

# A (DES)CONSTRUÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO DA UTILIZAÇÃO DO BALANCED SCORECARD E MAPA ESTRATÉGICO

## STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION: STRATEGY ANALYSIS IN MUNICIPAL PUBLIC SCHOOLS IN BRAZIL

## GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE BRASIL

**Pedro Henrique de Oliveira, Dr.**

Universidade de São Paulo/Brazil

[oliveiraph1@gmail.com](mailto:oliveiraph1@gmail.com)

**Marco Antonio Catussi Paschoalotto, PhD**

Fundação Getúlio Vargas, Universidade de Harvard/Brazil, EUA

[marcocatussi@gmail.com](mailto:marcocatussi@gmail.com)

**Ana Claudia Fernandes Terence, Dra.**

Universidade Estadual Paulista/Brazil

[anaterence@fclar.unesp.br](mailto:anaterence@fclar.unesp.br)

**Edmundo Escrivão Filho, Dr.**

Universidade de São Paulo/Brazil

[edesfi@sc.usp.br](mailto:edesfi@sc.usp.br)

### RESUMO

O objetivo desse artigo foi caracterizar o processo de gestão estratégica em escolas públicas municipais. Utilizou-se uma abordagem aplicada, descritiva e qualitativa, com o procedimento técnico de estudos de caso múltiplos com apresentação única. Como ferramentas de coleta de dados foram utilizadas as seguintes técnicas: entrevistas, grupo focal, observação não participante e diário de campo. Os resultados mostram que coexistem fatores formais e informais na gestão estratégica escolar, que as especificidades do setor público afetam diretamente na criação e implantação da estratégia e o gestor executa um papel primordial no processo. Apresenta-se a discussão da possível aplicação do *balanced scorecard* e do mapa estratégico como plano administrativo e ferramenta estratégica no setor público. Os dados indicam que há uma carência de mecanismos para o planejamento estratégico no setor público e que o processo estratégico nas escolas públicas coaduna fatores políticos e aspectos centralizadores e intuitivos do gestor.

**Palavras-chave:** Gestão pública; Gestão estratégica; Escola pública.

### ABSTRACT

The purpose of this article was to identify how strategic planning occurs in the public sector, specifically in municipal public school. A qualitative approach was used, with the technical procedure of the multiple case study with unique presentation. We characterized as applied and descriptive. Interviews, focus group, non-participant observation and field diary were the forms of data collection. Already the form of data analysis was the analysis of content. We discussed that formal and informal factors coexist in strategic school management, that the specifics of the public sector affect directly in the creation and implementation of the strategy, the role of the manager is primordial for the elaboration and implementation of the strategy in the public sector. The possible application of the balanced scorecard (BSC) and strategic map as an administrative plan and strategic tool in the public sector and that the strategy mixes political factors and presents intuitive aspects of the manager.

**Keywords:** Public management; Strategic management; Public school.



## RESUMEN

El propósito de este artículo fue identificar cómo se lleva a cabo la planificación estratégica en el sector público, en específico en la escuela pública municipal. Se utilizó un enfoque cualitativo, siendo el procedimiento técnico el caso de estudio múltiple con presentación única. Se caracteriza por ser aplicada y descriptiva. Las entrevistas, el grupo focal, la observación no participante y el diario de campo fueron las formas de recopilación de datos. La forma de análisis de datos fue el análisis de contenido. Los resultados muestran que los factores formales e informales coexisten en la gestión estratégica de la escuela, que las especificidades del sector público afectan directamente la creación y la implementación de la estrategia, el papel del gerente es primordial para la elaboración e implementación de la estrategia en el sector público. La discusión de la posible aplicación del *Balanced Scorecard* (BSC) y mapa estratégico como plan administrativo y herramienta estratégica en el sector público e que la estrategia se mezcla con factores políticos y aspectos intuitivos del gerente.

**Palabras clave:** Gestión pública; Gestión estratégica; Escuela publica.

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se entender a estratégia como um componente básico da organização, sendo uma força mediadora entre o ambiente interno e o ambiente exterior, caracterizando-se pela amplitude geral da organização, pela orientação de longo prazo (MINTZBERG, 1999). Tradicionalmente, as organizações focam no planejamento estratégico, a partir de um processo deliberado realizado pela alta administração, buscando o posicionamento da organização. Esse enfoque está relacionado com as escolas de planejamento, de *design* e do posicionamento como um processo formal e estruturado e na escolha deliberada de objetivos pré-estabelecidos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010; MINTZBERG; LAMPEL; AHLSTRAND, 2000).

Em específico, o planejamento estratégico e a mensuração de desempenho tornaram-se uma preocupação central nas organizações públicas (ADAMS; MUIR; HOQUE, 2014; BALABONIENÉ; VEČERSKIENÉ, 2015; FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016). Entretanto, há ainda pouca discussão e compreensão sobre o processo estratégico e a gestão de desempenho em organizações públicas, bem como de abordagens e ferramentas para a sua operacionalização (FAVOREU; CARASSUS; MAUREL, 2015; MOULLIN, 2017).

O planejamento estratégico no setor público deve ser utilizado com uma variedade de metodologias, conceitos, aspectos e ferramentas, observando-se que a prática é contingencial, isto é, para cada tipo de demanda pode ter uma melhor estratégia e ferramenta para operacionalizá-la. Pode-se pensar também no impacto da gestão estratégica em certos campos de políticas públicas, como saúde ou educação (BRYSON; EDWARDS; SLYKE, 2018).

Nas escolas públicas, o planejamento estratégico é utilizado com a finalidade de criação das condições para que se cumpra o que foi estabelecido. Assim, o planejamento delinea os caminhos para que seja garantida a consecução dos objetivos. Em específico, nas escolas públicas, que são parte integrante do setor público, existem os seguintes planos expostos na teoria para essa etapa: projeto político-pedagógico (PPP); plano de desenvolvimento da escola (PDE); plano de ensino e; plano de aula (LÜCK, 2009).

Na gestão escolar o PDE é teoricamente composto pela visão estratégica (missão, visão, valores e objetivos estratégicos) e o plano de suporte estratégico (estratégias, metas e plano de ação). Pode ser entendido ainda como uma ferramenta de auxílio à escola e como um processo de planejamento estratégico com a finalidade de melhoria para a qualidade de ensino (BRASIL, 2006).

Dada a administração pública gerencial, o setor público e o setor educacional necessitam de ferramentas para a criação e implantação da estratégia (PAULA, 2005; PRADO, 2011; BLONSKI et al., 2017). Um exemplo seria a utilização do *Balanced Scorecard* (BSC) e do mapa estratégico em organizações públicas (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011; NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012), bem como em escolas públicas (MECZYNSKA et al., 2014).

Há uma dificuldade na implantação da estratégia nas organizações públicas e em escolas públicas e uma possível solução para o problema seria, justamente, o BSC e o mapa estratégico. O BSC é uma ferramenta que mensura o desempenho da organização em quatro grandes áreas: financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento. O mapa estratégico é uma evolução BSC, sendo um quadro visual para os objetivos (KAPLAN; NORTON, 1992, 2000). A ferramenta ainda possui como a vantagem a flexibilidade de adaptação para o setor público, bem como um aumento do uso em organizações públicas, principalmente em países emergentes (ROSA et al., 2014; RAHIMINIA; KARZOGAR, 2016; BOBE; MIHRET; OBO, 2017).

Sendo assim, a questão de pesquisa utilizada nesse artigo foi: Como ocorre a gestão estratégica no setor público, em específico em escolas públicas municipais? O objetivo geral desse artigo foi identificar como ocorre o processo de planejamento estratégico no setor público, em específico em escolas públicas municipais. Por fim, o objetivo específico foi verificar a aplicabilidade do *Balanced Scorecard* (BSC) e do mapa estratégico no setor público, em específico em escolas públicas municipais.

Justifica-se esse artigo pela importância da estratégia para as organizações públicas, visto que guiarão as instituições no futuro. Dessa maneira, a gestão estratégica no setor público visa alcançar os objetivos estabelecidos, atender novas demandas sociais e fornecer respostas mais rápidas e participativas para a sociedade (MINTZBERG; LAMPEL; AHLSTRAND, 2000; FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011).

Salienta-se que este artigo tem o pressuposto da gestão pública na visão da corrente americana, aproximando-se da prática de *management*. Por fim, este artigo é composto além dessa introdução, pela fundamentação teórica composta pela gestão estratégica, BSC e mapa estratégico e gestão estratégica no setor público e em escolas públicas. Também pelas seções de procedimentos metodológicos da pesquisa, análise e discussão dos resultados e considerações finais.

## 2 GESTÃO ESTRATÉGICA, *BALANCED SCORECARD* (BSC) E MAPA ESTRATÉGICO

Existem muitas definições sobre o termo estratégia, como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva (MINTZBERG, 2007). Comumente, a estratégia é utilizada como plano, guiando a ação futura. Nesse sentido, formaliza-se a estratégia em um processo que contempla várias etapas, necessitando procedimentos formais e estruturados (MINTZBERG; LAMPEL; AHLSTRAND, 2000).

