecard. , como forma de subsidiar a discussão sobre melhoria de desempenho na educação.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Subsídios para o uso do balanced scorecard nas instituições públicas de educação básica

Ivan Canan (FACC-UFRJ, Brasil) ivan.canan@uol.com.br

Resumo

A Educação Básica no Brasil é estruturada através de regulamentação apresentando estratégias que objetivam a preparação de cidadãos capazes de envolverem-se como cidadãos aptos ao convívio social, à inserção nos meios de produção e com capacidades cognitivas que possibilitem a auto aprendizagem e o prosseguimento na construção do conhecimento. O Estado financia a Educação Básica, que é oferecida gratuitamente, como disposto constitucionalmente. 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 pelo enfoque da metodologia de mensuração de desempenho do Balanced Scorecard. , como forma de subsidiar a discussão sobre melhoria de desempenho na educação.

Palavras chave: Balanced Scorecard, Gestão Escolar, Educação Básica

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

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 gerido. Segundo o Censo Escolar 2004, o Brasil possui 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, segundo dados do MEC somam mais de 215 mil unidades.

A importância econômica para a Nação em relação aos índices de desenvolvimento social, capacidades profissionais e cognitivas da população está diretamente relacionada à capacidade de desempenho de seus cidadãos no processo produtivo. Os reflexos sociais do aumento dos índices educacionais também refletem nos 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 através 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 os 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 ao gestor da escola pública e ao Estado subsidiar o desenvolvimento e implementação das estratégias de cada instituição.

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

Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica junto às bases nacionais da educação e dos teóricos da administração e da contabilidade. A adequação das estratégias das políticas públicas para a Educação Básica se apresenta de forma conceitual, genérica, devendo ser repensada em cada instituição, dentro das adequações feitas nos projetos pedagógicos próprios.

A Presença Do Estado Na Educação Básica

A presença do Estado na educação básica se dá por força normativa, a iniciar-se pelo artigo Art. 205 da Constituição Federal, BRASIL (1988), 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”. A Constituição Federal, BRASIL (1988) também prevê:

“Art. 205. 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.”

A normatização da Educação Básica prossegue com a Lei nº 9.394 - LDB – Lei das Diretrizes e Bases, BRASIL (1996) 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 e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”, 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 instancias 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 a assegurar formação básica comum. Aos Estados cabe as incumbências, entre outras, de elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, e 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, BRASIL (1996), 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”.

A divisão da Educação Básica em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio fundamenta os objetivos em cada etapa. A LDB, BRASIL (1996), apresenta critérios para a organização destes cursos em relação à sua duração e jornada, distribuição, idades mínimas, e principalmente em relação aos conteúdos ministrados. 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 a, estrategicamente desenvolver capacidades e competências ao alunado que condiga com os objetivos da Educação Básica.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais, BRASIL, prevêem que a educação básica seja desenvolvida observando-se determinados aspectos que permeiam toda a atividade e conteúdos a serem ministrados aos alunos, como “a Estética da Sensibilidade”, a “Política de Igualdade” e a “Ética da Identidade”, de modo a garantir que os valores constantes nos objetivos propostos na LDB sejam alcançados. Os PCN’s 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 pedagógicas 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 a possibilitar ao aluno a construção de conhecimento amplo, atingindo assim a capacidade 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 à 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.

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” (Bases Legais). 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 adequadas às determinações quanto aos possíveis formatos de organização do processo de ensino, de duração das fases e etapas, do perfil de seu quadro de colaboradores, outros aspectos pertinentes, mas principalmente que as estratégias estejam voltadas à obtenção dos objetivos propostos quando 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 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. A origem da palavra estratégia está ligada à capacidade dos generais gregos de analisarem os fatores influentes do campo de batalha e organizarem e desenvolverem planos de ação que os permitiam atingir seus objetivos. Tal conotação de disputa ainda permeia o conceito na administração e pode também ser considerada à escola se compreender a necessidade desta entidade de alcançar os objetivos mínimos propostos para cumprir sua função de ser na sociedade e garantir assim sua própria existência. 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 inserido. 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 estratégias apresentadas nas políticas-públicas da educação tornam-se as bases de estruturação da estratégia de cada instituição, mas devem ser complementadas. COSTA & 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 janelas 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 na qual a escola está inserido, os quais devem ser observados pela administração escolar para a gestão, COSTA & 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 nos currículos e 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”. 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 torna-lo válido à aprendizagem e desenvolvimento dos educandos. Quanto às mudanças na concepção de estado e política, observa a importância da 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, através da educação e do desenvolvimento intelectual e profissional de seus alunos, de estabelecer a busca pela justiça e melhores condições sociais, problemas presentes diante das desigualdades das classes sócio-econômicas 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 as 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 cenários balanceados). Nesta obra, os autores propõem a análise de desempenho da empresa através 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, se volta à lucratividade e 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 & NORTON (2000) salientam esta adaptação 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.

