

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

CLAYTON DE MENDONÇA JULIÃO

**O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
A ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO À
LITERATURA**

RECIFE
2014

CLAYTON DE MENDONÇA JULIÃO

**O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
A ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO À
LITERATURA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Jeronymo José Libonati

Co-orientador: Prof. Dr. Aldemar de Araújo Santos

RECIFE
2014

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

- J94u Julião, Clayton de Mendonça
O uso de indicadores de desempenho: um estudo de caso sobre a aderência do modelo de gestão Todos por Pernambuco à Literatura / Clayton de Mendonça Julião . - Recife : O Autor, 2014.
123 folhas : il. 30 cm.
- Orientador: Prof. Dr. Jeronymo José Libonati e co-orientador Prof. Dr. Aldemar de Araújo Santos.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014.
Inclui referências, apêndice e anexos.
1. Indicadores de desempenho. 2. Avaliação de desempenho. 3. Balanced Scorecard (Modelo de gestão). 4. Setor público. I. Libonati, Jeronymo José (Orientador). II. Santos, Aldemar de Araújo (Co-orientador). III. Título.
- 357 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2014 – 026)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
COORDENAÇÃO**



**O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
A ADERÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO À
LITERATURA**

CLAYTON DE MENDONÇA JULIÃO

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 17/02/2014.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Jeronymo José Libonati, Doutor, UFPE

Co-orientador: Prof. Aldemar de Araújo Santos, Doutor, UFPE

Examinador Interno: Prof. Marco Tullio de Castro Vasconcelos, Doutor, UFPE

Examinadora Externa: Prof.^a Rezilda Rodrigues Oliveira, Doutora, UFRPE

UFPE – Centro de Ciências Sociais e Aplicadas
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Av. dos Funcionários s/n, 1.º Andar, Sala E-6.1 – Cidade Universitária – 50.740-580 – Recife/PE
(81) 2126-8911 – mestrado.contabeis@ufpe.br - www.controladoria.ufpe.br

AGRADECIMENTOS

A Deus, de Quem reconheço vir a sabedoria humana.

A meus pais, a minha esposa e a minha filha, pelo amor incondicional deles por mim.

A meus familiares, a quem peço emocionadamente compreensão por minha dedicação ao curso do Mestrado e ausência em momentos tão importantes da nossa família quanto o falecimento da nossa avó Cremilda.

A meu Prof. Orientador, Jeronimo José Libonati, que sempre, mesmo em momentos de enfermidades, me recebeu atenciosamente.

A meu Prof. Co-orientador, Aldemar de Araújo Santos, que sempre me estimulou a fazer o mestrado, quando nos encontrávamos coincidentemente em Olinda, e que, também, me orientou bastante durante o curso.

Ao Prof. Miranda, a quem atribuo uma mudança radical em minha forma crítica de pensar.

À Prof.^a Umbelina, por quem tenho imensa admiração acadêmica.

A todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UFPE (Mestrado em Ciências Contábeis), por partilhar conosco, estudantes da Turma de Mestrado 2012, suas experiências e nos inserirem na vida acadêmica.

À Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UFPE, pela dedicação do Sr. Luciano e dos todos os colaboradores dessa Secretaria.

À Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco – SEPLAG, que nos recebeu de forma especial e nos deu apoio irrestrito ao desenvolvimento desta pesquisa.

À Secretaria de Educação de Pernambuco – SEE, pela oportunidade ímpar de pesquisa, em se tratando de um caso único de estudo: o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco e o Pacto pela Educação.

A todos que compõem o Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG, na SEE, pela atenção e pela paciência e presteza que nos foi dispensada até os últimos dias úteis do ano de 2013.

À Gerência Regional de Educação – GRE; pela excelente receptividade do Gerente Regional, o Prof. Sinésio, do Prof. Paulo, do Prof. Glaydson, da Prof.^a Darlene e de todos da GRE.

Ao meu irmão em Cristo, Prof. Fernando Augusto, simplesmente por que sem o seu apoio esta pesquisa não teria sido realizada.

A todos os amigos do Mestrado, com quem construí um relacionamento muito forte, que levarei comigo por toda a vida e pelo apoio em diversos momentos do curso.

Aos amigos do trabalho, pelo incentivo inicial para que eu fizesse a seleção do Mestrado em 2011 e pela compreensão nos momentos de ausência, sobrecarregando-os muitas vezes com as minhas atribuições.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.

(Martin Luther King Jr.)

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar a aderência do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco à literatura para uso de indicadores de desempenho. Foi, portanto, realizada pesquisa qualitativa e descritiva, através de um estudo de caso no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, a qual abordou um objetivo estratégico desse modelo: o Pacto pela Educação. Para realização da investigação foram realizadas análise documental e observações diretas, bem como foram aplicadas oito entrevistas a gestores avaliadores e avaliados do governo do estado. Foram entrevistados o Gestor do Núcleo de Gestão por Resultados, um Gerente Regional de Educação e seis Diretores de escolas da rede pública estadual, os quais foram selecionados da Gerência Regional de Educação - GRE - Metropolitana Norte, sendo dois Diretores das melhores escolas dessa GRE, dois Diretores das escolas com pior posicionamento no ranking estadual, e outros dois que tiveram a maior, e a menor, variação percentual nos indicadores de desempenho. Os dados coletados foram analisados em conformidade com a literatura sobre indicadores de desempenho. E, por fim, o presente estudo concluiu que o Modelo de Gestão investigado observa parcialmente o que preconiza a literatura da área estudada. Como aspectos observados da literatura, o Modelo Todos por Pernambuco: apresenta um alinhamento entre o planejamento estratégico e seus orçamentos, é receptível a sugestões de alteração, criação e exclusão de indicadores, premia colaboradores que alcançam as metas, e dá transparência e publicidade dos resultados obtidos pelos gestores. E como aspectos não observados da literatura, o Modelo de Gestão estudado: não fez estudo das relações de causas e efeitos das perspectivas do modelo estudado, não avaliou os pontos críticos, não possui sistema próprio para acompanhamento dos indicadores e não dotou as entidades avaliadas com infraestrutura básica, conforme Termo de Compromisso.

Palavras-chave: Indicadores de desempenho; Avaliação de desempenho; *Balanced Scorecard*; Setor Público.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the adherence of Management Model for All Pernambuco of the literature for use of performance indicators. Was therefore carried out a qualitative and descriptive research, through a case study on Management Model for All Pernambuco, which addressed a strategic objective of this model: the Pact for Education. To carry out the research document analysis and direct observations were realized, and eight interviews were applied to appraisers and appraised managers of state government. The Manager of Nucleus Management by Results, a Regional Education Manager, six Directors of state public schools, which were selected from the Regional Management of Education - GRE - North Metropolitan, were interviewed, being two Directors of the best schools from that GRE, two Directors of the schools with poor positioning in the state ranking, and two others who had the highest and the lowest percentage change in performance indicators. The collected data were analyzed in accordance with the literature on performance indicators. Finally, this study concluded that the management model investigated partially observe what the literature calls the study area. As observed aspects of literature, the Model for All Pernambuco: shows an alignment between strategic planning and budgets, is receptive to suggestions for change, creating and deleting bookmarks, awards employees who reach the goals, and gives transparency and publicity of the results obtained by managers. And as unobserved aspects of literature, the model studied: did not study the relation of causes and effects of the model's perspectives, not assessed the critical points, has no an exclusive system for monitoring the indicators and not endowed entities evaluated with basic infrastructure, as the Commitment Term.

Keywords: Performance indicators; Performance Appraisal; Balanced Scorecard; Public Sector.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Principais diferenças - Administração Pública burocrática e gerencial
Quadro 2	–	Aspectos investigados e referências
Quadro 3	–	Quantidade de escolas/Gerências Regionais de Educação – GRE
Quadro 4	–	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE
Quadro 5	–	Médias externas
Quadro 6	–	Médias Internas
Quadro 7	–	Frequência do estudante
Quadro 8	–	Frequência dos professores
Quadro 9	–	Participação nas avaliações externas
Quadro 10	–	Participação nas avaliações internas
Quadro 11	–	Alunos abaixo da média
Quadro 12	–	Participação de familiares em reuniões
Quadro 13	–	Taxa de aprovação
Quadro 14	–	Resumo da análise dos dados das escolas estudadas

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Vencedores por categoria na UNPSA/2012
- Figura 2 - Processo de avaliação de desempenho
- Figura 3 - Estrutura do *Balanced Scorecard* – BSC
- Figura 4 - Perspectivas do BSC para a gestão no Setor Público
- Figura 5 - Perspectiva do BSC para órgãos do setor público
- Figura 6 - Modelo de criação de valor para o Setor Público
- Figura 7 - Mapa Estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco
- Figura 8 - Mapa das Gerências Regionais de Educação no estado de PE
- Figura 9 - Alinhamento Estratégico no Modelo de Gestão Todos por PE
- Figura 10 - Indicadores de desempenho do governo do estado de Pernambuco
- Figura 11 - Indicadores de desempenho do governo da GRE METRONORTE
- Figura 12 - Indicadores de desempenho da escola “A”
- Figura 13 - Indicadores de desempenho da escola “B”
- Figura 14 - Indicadores de desempenho da escola “C”
- Figura 15 - Indicadores de desempenho da escola “D”
- Figura 16 - Indicadores de desempenho da escola “E”
- Figura 17 - Indicadores de desempenho da escola “F”

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC	– <i>Balanced Scorecard</i>
CAED	– Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
GRE	– Gerência Regional de Educação
IDEPE	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
KPI	– <i>Key Performance Indicator</i>
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
METRO-NORTE	– Metropolitana-Norte
NPM	– <i>New Public Management</i>
PPA	– Plano Plurianual
PPE	– Pacto pela Educação
SAEPE	– Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SEPLAG	– Secretaria de Planejamento e Gestão
SEE	– Secretaria de Educação
SIEPE	– Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
UNPSA	– <i>United Nations Public Service Awards</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	15
1.2	JUSTIFICATIVA	16
1.3	OBJETIVOS	18
1.3.1	Objetivo geral	18
1.3.2	Objetivos específicos	18
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2	REVISÃO DA LITERATURA	20
2.1	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	20
2.1.1	A avaliação de desempenho no setor público	24
2.1.2	A avaliação de desempenho no setor público brasileiro	25
2.2	INDICADORES DE DESEMPENHO	28
2.2.1	Indicadores de desempenho no setor público	31
2.2.2	Problemas na mensuração do resultado do setor público	32
2.3	BALANCED SCORECARD – BSC	34
2.3.1	O Balanced Scorecard como instrumento de avaliação de desempenho	34
2.3.2	Características basilares do BSC	38
2.3.2.1	Comunicação dos objetivos e das medidas estratégicas	38
2.3.2.2	Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas	39
2.3.2.3	Perspectiva do Cliente	40
2.3.2.4	Perspectiva dos Processos Internos	40
2.3.2.5	Perspectiva de Aprendizado e Crescimento	41
2.3.2.6	Perspectiva Financeira	41
2.3.3	O Balanced Scorecard no setor público	42
3	METODOLOGIA	47
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODO	47
3.2	O ESTUDO DE CASO	49
3.2.1	O objeto de estudo de caso	49
3.2.2	Seleção do objeto de estudo de caso	50
3.2.3	Protocolo de estudo de caso	52
3.2.4	A coleta de dados	52
3.2.5	Análise documental	53
3.2.5.1	Entrevistas	53
3.2.5.2	Observação direta	54
3.2.6	A análise dos dados	54
4	ANÁLISE DOS DADOS	55
4.1	O MODELO DE GESTÃO – TODOS POR PERNAMBUCO	55
4.2	O PACTO PELA EDUCAÇÃO - PPE	57
4.3	ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM ORÇAMENTO	58
4.4	INDICADORES DE DESEMPENHO NO PACTO PELA EDUCAÇÃO	61
4.4.1	A percepção da Secretaria de Planejamento e Gestão - SPELAG	68
4.4.2	A percepção da Secretaria Estadual de Educação – SEE	72
4.4.2.1	Percepção da Gerência Regional de Educação – GRE estudada	72
4.4.2.2	Percepção dos Diretores de Escolas	76
4.4.2.2.1	Estudo de caso na Escola “A”	76

4.4.2.2.1.1	A Escola A.....	76
4.4.2.2.1.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	77
4.4.2.2.1.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiência do gestor	77
4.4.2.2.1.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	78
4.4.2.2.1.5	Fluxo de informações.....	79
4.4.2.2.1.6	Metas e benchmarking.....	79
4.4.2.2.2	Estudo de caso na Escola “B”	80
4.4.2.2.2.1	A Escola B	80
4.4.2.2.2.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	81
4.4.2.2.2.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor	82
4.4.2.2.2.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	83
4.4.2.2.2.5	Fluxo de informações.....	83
4.4.2.2.2.6	Metas e benchmarking.....	84
4.4.2.2.3	Estudo de caso na Escola “C”	84
4.4.2.2.3.1	A Escola C	84
4.4.2.2.3.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	86
4.4.2.2.3.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor	86
4.4.2.2.3.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	87
4.4.2.2.3.5	Fluxo de informações.....	87
4.4.2.2.3.6	Metas e benchmarking.....	87
4.4.2.2.4	Estudo de caso na Escola “D”	88
4.4.2.2.4.1	A Escola D.....	88
4.4.2.2.4.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	89
4.4.2.2.4.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor	89
4.4.2.2.4.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	89
4.4.2.2.4.5	Fluxo de informações.....	90
4.4.2.2.4.6	Metas e benchmarking.....	90
4.4.2.2.5	Estudo de caso na Escola “E”	91
4.4.2.2.5.1	A Escola E	91
4.4.2.2.5.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	92
4.4.2.2.5.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor	92
4.4.2.2.5.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	93
4.4.2.2.5.5	Fluxo de informações.....	93
4.4.2.2.5.6	Metas e benchmarking.....	93
4.4.2.2.6	Estudo de caso na Escola “F”	94
4.4.2.2.6.1	A Escola F	94
4.4.2.2.6.2	Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação	95
4.4.2.2.6.3	Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor	95
4.4.2.2.6.4	Participação, flexibilidade e comunicação (feedback).....	96
4.4.2.2.6.5	Fluxo de informações.....	97
4.4.2.2.6.6	Metas e benchmarking.....	97
4.4.2.2.7	Análise-resumo e a consecução dos objetivos.....	97

CONCLUSÃO.....	101
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS	104
--------------------------	------------

APÊNDICES.....	111
-----------------------	------------

ANEXOS	118
---------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

Apesar de as organizações públicas não se orientarem por critérios empresariais e pela maximização do lucro, as mesmas têm sido pressionadas no sentido de aumentarem o seu nível de competitividade, produzirem um serviço público com maior qualidade e melhorarem os índices de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Verifica-se no cenário internacional que há, devido à escassez de recursos financeiros, e devido à racionalização no uso desses recursos, a necessidade de adoção de novos instrumentos de gestão das atividades por parte das organizações públicas, tendo em vista que essa atribuição legalmente lhes compete, como afirmam Umashev e Willet (2008) e Sharma e Gadenne (2011). Há, ainda, segundo Yetano (2009), um processo de reforma contínua nos governos locais à procura das melhores práticas de tomadas de decisão e aumento da resposta com foco maior no cliente (no cidadão).

Yetano (2009), ao estudar a gestão do desempenho nas cidades de Brisbane e Melbourne, constatou que essas cidades utilizam indicadores de desempenho, não apenas para fins de controle, mas também para planejar. E, com isso, mostram que para melhorar seus resultados é necessário estabelecer iniciativas que modifiquem seus valores na direção pretendida, como afirmam Tillema e Van Helden (2003).

A necessidade de avaliar e mensurar o desempenho das organizações públicas tem sido objeto de discussão internacional, como aconteceu em 2012, no dia 25 de junho, em Nova York, o *United Nations Public Service Awards – UNPSA*, uma cerimônia internacional para debater e premiar os desempenhos dos melhores gestores em categorias de gestão.

Dentre os instrumentos de avaliação de desempenho, o uso de indicadores de desempenho torna-se cada vez mais usual no processo de tomada de decisão e constitui-se um elemento essencial na gestão de quaisquer organizações com foco em resultado, como afirmam Araújo e Pereira (2011).

Segundo Hood (1991), desde esse período (início dos anos 80), surgiram medidas adotadas pelas políticas governamentais que possuíam o objetivo de tornar o setor público mais eficiente, as quais denominou *New Public Management – NPM* (Nova Gestão Pública – NGP). Dentre as principais mudanças nessas práticas de gestão, Ferlie *et al.* (1996) afirmam que a gestão pública deveria ser orientada para o mercado, envolvendo os gerentes e as medições, a fim de proporcionar mais eficiência nos gastos e custos públicos.

O modelo típico de Estado era pautado por uma ativa intervenção na economia, pela expansão dos serviços de bem estar social e pelo funcionamento interno conforme o modelo burocrático weberiano, como afirmam Susuki e Gabbi (2009). Entretanto, segundo Trosa (2001), no início da década de 80 houve um esgotamento do paradigma clássico da administração e os imperativos de novas formas de controle sobre o gasto e sobre o desempenho das organizações.

Naquele contexto, a qualidade do serviço público era entendida como o cumprimento estrito de regras procedimentais, em que se priorizava uma organização centralizada, de modo que o *New Public Management* – NPM surgiu como um novo paradigma de gestão pública se disseminando entre os países, advindo das nações anglo-saxônicas, como afirmam Pollitt e Bouckaert (2002).

No Brasil, a necessidade de avaliar o desempenho das organizações públicas ganhou forças com a Emenda Constitucional n.º 19/98, que dispôs sobre princípios e normas da gestão pública, conduzindo os gestores públicos a busca da eficácia e eficiência gerencial, bem como através da Lei Complementar n.º 101/00 (a Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabeleceu parâmetros para uma gestão pública responsável, transparente, sujeita a limites de gastos e de endividamento e ao cumprimento de metas.

Em 2012, o Estado de Pernambuco foi premiado pelas Nações Unidas no UNPSA em duas categorias: 1. Promoção da participação na construção de políticas públicas através de mecanismos inovadores, com o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, um modelo de gestão democrática com foco em resultados; e 2. Promoção da Inclusão de Gênero nos Serviços Públicos, com o programa de governo Chapéu de Palha Mulher, o qual tem por objetivo formar uma Rede de Agentes de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais.

Esses prêmios deram evidência internacional ao Estado de Pernambuco, especialmente por ser o primeiro Estado a vencer duas categorias na mesma edição da premiação da ONU, o que despertou interesse em diversos países, bem como em diversos estados brasileiros, em conhecer as práticas de gestão do Estado de Pernambuco, bem como seus critérios de avaliação de desempenho e de resultado.