Dessa concepção surge o planejamento estratégico, considerado um processo que resulta em um plano formal de formulação e implementação das estratégias deliberadas. Almeja-se uma estratégia clara e explícita, com o desenvolvimento de mapas e programas de ações formais a fim de normatizar os caminhos futuros, organizar os ambientes, promover mudanças e se atingir os objetivos (THOMPSON JR.; STRICKLAND III 2000). No entanto, o processo de criação de estratégia deve ser entendido como um todo, ainda que sejam criadas categorias ou partes para seu melhor entendimento (KOOLS; GEORGE, 2020). Algumas críticas ao planejamento estratégico advêm, da compreensão de que a estratégia é entendida como as questões deliberadas

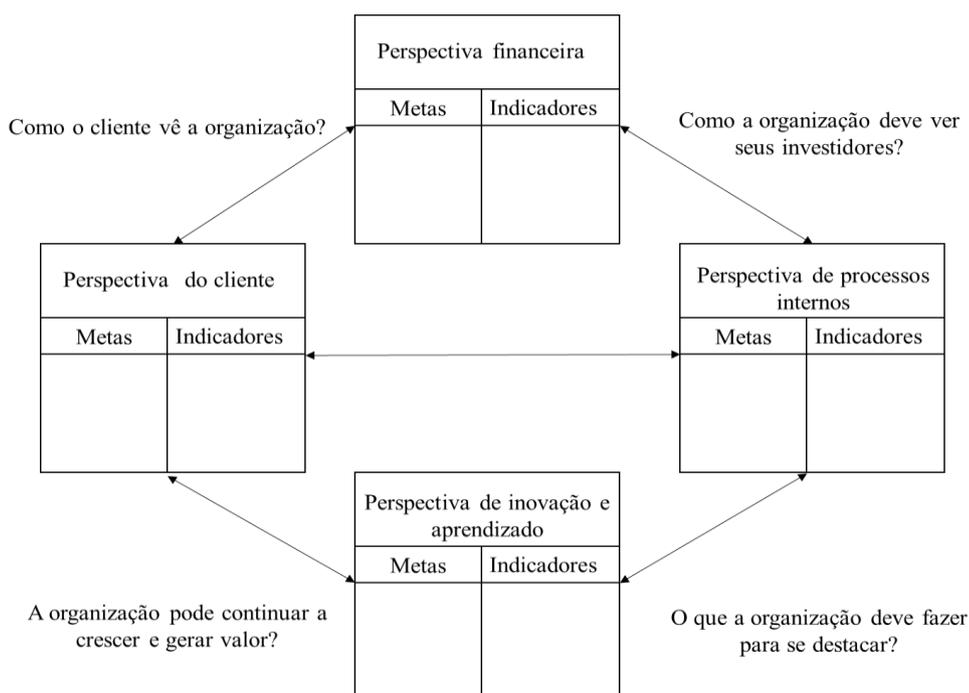
da alta cúpula, não tendo adesão por parte da organização. Assim, torna-se uma ferramenta inflexível e autocrática (MINTZBERG, 1994, HÖGLUND et al., 2018). Para superar essas críticas, é necessário que a organização crie capacidades para implantar a gestão estratégica, a fim de que, de fato, aufera os benefícios de sua implantação (BRYSON; EDWARDS; SLYKE, 2018; OLIVEIRA et al., 2022).

Como forma de superar os problemas do planejamento estratégico, foi criado o *Balanced Scorecard* (BSC) (ROSA et al., 2016). Essa ferramenta visa a criação e implantação da estratégia, bem como a mensuração e aumento do desempenho da organização. É um sistema de controle de gerenciamento da estratégia da organização composto por quatro perspectivas: cliente, processos internos, inovação e aprendizado e financeira (KAPLAN; NORTON, 1992; BALABONIENĖ; VEČERSKIENĖ, 2015).

O BSC possui as vantagens de melhorar a execução das atividades, controlar aspectos financeiros e não financeiros da organização, contemplar todos os níveis da organização em sua elaboração (BALABONIENĖ; VEČERSKIENĖ, 2015; ALIPOUR et al., 2022). Além disso, visa estabelecer relações de causa e efeito da estratégia, de modo que a comunicação também seja melhorada, bem como enxergar a organização além da sua questão funcional, trazendo perspectivas sociais e técnicas (KOOLS; GEORGE, 2020). Assim, permite uma visão holística (NORREKLIT, 2000; FERNANDES; FURTADO; FERREIRA, 2016; BOBE; MIHRET; OBO, 2017).

O BSC avança em utilizar critérios financeiros e não financeiros para a construção da estratégia. Fornece um quadro compreensível das perspectivas, estabelecendo relações internas e externas entre as perspectivas da ferramenta (ALIPOUR et al., 2022). Essa compreensão do todo, além de facilitar a comunicação e participação, auxilia no processo de tomada de decisões e na resolução de problemas (KAPLAN; NORTON, 1996, 2000; AFRASIABI; CHALMARDI; BALEZENTIS, 2022). A Figura 1 ilustra as perspectivas do BSC descritas anteriormente.

Figura 1 - Perspectivas do *balanced scorecard*

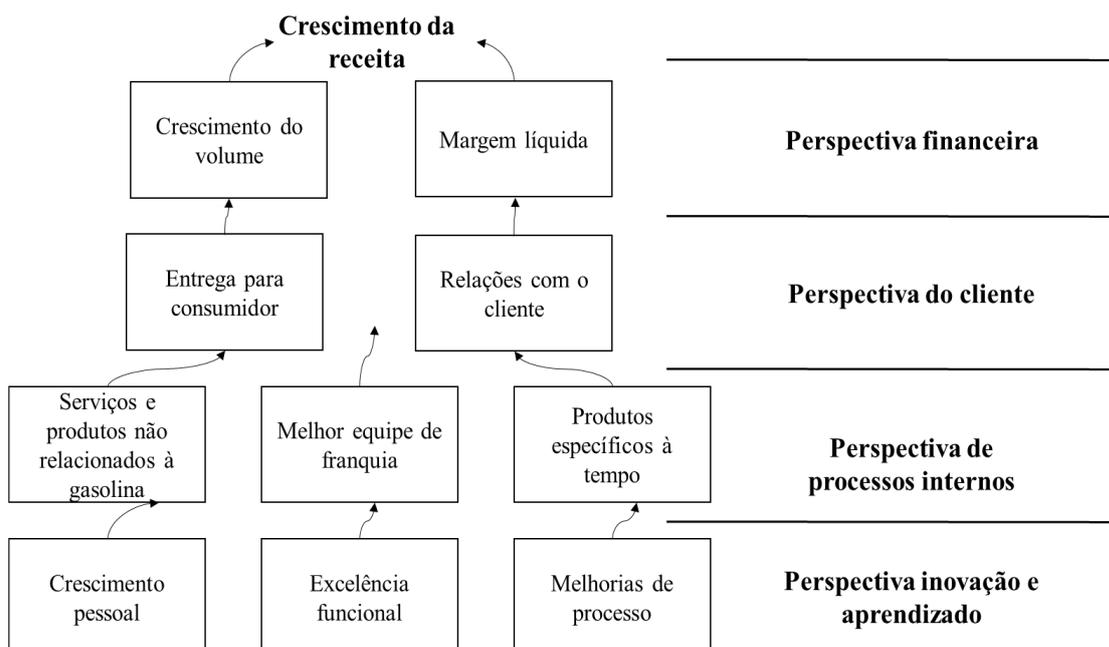


Fonte: Kaplan e Norton (1992).

Há ainda uma atualização da ferramenta, com a inclusão do mapa estratégico. Esse novo conceito é um quadro visual que relaciona as perspectivas do BSC. Ele releciona os objetivos estratégicos de cada perspectiva, mostrando a relação de causa e efeito. São gerenciados por indicadores de desempenho e clarificam a comunicação da estratégia para toda organização (KAPLAN; NORTON, 2000; FERNANDES; FURTADO; FERREIRA; 2016).

O mapa estratégico, em conjunto com o BSC, também define a missão, visão e valores da organização, apresenta as forças e fraquezas do ambiente interno e as oportunidades e ameaças do ambiente externo e determina os objetivos estratégicos a serem alcançados. O mapa estratégico se diferencia do BSC ao mostrar como a organização transforma iniciativas e recursos em resultados tangíveis, desdobrando os indicadores de desempenho em suas características, valores atuais e metas. Outra característica do mapa estratégico é na compreensão de como o serviço é gerado, observando o progresso nas ações e as relações estabelecidas (QUEZADA et al., 2009; RAHIMINIA; KARZOGAR, 2016; MOULLIN, 2017). Na Figura 2, pode-se observar um exemplo de mapa estratégico discutido nas frases anteriores.

Figura 2 - Exemplo de mapa estratégico



Fonte: Kaplan e Norton (2000).