Como 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 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 frente à cada objetivo, de modo a possibilitar 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, permite 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 em 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 proposta aqueles 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, PEREZ & SILVA (2004). Assim, toma na escola pública esta perspectiva a concepção de financiamento público, termo que equivale à perspectiva financeira do BSC nas empresas, adequadas as devidas peculiaridades, uma vez que a fonte de recursos provém primordialmente dos sistemas educacionais que as mantêm, ou seja, do Governo Federal, do Estado ou dos Municípios. A Constituição Federal, BRASIL (1988), estabelece no artigo primeiro que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” e acrescenta no parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

De acordo com Adam Smith apud SOUSA JUNIOR, 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, com os respectivos reflexos financeiros, conforme explica SOUSA JUNIOR:

“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.

A perspectiva financeira do Balanced Scorecard é abordada por vários autores. Para KRAMER esta perspectiva “Permite medir e avaliar resultados que o negócio proporciona e necessita para o crescimento e desenvolvimento, assim como para satisfação de seus acionistas” A evolução das medidas financeira de uma instituição reflete as estratégias desenvolvidas. KAPLAN & NORTON (1997) afirmam que as estratégias são estabelecidas de acordo com as fases em que se encontram diante do mercado. As três fases básicas são Crescimento, Sustentação e Colheita.

Acesso da população à Educação Básica

As estratégias para o aumento da receita utilizada pelas entidades com fins lucrativos são adequadas para a escola pública no sentido que toma o investimento da sociedade em recursos para uma determinada região, visando o 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 & NORTON (1997) estratégias em relação à redução de custo e melhoria de produtividade que podem ser adequadas à escola, e refletem na elaboração e 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 aproveitamento dos gastos surgem como a redução de despesas e a utilização dos ativos. A otimização dos gastos e aproveitamento dos recursos públicos se apresenta através da: redução dos custos e despesas; administração do ciclo de caixa; e melhoria da utilização dos ativos.

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

PERSPECTIVA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO Retorno do investimento público em Educação Básica		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	INDICADORES DE DESEMPENHO
Acesso da população à Educação Básica	⇒ Oferta da Educação Básica em Cursos ⇒ Oferta da Educação Básica em Modalidades ⇒ Valorização da educação e instituição ⇒ Relacionamento com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N°. de alunos matriculados ▪ N°. de alunos matriculados / curso ▪ N°. de alunos atendidos em modalidades especiais ▪ Tempo médio de formação ▪ % da participação dos pais e sociedade nas decisões da escola
Formação com qualidade	⇒ Elaboração e desenvolvimento de estratégias didático-pedagógicas ⇒ Aproveitamento dos recursos didáticos e Interdisciplinaridade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N° de alunos formados/ano ▪ % de alunos em faculdades ou outras formas de prosseguimento de estudos. ▪ % de alunos ingressos no mercado de trabalho
Otimização dos gastos e aproveitamento dos recursos públicos.	⇒ Redução dos custos e despesas ⇒ Administração do Ciclo de Caixa ⇒ Melhoria da Utilização dos Ativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N°. de alunos atendidos / investimento publico ▪ % de cumprimento do orçamento ▪ Comportamento mensal das despesas. ▪ % professores/funcionários

Quadro 1 – Perspectiva do Financiamento Público

Perspectiva Dos Clientes

A perspectiva dos clientes do Balanced Scorecard, segundo OLIVEIRA, PEREZ JR & SILVA (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 focar 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 conhecimento e capacidades cognitivas. A característica de busca de liderança que se apresenta na definição de estratégia, no caso da escola pública, nesta perspectiva, se direciona não em direção às escolas privadas, pois mediante o atendimento da população pela iniciativa privada, garantidos os parâmetros legais, também a educação básica estará atingindo seus objetivos, mas sim a concorrência contra a não inserção dos alunos na escola.

Atendimento da demanda da sociedade

Para a escola, a participação de mercado significa medir quantos alunos estão sendo atendidos dentro da população, visando o alcance dos objetivos das políticas públicas de atendimento gradativo de toda a população à formação na educação básica, Bases Legais (1996).

Combate à evasão escolar

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

Novas matrículas

Nas empresas privadas “mede, 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 aos jovens e adultos com estudos defasados.