Assim, esta pesquisa objetivou estudar o uso de indicadores de desempenho no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Ao se verificar a literatura sobre o uso de indicadores de desempenho e ao se perceber a deficiência de planejamento na administração pública, não apenas no cenário nacional, mas também no cenário internacional fica evidente a necessidade de estudos que contribuam academicamente para atenuar, ou solucionar, essa carência.

Segundo Santana (2010), a necessidade premente da reforma da administração estatal teve origem com os maus resultados produzidos pelo modelo Keynesiano desenvolvimentista e após a emergência das ideologias capitalistas a partir dos anos 1980, de modo que esse cenário trouxe a necessidade de revisão do padrão burocrático de gestão dos recursos públicos e do modelo de intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Nos anos 90, o Brasil passou por mudanças que visavam proporcionar mais eficiência ao desempenho da Administração Pública, através do controle de resultados, e do atingimento de metas, para uma melhor qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade, como afirma Zago (2006).

Visando a uma proposta de gestão pública moderna, que utilize no setor público as práticas de gestão comuns no meio empresarial, o governo do Estado de Pernambuco implementou o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, que é foco de análise desta pesquisa, o qual se caracteriza pela utilização de mecanismos de consulta e de participação social na definição de prioridades e no acompanhamento das ações de Governo, e dessa forma busca trabalhar visão estratégica, avaliação permanente e medição de resultados.

Conjugando diversas práticas da administração pública e empresarial, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, segundo o Relatório de Gestão Social 2012 do governo do Estado de Pernambuco, constitui-se em um instrumento de gestão com foco em resultados, no qual são estabelecidos os objetivos estratégicos e as metas prioritárias do governo, de modo que essas metas prioritárias são desdobradas em planos de ação e alinhadas com o Orçamento do Estado, as quais são acompanhadas por indicadores de desempenho, através de técnicas de gestão de resultados.

Dentre as várias informações que podem ser produzidas para avaliação das ações de governo, encontram-se os indicadores de desempenho que, segundo Bittencourt (2006), são aproximações à realidade da gestão e fornecem uma boa visão do resultado que se deseja medir. Para esse autor, os indicadores de desempenho devem sempre receber dos seus usuários uma interpretação compatível com o contexto em que estão inseridos.

Esta pesquisa observou dentre os aspectos definidos na literatura sobre indicadores de desempenho: como os gestores do governo do Estado de Pernambuco superaram as dificuldades de implantação desses indicadores de desempenho; se os mesmos são integrados; se definem metas alcançáveis; se proporcionam benefícios quando do atingimento de metas; e se estas metas foram estabelecidas conjuntamente com os avaliados; tendo em vista que a inobservância desses aspectos pode causar efeitos adversos aos pretendidos pela organização, como afirma Behn (2007).

Assim, considerando a literatura especializada em indicadores de desempenho, bem como o destaque internacional e a repercussão nacional concedida ao desempenho da gestão do estado pernambucano, devido ao reconhecimento pelo Programa de Serviço Público das Nações Unidas, em 2012, em específico quanto ao Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, o qual estabelece uma Gestão Democrática e Regionalizada com Foco em Resultados, e ao programa de governo “Chapéu de Palha Mulher”, cujo objetivo é formar a Rede de Agentes de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, pretendeu-se com essa pesquisa responder a seguinte questão: o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco aderiu à literatura para uso de indicadores de desempenho?

Nesta pesquisa verificou-se, portanto, através de análise documental, observação direta e aplicação de entrevistas semiestruturadas, dentre outros aspectos: o alinhamento do planejamento estratégico com os orçamentos do governo do estado, a participação dos gestores quanto ao uso dos indicadores de desempenho, o fluxo e o uso de informações produzidas a partir dos indicadores, a comunicação dos resultados obtidos pelos gestores, o estabelecimento de metas para a gestão, e a concessão de recompensas quando essas metas são alcançadas. Com os resultados desta investigação, pretendeu-se proporcionar à sociedade, assim como aos gestores públicos, um subsídio para a instrumentalização da gestão de resultados no setor público, bem como à percepção da importância da informação contábil para a análise da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da gestão dos recursos públicos.

1.2 JUSTIFICATIVA

A Organização das Nações Unidas premiou a atual gestão do governo do Estado de Pernambuco em duas categorias na *United Nations Public Services Awards - UNPSA*: pela Inovação de Mecanismos de Participação de Cidadãos nas Tomadas de Decisões Políticas,

através do modelo de gestão “Todos por Pernambuco”, e pela Promoção de Serviços Públicos ao Gênero Sensível (feminino), com o programa “Chapéu de Palha Mulher”.

Esta foi a primeira vez que um Estado venceu duas categorias na premiação da ONU, conforme a Figura 1 - Vencedores por categoria na UNPSA/2012, demonstrada abaixo, o que despertou interesse nacional e internacional, para conhecerem-se as práticas de gestão do governo do estado de Pernambuco.

Figura 1 – Vencedores por categoria na UNPSA/2012.



Fonte: UNPSA (2012).

Em diversos países, de todo o mundo, observa-se que estudos foram realizados focando as práticas de avaliação de desempenho e gestão estratégica no setor público, como os estudos de Cunningham e Kempling (2009), no Canadá; de Guilfoyle (2012), Micheli e Neely (2010) e Irwin (2003) no Reino Unido; de Liu *et al.* (2012), na China; Northcott e Taulapapa (2011), na Nova Zelândia; e de Yetano (2009), na Austrália.

Ademais, ressalte-se que diversas pesquisas nacionais e internacionais propõem métodos para implantação sistemas gerenciais de estratégias, como a de Sharma e Gadene (2011), na Austrália, e a de Arnaboldi e Azzone (2010), na Itália. Além desses estudos, Umashev e Willett (2008) dedicaram-se a investigar as causas dos óbices à implantação desses sistemas.

Nesse contexto, esta pesquisa justifica-se pela importância de se conhecer como o governo do Estado de Pernambuco avalia o desempenho de sua gestão, no Modelo Integrado de Gestão - Todos por Pernambuco, em particular, utilizando-se de indicadores físicos e monetários.

A importância dessa pesquisa é percebida quando se avalia um modelo de gestão bem sucedido, segundo a Organização das Nações Unidas, com os pressupostos estudados pela comunidade acadêmica nacional e internacional. Também, justifica-se, por analisar possíveis dificuldades na aplicação de indicadores, confrontando com a literatura especializada.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Analisar a aderência do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco à literatura para uso de indicadores de desempenho.

1.3.2 Objetivos específicos

1.3.2.1 Verificar o alinhamento do planejamento estratégico com o orçamento do governo do estado de Pernambuco;

1.3.2.2 Analisar a participação, o grau de flexibilidade e a comunicação dos gestores quanto aos indicadores de desempenho utilizados no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco;

1.3.2.3 Verificar a metodologia utilizada nos indicadores de desempenho no modelo de gestão estudado; e

1.3.2.4 Examinar o estabelecimento de metas, recompensas e/ou punições, bem como o fluxo de informações obtidas com os indicadores de desempenho no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo se encontra estruturado em seis partes, como demonstrado a seguir.

Na primeira parte se encontra contextualizada a pesquisa com uma introdução, com a caracterização do problema de pesquisa, bem como com a justificativa e a definição dos objetivos geral e específicos da pesquisa.

Na segunda parte, é realizada uma revisão da literatura na qual são abordados os temas: Avaliação de desempenho, Indicadores de desempenho e *Balanced Scorecard* – BSC, como base para a análise realizada nesta pesquisa.

Na terceira seção, é apresentada a metodologia que foi utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa. Neste capítulo são apresentados o enquadramento e o delineamento metodológicos desenvolvidos na pesquisa.

Na quarta, é desenvolvida a análise dos dados da pesquisa. Esta seção se encontra estruturada com uma contextualização inicial do objeto de estudo, e em seguida são realizadas as análises dos dados obtidos através das seguintes fontes de evidências: análise documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas.

Na quinta parte são apresentadas as conclusões obtidas em consecução ao objetivo da pesquisa. Esta seção foi construída tendo por fundamento uma revisão da literatura acerca de indicadores de desempenho, e após uma análise acurada nos dados obtidos junto aos gestores do governo do estado de Pernambuco.

Por fim, são apresentadas as referências utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa e em seguida, os apêndices e os anexos, os quais demonstram os roteiros de entrevistas utilizados nesta pesquisa e os documentos relevantes às conclusões do estudo, obtidos quando da coleta de dados.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Tradicionalmente, a avaliação de desempenho objetiva principalmente a medição do uso eficiente dos recursos, avaliando frequentemente, através de indicadores de desempenho, a produtividade, o retorno sobre investimentos, o custo padrão e outros e, desta forma apresentam dois problemas fundamentais, segundo Kaplan e Norton (2002): os sistemas financeiros tradicionais não conseguem identificar com precisão os fatores externos, como mercados ou clientes-chave, os quais alavancam os resultados de uma entidade; e os resultados financeiros tradicionais não permitem prever o desempenho da entidade no futuro, ou seja, isoladamente, os indicadores financeiros não revelam se a direção está ou não criando valor para essa entidade.

Contudo um sistema de avaliação de desempenho objetiva estabelecer o grau de evolução, ou involução dos processos e atividades de uma organização, ou até mesmo o grau da adequação ao uso de seus bens e serviços. Esse sistema deve fornecer informação adequada e tempestivamente, a fim de prover os gestores com informações que os subsidiem a promoverem ações preventivas e/ou corretivas que levem à organização a alcançarem suas metas e objetivos.

De acordo com Moreira (1996, p. 54):

Um sistema de medição de desempenho é um conjunto de medidas referentes à organização como um todo, às suas partições (divisões, departamento, seção etc.), aos seus processos, às suas atividades (...), de forma a refletir as diferentes características de desempenho em cada nível da organização.

Segundo Bond *et al.* (2001), o desempenho das organizações é o produto da análise de todas as atividades de uma organização, desde a formulação das estratégias até a análise de ações e resultados alcançados, de modo que o gerenciamento desse desempenho pode indicar se as organizações alcançarão as metas estabelecidas.

Assim sendo, para gerenciar o desempenho de uma organização é necessário um sistema de medição que permita o monitoramento, manutenção e controle das atividades e que viabilize seu crescimento e aprimoramento contínuos. Para Bond (2001), surge, assim, a importância dos indicadores no controle das operações, tais como: conhecer e identificar

pontos críticos que possam vir a comprometer o desempenho de uma organização e auxiliar no processo de implementação e gerenciamento das melhorias e mudanças.

Kaplan e Norton (2002) destacam, também, que a base para o sucesso de um sistema de medição de desempenho, tem como princípios: medir apenas aquilo que indique o sucesso organizacional; manter um conjunto de medidas equilibradas, considerando as perspectivas das pessoas que tomam decisões, incentivando a participação sobre o que deve ser medido; envolver os funcionários na configuração e implementação do quadro de indicadores de desempenho; alinhar os objetivos e as estratégias organizacionais com as medidas, de forma a proporcionar suporte à tomada de decisões; e orientar os esforços para cumprimento das metas estabelecidas.

Para Gonçalves (2002), uma característica fundamental das organizações deve ser uma boa aplicação dos indicadores para a medição de desempenho, o que possibilita um maior conhecimento dos processos relacionados aos pontos críticos de sucesso, bem como permite uma avaliação contínua da eficiência dos processos e das pessoas. Para esse autor, a gestão de uma organização deve, portanto, estar fundamentada nos resultados apresentados por seus indicadores de desempenho.

Destaca-se, ainda, que os indicadores de desempenho são um meio para auxiliar o gestor, como também são úteis para que o sistema de gestão possa controlar e identificar necessidades da organização, e corrigi-las a fim de melhorar o desempenho da entidade, como afirmam Martins e Costa Neto (1998).

Assim sendo, é necessário estabelecer primeiramente quais são os indicadores de desempenho que permitem medir o desempenho em relação ao objetivo principal da entidade. Segundo Rogers e Badham (1994), o uso de indicadores de desempenho deve ser visto como uma das principais atividades administrativas, tendo em vista que é um instrumento essencial à melhoria da qualidade do serviço, do produto e da vida na organização.

De acordo com Drucker (1989), apesar da demanda de alto desempenho organizacional, toda organização sofre da constante tentação de permanecer em uma mediocridade segura.

De acordo com Redmon (1999), do ponto de vista administrativo, os dois principais objetivos do uso de indicadores de desempenho são: auxiliar o administrador a avaliar desempenho passado; e a promover o desenvolvimento, o que contraria, segundo Filder

(1989), o que se fazia até meados da década de 80, quando os sistemas de avaliação estudavam o desempenho passado e não objetivavam o potencial futuro.

Segundo Kersten e Israel (2005), estudos indicam que avaliações de desempenho proporcionam quatro benefícios principais às entidades: maior alinhamento entre metas pessoais e metas institucionais; melhoria no processo de supervisão; desenvolvimento da comunicação entre supervisores e funcionários; e maior abrangência do próprio processo de avaliação.

Para Rogers e Badham (1994), a avaliação de desempenho deveria ser entendida como o processo sistemático de coleta de dados, orientado por critérios preestabelecidos e conhecidos por aqueles que serão avaliados, e que permitam a formação de um julgamento de valor baseado em evidências e a tomada de decisões relativas a desenvolvimento pessoal e planejamento, o que requer que funcionários (avaliados) participem da elaboração de indicadores e da coleta de dados que demonstrem seu desempenho. Entretanto, nos processos de avaliação de desempenho desenvolvidos por entidades, o que se faz é um julgamento de valor sem base concreta, sem critérios definidos ou válidos, e, frequentemente, comunicado posteriormente a esse funcionário. Ainda para esse autor, essa atitude decorre da falta de preparo e entendimento do processo por parte de gerentes e da falta de estrutura institucional para avaliação e treinamento, fato que conseqüentemente conduz os funcionários (avaliados) à insatisfação.

A avaliação de desempenho é um processo composto de diversas fases, as quais devem envolver avaliadores e avaliados. Reifschneider (2007) observa, inicialmente a importância da fase preparatória ao período de avaliação. Nessa fase, de formulação de objetivo, deve ser decidido o que avaliar e nesse momento devem ser determinadas as áreas específicas que serão avaliadas. Em seguida, devem ser elaborados os indicadores de desempenho, assim como os instrumentos de coleta de dados; devem, também ser determinados os documentos comprobatórios e o modo de coleta, indicando quem, e quando, será o responsável por coletá-los.

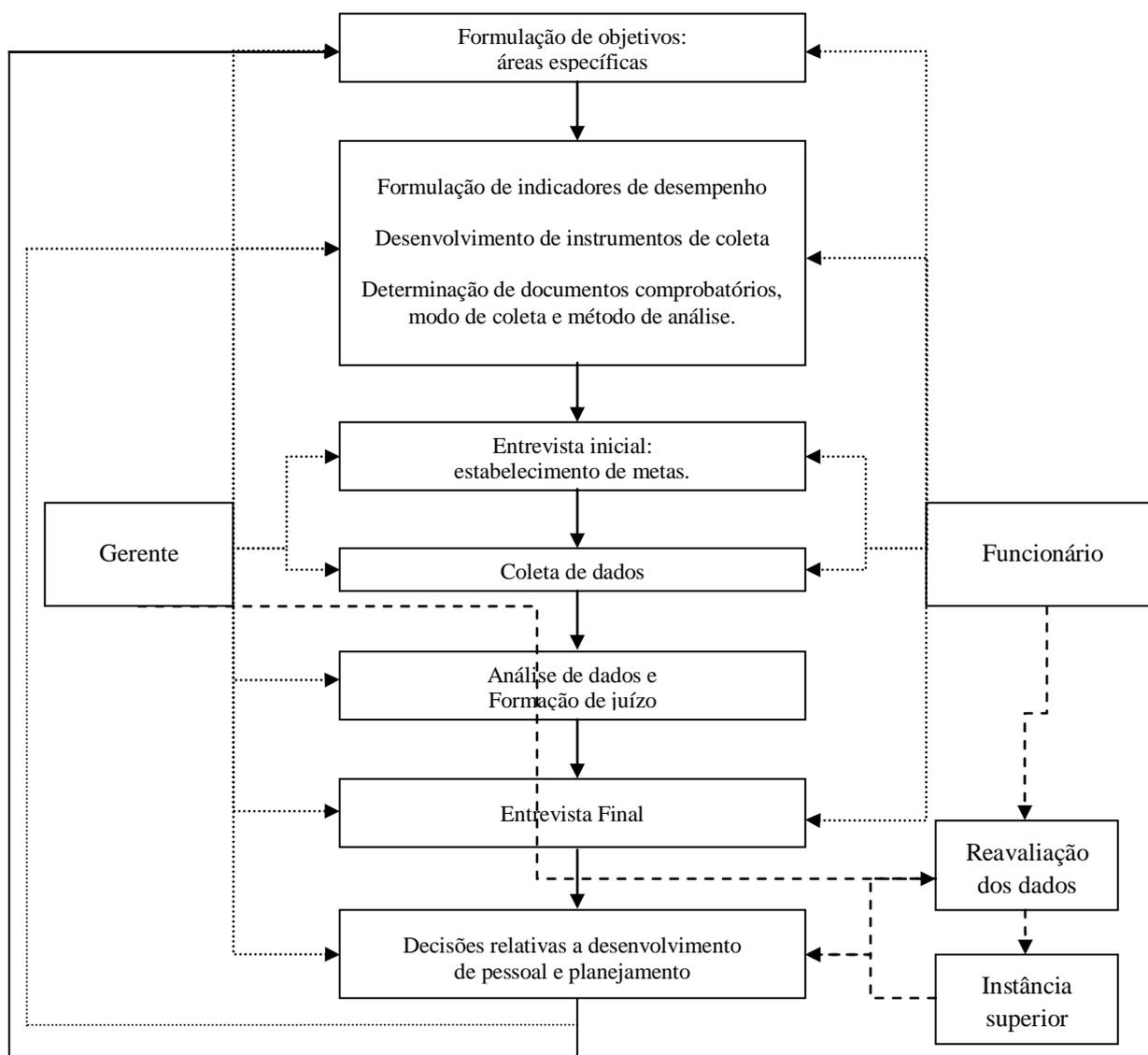
De acordo com Reifschneider (2007), no início do período de avaliação, deve ser conduzida a primeira entrevista, na qual deverão ser determinadas, entre avaliador e avaliado, as metas a serem alcançadas por cada departamento (ou responsável).

Ainda para esse autor, o modo como as informações devem ser avaliadas deve ser determinado antes da coleta de dados, a qual deve ser realizada em período previamente estipulado.

Ao proceder à análise dos dados, as metas alcançadas devem ser comparadas às estabelecidas na primeira entrevista, e durante a entrevista final o avaliado (responsável) deve ser informado do resultado obtido, para que, caso discorde, possa pedir uma reavaliação dos dados pelo próprio avaliador e, se houver, por uma instância superior.