Por fim, as vantagens de se utilizar o BSC e o mapa estratégico são a minimização das informações, diminuição do tempo de resposta, aumento da qualidade, uso do trabalho em equipe, foco em mudança e adaptação das perspectivas para outros tipos de organizações (KAPLAN; NORTON, 1992, 1996).

### 3 O BSC NO SETOR PÚBLICO E EM ESCOLAS PÚBLICAS

No setor público predomina o planejamento estratégico tradicional, fortemente vinculado a questões orçamentárias. O processo estratégico em organizações públicas visa a análise das especificidades do setor da instituição em que se pretender implementar a estratégia, tais como valores, estruturas, quadros regulatórios e ferramentas administrativas do setor público (MAZOUZ; ROUSSEAU, 2016). Conseqüentemente, deve-se adaptar o tipo de estratégia que melhor se relaciona com o tipo de organização em que será aplicada, relacionando o ambiente interno e externo (FAVOREU; CARASSUS; MAUREL, 2015; OLIVEIRA et al., 2022).

As organizações precisam clarificar suas estratégias (MINTZBERG; LAMPEL; AHLSTRAND, 2000), sendo necessária a utilização de ferramentas para operacionalizá-la. Conforme já exposto, o BSC e o mapa estratégico são possíveis alternativas válidas para o gerenciamento da estratégia em organizações públicas (KAPLAN; NORTON, 1992, 2000; ADAMS; MUIR; HOQUE, 2014).

Na teoria são apontadas algumas vantagens da utilização do BSC e do mapa estratégico em organizações públicas, como ligação entre a missão e ações operacionais, foco nos programas e iniciativas a serem cumpridos, alinhamento entre as áreas (SCHOBEL; SCHOLEY, 2012; ROSA et al., 2016; OLIVEIRA et al., 2020). Porém, quando esses mecanismos são utilizados em organizações do setor público são necessárias adaptações para a sua elaboração e implementação. Por exemplo, a perspectiva financeira pode ser substituída pela perspectiva recursos ou orçamento, almejando a utilização eficiente (KAPLAN; NORTON, 2000; ROSA et al., 2014; AFONSO et al., 2015; BEMFICA; CALLADO, 2019).

Assim, as ferramentas aparecem como uma alternativa viável, devendo ser feita uma adaptabilidade específica para cada tipo de organização, bem como investigações para comprovar a viabilidade dos instrumentos na prática (BASSANI et al., 2022). Outro ponto, é que apesar da utilização do BSC no setor público, considera-se que está ainda é pequena quando comparada com o setor privado. Desse modo, há que ampliar as pesquisas da utilização da ferramenta em contextos locais (NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012; OLIVEIRA et al., 2020).

No caso brasileiro, buscou-se a utilização de algumas ferramentas do setor privado na administração pública com a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Almejou-se a passagem da administração pública brasileira de burocrática para uma administração pública gerencial para aumento da eficiência e participação no setor público (PEREIRA, 1996; PRADO, 2011).

Um exemplo dessa passagem é a utilização do BSC, para tornar a gestão pública eficiente, efetivar mudanças estratégicas, avaliar o desempenho e implementar ações. Deve-se adaptar as perspectivas e os indicadores utilizados na ferramenta (GUIMARÃES et al., 2012; MACCARRONE et al., 2014). Um exemplo prático foi a adaptação do BSC para o governo federal brasileiro, que se tornou mais uma ferramenta gerencial à disposição dos gestores públicos, principalmente para reduzir as deficiências na prestação de serviço público (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011; GUIMARÃES et al., 2012).

Na literatura são apontadas algumas ações para a implementação do BSC e mapa estratégico no setor público. Deve-se adaptar as perspectivas em nome e função, como por exemplo, mudança da perspectiva clientes para a perspectiva sociedade ou impacto social, buscando o interesse coletivo público (BASSANI et al., 2022). Outra questão seria a adaptação da ordem de aparição das perspectivas no mapa estratégico a fim de colocar

novas relações que sejam pertinentes (SCHOBEL; SCHOLEY, 2012; BEMFICA; CALLADO, 2019; MACCARONE et al., 2014; RAHIMINIA; KARZOGAR, 2016). A ferramenta também não pode ser definida antes de conhecer a organização pública em questão, ou seja, há que se conhecer a estrutura interna, pessoas envolvidas, fatores políticos e ambiente externo (NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012; BOBE; MIHRET; OBO, 2017)

No Brasil, observa-se a utilização do BSC por alguns órgãos públicos como Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Governo do Estado de Minas Gerais e Governo do Rio de Janeiro (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011). Há casos específicos também como a aplicação do BSC na Câmara dos Deputados em Brasília (GUIMARÃES et al., 2012), no Poder Judiciário (SAUERBRONN, 2016) e na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), apesar desta ser considerada uma empresa pública e ter orientação pró-mercado (LIMA et al., 2003).

Outros casos são a aplicação do BSC em organizações sem fins econômicos (ROSA et al., 2016), em Tribunais de Contas em diferentes estados brasileiros (AFONSO et al., 2015), nos Ministérios Públicos de cada estado brasileiro (BEMFICA; CALLADO, 2019) e na Receita Federal do Brasil (BLONSKI et al., 2017). Destarte, percebe-se a flexibilidade de adaptação em diferentes tipos de organização. Porém, a utilização do BSC e, principalmente, do mapa estratégico em organizações de execução de políticas públicas, como escolas, ainda é incipiente (OLIVEIRA et al., 2020).

Os benefícios da utilização do BSC no setor público são aprendizado constante, apoio gerencial, adequação de recursos, treinamento e desenvolvimento contínuo e avaliações periódicas (NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012). Já alguns desafios são a adaptação do modelo e a aplicabilidade prática, sendo necessário diferentes abordagens, esforços e sucesso para o sucesso (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011).

As escolas públicas são exemplos de organizações em que as políticas públicas são executadas diretamente. Essas organizações também precisam de estratégias, porém percebe-se que o planejamento estratégico nas escolas ainda é um tópico emergente (BELL, 2002). Tradicionalmente, quando existente a gestão estratégica em escolas, ela é voltada para somente aspectos financeiros (KIM; RYU, 2017), não tendo um olhar holístico. Caso fosse implementando em sua integralidade pode orientar o gestor na realização de um trabalho sistematizado, no direcionamento da instituição e na efetivação dos objetivos (PERFEITO, 2007).

A gestão estratégica nas escolas públicas necessita ser adaptada para a função de educação e aspectos pedagógicos (CONLEY, 1992; OLIVEIRA et al., 2022), pode melhorar a qualidade da escola, direcionando-a para a consecução de seus objetivos (LÜCK, 2000) e deve ser mais que um plano formal, devendo ser um instrumento de orientação e análise ambiental, a fim de uma melhoria de médio a longo prazo da escola (DALCORSO, 2012; OLIVEIRA et al., 2020).

Há poucos trabalhos investigando a gestão estratégica com BSC no setor público, sobretudo em escolas públicas. Salienta-se que há na literatura internacional a possível utilização do BSC em ambientes escolares para melhoria da qualidade de gestão (MECZYNSKA et al., 2014). Em específico, há somente três trabalhos nacionais sobre o BSC, sem a utilização do mapa estratégico. Um primeiro artigo traz que o BSC na escola pública permite maior convergência de esforços e objetivos entre direção e comunidade, bem como um olhar

holístico sobre práticas administrativas e pedagógicas. Salienta-se também que a ferramenta deve ser adaptada para a realidade da escola (CANAN, 2005).

Já um segundo estudo associa o multiculturalismo da gestão estratégica com o uso do BSC, atestando que este poderia ser aplicado na gestão em escolas para melhorar os processos administrativos, com a busca de maior eficiência do sistema educacional (MIZRAHI; CANEN, 2012). O terceiro artigo busca desenvolver um framework de análise do BSC em escolas públicas brasileiras, apesar da baixa capacidade técnica de gestão estratégica dos diretores escolares (OLIVEIRA, et al., 2020).

Há também a aplicação do BSC e do mapa estratégico em escolas particulares, porém, aqui já voltado para aspectos financeiros das organizações (COSTA; COSTA; NOBREGA, 2018). Considera-se que as organizações privadas, ainda que instituições educacionais, possuem grande foco na perspectiva financeira do BSC quando aplicada (SCHOBEL; SCHOLEY, 2014).

Por fim, Kaplan e Norton (2004) apresentam a utilização do mapa estratégico em uma escola americana. Pontuam que a vantagem do uso dessa ferramenta na escola, em específico, foi o alinhamento dos atores organizacionais e alunos, o estabelecimento de indicadores específicos do desempenho organizacional, a melhoria na qualidade da educação e a implementação de um sistema de gestão escolar. Por último, o Quadro 1 sintetiza os conceitos que serão abordados na análise e discussão dos resultados.