Satisfação dos alunos

As propostas de valor para escola se relacionam ao nível de desenvolvimento de capacidades e habilidades 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, através 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**

A proposta de valor pode ser configurada conforme ilustra a figura 1

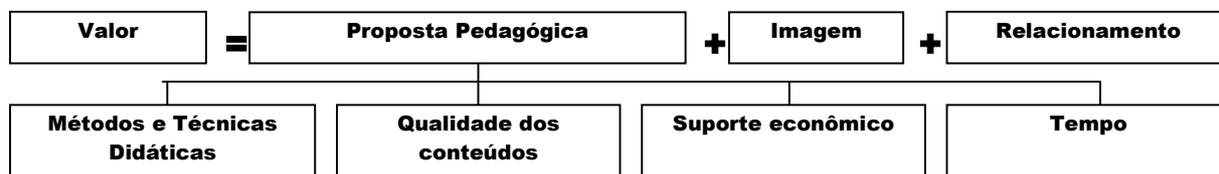


Figura 1 - Modelo de proposta de valor para a Educação Básica em Escolas Públicas

A perspectiva dos clientes do BSC para escolas públicas se apresenta no quadro 2.

Perspectiva Dos Processos Internos

A perspectiva dos processos internos pode ser definida como “em quais processos de negócio a empresa precisa ter excelência”, OLIVEIRA, PEREZ JR & SILVA (2004). Esta concepção surge quando se analisa o fluxo de atividades desenvolvidas dentro da organização, buscando-se identificar quais atividades devem ter excelência para o atendimento das necessidades dos clientes. Na escola pública essa perspectiva se volta à implementação e acompanhamento dos processos e atividades que buscarão a satisfação e o aprendizado do aluno, visando o rendimento e a permanência continuada no processo educacional.

Segundo KAPLAN & 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 leva-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, 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), 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 forma-los em níveis cada vez melhores.

A gestão da inovação inclui quatro importantes processos, que podem ser adaptados para a 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 materiais didáticos adequados para cada alunado
- Adoção de praticas de aprimoramento dos materiais e técnicas didáticas

Processo de operações

De acordo com KAPLAN & 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 processos 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 oferece subsídios para que sejam adequadas as praticas pedagógicas e os conteúdos. Também é possível acompanhar o desenvolvimento do aluno após a formação, dando suporte para suas necessidades.

A perspectiva dos Processos Internos do BSC para escolas públicas se apresenta no quadro 3.

PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS - ESCOLAS PÚBLICAS O que deve ser feito para garantir o aprendizado e satisfação		
<i>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</i>	<i>INICIATIVAS ESTRATÉGICAS</i>	<i>INDICADORES DE DESEMPENHO</i>
Processos de Inovação	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Identificação das características influentes do meio ambiente e do perfil de entrada dos alunos ⇒ Gerenciamento do desenvolvimento implementação dos currículos e planos de aula ⇒ Desenvolvimento de práticas e materiais didáticos adequados para cada alunado ⇒ Adoção de praticas de aprimoramento dos materiais e técnicas didáticas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % de sondagem e classificação dos perfis de entrada dos alunos matriculados ▪ % de conteúdo tratado de forma personalizada ▪ % de rendimento dos recursos didáticos utilizados ▪ Horas de trabalho voltado ao aprimoramento das práticas didáticas e pedagógicas
Processos de Operações	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Manutenção de infra-estrutura adequada de suporte ao atendimento dos alunos ⇒ Atendimento aos alunos com qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumprimento de calendários e horários ▪ % de tarefas realizadas com sucesso ▪ % do currículo administrado corretamente
Extensão de Atividades	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Acompanhamento e suporte para a vida do aluno fora da instituição. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % de alunos cujo acompanhamento pós-escola é desenvolvido ▪ Nº. de eventos realizados com os alunos

Quadro 3 – Perspectiva dos Processos Internos para Escolas Públicas

Perspectiva De Aprendizado E Crescimento

A perspectiva de aprendizado e crescimento é definida por OLIVEIRA, PEREZ JR & SILVA 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.

Para instituições privadas de Ensino Superior, KRAEMER explica que:

“Oferece a base para a obtenção dos objetivos das outras perspectivas. Com ela, identifica-se a infra-estrutura necessária para propiciar o crescimento e melhorias a longo prazo, as quais provêm de três fontes principais: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais. Identifica-se também as capacidades de que a empresa deve dispor para conseguir processos internos capazes de criar valor para clientes e acionistas”.

O Balanced Scorecard para escolas públicas deve igualmente contemplar a perspectiva de aprendizado e crescimento, como forma de identificar as fontes e estratégias a serem adotadas para que a escola tenha capacidade crescente de atendimento da massa populacional e dos níveis educacionais.

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 resulta 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 & 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. A capacidade dos sistemas de informação aponta assim 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 a própria divulgação das estratégias da escola, incluindo as apresentadas no BSC, também compõem o subsídio de informações necessárias para o professor e funcionário capacitados poderem desempenhar com êxito suas funções.

Motivação, Iniciativa e Alinhamento

Mesmo professores e funcionários capacitados, dispendo de acesso às informações necessárias, 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.

Motivação – 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, este é uma questão que merece ser abordada pelos órgãos e instancias competentes. Como alternativa, a escola pública pode buscar estratégias de honrar o professor competente, nas formas mais adequadas à cada instituição.