Dessa forma, Reifschneider (2007) apresenta sua percepção, graficamente, de um processo de avaliação de desempenho, como demonstrado a seguir na figura 2 – Processo de avaliação de desempenho.

Figura 2 – Processo de avaliação de desempenho



Fonte: Reifschneider (2007).

Muchinsky (1990), ao afirmar que a possibilidade de conflitos, quando da definição de critérios de desempenho, pode afetar a motivação e a satisfação de funcionários, aponta que esses critérios devem ser: confiáveis, realísticos, representativos, relacionados a outros

critérios, aceitos por analistas de funções e pela alta gestão, consistentes, previsíveis, de baixo custo, mensuráveis, relevantes, não tendenciosos e sensíveis.

Para Muchinsky (1990), também, antes de se definir os indicadores de desempenho é necessário estabelecer: as áreas a serem avaliadas; as fontes de informação; os meios e modo de coleta de dados; os instrumentos de coleta; e o período de coleta, pois a formulação de indicadores mensuráveis de sucesso e a obtenção de dados concretos para a tomada de decisões são os itens que apresentam maior complexidade de definição.

Visando sistematizar essa tarefa, Aspinwall *et al.* (1994, p. 43) sugerem uma série de perguntas que devem ser seguidas no processo de avaliação de desempenho:

1. O que se procura alcançar? - Determinar o propósito específico da avaliação.
2. Que indicadores são apropriados? - Desenvolver uma estrutura que relacione as principais áreas de desempenho e respectivos indicadores.
3. Como se deve coletar e processar os dados? - Determinar instrumentos a serem usados (questionários, entrevistas, bancos de dados) e método de análise.
4. Com que se podem comparar os resultados da avaliação? - Colocar informações em perspectiva: comparar com desempenho em lugares similares, com um período anterior (progresso) e/ou com metas traçadas.
5. Que outras informações podem ajudar a contextualizar os resultados? - Considerar fatores que podem limitar a validade da comparação.
6. Que conclusões legítimas se podem tirar? - Considerar: a) a relevância das informações com o foco da questão; b) se as informações refletem a complexidade da questão; c) se são válidas, isto é, se representam o que devem representar; e d) se são replicáveis, ou seja, se outra pessoa chegaria às mesmas conclusões.
7. Quais ações devem ser tomadas a seguir? - Tomar decisões que conduzam à solução de problemas, de outro modo o processo de avaliação não terá valor.

2.1.1 A avaliação de desempenho no setor público

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento significativo da investigação sobre a utilização de medidas de desempenho no setor público, num modelo de avaliação do desempenho organizacional, assim como as perspectivas a considerar, a sua utilidade, e os fatores que determinam a sua implementação.

No setor público, a avaliação de desempenho tem sido utilizada para fins de controle, tendo como premissa básica o cumprimento dos requisitos legais. Entretanto, de acordo com Mayston (1985), Julnes e Holzer (2001) e Dooren (2005) o principal objetivo da avaliação de desempenho, em qualquer organização, é apoiar o processo de tomada de decisão, bem como, segundo Jackson (1993) permitir o processo de aprendizagem organizacional. Para esses autores, introduzir melhorias na prestação de bens e serviços,

após cada processo de avaliação, é o principal objetivo de um sistema de avaliação de desempenho.

De acordo com a tradição, o desempenho está associado às medidas de eficácia, eficiência e economia, resultantes do aumento das práticas de gestão no setor público e a avaliação de desempenho passa por um maior foco dado às medidas de resultado. Por exemplo, a avaliação de desempenho de serviços de segurança passa pela sua capacidade em conduzir com êxito a sua atividade operacional com os meios disponíveis (eficiência) e, por outro lado, aumentar o nível de segurança da comunidade e reduzir a criminalidade no longo prazo (eficácia).

Cunningham e Harris (2005) e Yetano (2009) mostram como as organizações públicas reconhecem a necessidade de medidas de desempenho a serem incorporados ao planejamento estratégico e estabelecem iniciativas de medição de desempenho como requisitos para o desenvolvimento de planos e, citam como exemplo a Lei de Governo Local (LGA), de 1999, no Reino Unido, a qual institui que o planejamento e a medição devem ser complementares.

Diante dessa necessidade, Liner *et al.* (2001) apontam que Instituições, como o *Urban Institute*, têm destacado a importância de indicadores de desempenho para o planejamento estratégico.

Longo (2007), Pontes (1989) e Lucena (1992) afirmam que deve existir uma interligação entre objetivos estratégicos, intermediários (ou táticos) e individuais de uma organização, sem a qual o processo de avaliação de desempenho será desarticulado, e ligará o individual diretamente ao estratégico, sem reflexão e sem harmonização dos objetivos em nível organizacional.

2.1.2 A avaliação de desempenho no setor público brasileiro

Para Suzuki e Gabbi (2009) e Heinrich (2003), a avaliação de desempenho deve servir ao propósito de ajudar os gestores a entender como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou externos podem limitar ou aumentar a efetividade de sua gestão. Nesse contexto, a avaliação de desempenho serve para melhorar a gestão das ações do governo, dos serviços públicos e das políticas públicas.

Historicamente observam-se três modelos de gestão mais utilizados na administração pública brasileira. O primeiro, patrimonialista, foi o modelo onde o patrimônio privado da família real se fundia com o patrimônio público. O segundo, o burocrático, nasceu com a República criando normas aos procedimentos administrativos, e diferenciando o patrimônio público do privado. O terceiro e último modelo, que vivemos atualmente, é conhecido como administração pública gerencial, o qual exige uma postura empreendedora em todas as áreas do serviço público. Como afirma Bresser Pereira (2007), esse último modelo de gestão ainda é um desafio para a administração pública brasileira, devido às dificuldades de implantação de uma gestão transparente e integradora, com agilidade e eficácia nas ações do Estado, voltadas para resultados em função do cliente, o cidadão, e devido às dificuldades de envolver a participação do cidadão na gestão e na avaliação das políticas públicas.

Segundo Bresser Pereira (2007), o esforço para melhorar o desempenho dos governos passa pela formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com a missão do Estado, especialmente com a prestação de serviços à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. Esse autor afirma, ainda, que a lista de dificuldades que podem interferir na melhoria do desempenho é extensa e conhecida de praticamente de todos que detêm responsabilidades na gestão de serviços públicos. Entretanto, os modelos, sistemas e soluções existem e funcionam há anos no setor privado, e apesar de serem conhecidos de muitos dirigentes dos serviços públicos, não têm sido implantados com a agilidade, qualidade e sucesso que os cidadãos esperam das administrações públicas.

De acordo com Bresser Pereira (2007), para a implantação de modelos de gestão gerenciais devem ser considerados fatores como: direcionamento de desempenho e liderança voltada para o desempenho.

O primeiro fator, o direcionamento do desempenho, está relacionado ao fato das entidades só implementar soluções e ferramentas para gerirem o seu desempenho quando verificam insucesso em sua gestão. Dessa forma, são os direcionamentos de desempenho, que mostram à organização que o seu futuro está em risco e há necessidade de mudança e melhoria. Nos serviços públicos esses direcionamentos do desempenho são provenientes de vários *stakeholders*, por exemplo: o governo, as empresas e os cidadãos.

O segundo, indica que melhorar o desempenho exige, acima de tudo, liderança. Os sistemas e modelos para gerenciar o desempenho são importantes, mas não conseguem por

si só resolver os problemas das organizações. A melhoria do desempenho não pode ser imposta, fundamentada apenas em sistemas, deve ser alinhada com a missão organizacional através de um processo de liderança. Um modelo de gestão forçado e centralizado poderá até funcionar durante algum tempo, em determinado serviço ou departamento, mas as pessoas envolvidas a quem o sistema de desempenho foi imposto não irão considerá-lo útil nem interessante e, mais cedo ou mais tarde, criarão dificuldades ao seu funcionamento.

Ao refletir sobre algumas questões acerca da realidade dos serviços públicos brasileiros, Bresser Bresser Pereira (2007) afirma que a implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor.

Então, é possível comparar as principais diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial, como demonstrado no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Principais diferenças - Administração Pública burocrática e a gerencial

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público;	1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos;
2. Garante cumprimento de responsabilidade;	2. Gera <i>accountability</i> ;
3. Obedece a regras e a procedimentos;	3. Compreende e aplica normas;
4. Opera sistemas administrativos;	4. Identifica e resolve problemas;
5. Concentra-se no processo;	5. Separa serviços e controles; cria apoio para normas; amplia a escolha do usuário; encoraja ação coletiva; cria incentivos; define, mede e analisa resultados;
6. É autorreferente;	6. Orienta-se para resultados;
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços;	7. Foca o cidadão;
8. Satisfaz às demandas dos cidadãos;	8. Luta contra o nepotismo e a corrupção;
9. Controla procedimentos;	9. Evita adotar procedimentos rígidos;
10. Define cargos rígida e fragmentadamente; tem alta especialização.	10. Flexibiliza as relações de trabalho; e
	11. Define indicadores de desempenho.

Fonte: Adaptado de Bresser Bresser Pereira (2007).

Segundo Bresser Bresser Pereira (2007) a questão do controle do desempenho está presente em todas as reformas administrativas que ocorreram no Brasil. E, nesse contexto, a preocupação com a avaliação do desempenho é instituída na Constituição Federal de 1988 com a Reforma Administrativa de 1995, mediante a introdução da figura do contrato de gestão. Com uma visão de um Estado menos intervencionista e mais gerencial, a

preocupação com a melhoria do desempenho se refletiu também na inclusão do princípio de eficiência na administração pública, na criação de novas figuras institucionais (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais) e na eliminação do Regime Jurídico Único, este último visando dotar a administração pública de maior flexibilidade na gestão de recursos humanos.

No caso dos governos estaduais, Abrucio & Gaetani (2006) consideram que fatores, como: a crise financeira, a propagação das ideias da Nova Gestão Pública após 1995 e a disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País impulsionam as reformas, desde a metade da década de 90.

2.2 INDICADORES DE DESEMPENHO

A evolução das metodologias de gestão foi acompanhada de uma crescente necessidade de coletar, tabular e analisar dados a fim de identificar desvios e racionalizar processos e, nesse sentido, os indicadores têm sido utilizados para mensurar o desempenho de inúmeras atividades organizacionais.

De acordo com Oliva e Borba (2004), para o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho, faz-se necessário entender as classificações dos indicadores tratadas na literatura, dentre as quais as mais importantes são: indicadores financeiros e não-financeiros, pois para complementar um sistema de avaliação de desempenho são necessários, além de indicadores financeiros, outros tipos de indicadores não-financeiros; indicadores globais/parciais, sendo os indicadores globais auxiliares da alta administração, e os indicadores parciais orientados para os gestores médios e suas áreas de atuação; indicadores internos/externos, os quais monitoram os ambientes internos e externos da organização, respectivamente; hierarquia organizacional, cujo enfoque é a utilização da estrutura organizacional para definir as relações verticais de uma organização como base para integração dos indicadores de desempenho; e, área de aplicação, na qual há o entendimento de que cada unidade na organização precisa ter seus próprios indicadores de desempenho.

Segundo Rummler & Brache (1992), os instrumentos para a melhoria da qualidade e da competitividade através da abordagem do desempenho das organizações são definidas em três níveis: o nível estratégico da Organização incluindo suas

estruturas e práticas gerenciais; o nível dos processos de produção e administrativos e o nível do trabalho-executor, que diz respeito a cada indivíduo.

Para Graeml (2000), os indicadores de desempenho são informações que registram o comportamento de uma atividade, de uma função ou de toda uma organização. Normalmente, para esse autor, são representados por valores e grandezas mensuráveis, absolutas ou relacionadas, que variam no tempo e/ou espaço.

Kaplan e Norton (1992) ampliaram a importância dos indicadores afirmando que os indicadores servem também para comunicar a estratégia e alinhar os pensamentos e ações dos profissionais das organizações. A avaliação do desempenho pode ser definida como uma técnica de transformação, uma vez que comunica e transforma a informação em juízo valorativo fundamentado.

Cabe acrescentar a importância de que cada indicador seja associado a um responsável (BRASIL, 2009a, p. 58) por sua elaboração, controle e divulgação dos resultados obtidos, para facilitar os processos de comunicação, alteração e evolução do indicador. De modo geral, esse responsável é o gestor do programa, a unidade responsável pela sua execução ou, em última instância, o órgão responsável pelo programa. Também uma descrição pode facilitar a compreensão do indicador e de sua finalidade.

Outros componentes importantes são a periodicidade de produção dos dados e a base geográfica abrangida pelo indicador. Os dados devem estar disponíveis no momento da apuração do indicador, de forma que seja garantida a oportunidade da intervenção do gestor público para corrigir ou alterar uma situação. Portanto, a área de abrangência de um indicador deve ser o “menor nível de agregação geográfica de apuração do índice”, e a unidade de medida na qual o resultado será expresso, deverá consistir em um “padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador” (BRASIL, 2010a, p. 118).

De acordo com Oliva e Borba (2004), para o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho, devem existir no mínimo três etapas: 1) a definição dos indicadores de desempenho; 2) a definição das relações entre eles; e, 3) a fixação de metas de valores para eles, de modo que:

- a) Na primeira etapa, podem ser consideradas duas abordagens tanto de baixo para cima (operacional/estratégico) como de cima para baixo (estratégico/operacional). Naquele caso, os indicadores partem das atividades realizadas na organização e,

neste caso, o foco está nas funções organizacionais e nas responsabilidades de quem executa as atividades.

- b) Na segunda etapa, as relações entre os indicadores podem ser de dois tipos: internas, quando usadas dentro do contexto de uma função, e externas, quando se usa indicadores de diferentes funções.
- c) Na terceira etapa, um sistema de avaliação de desempenho não é caracterizado apenas por um conjunto de indicadores de desempenho, mas também pelos valores que justificam suas diferentes ações. Em relação às metas, estas devem ser negociadas para atender aos objetivos da alta administração, bem como para ser viável à execução por quem operacionaliza as atividades.

Outro aspecto a ser observado, segundo Oliva e Borba (2004), é o cuidado que se deve ter com a atualização dos indicadores após a implantação de um sistema de avaliação de desempenho, bem como a atenção para o fato de que esse sistema deve ser específico, para um momento da realidade da organização, na época da sua definição. Com o decorrer do tempo, quando acontecerem algumas mudanças no ambiente de negócio da organização, esse sistema deve ser formatado para a nova realidade.

Outras características importantes, ainda segundo Oliva e Borba (2004), para um sistema de avaliação de desempenho, são: as medidas de desempenho devem derivar da estratégia de negócio; deve haver uma hierarquia no conjunto das medidas de desempenho; e, as medidas devem refletir todo o ambiente de negócio.

Desta forma, a medida de desempenho deve estar presente em todos os níveis da organização: na alta administração, em nível operacional e nos ambientes interno e externo da organização. Além disso, esses indicadores de desempenho devem permitir a mensuração, análise e aperfeiçoamento dos resultados do negócio da organização, para que os administradores possam alinhar a estratégia e os objetivos ao desempenho global do negócio, como afirmam Oliva e Borba (2004).

No momento da implantação de uma estratégia organizacional é necessário ainda que a empresa equilibre um sistema de gestão coerente e um sistema de avaliação de desempenho adequado à estratégia discutida e divulgada, pois a organização não obterá êxito se não dispuser de instrumentos que auxiliem a análise e a tomada de decisão a respeito do que fazer com os resultados alcançados nesses indicadores.

2.2.1 Indicadores de desempenho no setor público

Segundo Goldsmith e Eggers (2006) e Behn (1995), a mensuração de desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de múltiplos objetivos, tais como a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a motivação dos funcionários.

No entanto, para alguns críticos como Dunleavy e Hood (1994) e Hood (2007), trata-se de uma transposição indevida de um instrumento desenvolvido para a gestão empresarial, gerando graves distorções quando aplicado ao setor público.

Apesar da polêmica, as experiências de mensuração de desempenho e pactualização de resultados têm-se expandido em diversos países e também no Brasil. Diferentes governos vêm enfrentando as dificuldades introduzidas por novas formas de gestão e, dessa forma, têm procurado aperfeiçoar metas e indicadores.

Em pesquisa realizada em sete países, segundo Jann e Reichard (2002), afirmam que a mensuração de desempenho é central nas mudanças em curso, é o pilar de sustentação de duas das três inovações responsáveis pela melhoria de desempenho das organizações públicas: a pactualização de resultados e o orçamento por produto aliado à contabilidade gerencial.

Ainda para esses autores a mensuração de resultados é um instrumento constituinte de um conjunto abrangente de mudanças que incluem a revisão da macroestrutura do Estado e a definição prévia de resultados a alcançar. Essas mudanças são acompanhadas, portanto, de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados.

Ao analisar a pactualização de resultados, no contexto do uso de indicadores de desempenho, Jann e Reichard (2002) fazem referência a dois grupos distintos. Os autores identificam um grupo de defensores da eficiência (ou minimizadores do custo) e o outro, de reformadores em busca da melhoria de desempenho do setor público (maximizadores dos resultados). Para esses autores, o primeiro grupo recorre a mecanismos de punição e recompensas de acordo com o desempenho alcançado; para o segundo, o alvo é o aprendizado baseado em relações de confiança como caminho para alcançar melhores resultados.

Trosa (2001) destaca, ainda, as diferentes visões acerca da mensuração de resultados e seu uso em diversos países. Sua análise é análoga a de Jann e Reichard (2002). Após ter acompanhado a experiência em outros países, Trosa (2001) concluiu que os

resultados são melhores quando as metas são negociadas (e não impostas unilateralmente) e quando as flexibilidades são concedidas tendo metas a alcançar como contrapartida.

2.2.2 Problemas na mensuração do resultado do setor público

À medida que se verifica na literatura a importância da gestão por resultados para a melhoria do desempenho do setor público, também se apresentam as polêmicas e os problemas frequentes associados a essa nova forma de gestão. Tais problemas não têm justificado o abandono do modelo, mas ao contrário, tem levado ao seu aprofundamento, buscando corrigir rotas e superar os obstáculos identificados.

Parte dos problemas relacionados à mensuração de desempenho pode ser atribuída à adoção prematura, ou isolada, apenas deste instrumento, desvinculada a um conjunto de mudanças que devem acompanhá-la e que constituem elementos de uma ampla reforma que deve acontecer na organização pública. Assim, segundo Behn (1995), são grandes as chances de insucesso quando a mensuração de desempenho é adotada sem que os aspectos propostos pela literatura estejam presentes. O grande risco é que a mensuração fique desvinculada do objetivo maior que é a melhoria do serviço público prestado ao cidadão e se torne um fim em si mesmo.