Quadro 1 - Síntese do *background* teórico

Conceito	Interpretação	Autores
<b>Planejamento estratégico tradicional</b>	Concepção do planejamento em planos formalizados feitos pela alta cúpula da organização com dificuldade na execução e avaliação e sem o entendimento de estratégias emergentes. Utilizada nas escolas municipais públicas.	Criticado por Mintzberg (1994)
<b>Balanced Scorecard (BSC) e mapa estratégico</b>	Ferramenta para a elaboração, execução e avaliação da estratégia e de desempenho. Dividida em quatro perspectivas (financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento). Pode ser adaptada para diferentes contextos e situações, bem como apontar as relações de causa e efeito dos objetivos.	Definido por Kaplan e Norton (1992, 2000)
<b>Balanced Scorecard (BSC) e mapa estratégico no setor público</b>	Há relativa utilização do mapa estratégico e, principalmente, do <i>Balanced Scorecard</i> (BSC) no setor público. As ferramentas podem ser adaptadas para as organizações públicas, devendo-se adaptar as perspectivas utilizadas.	Identificado por Felix, Felix, Timóteo (2011) no setor público brasileiro
<b>Gestão estratégica em escolar</b>	Utilizada de forma impositiva, centralizada a partir da visão do planejamento estratégico tradicional. Formaliza os planos em um instrumento com viés pedagógico. Poucos trabalhos teóricos sobre o assunto e pouco conhecimento prático por parte da equipe escolar.	Trabalhado por Lück (2000) e Bell (2002)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Por fim, identifica-se que os conceitos identificados foram os basilares para a análise e a discussão dos dados. Antes, porém, foi delineada a metodologia empregada na pesquisa na próxima seção do trabalho.

#### 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesta pesquisa foi utilizada uma abordagem qualitativa. A pesquisa ainda se caracteriza como descritiva e aplicada. Com relação ao procedimento técnico, esta pesquisa utilizou o estudo de caso, quando se investiga profundamente alguns objetos de pesquisa para geração de conhecimento detalhado (SILVA; MENEZES, 2005; COOPER; SCHINDLER, 2013; YIN, 2014).

Para a escolha do município a fim de se selecionar as escolas do estudo de caso, utilizou-se não só o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mas também o investimento anual por aluno, nível socioeconômico e infraestrutura. Salienta-se que todas as escolas do município em questão estavam no mesmo estrato no nível socioeconômico (SALGADO JUNIOR; NOVI, 2014). O município em questão possuía mais de 20 escolas públicas municipais, sendo uma premissa da pesquisa, a fim de conter uma maior variabilidade entre as escolas de melhor e pior desempenho. Destaca-se que a Secretaria Municipal de Educação da referida cidade aprovou a realização da pesquisa.

Com base nos critérios já definidos, foram escolhidas quatro escolas de melhor desempenho e quatro escolas de pior desempenho, dentro de uma mesma faixa de nível socioeconômico, conforme já explicitado, totalizando oito escolas participantes. Destarte, optou-se pela realização de estudos de casos múltiplos, apesar de a apresentação, análise e discussão dos dados terem sido feitas como somente um objeto de análise, a escola pública municipal no geral. Logo, buscou-se uma generalização analítica dos casos (YIN, 2014).

As categorias de pesquisa utilizadas nesse artigo foram BSC e mapa estratégico e as especificidades de gestão pública. Já as questões de pesquisas utilizadas nesse trabalho foram as seguintes: As práticas de gestão estratégica representam eventos significativos dentro da administração pública escolar? Quais são as similaridades e especificidades da gestão estratégica do setor público com outros tipos de organização?

Nesta pesquisa, a técnica de coleta de dados foi feita pelo diário de campo, observação, grupo focal e entrevista (SILVA; MENEZES, 2005; CRESWELL, 2013; COOPER; SCHINDLER, 2016).

Para esta pesquisa foram utilizados dois roteiros de entrevistas, um durante as entrevistas e um após a realização do grupo focal. Os roteiros tiveram perguntas abertas, fechadas e de múltiplas escolhas para se colher as informações necessárias ao andamento da pesquisa. Vale salientar que todos os roteiros de entrevistas passaram por um pré-teste antes de serem aplicados. Foram feitas oito entrevistas semiestruturadas com cada diretor escolar. As entrevistas foram gravadas, analisadas e sintetizadas, com exceção de apenas duas escolas.

O grupo focal foi utilizado para se obter informações em quatro encontros subsequentes. Inicialmente, foram convidadas todas as oito diretoras para a realização dessa etapa, mas compareceram apenas três. Os encontros tiveram duração de três horas e meia cada, abordando os temas da revisão da literatura deste trabalho. Os encontros também foram gravados e transcritos.

A partir das duas etapas anteriores, entrevistas e grupo focal foram identificadas duas escolas (uma escola de desempenho superior e outra abaixo do nível) para observação não participante que foi realizada no período de dois dias em cada escola a fim de se compreender o porquê da diferença de desempenho entre elas. Durante a etapa de observação não participante foi feita a observação livre e individual, com o acompanhamento das atividades de gestão pelo diretor escolar. O diário de campo foi utilizado nas três etapas da pesquisa: entrevistas, grupo focal e observação não participante, sendo feitas anotações pelo pesquisador, para o suporte da realização das etapas da pesquisa.

Por fim, a técnica de análise de dados utilizada foi a análise de conteúdo. É utilizada para compreender o conteúdo de discursos diversificados a partir do uso de um conjunto de técnicas e métodos. Sendo assim, utiliza-se o tratamento, a inferência e a interpretação dos dados para gerar conhecimento, que são organizados pelas seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação (BARDIN, 1977). Também foi feita a organização, classificação e combinação dos dados obtidos (YIN, 2014). A Figura 3 ilustra e sintetiza os procedimentos metodológicos.

Figura 3 - Síntese dos procedimentos metodológicos



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Agora, passa-se a seção de resultados e discussões dos dados coletados na pesquisa. Observa-se que a discussão foi feita com base no conteúdo e conceitos, não com base nas etapas de coleta de dados.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nessa seção, esperou-se compreender e descrever como ocorre a gestão estratégica em escolas públicas municipais, bem como responder algumas questões da agenda de pesquisa indagadas por Bryson, Edwards e Slyke (2018), como a utilidade do planejamento estratégico, aplicação em campos específicos, participação necessária, ferramentas utilizadas, possíveis ferramentas e instrumentos e influência da política e burocracia.

Conforme explicitado na literatura, as escolas públicas municipais analisadas utilizavam um plano para definir a sua estratégia. Porém, o plano utilizado possuía um caráter eminentemente político pedagógico, sendo então, considerada uma falha a inclusão do planejamento estratégico nesse plano. O plano em questão era o Projeto Político Pedagógico (PPP) com duração de 4 anos e colocação dos anexos a cada um ano.

A concepção de estratégia das diretoras era muito próxima ao exposto na literatura, ou seja, da utilização de um plano específico para guiar e dar rumo (MINTZBERG; LAMPEL, 2000) à escola. Também conforme a teoria, as escolas entendiam a escola como um plano, para integrar as principais metas, políticas e

atividades da organização, guiando a escola para uma ação futura (MINZTBERG; LAMPEL; AHLSTRAND, 2000).

Na teoria, era apresentado o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que seria responsável pela gestão estratégica da escola pública municipal. Porém, esse plano foi descontinuado e substituído em finalidade e em conteúdo pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e PDDE Interativo, respectivamente.

Apesar de as escolas do estudo entenderem a importância da gestão estratégica como meio para que os objetivos se concretizem, conforme a síntese das definições dadas pelas diretoras sobre o assunto (Figura 4), percebe-se que tal prática é incipiente na realidade escolar pública.

Figura 4 – Síntese das definições de gestão estratégica pelas escolas participantes



Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, mais uma vez, o planejamento era inserido no PPP, sendo mais uma questão de formalidade, do que uma ferramenta estratégica global de sua gestão (OLIVEIRA et al., 2020). Por exemplo, apenas contava com certos valores e algumas metas esparsas no documento citado. A questão orçamentária era definida pela Secretária Municipal de educação, tendo a escola pouca ou quase nenhuma discricionariedade nas despesas.

Outro exemplo era que as escolas possuíam as mais diversas visões sobre o cenário futuro da escola, entretanto, essas visões eram centralizadas na figura do diretor escolar. Além disso, era informais e de baixo compartilhamento entre os colaboradores da escola. As visões eram tidas mais como objetivos estratégicos do que aquilo que a escola poderia se tornar. Em suma, gostariam de que a escola tivesse fortalecimento de práticas de ensino e aprendizado para melhor a formação do aluno e a ampliação e melhoria da infraestrutura da escola. Salienta-se que as diretoras entendiam a temporalidade de longo prazo da visão, sendo formalizado no PPP. Desse modo, há que se considerar que diferentemente do que exposto na literatura, há estratégias no setor público (NORTHCOTT; TAULAPAPA, 2012), ainda que essas não consigam ser operacionalizadas.

Logo, na verdade, o PPP era utilizado como uma ferramenta pedagógica e não uma ferramenta administrativa (OLIVEIRA et al., 2022). Assim, coloca-se que, ao ser utilizado como ferramenta do planejamento estratégico, se torna falho. Algumas críticas do planejamento estratégico se referem justamente ao fato de não se conseguir prever acontecimentos e acabar se tornando um “plano de gaveta”.