Iniciativa – O estímulo à iniciativa se encaixa, nas escolas públicas, através das reuniões pedagógicas onde se discutem táticas para abordar problemas e situações. O subsidio e o apoio mútuos corroboram neste sentido.

Alinhamento – As estratégias pedagógicas e administrativas devem se dirigir para os mesmos objetivos, observadas todas as diferentes instancias 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. O Balanced Scorecard funciona aqui como o instrumento para direcionar as estratégias para os objetivos comuns.

A perspectiva do aprendizado e crescimento do BSC para escolas públicas pode ser configurado conforme o quadro 4.

PERSPECTIVA DO APRENDIZADO E CRESCIMENTO NAS ESCOLAS PÚBLICAS Como motivar, organizar e direcionar os professores e funcionarios		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	INDICADORES DE DESEMPENHO
Capacidades dos professores e funcionários Capacidades dos sistemas de informação	⇒ Atrair e manter professores e funcionários capacitados; ⇒ Desenvolver e manter infraestrutura tecnológica, bibliotecas, recursos didáticos e outros; ⇒ Remunerar satisfatoriamente ⇒ Construir ambientes agradáveis de trabalho; ⇒ Desenvolver e alimentar sistemas de informações didáticas sobre os alunos, e informações administrativas; ⇒ Motivar professores e funcionários através do acompanhamento do desempenho e do reconhecimento aos professores e funcionários competentes; ⇒ Incentivar a iniciativa e subsidiá-la com reuniões pedagógicas; ⇒ Divulgar as estratégias pedagógicas e administrativas estabelecendo metas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível de satisfação dos professores ▪ Nível de produtividade dos professores ▪ Nível de retenção dos professores ▪ Nível de qualidade do sistema de informação adotado ▪ Nº. de professores com desempenho exemplar ▪ Nível de aproveitamento das reuniões pedagógicas ▪ % de alinhamento das estratégias adotadas no plano de aula com as estratégias gerais da escola ▪ % de cumprimento de metas.
Motivação, Iniciativa e Alinhamento		

Quadro 4 – Perspectiva da Aprendizagem e Crescimento para Escolas Públicas

Conclusão

As atividades desenvolvidas dentro de uma escola representam bem as necessidades da era do conhecimento. As empresas necessitam que seus funcionários estejam aptos a tomar decisões frente aos processos operacionais que desempenham, e para tanto se torna fundamental o investimento e o foco na perspectiva do aprendizado e conhecimento. A escola, por sua vez, não apenas tem a natureza de requerer esse perfil de seus colaboradores, mas tem a incumbência de desenvolver estas capacidades sociais, profissionais e cognitivas nos seus alunos. A aplicação da metodologia do Balanced Scorecard nas escolas públicas se torna, portanto, viável e interessante, uma vez que permite a toda organização convergir para a obtenção desses objetivos.

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 peculiaridades sociais de cada comunidade se apresentarem. Os ganhos para todos os elementos envolvidos nas instituições educacionais se tornam evidentes quando se passa a perceber que as táticas utilizadas tem resultados positivos.

A escola, como um elemento fundamental na vida de uma sociedade, prepara os cidadãos para o convívio e 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 visa subsidiar a construção destes mecanismos em cada instituição, com a sua utilização observando as estratégias adequadas, seja para uma escola inserida num contexto social prejudicado, como numa 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 que todos os elementos envolvidos na comunidade escolar, 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. Destaca-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 junto aos alunos. Especialmente, merece destaque o processo de inovação, previsto como essencial nos Parâmetros Curriculares Nacionais, e fundamentais 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 inclusive 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, pela característica genérica ou ilustrativa, não é conclusivo de modo a 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 é para a satisfação das necessidades destes que se voltam as ações e 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 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 níveis de vida de todos os cidadãos.

Referências

- BRASIL. BASES LEGAIS: Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 07/05/2005.
- 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.
- 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.
- KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Tradução Euclides 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.
- KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. As múltiplas funções do Balanced Scorecard. Disponível em <http://www.alfinal.com>. Acesso em 9/05/2005.
- KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. Balanced Scorecard como Sistema de Gerenciamento Estratégico em Instituições de Ensino Superior. Disponível em <http://www.inpeau.ufsc.br/>. Acesso em 04/05/2005.
- OLIVEIRA, Luís Martins de. Controladoria estratégica / Luís Martins de Oliveira, José Hernandez 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.
- Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Programa Comunidade Presente. Disponível em www.educacao.sp.gov.br. Acesso em 22/05/2005.
- 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.

IX Congresso Internacional de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005

SOUSA JUNIOR. Luiz de. O Fundef e o Direito à Educação Básica. www.anped.org.br . acesso em 20/05/2005.