Além da adoção parcial e isolada da mensuração de desempenho, é possível sintetizar as polêmicas em torno da mensuração de resultados em três grupos: a discussão em torno do que mensurar – produtos (*outputs*) ou impactos (*outcomes*); a adoção de sanções positivas e negativas e a vinculação de parte da remuneração individual ao desempenho.

Para Trosa (2001), a mensuração de *outputs* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos, no entanto a preocupação com *outcomes*, ou impactos, permite indagar sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido.

Segundo essa autora, a resposta a esse debate deve ser pragmática: governos devem começar pelos serviços prestados, cuja mensuração é mais fácil, e evoluir em direção aos impactos, por meio da construção da cadeia lógica que liga as ações aos objetivos visados, relacionando impactos, resultados intermediários e ações.

Bouckaert e Balk (1991) ressaltam, também, um conjunto de problemas relativos à medidas de desempenho em organizações públicas, se referindo a esses problemas como “doenças”, e apontam as suas prováveis “curas”. Os autores organizam as “doenças” com

relação a três diferentes aspectos: alegações para não medir o desempenho – quando se alega a impossibilidade de medir; problemas com a percepção das medidas – quando as medidas são percebidas de forma aumentada ou diminuída em relação ao que está se medindo; e problemas relacionados às próprias medidas – quando se mistura diferentes elementos no que se está medindo, ou quando se usa um grande número de medidas, ou quando os dirigentes decidem sozinhos, bem como quando se mede algo diferente do que se pensa estar medindo (em alguns casos, medidas que não contemplam a finalidade da organização).

Outros estudos ressaltam, também, a questão da remuneração variável. A esse aspecto, Perry Engbers e Jun (2009) ressaltam que o sucesso de um sistema de remuneração variável proporcional ao desempenho depende de fatores como transparência na definição de metas, nas regras segundo as quais os funcionários serão avaliados e nas relações entre medidas de desempenho e remuneração.

Jann e Reichard (2001) também relatam problemas referentes a metas pouco ambiciosas e falhas no seu monitoramento, dentre outros problemas frequentes.

Na literatura especializada encontram-se algumas propostas similares ao modelo de Kaplan e Norton, com o intuito de medir a performance de desempenho em organizações, vinculando medidas financeiras com medidas não-financeiras.

Olve *et al.* (2001), ao apresentarem um guia prático para o uso do BSC, citam a existência de propostas alternativas, como o Modelo de Balanced Scorecard de Maisel, que possui relativa similaridade com o BSC de Kaplan e Norton, diferenciando-se do BSC pelo uso da perspectiva de recursos humanos em vez da perspectiva de aprendizagem e crescimento; o Modelo de Pirâmide de Performance de McNair *et al.*, a qual se baseia nos conceitos de administração da Qualidade Total, Engenharia Industrial e relatórios das atividades de uma empresa segmentada em quatro níveis, e possibilita comunicação em 2 vias; e o Modelo Efetivo e Medição da Performance - PEMP de Adans & Robert, no qual o importante é medir o que a organização faz na área externa, área interna, de “cima para baixo” e de “baixo para cima”.

Entretanto, no contexto desta pesquisa, foi abordada a literatura sobre o *Balanced Scorecard* – BSC, tendo em vista que o governo do estado utiliza preceitos do BSC em seu Modelo de Gestão, bem como porque esse instrumento de avaliação de desempenho demonstra maior facilidade de divulgação e implantação nas organizações, em função da sua capacidade de ser flexível e efetivo no alinhamento entre o operacional e o estratégico, como afirmam Olve *et al.* (2001).

2.3 BALANCED SCORECARD – BSC

2.3.1 O *Balanced Scorecard* como instrumento de avaliação de desempenho

As organizações utilizam sistemas relacionando às estratégias organizacionais com indicadores de desempenho e de gestão. Esses sistemas visam fornecer uma rápida visão dos indicadores de desempenho operacionais e financeiros. Um desses instrumentos é o *Balanced Scorecard*, um sistema integrado de gestão estratégica, desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton, em 1992, visando atingir propósitos de curto, médio e longo prazo, integrando as perspectivas organizacionais relevantes.

Para Fischmann e Zilber (2002), uma das dificuldades para operacionalizar o BSC é determinar quais indicadores deverão ser privilegiados e como construir aqueles que evidenciam o que o gestor precisa ver. Muitos destes indicadores são definidos internamente nas próprias organizações, mas outros, para serem calculados, exigem dados e informações externas, provenientes do ambiente próximo ou do ecossistema.

Ainda segundo Fischmann e Zilber (2002), outro desafio é a obtenção das informações, pois envolve a superação de problemas relativos aos sistemas de produção das informações nas organizações, como a impossibilidade de se obter dados relativos a períodos de tempo menores (mensais, semanais e diários). Essas limitações inibem não apenas a eficácia ou a viabilidade de um sistema de indicadores de desempenho, mas a própria gestão estratégica. Também se deve considerar que nas organizações, grande parte dos dados é proveniente dos níveis operacionais, e que, portanto, há um lapso temporal longo entre a coleta dos dados e a produção do conhecimento para tomada de decisão estratégica, de modo que pode haver interferências nesse intervalo de tempo.

Contudo, o BSC visa promover o alinhamento da organização, dos indivíduos e das iniciativas interdepartamentais, de maneira tal que propiciem identificar novos processos para o cumprimento da missão da organização. O sistema aponta os pontos críticos nos processos, possibilitando desta forma que os esforços sejam dirigidos para as áreas que necessitem de maior atenção, evidenciando também as áreas com problemas de desempenho.

Segundo Kaplan e Norton (2002), o BSC é um instrumento gerencial que fornece um modelo para estruturar e implementar a gestão de desempenho em todos os níveis da organização e integra os objetivos, as iniciativas e as medições com a estratégia da

entidade, através de quatro perspectivas: do Cliente; dos Processos Internos; do Aprendizado e Crescimento; e Financeira, como estudadas a seguir.

O *Balanced Scorecard* – BSC, de acordo com Kaplan e Norton (1992), surgiu a partir de um estudo intitulado “*Measuring Performance in the Organization of the Future*”, em 1990, o qual fora patrocinado pelo Instituto Nolan Norton, Unidade de Pesquisa da KPMG Consulting Inc.

O referido estudo foi realizado com a participação de diversas empresas motivado pelo pensamento de que os métodos, então, existentes para avaliação de desempenho organizacional, com base em indicadores contábeis e financeiros estavam se tornando obsoletos e, dessa forma, prejudicavam a capacidade das organizações criarem valores econômicos futuros.

O *Balanced Scorecard* - BSC é um instrumento de avaliação de resultados e desempenho, baseada em dados financeiros e não financeiros, e que auxilia a gestão estratégica de uma organização na busca do atendimento de seus objetivos e metas, da consecução de sua missão.

Em geral, as organizações utilizam o *Balanced Scorecard* (BSC) como instrumento de medição de desempenho e como base para o seu sistema de gestão. Como afirmam Martins e Costa Neto (1998), o BSC proporciona uma forte liderança interna, e proporciona à organização a possibilidade de elaborar uma estratégia de alto nível, na qual os gestores são julgados pela capacidade de identificar, cultivar e explorar as competências da entidade.

Assim, as entidades devem ser flexíveis, possuindo uma visão sistêmica, analisando itens como a comunidade, os fornecedores, o sistema financeiro, a tecnologia e, principalmente, os clientes ou cidadãos, e a sua estratégia deve descrever como ela pretende criar valor aos seus clientes e cidadãos. E para isso, constata-se que o BSC é uma poderosa ferramenta gerencial, que exerce grande impacto na estratégia organizacional como afirmam Kaplan e Norton, (2002). Segundo esses mesmos autores, o BSC não tem sido utilizado apenas como um sistema de indicadores, mas também como um novo sistema de gestão estratégica, que, combinado com as perspectivas, contribui para alinhar os objetivos estratégicos de longo prazo com as ações de curto prazo.

Outra grande vantagem do BSC é conseguir reunir num único relatório gerencial, elementos aparentemente desconexos, como, por exemplo: desenvolver a orientação aos clientes, abreviar os tempos de resposta, melhorar a qualidade dos serviços prestados,

ênfatizar o trabalho em equipe, reduzir o tempo de novos projetos e gerenciar em longo prazo, como afirmam Kaplan e Norton (2002).

Para Peters (1987), a decisão baseada em indicadores financeiros, sem levar em consideração os ativos intangíveis, como satisfação dos clientes, capacitação dos funcionários e outros, seria comprometida e imprecisa.

O BSC é, portanto, um sistema gerencial que traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto de medidas de desempenho, que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica.

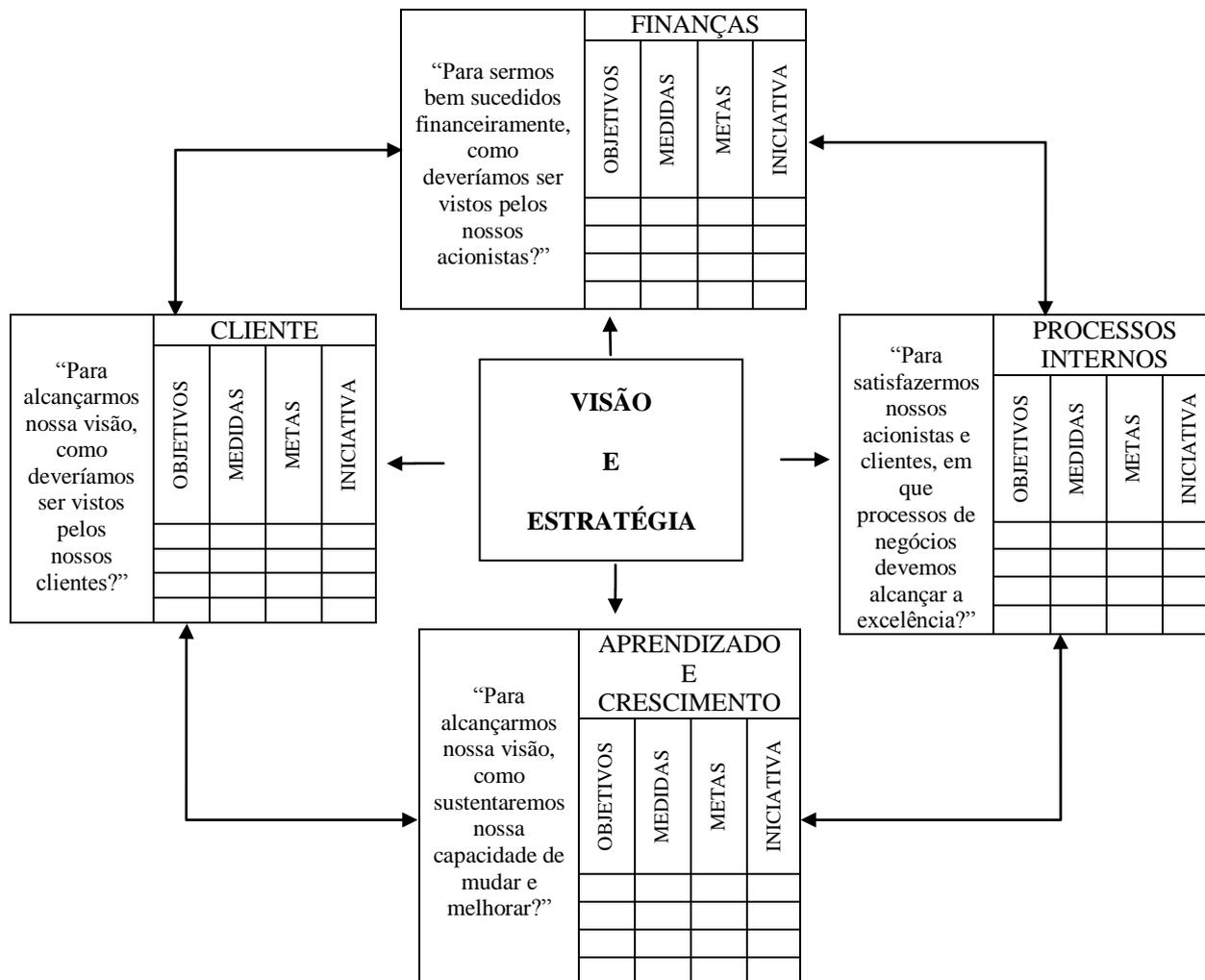
Segundo Steele (2001), o BSC é um sistema de medição a partir do qual as organizações estabelecem seus objetivos estratégicos em todos os níveis da organização com ações relacionadas a cada objetivo.

Sem desprezar os indicadores financeiros, o BSC agrega indicadores não-financeiros e inclui os vetores de desempenho desses objetivos, permitindo aos gestores examinar o passado, projetar o futuro e adotar as medidas corretivas necessárias.

Segundo Kaplan e Norton (1992), vetores de desempenho representam indicadores que atestam uma real possibilidade de que os resultados esperados serão atingidos.

Para esses autores, as medidas financeiras e não-financeiras devem fazer parte do sistema de informações para funcionários de todos os níveis da organização, de modo que a adoção o BSC para medir o desempenho dos processos gerenciais críticos pode ser utilizada para viabilizar os processos gerenciais críticos, tais como: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; comunicar e conectar a estratégia a toda a empresa; planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; melhorar o feedback e aperfeiçoar o aprendizado estratégico.

O BSC não deve, portanto, ser visto como um conjunto de indicadores de desempenho, mas como um sistema gerencial que auxilia as organizações e seus gestores a traduzirem sua missão e estratégia em objetivos específicos e ações concretas alinhadas à missão da organização. Da missão da organização e da estratégia derivam as medidas e os objetivos do *Scorecard*, os quais focalizam o objetivo da organização sob quatro perspectivas: financeira; do cliente; dos processos internos; e de aprendizado e crescimento, como demonstrado na figura 3 a seguir:

Figura 3 – Estrutura do *Balanced Scorecard* - BSC

Fonte: Kaplan e Norton (1992).

Segundo Rolph (1999), o primeiro passo para o desenvolvimento e a implantação de um BSC deve ser dado pelos gestores do mais alto escalão da Organização. Cabe a esses gestores traduzir a visão, a missão e a estratégia organizacional. No entanto, o fato de o primeiro passo na concepção de um BSC ser dado por esses gestores, num processo “*top-down*”, isso não quer dizer que o BSC deva ser um sistema gerencial verticalizado com estrutura rígida. A visão permitirá visualizar a situação futura desejada; a missão esclarecerá qual a atividade fim organizacional; e deverá ser traduzida em objetivos estratégicos, com o estabelecimento de metas e vetores de desempenho ligados às perspectivas do *Scorecard*. Assim, os gestores poderão observar, além das estratégias traduzidas em ações, as relações de causas e efeitos que demonstram como os objetivos

determinados fazem parte de uma corrente de eventos que guiam as unidades de negócios para a consecução dos objetivos da organização.

Após a definição da missão da organização, deverão ser estabelecidas metas para as áreas: financeira; de clientes; de processos internos; e de aprendizado e crescimento.

2.3.2 Características basilares do BSC

2.3.2.1 Comunicação dos objetivos e das medidas estratégicas

Os objetivos e as medidas estratégicas devem ser transmitidos para toda organização, de modo que todos os funcionários, em todos os níveis da organização, conheçam as estratégias da organização.

Segundo Kaplan e Norton (1997), é importante que todos que compõem uma organização estejam cientes de quais são os objetivos a serem alcançados e quais as medidas estratégicas devem ser implementadas. Assim, segundo Kaplan e Norton (2002), o BSC assegura que a entidade fique alinhada e focalizada na implementação da estratégia de longo prazo, proporcionando base para o gerenciamento das entidades na era da informação. Desta forma, o BSC estende a visão básica da alta Administração para toda a estrutura através de relações de causa e efeito, e mede apenas o que realmente importa através de indicadores quantificáveis, possibilitando avaliar sistematicamente o quanto a estrutura, e cada uma de suas partes, está atingindo os objetivos propostos.

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 86):

Na conclusão do processo de comunicação e associação dos objetivos, todos na empresa devem ter adquirido uma clara compreensão das metas de longo prazo da unidade de negócios, bem como da estratégia adequada para alcançá-las. (...) E todos os esforços e iniciativas organizacionais estarão alinhados com os processos de mudanças necessários.

Ainda segundo Kaplan e Norton (1997), uma divulgação ampla das metas e dos objetivos estratégicos organizacionais é importante em dois aspectos: participação e comprometimento. À medida em que há a comunicação, em todos os níveis da organização, é importante, também, que todos tenham a oportunidade de discordar, concordar ou sugerir mudanças. Com essa participação, espera-se que haja um comprometimento natural dos colaboradores da organização.

De acordo com Campos (1992) a visão da organização deve ser difundida por toda a organização para que seja compreendida e que receba apoio de todos, de modo que haja um consenso quanto à direção a ser seguida, proporcionando melhores condições de tomada de decisões pelos gestores.

Para Rolph (1999), uma dos principais benefícios do BSC é a sua capacidade de estabelecer um sistema de comunicação entre os executivos da alta gestão e os trabalhadores da linha de frente, que são corresponsáveis pelo atingimento dos objetivos da organização.

Vale ainda ressaltar a necessidade de um monitoramento constante sobre os vetores de desempenho, e não apenas sobre os resultados. Segundo Kaplan e Norton (1997), esse acompanhamento é fundamental para que haja o “aprendizado de circuito duplo”, pois os gestores podem perceber se as metas foram atingidas, bem como se as premissas definidas continuam válidas. Caso contrário, poderão adotar rapidamente alterações e correções nas estratégias que adotaram.

Esse processo de *feedback* e aprendizado estratégicos fomentará o primeiro processo crítico gerencial: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia, formando um ciclo no qual haverá uma melhoria contínua dos vetores de desempenho, que perpassam as perspectivas do BSC.

2.3.2.2 Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas

Planejar e definir metas são atividades que cabem aos altos executivos de uma organização. Essas metas precisam ser ousadas, pois elas deverão representar uma descontinuidade no desempenho de uma unidade de negócios. De acordo com Kaplan e Norton (1997), descontinuidade no desempenho significa alcançar um desempenho superior aos obtidos anteriormente. Desta forma, o BSC induz a organização a realizar mudanças, afinal metas financeiras ousadas requerem da organização melhores desempenhos no atendimento a clientes, nos processos internos, bem como na perspectiva de aprendizado e crescimento.

Após o estabelecimento das metas, faz-se necessário alinhar as iniciativas estratégicas aos objetos definidos pela organização.