Pode-se associar os planos escolares descritos com os seus tipos de planejamento (ou níveis) (BATEMAN; SNELL; RIMOLI, 1998) havendo a relação entre Projeto Político Pedagógico e planejamento estratégico, Plano de Ensino e planejamento tático e plano de aula e planejamento operacional. A Figura 5 mostra esse relacionamento de forma otimizada.

Figura 5 - Relação entre planos, tipos de planejamento e orientação temporal

<b>Planos</b>	<b>Tipos planejamento</b>	<b>Orientação</b>
Projeto Político Pedagógico (PPP)	Planejamento estratégico	Longo prazo
Plano de Ensino e anexos PPP	Planejamento tático	Médio prazo
Plano de Aula	Planejamento operacional	Curto prazo

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O PPP pode ser identificado como a perspectiva estratégica, o plano de ensino e os anexos do PPP, a perspectiva tática e o plano de aula do professor, e a perspectiva operacional. Apesar do PPP cumprir em partes o processo estratégico da escola, coloca-se que a sua função principal é o aspecto político e não o administrativo. Assim, conforme apontado por Bell (2002), o planejamento estratégico nas escolas é um tópico emergente da questão problemática entre a gestão estratégica e gestão escolar, justamente pela questão dos mecanismos políticos que permeiam as instituições escolares.

Contar com um plano específico sobre gestão estratégica seria um grande avanço para a realidade das escolas. O planejamento estratégico é importante para a escola orientar o gestor na realização de um trabalho sistematizado, direcionamento da instituição para efetivar seus objetivos, articulação entre os meios e os fatores ambientais que permeiam a escola e adaptação do processo estratégico para aspectos pedagógicos (CONLEY, 1992; LÜCK, 2000; PERFEITO, 2007).

Outra preocupação é não gerar um plano específico para a gestão estratégica meramente como documento formal administrativo, mas, sim, como um instrumento de orientação para o trabalho do gestor escolar e do ambiente em que está inserido (DALCORSO, 2012).

Percebe-se a existência de estratégias deliberadas (MINTZBERG; WATERS, 1985), como a partir da definição de programas no Projeto Político Pedagógico e de estratégias emergentes, pela ocorrência de ações que não são pretendidas, mas formadas por ações das atividades do cotidiano da organização (MINTZBERG, 1978). Percebe-se a dificuldade existente entre o planejamento e a execução, justamente a crítica ao planejamento estratégico. Além disso, as diretoras não conseguiam transmitir as suas ideias de estratégia informal para a escola pública. Logo, essa estratégia intuitiva era voltada apenas para a concepção do diretor escolar.

Existia um período no início do ano letivo para o planejamento das ações. Era denominado de planejamento anual, sendo discutido o plano de ação específico para o exercício vigente. Somente a equipe gestora, professores e funcionários participavam dessa etapa citada. Logo, o planejamento não era plenamente participativo.

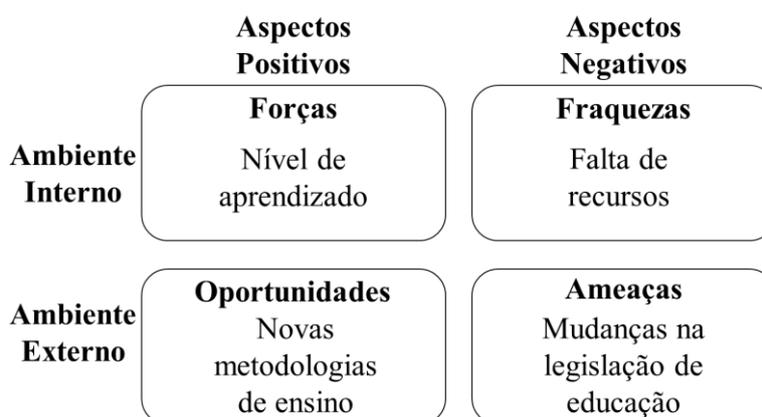
Mesmo com um planejamento formalizado, foi apontado que as escolas públicas possuem dificuldade em estabelecer uma rotina, pois estavam sempre lidando com problemas, com a ideia de “apagar incêndio”. As escolas definiram a necessidade de uma ferramenta estratégica específica, para conseguir separar cada um dos níveis de planejamento existentes.

O planejamento estratégico estava vinculado ao PPP, sendo mais uma imposição legal do que uma alternativa de gestão estratégica. Como exemplo, pode-se citar justamente o plano formalizado em questão. Para a parte tática, pode-se citar projetos pedagógicos específicos, como a exposição de esportes das Olimpíadas ou o combate à dengue. As escolas vinculavam os problemas operacionais como demandas administrativas, como por exemplo a dificuldade da gestão de funcionários e professores a implementação de catracas para controle de entrada e saída dos alunos. Percebe-se que há uma dificuldade nas escolas de se separar aspectos administrativos e pedagógicos.

O planejamento estratégico tradicional estava vinculado ao PPP, sendo que contemplava uma parte administrativa, e assim, assumia uma função errônea quanto a função original do Projeto Político Pedagógico. A maior dificuldade nesse processo não era na elaboração do plano, mas sim na sua execução e implementação, justamente a principal crítica ao planejamento estratégico tradicional. Pode-se notar que as escolas possuíam baixa flexibilidade no uso dos recursos. Inclusive, ressalta-se que as escolas possuíam pouca autonomia para a gestão dos recursos financeiros, ao contrário do que acontece em algumas escolas em outros países (KIM; RYU, 2017).

A partir das etapas de coleta de dados, pode-se exemplificar a análise SWOT (*strengths, weakness, opportunities e threats*, sendo em português forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) para as escolas públicas. No ambiente interno, uma força seria o nível de aprendizado existente e uma fraqueza seria a falta de recursos, tanto de pessoal quanto de material. Já no ambiente externo, uma oportunidade seria a introdução de novas metodologias de ensino e uma ameaça seria alterações na legislação de educação. Apesar da inclusão dessa análise no artigo, as escolas não utilizavam tal recurso para o mapeamento de seu ambiente, conforme explicitado na figura 6. Salienta-se que tal análise é apenas uma introdução pela inferência da coleta de dados.

Figura 6 - Exemplo introdutório da análise SWOT em escolas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Os aspectos do ambiente interno que mais preocupavam as escolas públicas eram: transição para o ensino médio; criação de valores; conscientização da importância da educação; falta de recursos financeiros; número insuficiente de pessoal (professores e funcionários) e precariedade da infraestrutura (ALIPOUR et al., 2022). Já os aspectos externos que mais preocupavam as escolas públicas eram falta de participação dos pais; violência e insegurança; mudanças na legislação e falta de consonância com a hierarquia externa dos entes federativos (AFRASIABI; CHALMARDI; BALEZENTIS, 2022)

Na literatura apontam-se vários fatores citados pelas diretoras que influenciam o ambiente e o desempenho escolar, como nível socioeconômico, infraestrutura, recursos técnicos e pedagógicos. Assim, as escolas precisam compreender os ambientes que a permeiam para formular estratégias condizentes para fornecer educação de qualidade (SOARES NETO et al., 2013; HÖGLUND et al., 2018). Uma ferramenta de gestão estratégica, como o BSC, pode ajudar a organização pública ou a escola a entender o seu ambiente, bem como pensar no planejamento, com eficiência e efetividade na entrega de serviços para a comunidade, bem como estimular a transparência de suas ações (ADAMS; MUIR; HOQUE, 2014; MACCARRONE et al., 2014; AFONSO et al., 2015).

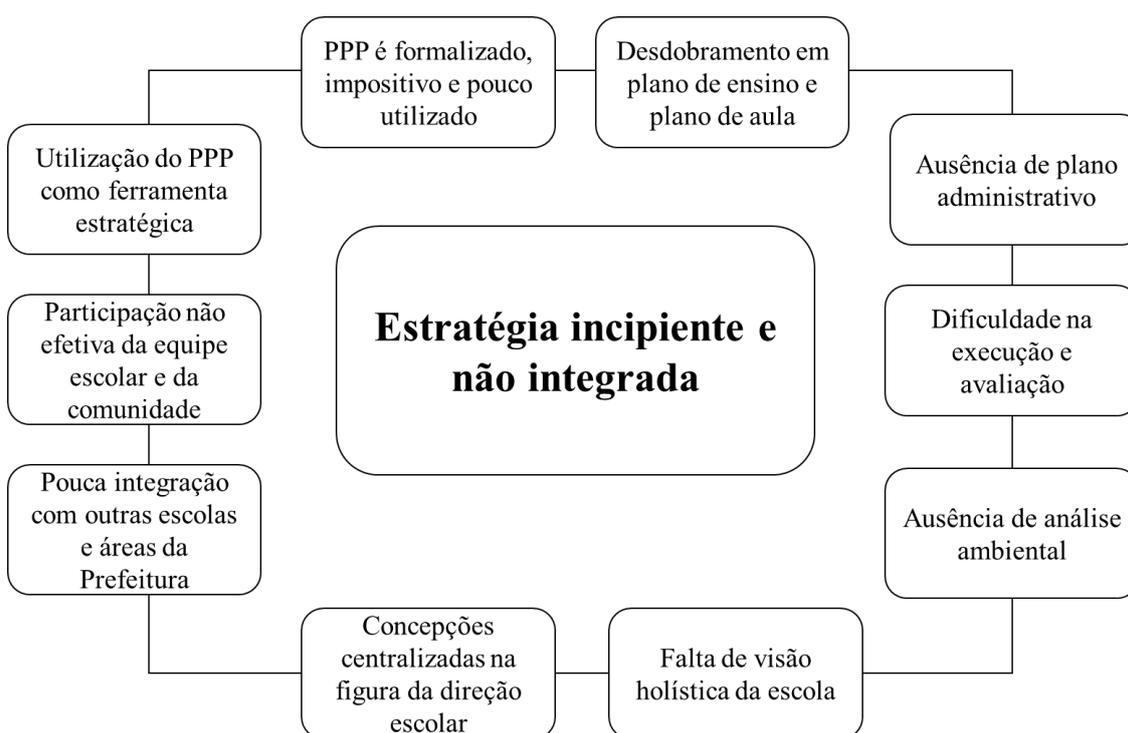
Um fator que pode influenciar tanto o ambiente interno quanto o ambiente externo é a comunicação. As escolas entendiam que de forma geral as informações circulavam de uma maneira eficaz pelos diversos setores da escola. Também entendiam que a informação poderia ser melhorada pela diversificação dos canais de comunicação. Um exemplo seria a utilização de ferramentas tecnológicas para comunicação com a comunidade, por exemplo.

Conforme já exposto, as falhas na execução são a principal dificuldade na gestão estratégica. Logo, as metas estabelecidas no plano de ação da escola não eram integralmente cumpridas, tendo grande influência negativa no ambiente interno. As principais causas eram a falta de recursos (financeiros e de pessoal) e de participação (da equipe escolar e da comunidade) (KOOLS; GEORGE, 2020). Já as alternativas apontadas para a solução eram: maior comprometimento; ampliação de recursos e esforços; planejamento mais eficaz, efetivo e eficiente; execução participativa; estratégias flexíveis e adaptáveis e melhor e maior gerenciamento de recursos (KOOLS; GEORGE, 2020).

Outra questão na gestão estratégica é a importância da direção escolar. De certa forma, como já exposto, os planos seguem a concepção das diretoras escolares. Além disso, a direção exerce grande influência de

liderança na parte interna e externa. Justamente, levantou-se algumas atribuições e soluções para um trabalho mais efetivo desse cargo, tais como visão holística; mobilização e incentivo à participação e inovação; gestão de recursos; fiscalização e prestação de contas e gerenciamento das atividades escolares (AFRASIABI; CHALMARDI; BALEZENTIS, 2022). Logo, pode-se destacar um papel ativo ao longo dos processos e do ciclo de gestão estratégica. Por fim, pode-se interpretar que a gestão estratégica na escola pública era incipiente e não integrada. Assim, apresentava uma série de problemas e características, conforme apresentado na Figura 7.

Figura 7 - Realidade da gestão estratégica em escolas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

As escolas pesquisadas não conheciam a ferramenta *balanced scorecard* (BSC) e mapa estratégico para a gestão estratégica. Coloca-se o BSC como ferramenta gerencial estratégica para correção das falhas apresentadas pelo planejamento estratégico. Preliminarmente, o BSC e o mapa estratégico são apresentados como viáveis para utilização em organizações públicas, sobretudo na escola pública municipal. Mais uma vez, o uso do BSC e do mapa estratégico deve ser adaptado quanto ao nome das perspectivas, funções das perspectivas e a alteração da ordem de apresentação das perspectivas do mapa estratégico.

Além da adaptação da ferramenta, deve-se compreender que a realidade da gestão das escolas é composta por muitos paradigmas vigentes. Logo, o BSC deve se enquadrar não só na perspectiva gerencial (BLONSKI et al., 2017), como também entender aspectos patrimoniais, burocráticos ou do novo serviço público (OLIVEIRA et al., 2022).

Uma barreira para implementação do BSC e do mapa estratégico no setor público seria a relação do planejamento estratégico com uma visão gerencial, enquanto a gestão escolar das escolas públicas tende para uma visão mais política (BASSANI et al., 2022). Logo, a cultura e a resistência da equipe gestora e comunidade

também podem ser uma dificuldade. Outras possíveis dificuldades seriam o tempo de implementação da cultura estratégica do BSC e do mapa estratégico e os resultados a longo prazo das ferramentas. É oportuno colocar que as ferramentas devem ser adaptadas para as escolas públicas para melhoria na qualidade e de desempenho, melhorias nos processos administrativos e pedagógicos da escola (KAPLAN; NORTON, 2004; CANAN, 2005; MIZRAHI; CANEN, 2012).

As escolas da pesquisa nunca haviam recebido capacitação sobre gestão estratégica, sendo uma demanda necessária na realidade escolar. Aqui, pode-se estabelecer uma relação entre as habilidades e conhecimentos necessários pelos gestores para alinhar com o ambiente externo da organização (LIMA et al., 2003). Nesse sentido, é importante que sejam fornecidos a base para que as organizações consigam implantar uma gestão estratégica efetiva (BRYSON; EDWARDS; SLYKE, 2018). Além disso, a utilização de uma ferramenta estratégica, como o BSC, demanda tempo para que colha resultados (ROSA et al., 2014).

Dentro do setor público, as escolas públicas se diferenciam das organizações públicas por algumas peculiaridades, como a proximidade no local de execução da política pública e pela preocupação com a melhoria das condições dos alunos. Sendo assim, o BSC e o mapa estratégico precisam ser adaptados para essa realidade. Outros pontos necessários levantados seriam a proatividade da equipe escolar; análise das condições ambientais; participação efetiva da comunidade e pais dos alunos; flexibilidade nas estratégias, objetivos e diversidades; visão holística da escola; criação de sinergia interna (com alunos, professores e equipe escolar) e externa (outras escolas e secretarias municipais) e desdobramento em programas (tático) e rotinas (operacional).

A gestão estratégica efetiva é apontada como fator primordial para a melhoria da gestão escolar, tendo como objetivo maior a melhoria do ensino e aprendizado do aluno. Outra questão, seria a aplicação do BSC e do mapa estratégico em rede. Assim, em um primeiro momento sendo aplicado nas escolas municipais e, gradativamente, na secretária municipal de educação e demais áreas da Prefeitura. Também é necessário uma coordenação e integração com os demais entes federativos, a fim de que a estratégia se torne alinhada e coesa.

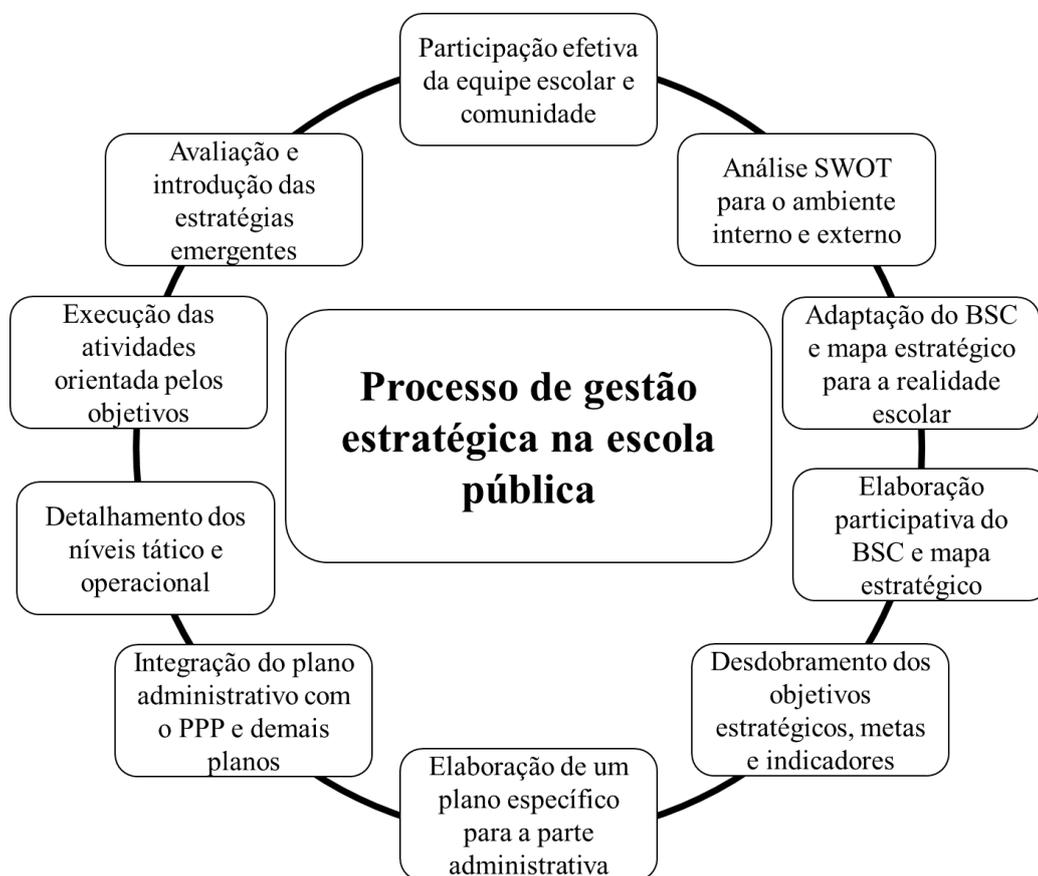
Sobre a compreensão do possível uso do BSC e mapa estratégico na gestão pública, as escolas afirmaram que é possível. Logo, as ferramentas seriam um instrumento ativo com a finalidade de uma gestão estratégica a longo prazo, não mais focado em questões emergenciais de curto prazo (ALIPOUR et al., 2022). Isso vai de encontro com o apontado na literatura da possibilidade do BSC em ambientes escolares para melhoria da gestão e das tomadas de decisão (MECZYNSKA et al., 2014). Destarte, há que se considerar que a implementação da gestão estratégica no setor público é uma demanda complexa e multifacetada (GUIMARÃES et al., 2012), que com a possível implantação do BSC não irá explicar todo conteúdo, processos e resultados da gestão estratégica (SAUERBRONN et al., 2016). Aqui, entretanto, não há como ser uma ferramenta fixa para a mesma categoria de organização, conforme apontado na literatura (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011). Há que se aproveitar a flexibilidade das ferramentas para adaptação nos mais diferentes setores, fazendo com que a estratégia seja única para cada tipo de escola.