Para obter a consecução dos objetivos da organização, segundo Kaplan e Norton (1997), é necessário criar condições visando garantir o atingimento das metas, assim de nada adiantará a definição de objetivos ousados, se não forem adotadas medidas pela organização que garantam a consecução dos objetivos. E essa adoção de medidas cabe aos

altos executivos, os quais deverão providenciar a infraestrutura e os recursos necessários para a transformação.

Assim, aspectos como tempo de resposta, satisfação do cliente e qualificação dos funcionários deverão estar inclusos nos pontos a serem observados pelos gestores da organização.

Kaplan e Norton (1997) recomendam, ainda, que organização estabeleça seus referenciais de atuação e obtenção de resultados através de práticas de *benchmarking*, visando superar os próprios desempenhos atuais.

Nesta fase, portanto, de planejamento, é necessário quantificar os resultados pretendidos em longo prazo, bem como identificar os mecanismos e os recursos necessários ao seu atingimento. Desta forma, o BSC proporciona, segundo Kaplan e Norton (1997), a criação de referenciais de curto prazo que servirão de base para monitorar o curso das ações e dos resultados parciais, permitindo que ações corretivas sejam implementadas oportunamente. Os mesmos autores alertam, ainda, para que os objetivos estabelecidos sejam claros e compreensíveis a todos os funcionários da organização.

2.3.2.3 Perspectiva do Cliente

Os indicadores de desempenho dos clientes verificarão, dentre outros aspectos os resultados da satisfação dos clientes (ou cidadãos), e descrevem como a entidade criará valor diferenciado e sustentável para os clientes-alvo.

Assim, segundo Kaplan e Norton (2002), o interesse dos clientes tende a enquadrar-se em cinco categorias no que se refere aos atributos do produto e/ou serviço: prazo, qualidade, disponibilidade, seleção e funcionalidade.

Como exemplos de indicadores, Kaplan e Norton (2002) e Niven (2005) citam os seguintes: índice de satisfação do cliente; número de reclamações do consumidor; tempo de resposta ao pedido do cliente; e outros.

2.3.2.4 Perspectiva dos Processos Internos

Os indicadores dos processos internos da empresa medem os processos organizacionais que exercem o maior impacto sobre a satisfação do cliente e identificam suas competências essenciais e as tecnologias críticas.

Nessa perspectiva, deve-se saber em quais processos a empresa precisa alcançar a excelência e se destacar para satisfazer o cliente. Assim, os processos internos devem cumprir dois componentes vitais da estratégia: produzir e fornecer valor para os clientes, melhorar os processos e reduzir os custos à dimensão de produtividade.

Assim, Kaplan e Norton (2002) e Niven (2005) citam os seguintes exemplos de indicadores: envolvimento comunitário; tempo de atendimento ao pedido do cliente; e redução do desperdício.

2.3.2.5 Perspectiva de Aprendizado e Crescimento

Os indicadores de aprendizado e crescimento identificam a infraestrutura que a entidade deve construir para gerar crescimento e melhoria no longo prazo, e segundo Kaplan e Norton (2002) eles provêm de três fontes principais: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais, os quais podem se encontrar em constante mutação.

Assim, essa perspectiva trata das habilidades dos empregados, da capacidade de aprendizado organizacional e de como a empresa será capaz de alcançar o sucesso futuro, de acordo com Kaplan e Norton (2002) e Rampersad (2004).

Segundo Kaplan e Norton (2002), sob essa perspectiva, os ativos intangíveis permitem que a entidade: desenvolva relacionamentos com os clientes; produza bens e serviços customizados de alta qualidade a preços baixos; mobilize as habilidades e a motivação dos funcionários para melhoria contínua de processos, qualidade e tempos de resposta; e utilize tecnologias de informação, banco de dados e sistemas.

Como exemplos de indicadores, Kaplan e Norton (2002) e Niven (2005) citam: investimento em treinamentos externos de servidores; número de sugestões de funcionários; índice de satisfação dos funcionários; e produtividade do funcionário.

2.3.2.6 Perspectiva Financeira

Essa perspectiva monitora se a estratégia da empresa está contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros.

Desta forma, as medidas financeiras além de definirem o desempenho financeiro esperado da estratégia, servem de meta principal para a definição dos objetivos e medidas das outras perspectivas do scorecard.

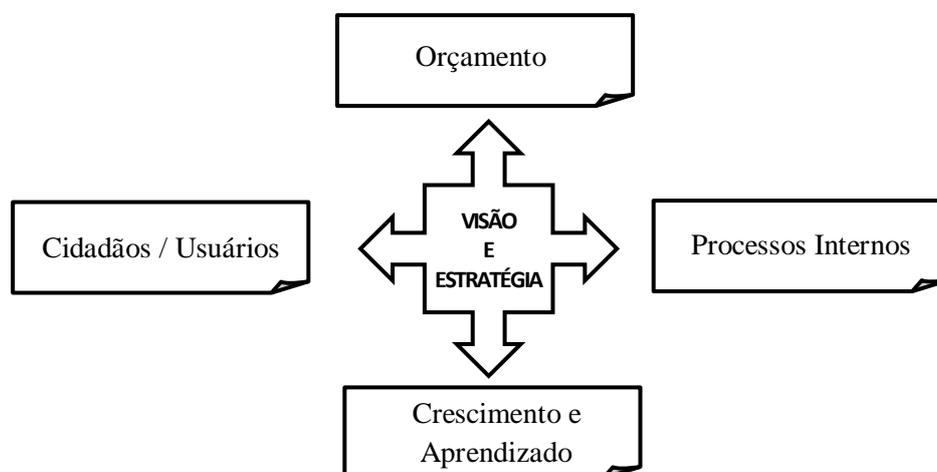
Segundo Kaplan e Norton (2002), nesta perspectiva, as entidades observam dois aspectos: receita e produtividade. Assim, a primeira irá refletir nas outras perspectivas, no sentido de analisar as fontes de receita e a ampliação do relacionamento com os clientes existentes. Já a produtividade refletirá na busca da execução eficiente das atividades operacionais em apoio aos clientes atuais, podendo incluir, também, a redução de custos.

2.3.3 O *Balanced Scorecard* no setor público

O *Balanced Scorecard* (BSC) ganhou ampla aceitação como uma ferramenta útil de gestão de desempenho para as organizações empresariais como afirmam, Kald e Nilsson (2000), Malmi (2001), Rigby (2001), Brignall (2002) e Hallman (2005).

Inicialmente, o BSC foi proposto como uma ferramenta de medição multidimensional de desempenho, baseada no pressuposto de que relações causais existentes entre suas quatro dimensões, como demonstrado abaixo na Figura 4, mas seu foco logo mudou para a gestão de desempenho.

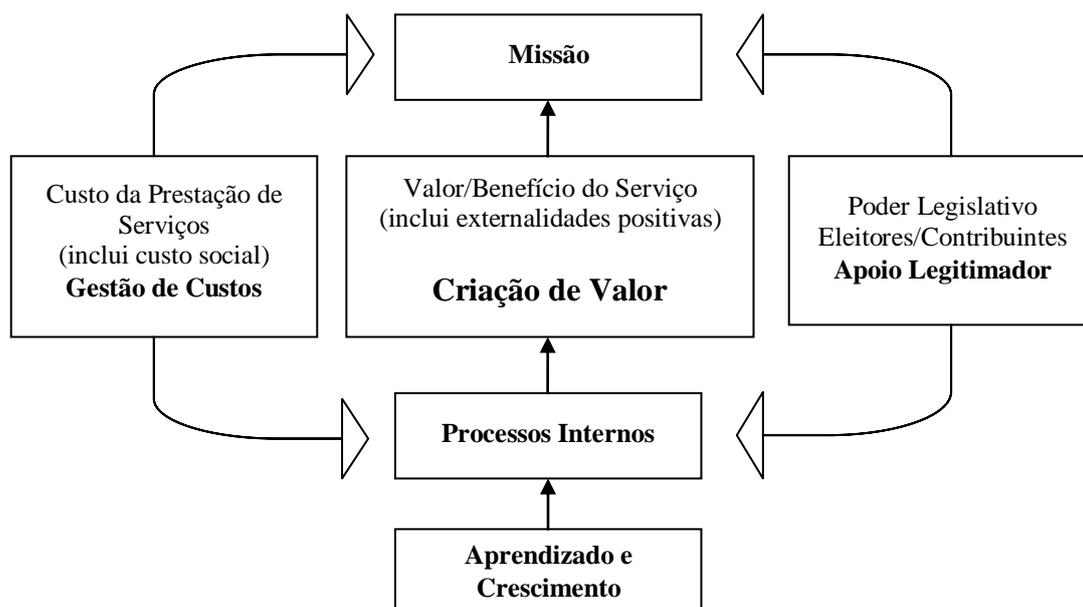
Figura 4 – Perspectivas do BSC para a gestão no Setor Público.



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e Niven (2005).

Kaplan e Norton (2002) propuseram uma estrutura de BSC para órgãos públicos e entidades sem fins lucrativos destacando a missão da entidade como sendo o enfoque que se deve buscar atingir e também afirmaram existir três perspectivas de alto nível nessas organizações: (1) gestão de custos; (2) criação de valor; e (3) apoio legitimador, conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 - Perspectiva do BSC para órgãos do setor público



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2002).

Em 1992, Kaplan e Norton já argumentavam que os gestores não devem se concentrar apenas em medidas financeiras na tomada de decisões, mas também em critérios não financeiros.

De acordo com Alford (2009), tanto as organizações do setor público quanto as do setor privado são encarregadas de produzir valor para os interessados, implantar recursos e capacidades, contudo diferem na natureza do valor, recursos, capacidades e ambientes organizacionais, com implicações para a estratégia e sua implementação. O setor público é um setor específico, com preocupações próprias, que o tornam distinto do setor privado, pois enquanto o setor privado tem como objetivo maximizar lucros, o setor público é direcionado às necessidades da sociedade e à melhoria do bem-estar público.

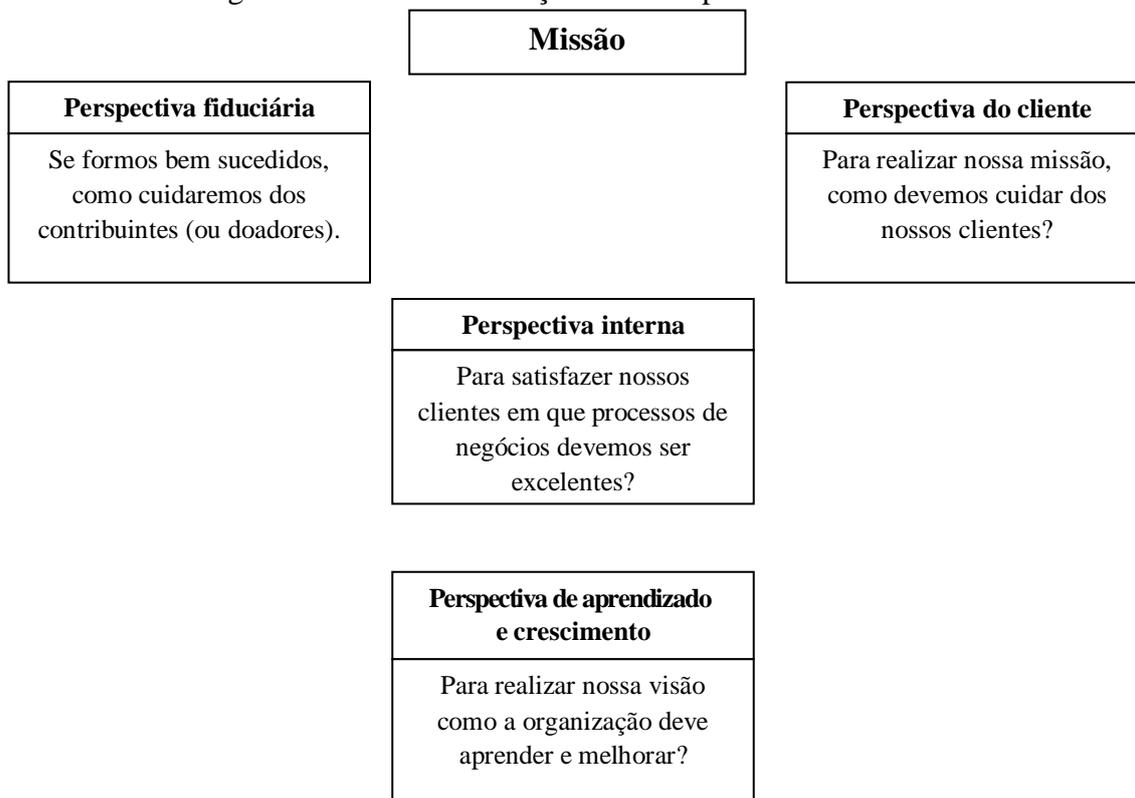
No entanto, segundo Broadbent e Guthrie (1992) o setor público é menos flexível para mudanças na cultura organizacional; é um ambiente sujeito aos princípios constitucionais que envolvem planos políticos e orçamentos; e mesmo estando sujeito a restrições orçamentárias, necessita aumentar seus padrões de eficiência e eficácia.

O alinhamento e o desenvolvimento de um plano estratégico para o setor público utilizando o BSC, com base na referida diferença entre os setores público e privado, leva a uma redefinição hierárquica das perspectivas originais de Kaplan e Norton.

Na Figura 6 a seguir, é apresentado um modelo de criação de valor para o setor público e para entidades sem fins lucrativos. Embora o modelo a seguir seja estruturado de

modo semelhante ao setor privado, os modelos para as organizações do setor público e entidades sem fins lucrativos se diferenciam pelo fato de essas organizações serem comprometidas com objetivos de relevância social, o que representa a essência da missão das entidades públicas.

Figura 6 – Modelo de criação de valor para o Setor Público



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2002).

No setor público, a perspectiva financeira não deve ser o objetivo, mas um aspecto que deve ser observado e otimizado. Niven (2005) afirma que o setor público não tem o desempenho financeiro como objetivo principal, mas como um recurso muito limitado pelo qual a missão deverá ser cumprida.

Kaplan e Norton (2002) recomendam às entidades públicas inserirem no topo dos *scorecards* objetivos de longo prazo identificados com os propósitos da instituição, tais como: redução da pobreza, redução do analfabetismo ou melhoria do meio ambiente. Logo em seguida os objetivos imediatos devem ser orientados para a consecução desses objetivos de alto nível.

A visão e a missão devem representar a função de topo no sistema, com a perspectiva do cliente/usuário ocupando a posição de liderança e estruturação da organização, tornando-se o elemento que define a área de operação, à qual deve ser dada grande importância por se referir às necessidades da sociedade como afirma Niven (2005). Para esse autor o

desenvolvimento de causa-efeito pode ser traduzido da seguinte forma: a perspectiva financeira fornece os meios necessários para o crescimento do capital humano, produtividade, capacidade de organização, e informações na perspectiva de aprendizado e crescimento, o que, por sua vez, produz o trabalho necessário para o sucesso com os fatores críticos da perspectiva dos processos internos e, finalmente, a perspectiva do cliente.

Devidamente reestruturado, Kaplan e Norton (2002), e Niven (2005) argumentam que o BSC pode servir a um duplo papel em contextos do setor público: como um instrumento de medição para orientar o desempenho; e como um meio de aumentar a responsabilidade democrática e de responsabilidade. Esta visão é apoiada por Forgione (1997), Aidemark (2001) e Bilkhu-Thompson (2003) que sugerem que o BSC tem utilidade no setor público, devido à sua multidimensionalidade em capturar os aspectos não-financeiros de desempenho, e sua identificação com um número limitado de *Key Performance Indicators - KPIs* (indicadores-chaves) que fornecem uma clara estratégia para alcançar os objetivos organizacionais, apesar da complexidade do ambiente operacional do setor público apontada por Chow-Chua e Goh (2002).

Poucos estudos examinaram como a adaptação do modelo BSC padrão funciona na prática, no setor público, e se a ausência de claros objetivos financeiros representa um desafio para a aplicação do BSC para gestão do desempenho no setor público. No entanto, pesquisadores como Arnaboldi e Lapsley (2004), e Pidd (2005) expressaram reservas sobre a eficácia das adaptações de ferramentas de gestão, como o BSC em contextos complexos como no setor público. Griffiths (2003) identificou problemas ao demonstrar as relações causais em BSC's do setor público, e afirmou que a adaptação do BSC não é fácil, na prática, e pode afetar o potencial de gestão de desempenho.

Embora tenha havido menos estudos de aplicações do BSC no setor público, evidências recentes sugerem que o uso do BSC no setor público tem se reunido com vários graus de sucesso, como afirma Niven (2005).

No entanto, as razões para o sucesso ou fracasso do BSC no setor público não têm sido examinadas. Entretanto, alguns estudos, como os de Radnor e Lovell (2003), Chan (2004) e Yeung e Connell (2006) identificaram fatores que os profissionais percebem como fundamentais para o sucesso da implementação do BSC no setor público.

Nesses estudos foram identificados como fatores de sucesso: comprometimento da alta direção; ênfase na excelência do desempenho, um BSC simples; estratégia organizacional e metas claras. E como principais razões para o insucesso (ou para a não

implementação): sistemas de informação inadequados, a incerteza sobre a escolha de KPIs adequados, e resistência organizacional para mudar.

No entanto, muitas dessas razões sugeridas para um insucesso do BSC em organizações do setor público não são específicas, uma vez que poderiam ocorrer igualmente no setor privado. Há, portanto, uma lacuna de conhecimento em relação aos fatores que impedem (ou dificultam) a implementação do BSC especificamente no setor público.

Além disso, algumas áreas do setor público foram examinadas mais do que outras. Na área da saúde, por exemplo, estudos de implementação do BSC foram realizados em uma variedade de países, incluindo o Reino Unido, Canadá, EUA, Austrália, Suécia, Holanda, Singapura, Afeganistão, e Nova Zelândia, como vemos nos estudos de Chang, Lin e Northcott (2002), Chow-Chua e Goh (2002), Zelman *et al.* (2003), Chan (2004), e de Aidemark (2001).

Outros resultados positivos são apontados em estudos anteriores, sobre BSC no setor público, como em Kloot e Martin (2000), Chan (2004) e Niven (2005), tais como: clarificar os objetivos estratégicos; integrar objetivos em todos os departamentos; e a criação de medidas de desempenho dentro de um contexto mais estratégico, complementando as medidas financeiras.

No entanto, também é possível observar que as implementações do BSC em governos locais tem enfrentado desafios, tais como: sistemas de informação pobres, medidas insuficientes, e problemas com a definição dos clientes e suas necessidades, como afirmam McAdam e Walker (2003), Wisniewski e Olafsson (2004).