Salienta-se que as ferramentas citadas apresentam os requisitos para uma boa gestão estratégica no setor público, como alinhamento entre os funcionários; foco nos resultados; compreensão do ambiente interno e externo; esforço sinérgico para a implantação; participação inclusiva dos funcionários e comunidade; conhecimento, transversalidade e aprendizado; conteúdo formal, mas dinâmico e envolvente; processo compartilhado, interativo e engajado; melhoria nos processos e capacidades e gestão de riscos (FAVOREU;

CARASSUS; MAUREL, 2015; MOULLIN, 2017). Além disso, o BSC pode alinhar as demandas estratégicas, táticas e operacionais das organizações públicas, bem como melhorar a sua imagem institucional (BATEMAN; SNELL; RIMOLI, 1998; ROSA et al., 2016). Sendo assim, também é aplicável para o caso das escolas públicas municipais. Por último, pode-se inferir um possível ciclo de gestão estratégica. Tal ciclo é representado por um processo de melhoria contínua com etapas integradas e inclusão do BSC e da gestão estratégica (Figura 8).

Pode-se pensar em fatores de restrição e especificidades na possível mudança na gestão estratégica escolar. Os fatores de restrição citados foram: falta de recursos financeiros, fatores políticos, pessoas erradas nos cargos errados, legislação (leis antigas), falta de pessoal técnico, falta de profissionalismo e a questão de indicação por fator político, sem considerar fatores técnicos de conhecimento (OLIVEIRA et al., 2020). Já os fatores de especificidades foram: foco na satisfação da sociedade e aprendizado, metas mais voltadas para a parte pública, uso do recurso público, tomada de decisão coletiva e fatores políticos (OLIVEIRA et al., 2022).

Figura 8 - Proposição do ciclo de gestão estratégica em escolas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Por fim, as práticas observadas nas diferentes escolas eram bem similares. Alguns elementos que justificam as possíveis diferenças no desempenho eram a localização geográfica na cidade, com as escolas próximas às regiões centrais tendendo a possuir uma melhor colocação; nível socioeconômico da comunidade escolar e a participação dos pais e mães dos alunos nas decisões das escolas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi identificar como ocorre o planejamento estratégico no setor público, em específico em escolas públicas municipais. Assim, retomando-se o objetivo geral do trabalho, percebe-se que ocorre uma carência de mecanismos para o planejamento para a elaboração de estratégias no setor público. Ainda que o governo federal, estadual e municipal brasileiro utilizem mecanismos e leis como Planejamento Plurianual Anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), as organizações públicas em si, como no caso das escolas públicas pesquisadas necessitam de instrumentos para a gestão estratégica pública. No caso dos objetos pesquisados o planejamento estratégico era misturado com um plano de caráter eminentemente político. Percebe-se também que planejamento estratégico muitas vezes era intuitivo e centralizado, principalmente, na figura da diretora escolar.

Com relação aos objetivos específicos coloca-se como possível a utilização do *balanced scorecard* (BSC) e o mapa estratégico no setor público, como forma de criação e implantação da estratégica. Claramente as ferramentas necessitam de uma adaptação em seu conteúdo para o ambiente do setor público em que serão inseridas. No caso da escola pública essas ferramentas poderiam ser utilizadas para a formalização de um plano administrativo específico. Desse modo, aponta-se a contribuição do artigo ao se introduzir o conceito de análise ambiental, diagnosticar os problemas encontrados e propor um ciclo de gestão estratégica como forma de melhoria da gestão escolar pública.

Os principais resultados do trabalho foram que os fatores formais do planejamento estratégico eram feitos na formulação do Projeto Político Pedagógico (PPP), ainda que esse plano tivesse caráter político. Os fatores informais eram obtidos à medida que os problemas surgiam, a partir da liderança da diretora escolar. Assim, o perfil de liderança e de tomada de decisões influenciavam muito a gestão escolar. As especificidades da aplicação da gestão estratégica no setor público são: fato de lidar com recurso público não visando o lucro, mas sim a prestação de um serviço de qualidade; a participação e colaboração na tomada de decisões e aspectos políticos. O papel do diretor escolar na utilização da gestão estratégica é muito grande e importante, tanto nos aspectos formais pela coordenação, para a elaboração do PPP, quanto nos aspectos informais, pelas suas crenças, valores e intuição do que deve ser feito. Outra ponderação é sobre a visão errônea de colocar apenas a administração pública gerencial como paradigma vigente nas escolas ou organizações públicas. A realidade, por ser complexa, necessita da adoção e compreensão de outros momentos e teorias que compõe a prática administrativa pública, como o novo serviço público (maior participação da comunidade); burocracia (formalização das atividades) e patrimonialismo (indicação política para função de diretor escolar).

Coloca-se a importância de cada uma das fases da pesquisa para a obtenção dos resultados e para atingir os objetivos propostos. A fase de entrevistas pela descrição da gestão estratégica na prática de uma organização pública, no caso a escola. A fase de grupo focal pela observação dos benefícios e especificidades do uso da gestão estratégica no setor público. E a fase de observação não participante pela descrição das atividades executadas pelas diretoras escolares que têm papel importante na estratégia da escola. Ainda assim, conseguiu-se triangular todas as informações e dados, bem com discutir, analisar e interpretar os dados na forma de estudos de casos múltiplos.

Com relação às questões de pesquisa têm-se que as práticas de gestão estratégica não representam eventos significativos dentro da administração escolar, pois são poucas e estão inclusas dentro do Projeto Político Pedagógico. Percebe-se que, nas escolas públicas municipais, há uma busca por resultados a curto prazo, o que explica que a gestão estratégica com metas a longo prazo não sejam eventos significativos dentro da administração escolar e; a similaridade da gestão estratégica do setor público com outros tipos de organização é a necessidade de uma estratégia a longo prazo para que se planejem metas e depois as avaliem com indicadores. Já as especificidades são a utilização de leis, fatores políticos e indicação de pessoas para cargos comissionados.

A limitação desse estudo foi a baixa participação das diretoras escolares na fase de grupo focal e a utilização do roteiro de entrevista semiestruturado que pode engessar as falas das diretoras escolares. Coloca-se a subjetividade do pesquisador como um fator importante para a análise e discussões dos resultados. Como sugestão de resultados, coloca-se a análise dos papéis e funções dos diretores escolares e de políticas públicas de educação para a melhoria da educação pública brasileira. A agenda de pesquisa seria na comparação da estratégia em objetos de estudos correlatos, como escolas particulares, escolas públicas de ensino médio e universidades.

Portanto, com a realização desta pesquisa, espera-se ter contribuído para o avanço do conhecimento nessa área e que possibilite o desenvolvimento de novas pesquisas relacionadas à gestão pública e à gestão estratégica. Por fim, as implicações gerenciais são no sentido de capacitação da direção e equipe escolar, melhorando a parte operacional e de conformidade da escola pública municipal. Dadas algumas similaridades e respeitadas as particularidades, pode ser aplicada em outros tipos de organizações públicas.