Para verificar a aderência à do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco a literatura, foram observadas, também, as seguintes referências apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Aspectos investigados e referências

Aspectos da literatura observados nesta pesquisa	Referências
1. Percepção do objetivo estratégico: Pacto Pela Educação.	Osório (2003), Silva (2002), Ghelman (2006), Melo (2009), Kaplan e Norton (2000), Santos (2008) e Gomes (2006).
2. Verificação de dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor.	Osório (2003), Neely e Bourne (2000), Melo (2009), Kaplan e Norton (2000), Santos (2008) e Gomes (2006).
3. Participação, flexibilidade e comunicação dos gestores (<i>feedback</i>)	Osório (2003), Silva (2002), Kaplan e Norton (1997), Gomes (2006).
4. Fluxo de informações para elaboração dos indicadores	Osório (2003), Silva (2002), Santos (2008) e Kaplan e Norton (1997).
5. Metas e bonificações	Osório (2003), Gomes (2006) e Kaplan e Norton (2000).
6. Práticas de <i>benchmarking</i>	Silva (2002), Ghelman (2006), Melo (2009) e Kaplan e Norton (2000).

3 METODOLOGIA

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODO

Entendendo o método como um procedimento mais geral, abrangente e amplo, e percebendo que este (o método) é o ordenamento que deve ser dado aos diversos processos necessários ao alcance de um objetivo ou resultado desejado, como afirma Andrade (2004), este trabalho foi desenvolvido através de um estudo de caso, como modalidade de pesquisa qualitativa.

Assim, com o objetivo de investigar um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto na vida real, esta pesquisa utilizou as proposições teóricas previamente desenvolvidas para conduzir a coleta e análise de dados. Nesta pesquisa estudou-se, portanto, o uso de indicadores de desempenho no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, tendo por base o que preconiza a literatura sobre indicadores de desempenho.

Dessa forma, esta pesquisa foi realizada através de um estudo de caso único, pois encontrou fundamento lógico num caso decisivo para testar a teoria formulada, como afirma Yin (2005).

Os argumentos mais comuns utilizados pelos críticos dos estudos de caso amparam-se na suposta falta de rigor metodológico, em possíveis influências do investigador, em pouca base para generalizações e na sua extensão, tendo em vista que demanda muito tempo para serem concluídos.

Em resposta a essas críticas, Yin (2005) argumenta que há várias maneiras de evidenciar a validade e a confiabilidade de um estudo de caso. A impossibilidade de generalizações estatísticas não deve ser argumento convincente, para colocar em dúvida a validade de um estudo de caso.

A fim de transpor essas limitações, foram observados os preceitos metodológicos descritos por Yin (2005), para a realização deste estudo de caso, assim como, foram realizadas análises em observância à literatura especializada que versa sobre indicadores de desempenho.

Para suprir possíveis pontos fracos, esta pesquisa utilizou, dentre as principais fontes de evidências elencadas por Yin (2005), a análise de documentos, e de registros em arquivos, a observação direta, bem como a entrevista, para que essas fontes de evidências se

complementassem através de um encadeamento entre elas e estabelecessem validade e confiabilidade às conclusões obtidas.

Essa triangulação dos dados, apontada por André (2005), Yin (2005) e Martins (2008), constitui-se como procedimento fundamental à validação desta pesquisa, tendo em vista que a confiabilidade de um estudo de caso será garantida pela utilização de várias fontes de evidências, pois a convergência de resultados advindos de fontes distintas oferece maior grau de confiabilidade ao estudo.

Para o encadeamento das fontes de evidências utilizadas nesta pesquisa, inicialmente foram analisados documentos produzidos pela gestão do governo do estado de Pernambuco, que identificaram as diretrizes e os valores organizacionais, e também documentos que demonstraram o planejamento realizado pelos gestores para o estabelecimento e alinhamento das metas do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

Através da análise documental foram coletados dados acerca do processo de utilização de indicadores de desempenho; foram identificadas as pessoas envolvidas nesse processo; assim como, foram identificados o mapa estratégico e as perspectivas do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, a fim de analisar a aderência do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco à literatura.

Procedeu-se, em seguida, à observação direta das informações obtidas através da análise documental, na qual foi possível verificar desde a inserção de dados em sistema próprio da Secretaria Estadual de Educação – SEE, o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, até a realização de reuniões de monitoramento e *feedback* dos resultados obtidos pelos gestores, realizadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG do governo do estado de Pernambuco.

Dessa forma, a análise documental e a observação direta realizadas subsidiaram a aplicação de entrevistas semiestruturadas a representantes da SEPLAG, responsáveis pela gestão dos resultados na SEE, com as quais foi possível verificar a percepção de quem avalia a gestão; bem como, a representantes da SEE, com os quais foram verificadas as percepções dos gestores avaliados no Pacto pela Educação – PPE, do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

As entrevistas, assim, contemplaram representantes da gestão do governo do estado que direta, ou indiretamente, participaram da implantação, bem como participam do monitoramento dos indicadores de desempenho estabelecidos no PPE.

Obtidas as fontes de evidências, procedeu-se à análise dos dados a fim de verificar se os gestores do governo do estado de Pernambuco observam a literatura para o uso de indicadores de desempenho no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

Vale ressaltar que esta pesquisa não objetivou analisar os resultados obtidos pela atual gestão do governo do estado, mas tão somente verificar a observância da literatura para uso de indicadores de desempenho no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

A análise das fontes de evidências obtidas nesta pesquisa, portanto, teve por base a literatura sobre indicadores de desempenho quanto aos seguintes aspectos: alinhamento do planejamento estratégico com os orçamentos do governo do estado; participação dos gestores no uso dos indicadores de desempenho; fluxo de informações produzidas a partir dos indicadores; comunicação dos resultados obtidos pelos gestores; melhoria do *feedback* e do aprendizado; bem como, estabelecimento de metas para a gestão, e concessão de recompensas quando essas metas são alcançadas.

3.2 O ESTUDO DE CASO

3.2.1 O objeto de estudo de caso

Foi realizado estudo de caso no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, em 2013. Esse Modelo é uma proposta formatada pelo governo do estado de Pernambuco, que tem por base uma gestão regionalizada com foco em resultados. Com esse modelo, os gestores de Pernambuco adaptaram práticas empresariais à gestão governamental, dentre as quais se destacam a definição de eixos estratégicos e a avaliação permanente e a medição de resultados.

Tendo como principal característica, a participação democrática, objeto inclusive de premiação internacional na Organização das Nações Unidas – ONU, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco visa garantir a execução do planejamento estratégico estadual, bem como permitir o acompanhamento e o controle das ações do Estado.

Com uma política estabelecida através de compromissos firmados entre os gestores, com foco em resultados, o governo de Pernambuco estabeleceu “Pactos” em áreas estratégicas de sua gestão, como na saúde, na educação e na segurança: o Pacto Pela Saúde; o Pacto Pela Educação; e o Pacto Pela Vida, respectivamente.

Esta pesquisa foi delimitada, ainda, à área estratégica de educação do governo do estado de Pernambuco, tendo, portanto, sido realizada na Secretaria de Educação, em adjacência à Secretaria de Planejamento e Gestão.

3.2.2 Seleção do objeto de estudo de caso

Devido à amplitude do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco esta pesquisa teve seu objetivo delimitado à área de educação, por questão de viabilidade.

Passou-se, portanto, a verificar a estrutura organizacional da Secretaria de Educação – SEE, do estado de Pernambuco, para definir o procedimento metodológico desta pesquisa.

Observou-se que a SEE é dividida em Gerências Regionais, sendo um total de 17, de modo que as mesmas não coincidem com quaisquer divisões geográficas do estado de Pernambuco, conforme demonstrado a seguir na Figura 7.

Figura 7 - Mapa das Gerências Regionais de Educação no estado de Pernambuco



GERÊNCIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO

01 - Recife Norte	10 - Agreste Centro Norte (Caruaru)
02 - Recife Sul	11 - Agreste Meridional (Garanhuns)
03 - Metropolitana Norte	12 - Sertão do Moxotó-Ipanema (Arcoverde)
04 - Metropolitana Sul	13 - Sertão do Alto Pajeú (Afogados da Ingazeira)
05 - Mata Norte (Nazaré da Mata)	14 - Sertão do Submédio São Francisco (Floresta)
06 - Mata Centro (Vitória de Santo Antão)	15 - Sertão do Médio São Francisco (Petrolina)
07 - Mata Sul (Palmares)	16 - Sertão Central (Salgueiro)
08 - Litoral Sul (Barreiros)	17 - Sertão do Araripe (Arapipina)
09 - Vale do Capibaribe (Limoeiro)	

* FRONTEIRAS DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO MARCADAS EM PRETO

Fonte: SEE (2013).

Visando atenuar as críticas realizadas ao método de estudo de caso, foram adotados critérios objetivos para identificar a amostra da pesquisa. Nesse sentido, foi selecionada, para estudo, a Gerência Regional Metropolitana Norte, a qual possui o maior número de escolas do estado de Pernambuco, conforme demonstrado no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Quantidade de escolas/Gerências Regionais de Educação – GRE

GRE	Qtd. escolas	Jurisdição
Metropolitana Norte	109	Abreu e Lima, Araçoiaba, Igarassu, Itamaracá, Itapissuma, Olinda e Paulista.
Metropolitana Sul	106	Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno e São Lourenço da Mata.
Recife Sul	84	Zona Sul do Recife
Recife Norte	78	Zona Norte do Recife
Sertão do médio São Francisco (Petrolina)	67	Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista.
Mata Norte (Nazaré da Mata)	64	Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Condado, Ferreiros, Goiana, Itambé, Itaquitanga, Lagoa do Carro, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, São Vicente Ferrer, Timbaúba, Tracunhaém, Vicência.
Agreste Centro Norte (Caruaru)	63	Agrestina, Altinho, Belo Jardim, Brejo da Madre de Deus, Cachoeirinha, Caruaru, Cupira, Ibirajuba, Jatauba, Panelas, Riacho das Almas, Santa Cruz do Capibaribe, São Caetano, Tacaimbó, Taquaritinga do Norte, Toritama.
Agreste Meridional (Garanhuns)	54	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaiba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirinha, Paranatama, Saloá, São Bento do Una, São João, Terezinha.
Sertão do Moxotó-Ipanema (Arcoverde)	53	Alagoinha, Arcoverde, Betânia, Buíque, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari, Pedra, Pesqueira, Poção, Sanharó, Sertânia, Tupanatinga, Venturosa.
Sertão do Alto Pajeú (Afogados da Ingazeira)	45	Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Flores, Iguaraci, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo, Tuparetama.
Mata Centro (Vitória de Santo Antão)	43	Barra de Guabiraba, Bezerros, Bonito, Camocim de São Félix, Chã de Alegria, Chã Grande, Escada, Glória do Goitá, Gravatá, Pombos, Sairé, São Joaquim do Monte, Vitória de Santo Antão.
Vale do Capibaribe (Limoeiro)	38	Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Lagoa de Itaenga, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Maria do Cambucá, Surubim, Vertente do Lério, Vertentes.
Mata Sul (Palmares)	35	Água Preta, Amaraji, Belém de Maria, Catende, Cortês, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Lagoa dos Gatos, Maraial, Palmares, Primavera, Quipapá, Ribeirão, São Benedito do Sul, Xexéu.
Sertão do Araripe (Araripina)	33	Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Ouricuri, Santa Cruz de Malta, Santa Filomena, Trindade.
Sertão Central (Salgueiro)	29	Cedro, Mirandiba, Moreilândia, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova, Verdejante.
Sertão do Submédio São Francisco (Floresta)	27	Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jatobá, Petrolândia, Tacaratu.
Litoral Sul (Barreiros)	19	Barreiros, Gameleira, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Sirinhaém, Tamandaré.

Fonte: elaborado pelo autor.

Para estudo do objeto desta pesquisa foram adotados, ainda, dois critérios para selecionar escolas, visando à realização de entrevistas e verificação dos dados obtidos através da análise documental e da observação direta.

Foram selecionadas seis escolas para estudo, todas da Gerência Metropolitana Norte, sendo as duas escolas, dessa Gerência, melhor avaliadas no Pacto pela Educação - PPE; as duas escolas dessa Gerência com pior desempenho, na avaliação do PPE; e, ainda, a escola que mais evoluiu no último ano, e a que menos evoluiu, em relação ao IDEPE, no mesmo período.

3.2.3 Protocolo de estudo de caso

O planejamento de um estudo de caso requer um protocolo de pesquisa fundamentado, que verifique previamente os componentes fundamentais, tais como: a questão de estudo, as proposições, o tipo de estudo de caso; a unidade de análise e os critérios que serão utilizados para interpretar os resultados.

De acordo com Yin (2005), o protocolo de pesquisa é uma estratégia que prevê os procedimentos e regras a serem seguidas. Para esse autor, a função do protocolo é servir como guia do investigador, aumentando assim a confiabilidade da pesquisa. Segundo esse autor, o protocolo de pesquisa deve conter os seguintes elementos:

- a) informação sumária sobre o referencial teórico que sustenta o estudo; e
- b) documento que possa informar aos entrevistados quais são os objetivos da pesquisa, e suas questões orientadoras iniciais.

O protocolo utilizado para esta pesquisa, portanto, além de conter esses elementos recomendados por Yin (2005), planejou a coleta dos dados, e agregou regras gerais e procedimentos, os quais foram seguidos para a correta utilização da metodologia, bem como para aumentar validade e a confiabilidade desta pesquisa.

3.2.4 A coleta de dados

Segundo Yin (2005), o método de estudo de caso é utilizado nas investigações de fenômenos sociais contemporâneos nos quais o pesquisador não pode manipular comportamentos relevantes que influenciam, ou alteram, seu objeto de estudo. O estudo de caso possibilita ao pesquisador lidar com uma ampla variedade de evidências, provenientes de análise documental, visitas de campo, observação direta e entrevistas.

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas como fonte de evidências: a análise documental, a observação direta e entrevistas semiestruturadas, as quais permitiram um encadeamento das informações obtidas.

3.2.5 Análise documental

Inicialmente foram investigadas informações disponibilizadas pela SEPLAG e pela SEE em seus sítios eletrônicos, nas quais foram obtidos dados primários, tais como: os instrumentos legais de planejamento do governo do estado de Pernambuco (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); o Mapa da Estratégia vigente para o período de 2012 a 2015 e o Mapa de Indicadores referente ao exercício de 2013, utilizados no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco; os Relatórios de Gestão Social referentes ao 1.º e 2.º Quadrimestres de 2013; o Mapa das Gerências Regionais de Educação - GRE, de Pernambuco; a relação de escolas e gestores, por GRE e por jurisdição e outras. Essas informações subsidiaram uma percepção inicial do objeto de estudo.

Foram obtidos e analisados, também, documentos durante a realização das entrevistas e nos momentos da observação direta, quando da participação em reuniões de monitoramento do Pacto pela Educação e da observação de rotinas nas escolas analisadas, tais como: atas de reuniões de monitoramento; termos de compromisso dos gestores, com o estabelecimento de metas; e ofícios expedidos pelos gestores das escolas. Vale ressaltar, que dentre os documentos recebidos e analisados, foi anexado a esta pesquisa o Termo de Compromisso do Pacto Pela Educação, o qual teve informações pessoais e institucionais suprimidas.

3.2.5.1 Entrevistas

De acordo com os critérios adotados nesta pesquisa foram realizadas oito entrevistas, sendo todas semiestruturadas, as quais foram aplicadas ao gestor do Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG na SEE, ao Gerente da GRE METRONORTE e a seis Diretores de escolas dessa Gerência Regional.

Foram elaborados três roteiros de entrevistas distintos, conforme Apêndices 1, 2 e 3, os quais foram aplicados, como demonstrado a seguir: ao funcionário da SEPLAG,

responsável pela gestão de resultados na SEE, denominado nesta pesquisa “Gestor”, foi aplicada a entrevista constante do Apêndice 1 – Roteiro de entrevista para responsável pelos indicadores - Gestor; ao funcionário da SEE responsável pela Gerência Regional de Educação investigada, denominado nesta pesquisa “Gerente”, foi aplicada a entrevista constante do Apêndice 2 – Roteiro de entrevista para responsável pelos indicadores - Gerente; e ao funcionários da SEE, Diretores de escolas, foram aplicadas entrevistas conforme Apêndice 3 – Roteiro de entrevista para responsáveis pelos indicadores de desempenho – Diretores de Escolas.

As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2013, o que permitiu a coleta de dados de modo a analisar todo o processo de monitoramento realizado pela SEPLAG, na SEE, no ano de 2013.

3.2.5.2 Observação direta

Para verificação das informações obtidas através da análise documental e das entrevistas foram obtidas informações através da observação direta, através da participação em duas reuniões de monitoramento do Pacto pela Educação, além da observação de rotinas de funcionários das escolas pesquisadas, quando da inserção de dados no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE.

As reuniões de monitoramento do Pacto pela Educação aconteceram em sala própria de reunião da Gerência Regional de Educação estudada, das quais participaram representantes da SEPLAG, e da SEE, sendo essa última secretaria representada pelo Gerente da GRE e pelos Diretores das escolas monitoradas na reunião.

3.2.6 A análise dos dados

A análise dos dados, desta pesquisa, teve como objetivo compreender os dados que foram coletados, além de verificar os objetivos da pesquisa.

Para analisar os dados coletados, foi realizada inicialmente uma pré-análise, na qual foi retomado o objetivo da pesquisa para realização de uma seleção inicial dos documentos a serem analisados; em seguida, procedeu-se à exploração do material sob a perspectiva da literatura especializada no tema desta pesquisa, com uma categorização dos dados coletados; e, por fim, foi realizado o tratamento dos dados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O MODELO DE GESTÃO – TODOS POR PERNAMBUCO

Com uma população de 8.796.448 habitantes, organizados em 185 municípios, de acordo com dados de IBGE (2010), o governo do estado de Pernambuco instituiu o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo – Todos por Pernambuco, o qual tem como base preceitos acadêmicos utilizados na iniciativa privada.

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco foi instituído através da Lei complementar n.º 141, de 03 de setembro de 2009. Segundo essa lei, o Modelo de Gestão é a organização sistêmica das funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública Estadual, com o objetivo de racionalizar o uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade.

De acordo com o PPA 2012-2015, do governo do estado de Pernambuco, anteriormente ao Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, cada entidade estatal conduzia seu próprio processo de diagnóstico organizacional, de análise ambiental e de construção de planos de ação, o que suscitava o desalinhamento estratégico da gestão no governo do estado, pois as estratégias de atuação construídas nas organizações eram baseadas em uma análise particular e segmentada e tornavam as ações do governo sobrepostas, divergentes e até mesmo conflitantes.

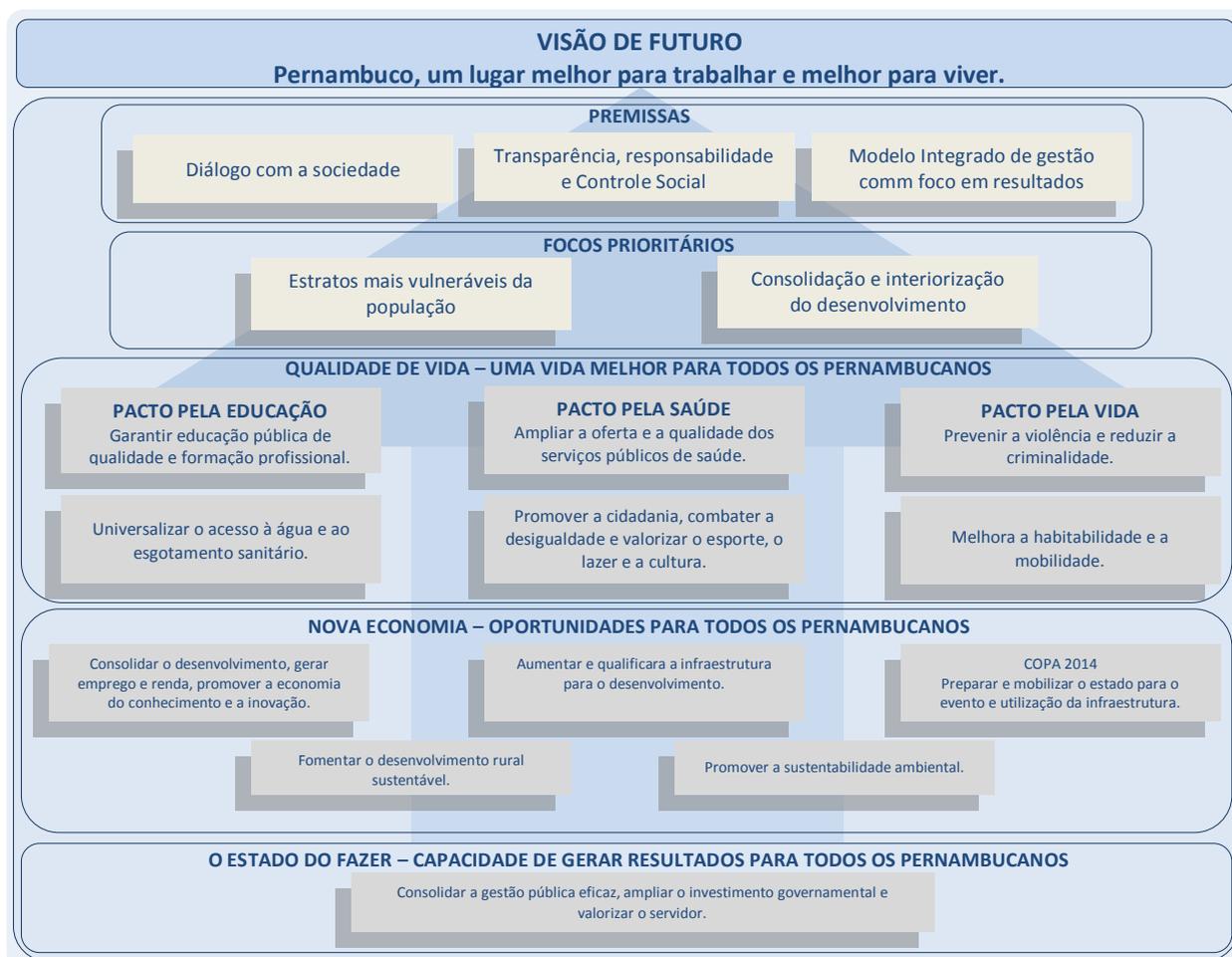
Dessa forma, a metodologia adotada não proporcionava o diálogo permanente entre as diversas Organizações Estatais quando do estabelecimento de seus planos de ação. Enfim, não havia interação entre Planejamento e Orçamento.

Então, os gestores do governo do estado de Pernambuco, através do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, iniciaram a construção do planejamento estratégico do estado com a formulação do Plano Estratégico das Organizações Estatais mais próximas aos usuários, pois se entendia que os Planos Estratégicos das Secretarias de Estado, às quais essas Organizações estavam vinculadas, eram somatórios dos planos anteriormente construídos e, conseqüentemente, o Plano Estratégico do Estado seria o “somatório” dos planos estratégicos das diversas Secretarias, conferindo ao processo um direcionamento “de baixo para cima”.

No início do processo de alinhamento dos planos estratégicos do governo do estado foi criada a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, para promover um alinhamento entre o planejamento do governo com o orçamento geral do estado, sob uma mesma Unidade Organizacional. Segundo o PPA 2012-2015, o governo do estado encerrou, desta forma, um ciclo de modelo de estado regulador, iniciando a atual gestão com uma integração entre planejamento e orçamento, tanto em nível central quanto nos diversos órgãos da administração direta e indireta.

A atual metodologia utilizada no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, então, partiu do entendimento, baseado em Kaplan e Norton, de que a estratégia precede a ação e que, portanto, deve ser estruturada inicialmente pela Organização. Dessa forma, foi desenvolvido pelo governo do estado de Pernambuco o Mapa estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, como demonstrado a seguir na Figura 8.

Figura 8 - Mapa Estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco



Fonte: SEPLAG (2013).

4.2 O PACTO PELA EDUCAÇÃO - PPE

Como um dos doze objetivos estratégicos do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, o Pacto pela Educação – PPE teve início em outubro de 2011 e, com ele, novos procedimentos de acompanhamento de metas e planos, para cada região, foram estabelecidos para a gestão da Educação no governo do estado de Pernambuco.

Com uma gestão baseada em práticas utilizadas na iniciativa privada e com foco em resultados, o PPE acompanha bimestralmente os indicadores de processo em cada Gerência Regional de Educação - GRE e em cada Escola, com metas definidas de modo que o acompanhamento está relacionado a uma sistemática de monitoramento através de painéis de avaliação de resultados.

De acordo com a Secretaria de Educação - SEE, do governo do estado de Pernambuco, o PPE adota as diretrizes e os princípios definidos no mapa da estratégia de Pernambuco. Nesse sentido, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, do ano de 2013, a SEE estabeleceu a divisão do objetivo estratégico da Educação, definindo os seguintes resultados almejados: melhoria da qualidade da educação básica da rede pública; melhoria da gestão da rede escolar; ampliação do acesso à educação básica da rede pública.

Para alcançar esses resultados, o PPE acompanha escolas do Ensino Médio, através do monitoramento de indicadores, tendo por base uma avaliação bimestral da escola para acompanhamento das notas dos estudantes, nas disciplinas de Português e Matemática, bem como uma avaliação semestral externa, realizada de acordo com a Matriz de Referência Curricular de Pernambuco, através do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE.

Com o intuito de garantir o comprometimento das escolas para a elevação dos indicadores educacionais, o gestor de cada escola avaliada assina um Termo de Compromisso, conforme Anexo 1, com a Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco, no qual são estabelecidas as metas de desempenho institucional a serem alcançadas no ano. De acordo com esse Termo de Compromisso, a Secretaria de Educação deve apoiar a escola na elaboração e na implementação de sua Proposta Pedagógica, bem como oferecer a infraestrutura necessária ao desenvolvimento das ações da unidade escolar.

A equipe gestora, por sua vez, fica responsável pela elaboração e execução de seu Plano de Ação, o qual deve observar, dentre outros compromissos: a implantação da matriz curricular e o desenvolvimento integral do currículo definidos para o estado de Pernambuco.

As metas, portanto, são fixadas de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE. De acordo com a SEE, o IDEPE é o indicador de qualidade da educação pública estadual, que permite diagnosticar e avaliar a evolução de cada escola, a cada ano. O cálculo do IDEPE considera, a exemplo do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4.^a e 8.^a séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3.^o ano do ensino médio nos exames do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática.

Cada escola possui a sua própria meta, definida no Termo de Compromisso, e calculada de acordo com as particularidades de cada uma das unidades escolares, garantindo que o esforço requerido para o cumprimento da meta seja adequado.

Para o cumprimento da meta, há uma recompensa: o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, o qual é um incentivo financeiro concedido para os profissionais da escola que alcançar, ao menos 50% da meta, ou proporcionalmente até 100%, conforme o percentual alcançado da meta estabelecida pela SEE, e pactuada pelos gestores das escolas no Termo de Compromisso.

4.3 ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM ORÇAMENTO

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, como se verifica no instrumento legal de planejamento do governo do estado de Pernambuco, o Plano Plurianual – PPA 2012-2015, é um modelo próprio de gestão, que utilizou em sua concepção, dentre outros instrumentos de avaliação de resultados e desempenho, de preceitos do *Balanced Scorecard* - BSC.

De acordo com esse Plano do governo do estado, o Mapa da Estratégia de Pernambuco é composto de dois elementos básicos: as perspectivas e os objetivos estratégicos, sendo, portanto, 12 objetivos estratégicos, os quais são alinhados horizontalmente em torno de três perspectivas.

Nesse Mapa da Estratégia, a gestão do governo do estado de Pernambuco apresentou sua visão de futuro, a qual pretende alcançar com a implantação dos 12

objetivos estratégicos. Verifica-se, também, no Mapa da Estratégia, que a gestão do governo de Pernambuco apresenta as premissas, os focos prioritários, as perspectivas e os objetivos estratégicos, dentre os quais se pode exemplificar a promoção da sustentabilidade ambiental; a promoção da cidadania, o combate as situações de desigualdades sociais; a universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário; além dos pactos: pela saúde, pela vida e pela educação.

De acordo com a literatura, nesse sentido, como afirmam Kaplan e Norton (2000), o Pacto pela Educação, objeto de estudo desta pesquisa, o qual é, também, um dos objetivos estratégicos do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, visa, segundo o Mapa da Estratégia de PE, ofertar educação de qualidade para todos.

Vale ressaltar, ainda, que embora haja autonomia para os gestores públicos criarem seus próprios modelos de gestão no setor público brasileiro, conforme previsão constitucional, a ação pública deve ser planejada e executada na forma na forma estabelecida através do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Essa forma de planejamento, instituída legalmente no Brasil, deve ser utilizada em todas as esferas do governo, de modo que os orçamentos na União, nos estados e nos municípios devem ser compostos não apenas por elementos de gasto, mas também por elementos programáticos. Dessa forma, a estrutura básica orçamentária brasileira consiste: de funções, a qual representa o maior de agregação das áreas de atuação do governo e tem relação com a própria missão institucional da gestão; de subfunções, as quais são planejadas de acordo com as especificidades das ações de governo, desdobrando as áreas de atuação da gestão; de programas, os quais articulam ações para solucionar problemas e atender às demandas da sociedade; e de ações, das quais resultam produtos (bens e serviços) para atender aos objetivos dos programas de governo.

No planejamento realizado no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, realizado através do PPA 2012-2015, os gestores afirmam que não há relação conceitual entre as perspectivas e as funções de governo, tendo em vista que as perspectivas têm relação com os temas estratégicos extraídos de um programa de governo, e que as funções representam as áreas temáticas permanentes de atuação do setor público. Afirmam, também, que não é possível relacionar conceitualmente os objetivos estratégicos às subfunções, pois os objetivos estratégicos representam os impactos que o governo deseja obter na sociedade e as subfunções são apenas desdobramentos das funções.

No Modelo de Gestão Todos por Pernambuco o alinhamento estratégico se dá entre os elementos programáticos dos orçamentos do governo com os elementos programáticos do próprio modelo de gestão. Assim, os resultados do Modelo de Gestão, guardam relação com os programas de governo; os produtos do Modelo, têm relação com as ações do governo; e as medidas se relacionam com as subações, como demonstrado na Figura 9.

Figura 9 - Alinhamento Estratégico no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco



Fonte: PPA 2012-2015 do Governo de Pernambuco.

A Lei n.º 14.770, de 18 de setembro de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, no Capítulo I, estabelece também, as prioridades e metas da administração pública estadual em nível de programação: Perspectivas de Atuação; Objetivos Estratégicos; Programas e Ações.

Ao analisar o orçamento público estadual, vigente para 2013, a Lei Ordinária 14.898, de 20 de dezembro de 2012, foi possível verificar, por exemplo, a reserva de créditos orçamentários em montante superior a R\$ 60 milhões de reais para pagamento de premiações pelo desempenho dos profissionais da área da educação.

Essas informações acerca do alinhamento estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco são, portanto, coerentes com estudos da literatura sobre indicadores de desempenho, e foram obtidas através de análise documental do Plano Plurianual 2012-2015, e dos instrumentos de planejamento do governo do estado.

4.4 INDICADORES DE DESEMPENHO NO PACTO PELA EDUCAÇÃO

Para o Gestor do Núcleo de Gestão por resultados da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, na Secretaria de Educação – SEE, o conceito de avaliação da gestão pública surge com as transformações no papel do Estado, especialmente quanto à necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

Ainda segundo o Gestor do Núcleo de Gestão por Resultados na SEE, em um Estado Moderno, a avaliação deve ser encarada como um instrumento gerencial capaz de indicar correções de rumo na implementação de políticas, diagnosticando, também, cursos de ações que precedem à formulação de planos.

Nesse contexto, os indicadores de desempenho foram utilizados como instrumento para o processo de avaliação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. Para esse Gestor, um indicador é um sinal, um indicativo numérico, em relação à consecução de uma meta ou objetivo, e deve ser construído de forma a permitir o monitoramento constante, possibilitando a observação de desvios em relação a valores esperados.

Assim sendo, afirmou ainda esse Gestor, que para o acompanhamento de sua eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, o Modelo Todos por Pernambuco buscou priorizar a montagem de uma sistemática de seleção e acompanhamento de um conjunto de indicadores focados no Mapa da Estratégia, os quais são regularmente acompanhados, proporcionando aos gestores do Estado, instrumentos capazes de avaliar a ação do governo.

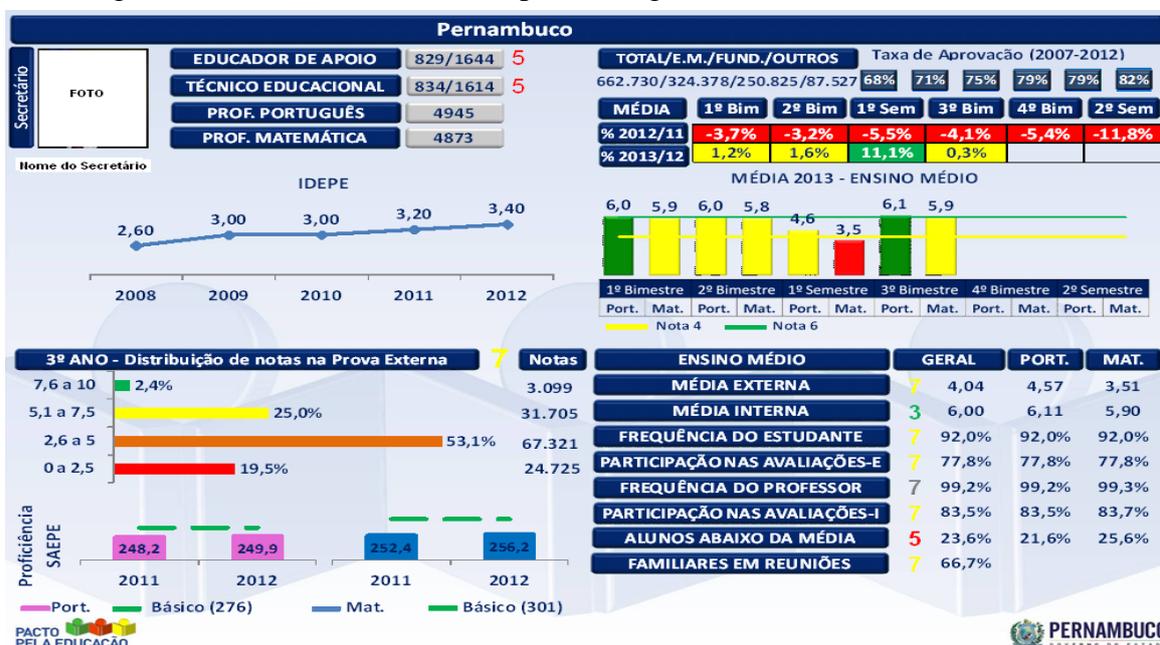
Nesta pesquisa, ao estudar o Pacto pela Educação, como objetivo estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, verificou-se que são utilizados indicadores pela SEPLAG para monitorar o desenvolvimento das ações da Secretaria de Educação, da Gerência Regional de Educação - GRE estudada, bem como das escolas da GRE METRONORTE.

Para acompanhar o desempenho da gestão da Educação no estado de Pernambuco, a SEPLAG realiza reuniões bimestrais, das quais participam analistas da Secretaria de Planejamento e Gestão, o Gerente Regional de Educação e equipe de apoio técnico-administrativo, bem como os Diretores de escolas da GRE avaliada.

Conforme verificado através da observação direta, nessas reuniões são utilizados *slides*, os quais são projetados conjuntamente a uma ata para registro de “encaminhamentos” a serem adotados pelos gestores, visando anotar os compromissos firmados na reunião pelos gestores e a SEPLAG para posterior acompanhamento.

A seguir é apresentado o *slide* utilizado pela SEPLAG para monitoramento do Pacto pela Educação em Pernambuco na Figura 10:

Figura 10 – Indicadores de desempenho do governo do estado de Pernambuco



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

Através das informações apresentadas nos *slides* são verificados e discutidos os desempenhos da cada escola, de modo que os Diretores tem a oportunidade de apresentar tanto os motivos que causaram um mau desempenho, como as ações desenvolvidas para que a escola alcançasse suas metas e obtivesse bons resultados. Há, nesse momento das reuniões, uma troca de experiências positivas e negativas entre os Diretores das escolas. Sempre, ao final de cada reunião, o Diretor de uma escola (da GRE) bem avaliada no Pacto, é convidado a compartilhar suas experiências com os demais gestores presentes na reunião.

Ao analisar os *slides* utilizados pela SEPLAG nas reuniões de monitoramento do Pacto, foi possível identificar os indicadores de desempenho utilizados no acompanhamento da Educação do governo do estado de Pernambuco: Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE; Médias Externas; Médias Internas; Frequência dos estudantes; Frequência dos professores; Participação nas avaliações externas; Participação nas avaliações internas; Alunos abaixo da média; Participação de familiares em reuniões; e Taxa de aprovação.