---

Artigo submetido para avaliação em 07/05/2022 e aceito para publicação em 17/08/2022

---

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, C.A.; MUIR, S.; HOQUE, Z. Measurement of sustainability performance in the public sector. **Sustainability Accounting, Management and Policy Journal**, v. 5, n. 1, p. 46-67, 2014.
- AFONSO, R. W.; ROMANO, M.; SILVA JÚNIOR, D. S.; PORTUGAL, G. T. Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 3-18, 2015.
- AFRASIABI, A.; CHALMARDI, M. K.; BALEZENTIS, T. A novel hybrid evaluation framework for public organizations based on employees' performance factors. **Evaluation and Program Planning**, v. 91, n. 102020, 2022.
- ALIPOUR, F. A.; JAMSHIDIZADEH, S.; BASTANI, P.; MEHRALIAN, G. The balanced scorecard as a strategic management tool in hospital pharmacies: an experimental study. **Journal of Health Organization and Management**, 2022 (v. ahead-of-print, n. ahead-of-print).
- BALABONIENĖ, I; VEČERSKIENĖ, G. The aspects of performance measurement in public sector organization. **Procedia-social and behavioral sciences**, v. 213, p. 314-320, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BASSANI, G.; LEARDINI, C.; CAMPEDELLI, B.; MOGGI, S. The dynamic use of a balanced scorecard in an Italian public hospital. **The International Journal of Health Planning and Management**, v. 37, n. 3, p. 1781-1798, 2022.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A.; RIMOLI, C. A. **Administração**: construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BELL, L. Strategic planning and school management: full os sound and fury, signifying nothing? **Journal of Educational Administration**, v. 40, n. 5, p. 407-424, 2002.

BEMFICA, M. F. C.; CALLADO, A. A. C. Balanced scorecard no setor público: uma análise dos mapas estratégicos dos ministérios públicos estaduais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 2, p. 40-56, 2016.

BLONSKI, F.; PRATES, R. C.; COSTA, M.; VIZEU, F. O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 15-30, 2017.

BOBE, B. J.; MIHRET, D. G.; OBO, D. D. Public-sector reforms and balanced scorecard adoption: an Ethiopian case study. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 30, n. 6, p. 1230-1256, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diretoria de Assistência a Programas Especiais. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola**. 3.ed. Brasília: FUNDESCOLA, 2006.

BRYSON, J. M.; EDWARDS, L. H.; VAN SLYKE, D. M. Getting strategic about strategic planning research. **Public Management Review**, v. 20, n. 3, p. 317-339, 2018.

CANAN, I. Subsídios para o uso do balanced scorecard nas instituições públicas de educação básica. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9., 2005, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2005.

CONLEY, D. T. **Strategic planning in America's schools**: an exploratory study. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION, 1992, San Francisco. **Proceedings...** (Reports - Research/Technical, 143).

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. Porto Alegre: McGraw Hill Brasil, 2016.

COSTA, I. S. G.; COSTA, J. A. F.; NOBREGA, K. C. Desenvolvimento de modelo de balanced scorecard para instituições privadas de ensino fundamental e médio. **Revista Produção Online**, v. 18, n. 4, p. 1181-1205, 2018.

CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry and Research Design**. 3. ed. London: Sage, 2013.

DALCORSO, C. Z. **O Planejamento estratégico**: um instrumento para o gestor de escola pública. Jundiaí: Paco, 2012.

FAVOREU, C.; CARASSUS, D; MAUREL, C. Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach, **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 3, p. 435-453, 2015.

FELIX, R.; FELIX, P. P.; TIMÓTEO, R. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FERNANDES, A. G.; FURTADO, R. P. M.; FERREIRA, P. A. Aplicação do Balanced Scorecard no auxílio à formulação do planejamento estratégico no setor público: o caso DAE/UFLA. **Revista Economia & Gestão**, v. 16, n. 42, p. 218-244, 2016.

GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W.; MELO, M. R. M.; TEIXEIRA, R. V. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 25-42, 2012.

HÖGLUND, L.; CAICEDO, M. H.; MÅRTENSSON, M.; SVÄRDSTEN, F. Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. **International Public Management Journal**, v. 21, n. 5, p. 822-849, 2018.

- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Organizações do setor público. In: KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos: como converter ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, v. 70, n. 1, p. 71-79, Jan./Feb. 1992.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Having trouble with your strategy? Then map it. **Harvard Business Review**, p. 167-176, Sept./Oct. 2000.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Linking the balanced scorecard to strategy. **California Management Review**, v. 39, n. 1, p. 53-79, Fall 1996.
- KIM, S.; RYU, S. Strategic public management for financial condition: Focus on fund balances of school districts. **The Social Science Journal**, v. 54, n. 3, p. 249-260, 2017.
- KOOLS, M.; GEORGE, B. Debate: The learning organization—a key construct linking strategic planning and strategic management. **Public Money & Management**, v. 40, n. 4, p. 262-264, 2020.
- LIMA, E. M. B.; SILVA, M. J.; ARAÚJO, M.; CUNHA, C. P. Balanced Scorecard-uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 3, p. 23-45, 2003.
- LÜCK, H. A Aplicação do planejamento estratégico na escola. **Gestão em Rede**, n. 19, p.8-13, 2000.
- LÜCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. 1. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2009.
- MACCARONE, V.; FILICIOTTO, F.; BUFFA, G.; MAZZOLA, S. BUSCAINO, G. The ICZM balanced scorecard: a tool for putting integrated coastal zone management into action. **Marine Policy**, v. 44, p. 321-334, 2014.
- MAZOUZ, B.; ROUSSEU, A. Strategic management in public administrations: a results-based approach to strategic public management. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 3, p. 411-417, 2016.
- MECZYNSKA, A.; KMICIEAK, R.; MICHNA, A.; FALJSZOK, I. A decision support method for poorly structured problems in school management. **Baltic Journal of Management**, v. 9, n. 1, p. 91-112, 2014.
- MINTZBERG, H. Cinco Ps para estratégia. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSAL, S. **O Processo da estratégia: conceitos, contextos e casos**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- MINTZBERG, H. **Estrutura e dinâmica das organizações**. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. **Management Science**, v.29, n. 9, p. 934-948, 1978.
- MINTZBERG, H. The Fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 1, p. 107-114, 1994.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; AHLSTRAND, B. Todas as partes do elefante. **HSM Management**, v. 2, n. 12, p. 100-108, 2000.
- MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. Of Strategies, deliberate and emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.
- MIZRAHI, S. E.; CANEN, A. G. Gestão estratégica multicultural baseada no balanced scorecard em instituições de ensino. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 20, n. 74, p. 27-50, jan./mar. 2012.
- MOULLIN, Max. Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 66, n. 4, p. 442-458, 2017.
- NORREKLIT, H. The Balance on balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions. **Management Accounting Research**, v. 11, p. 65-88, 2000.

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

OLIVEIRA, P. H. de; PASCHOALOTTO, M. A. C.; DELMONICO, D.; COELHO, D. de S.; SANTOS, F. C. A.; ESCRIVAO-FILHO, E. Strategic Management in Public Administration: A Balanced Scorecard Applicability Framework in School Management. **Future Studies Research Journal Trends and Strategies**, v. 12, n. 3, p. 458-482, 2020.

OLIVEIRA, P. H. de; ALMADA, F. C. A.; PASCHOALOTTO, M. A. C.; NAGANO, M. S.; HASHIMOTO, E. M.; ROBERTSON, P. J. Organizational Culture and Strategic Management in Brazilian Public Organizations: Systematization of Factors to Improve School Management. **International Journal of Public Administration**, early view, 2022.

PAULA, A. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Textos para Discussão, 9).

PERFEITO, C. D. F. Planejamento estratégico como instrumento de gestão escolar. **Revista Educação Brasileira**, v. 29, n. 58, p. 49-61, jan./dez. 2007.

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 261-279, 2011.

QUEZADA, L. E.; CORDOVA, F. M.; PALOMINOS, P.; GODOY, K.; ROSS, J. Method for identifying strategic objectives in strategy maps. **International Journal of Production Economics**, v. 122, n. 1, p. 492-500, 2009.

RAHIMINIA, F.; KARZOGAR, N. Objectives priority in university strategy map for resource allocation. **Benchmarking**, v. 23, n. 2, p. 371-387, 2016.

ROSA, M. M.; PETRI, S. M.; PETRI, L. R. F.; CASAGRANDE; M. D. H. O Balanced Scorecard como ferramenta de gestão estratégica e orçamentária da Fundação Cultural de Florianópolis. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 2, n. 1, p. 39-58, 2014.

ROSA, M. M.; PETRI, S. M.; BIANCO; P.; DIAS I. A. Balanced Scorecard em Organizações sem Fins Econômicos: um estudo de caso. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 9, n. 1, p. 204-231, 2016.

SALGADO JUNIOR, A. P.; NOVI, J. C. Proposta metodológica: avaliação externa e desempenho dos alunos. **RBPAE**, v. 30, n.3, p. 583-618, 2014.

SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R.; GANGEMI, P. P. T.; FERNANDES, J. M. Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 7-30, 2016.

SCHOBEL, K.; SCHOLEY, C. Balanced scorecards in education: focusing on financial strategies. **Measuring Business Excellence**, v. 16, n. 3, p. 17-28, 2012.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4.ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOARES NETO, J. J.; KARINO, C. A.; JESUS, G. R.; ANDRADE, D. F. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 377-391, 2013.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução**. São Paulo: Pioneira, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.