Esses indicadores foram estudados quantos aos aspectos de: objetivo/finalidade; metas; relações com a estratégia; responsável, fórmula; periodicidade; coleta; processamento; análise;

e uso da informação produzida pelo indicador. Nos quadros 4 a 13 são apresentados cada indicador com sua descrição e metodologia:

Quadro 4 – Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE

IDEPE		
DESCRÇÃO	Objetivo / Finalidade	Diagnosticar e avaliar a evolução da educação no Estado de Pernambuco, seus municípios e de cada escola, ano a ano. Avaliar o desempenho combinado das pontuações obtidas em exames padronizados com o tempo médio de conclusão de faixas educacionais específicas, ou seja, ao mesmo tempo em que mede a proporção de alunos de uma dada série que a conclui, avalia com que nível este aluno concluiu, com base na nota média obtida das disciplinas de português e matemática, para provas padronizadas na Rede Pública de Ensino Estadual e Municipal.
	Meta(s)	Atingir 4,1 para 2013.
	Relação com a estratégia	Melhorar os resultados das escolas no IDEB.
	Responsável	Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$IDEPE(ji) = N(ji) \times F(ji)$ Onde: j unidade geográfica ou educacional; i período de referência; N média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática; e F Fluxo de aproveitamento da etapa de ensino. Sendo $0 \leq N(ji) \leq 10$ e $0 \leq F(ji) \leq 1$.
	Periodicidade	Anual
	Coleta	CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Universidade Federal de Juiz de Fora)
	Processamento	CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Universidade Federal de Juiz de Fora)
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Médias externas

Médias externas		
DESCRÇÃO	Objetivo / Finalidade	Avaliar e diagnosticar a evolução das escolas estaduais de Pernambuco semestralmente, através da aplicação de provas padronizadas para todos os alunos do Ensino Médio.
	Meta(s)	Atingir nota ≥ 6 .
	Relação com a estratégia	Melhorar os resultados das escolas no IDEPE e IDEB.
	Responsável	CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Universidade Federal de Juiz de Fora
METODOLOGIA	Fórmula	$\frac{\sum \text{nota dos alunos na disciplina}}{n^\circ \text{ alunos que fizeram a prova na disciplina}}$.
	Periodicidade	Semestral
	Coleta	CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Universidade Federal de Juiz de Fora)
	Processamento	CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Universidade Federal de Juiz de Fora)
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 6 - Médias Internas

Médias internas		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Avaliar e diagnosticar a evolução dos alunos das escolas estaduais de Pernambuco bimestralmente, através da aplicação de provas e atividades específicas elaboradas pelos professores de cada escola.
	Meta(s)	Atingir nota ≥ 6 .
	Relação com a estratégia	Melhorar os resultados das escolas nas avaliações externas, IDEPE e IDEB.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$\frac{\sum \text{nota dos alunos na disciplina}}{n^\circ \text{ alunos que fizeram a prova na disciplina}}$
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	Diário de Classe / SIEPE - Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
	Processamento	Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 7 - Frequência do estudante

Frequência do estudante		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar a frequência do estudante em sala de aula.
	Meta(s)	Atingir um percentual $\geq 95\%$ da participação dos estudantes em sala de aula.
	Relação com a estratégia	Aumentar a participação dos estudantes em sala de aula e como consequência obter a melhoria do aprendizado.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$[\frac{SP}{(SA \times SE)}] \times 100$. SE=Somatório do número de estudantes na disciplina SA=Somatório de aulas dadas na disciplina SP=Somatório de presença dos estudantes na disciplina
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	Diário de Classe / SIEPE - Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
	Processamento	Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 8 - Frequência dos professores

Frequência dos professores		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar a frequência do professor em sala de aula.
	Meta(s)	Atingir um percentual $\geq 97\%$ da participação dos professores em sala de aula.
	Relação com a estratégia	Aumentar a participação dos professores em sala de aula e como consequência obter a melhoria do aprendizado.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$(SPA/SCH) \times 100$ SPA= Soma das aulas ministradas pelos professores na disciplina SCH = Soma da carga horária prevista dos professores em sala de aula na disciplina.
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	Diário de Classe / SIEPE - Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
	Processamento	Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 9 - Participação nas avaliações externas

Participação nas avaliações externas		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar a quantidade de estudantes que participaram da avaliação.
	Meta(s)	Atingir um percentual $\geq 90\%$ da participação dos estudantes nas avaliações.
	Relação com a estratégia	Melhorar o percentual de participação dos estudantes nas avaliações externas para que possa ser mensurado seu aprendizado.
	Responsável	CAED – Centro de Política Públicas e Avaliação da Educação.
METODOLOGIA	Fórmula	Quantidade de alunos que realizaram a prova externa dividido pelo total de alunos.
	Periodicidade	Semestral
	Coleta	CAED – Centro de Política Públicas e Avaliação da Educação.
	Processamento	CAED – Centro de Política Públicas e Avaliação da Educação.
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 10 - Participação nas avaliações internas

Participação nas avaliações internas		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar o percentual de alunos que participaram das avaliações internas na escola.
	Meta(s)	Atingir um percentual $\geq 90\%$ de participação dos alunos nas avaliações internas
	Relação com a estratégia	Melhorar o percentual de participação dos alunos nas avaliações internas.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$(AAI/TA) \times 100$ AAI=Alunos que realizaram a avaliação interna na disciplina TA=Total de Alunos da disciplina
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	SIEPE - Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
	Processamento	Núcleo de Gestão por Resultados na Secretária de Educação - SEPLAG
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 11 - Alunos abaixo da média

Alunos abaixo da média		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar o total de estudantes que não obtiveram aproveitamento suficiente na avaliação escolar, isto é média $\geq 6,0$
	Meta(s)	Atingir um percentual $\geq 0\%$ e $\leq 7\%$ de estudantes abaixo da média
	Relação com a estratégia	Aumentar o percentual de alunos com notas acima da média e como consequência obter a melhoria do aprendizado.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	$TAM/TM \times 100$ TAM= Total de estudantes abaixo da média na disciplina TM=Total de matrículas das turmas na disciplina
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	Diário de Classe / SIEPE - Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
	Processamento	Núcleo de Gestão por Resultados na Secretária de Educação - SEPLAG
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
	Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 12 - Participação de familiares em reuniões

Participação de familiares em reuniões		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar o número de estudantes cujos familiares/responsáveis estão envolvidos diretamente na sua vida escolar e acompanhar a relação escola/família na qualidade do ensino público Estadual.
	Meta(s)	Attingir um percentual $\geq 85\%$ de participação dos familiares/responsáveis nas reuniões escolares.
	Relação com a estratégia	Melhorar o percentual de familiares/ responsáveis que participam da vida escolar dos alunos.
	Responsável	Escolas da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE-PE)
METODOLOGIA	Fórmula	(AR/TA)x 100 AR=Alunos representados TA=Total de Alunos
	Periodicidade	Bimestral
	Coleta	Planilha elaborada pelo Núcleo de Gestão por Resultados na Secretária de Educação – SEPLAG
	Processamento	Núcleo de Gestão por Resultados na Secretária de Educação – SEPLAG
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 13 - Taxa de aprovação

Taxa de aprovação		
DESCRIÇÃO	Objetivo / Finalidade	Mensurar o percentual de alunos da matrícula total que, ao final do ano letivo, concluíram, com sucesso, determinada série, apresentando os requisitos mínimos, previstos em lei, de aproveitamento e frequência para cursar, no ano seguinte, a série imediatamente posterior.
	Meta(s)	96%, considerando a meta do IDEB para o Brasil em 2021 de 6.
	Relação com a estratégia	Acompanhamento da taxa de aprovação visando o atendimento da meta do Brasil para o IDEB de 2021.
	Responsável	Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
METODOLOGIA	Fórmula	$=[(N^{\circ} \text{ de aprovados}) / (\text{matrícula inicial} + n^{\circ} \text{ de admitidos após o mês de março} - \text{afastados por transferência})] \times 100$
	Periodicidade	Anual
	Coleta	Censo Escolar
	Processamento	Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
	Análise	Os dados e informações coletados são analisados e servem de suporte para as ações e planejamentos da SEE e SEPLAG.
Uso da informação	As informações são utilizadas pelas escolas, Gerências Regionais de Educação, Secretaria de Educação e Secretaria de Planejamento e Gestão.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.4.1 A percepção da Secretaria de Planejamento e Gestão - SPELAG

Inicialmente, o Gestor demonstrou que o esclarecimento da visão estratégica do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, no Pacto pela Educação, foi realizado pela atual gestão a fim de tornar o Modelo de gestão do governo do estado compreensível e consequentemente conduzir todos que compõem a gestão em suas atividades diárias.

Nesse sentido, e com base nos preceitos do BSC, Tavares (2005) afirma que é necessário que todos os empregados compreendam a visão estratégica da organização para conduzirem suas atividades diárias de forma a contribuir para seu sucesso.

Apesar de não ter participado da concepção e da implantação do Pacto pela Educação, o Gestor informou, também, que possuía outras experiências no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. Nesse Modelo, o Gestor teve a oportunidade de atuar nos objetivos estratégicos do Pacto pela Vida e Pacto pela Saúde, sendo que nessa última experiência o Gestor foi responsável pela implantação.

Segundo o Gestor, houve resistência à gestão por resultados, no Pacto pela Educação, no momento da concepção, e ainda há nos dias atuais, porém, bem menor do que no momento da implantação. No início houve resistência, também, de Gerentes de GRE's e essa resistência passou para funcionários das escolas. Mas, ainda segundo o Gestor, os benefícios proporcionados pelo Pacto modificaram a percepção dos Gerentes e dos Diretores, que foram desmistificando o Pacto e, então, aceitando-o gradativamente.

Então, em 2011, no momento da concepção do Pacto pela Educação, de acordo com o Gestor, foi feito um levantamento sobre a infraestrutura e a disponibilidade de servidores no Pacto pela Educação. Naquele momento, então, a SEPLAG realizou reuniões, com o Secretário de Educação e com Secretários Executivos, a fim de identificar pontos críticos, de modo que após um mapeamento da infraestrutura da SEE algumas ações foram tomadas, dentre elas: algumas escolas receberam laboratórios de informática, o acesso à internet foi ampliado (apesar de ainda haver muitas dificuldades no acesso à internet – reconheceu o Gestor).

Contudo, o Gestor afirmou que a SEE já trabalhava com metas, antes do Pacto pela Educação, como por exemplo as metas para o IDEPE, e, também, já promovia a bonificação pelo desempenho quando as metas eram alcançadas.

O Gestor da SEPLAG afirmou, também, que a ideia central do uso de indicadores no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco é igual para todos os Pactos: tem um

indicador síntese, que no caso da Educação é o IDEPE, e os demais são indicadores de processo; há uma divisão em Regionais na Saúde, na Segurança e na Educação, de modo que a responsabilidade territorial existe em nível de Gerências Regionais; há, também, apresentação com slides, os quais expõem o resultado de cada regional ou entidade avaliada; por fim, são realizadas, ainda, reuniões de monitoramento do Comitê Gestor Executivo, o qual é composto pelo Governador, pelo Secretário da SEPLAG, e pelos Secretários das Secretarias Executoras dos Pactos e outros Secretários.

O Modelo de Gestão, portanto, tem três pilares: liderança (centralizada no governador), o conhecimento de gestão (apoiado pela SEPLAG) e o conhecimento especializado (com base nas Secretarias avaliadas).

O Gestor explicou que a verificação e a correção de indicadores (apuração dos dados e criação dos slides) são realizadas pelo núcleo de gestão de resultados em cada área do Modelo. Nesse caso, na Secretaria de Educação, há um núcleo de gestão por resultados dentro da Secretaria Executora, o qual é uma extensão da SEPLAG. Esse núcleo é responsável, também, pelo processamento da informação e pela correção dos indicadores, com exceção da Avaliação Externa, a qual é realizada por empresa terceirizada, e do IDEPE, sendo os demais indicadores calculados pelo núcleo de gestão por resultados da SEPLAG na SEE.

Após o processamento dos indicadores, o Núcleo de Gestão por Resultados encaminha o material elaborado para as Gerências Regionais para que sejam realizadas revisões e, se necessário, correções em tempo hábil.

O Gestor destacou que o uso dos indicadores, no Pacto, acontece em um contexto de participação e flexibilidade dos colaboradores, pois o Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG na SEE recebe sugestões, solicitações, orientações ao longo do ano todo, e se houver a necessidade de implementar mudanças, analisa as sugestões recebidas e modifica procedimentos ao término do ano. O Gestor ressaltou que ao longo do ano não são realizadas modificações, nos indicadores de desempenho, para não prejudicar os dados quanto ao aspecto da comparabilidade.

Para o ano de 2013, de acordo com o Gestor, houve alteração em um indicador e uma exclusão de outro indicador. Houve, também, a inclusão de outros dois indicadores, os quais foram validados junto à Secretaria de Planejamento e à Secretaria de Educação.

Outro aspecto destacado pelo Gestor são os momentos de *feedback*, nos quais o Núcleo de Gestão por Resultados leva para as reuniões em nível tático, reuniões da

SEPLAG com as Gerências Regionais, as mesmas características das reuniões em nível estratégico, realizadas pelo Comitê Gestor Executivo. Nas reuniões há, inicialmente, uma apresentação dos resultados da Gerência (ou da Escola) avaliada. Em seguida, são discutidos os resultados com os Gerentes Regionais e com os Diretores das escolas, presentes à reunião e, também, são gerados encaminhamentos, com os quais é possível realizar monitoramentos.

O Núcleo de Gestão por Resultados na SEE realiza, também, um acompanhamento das metas das Gerências Regionais e de cada escola dessas Gerências. De acordo com o Gestor, as metas das Gerências são alcançadas em função do alcance das metas das escolas, pois o conjunto de metas das escolas forma as metas das GRE's.

Para o Gestor, as metas são alcançáveis. São, também, desafiadoras, mas possíveis de serem alcançadas. O Gestor ressalta, ainda, que em 2013 houve uma reformulação do processo de pactuação das metas, na qual houve um diálogo maior com os Gerentes das GRE's e com os Diretores das Escolas, de modo que as reivindicações foram discutidas com os Secretários da SEPLAG e da SEE.

Segundo o Gestor da SEPLAG as metas são estabelecidas em função dos resultados obtidos pelas escolas nos anos anteriores e são projetadas, tendo por base a situação em que cada escola se encontra. Então, a meta pode ser mais difícil, ou mais fácil, conforme a situação da escola em relação à meta do Estado.

Anteriormente, as metas estabelecidas levavam as escolas a resultados futuros. Então, as escolas que já haviam alcançado a meta do Estado não precisava mais realizar esforços. Atualmente as metas são estabelecidas de forma escalonada, em função do IDEB. Assim, mesmo as escolas que já alcançaram a meta do IDEB, necessitam melhorar seus resultados e também possuem metas, mas em proporções menores. As que não alcançaram as metas do IDEB, necessitam melhores resultados e possuem metas maiores. As metas são, portanto, compatíveis com a situação atual da escola, ou seja, escolas que tiveram resultados piores no SAEPE terão uma meta mais baixa do que as melhores escolas, no entanto necessitarão realizar um maior esforço. O objetivo, entretanto, é que, a longo prazo, as diferenças entre as escolas em Pernambuco fiquem cada vez menores, assegurando equidade e igualdade para todos os estudantes.

Para cálculo dos indicadores de desempenho os analistas da SEPLAG utilizam dados extraídos do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, o qual possui informações da gestão, tais como: frequência do aluno, frequência do professor,

monitoramento do conteúdo e outras. Anteriormente a SEE utilizava planilhas isoladas e diversos sistemas. Atualmente, os analistas da SEPLAG recebem relatórios, já prontos, desses sistemas para calcularem os indicadores de desempenho das unidades educacionais .

Há, entretanto, problemas no lançamento de informações no SIEPE, reconheceu o Gestor ao citar como exemplo: a frequência de professores de 75% das escolas avaliadas na GRE estudada é igual a 100%, demonstrando que nenhum professor faltou ao longo do ano de 2013; outra falha que pode ser verificada é que aproximadamente 5% das escolas da GRE METRONORTE não lançaram as médias das avaliações internas, por diversos motivos, tais como falta de infraestrutura; e essas falhas trazem como consequência uma diminuição da credibilidade para os indicadores de desempenho, conforme observado, também, em discussões realizadas em reuniões de monitoramento do Pacto.

Não há, portanto, um sistema específico para o cálculo dos indicadores de desempenho. Dessa forma, não há, também, segundo o Gestor, um fluxo específico de informações para cálculo dos indicadores de desempenho além da inserção de dados no SIEPE. O que se estabelece, segundo o Gestor, são prazos, os quais têm sido diminuídos gradativamente desde a implantação desse Sistema. Anteriormente, os analistas da SEPLAG na SEE levavam até 45 dias para poder processar os indicadores de desempenho. Atualmente, é estabelecido o prazo de 30 dias, para a inserção dos dados e posterior processamento.

Em relação a recompensas ou punições, o Gestor afirmou que no atual Modelo de Gestão não há punições, mas há recompensas caso as Gerências e as Escolas alcancem as metas estabelecidas.

Segundo o Gestor, quando uma escola, ou uma Gerência, não recebe um bônus por não ter alcançado a meta, isso já representa, na percepção do Modelo de Gestão do governo do estado, uma “punição”. Ressalta, ainda, que não há outra penalidade, pois às vezes a Gerência, ou as Escolas, não alcançam as metas, mas conseguem bons resultados. Ou, até mesmo, às vezes as unidades educacionais não alcançam as metas, mas os motivos podem não ter sido causados pela escola ou pelo Diretor. Então, tendo em vista que no Modelo de Gestão do governo do estado não há um estudo sobre a relação de causas e efeitos, punir Gerente ou Diretor, por exemplo com demissão, seria injusto.

Quando a escola, ou a Gerência, alcança a meta estabelecida recebe, portanto, o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, o qual é calculado por um setor da SEE, responsável por calcular o benefício. Vale ressaltar, como afirmou o Gestor, que a

bonificação é paga proporcionalmente aos professores da escola que alcançar ao menos 50% da meta que lhe foi atribuída.

No Modelo de gestão em estudo, segundo o Gestor, há também uma atenção para o alinhamento do planejamento estratégico com os orçamentos do governo. Em cada objetivo estratégico do Modelo de Gestão, como no Pacto pela Educação, por exemplo, existem metas prioritárias e, também, metas não-prioritárias, as quais são referentes a subações orçamentárias. Nesse Modelo, as ações orçamentárias são frutos do planejamento. Para exemplificar, o Gestor citou o programa de governo: “Ganhe o Mundo”. Esse programa, que ensina línguas e oferta intercâmbio para os estudantes da rede pública estadual de educação, é uma meta prioritária para a Educação e está dentro do Objetivo Estratégico – Pacto pela Educação.

No entanto, Modelo de Gestão próprio do governo do estado, especificamente no Pacto pela Educação, não faz comparabilidades com as melhores práticas. O gestor alegou que o Modelo de Gestão não adota práticas de *benchmarking* porque algumas ações na Educação são padronizadas pelo governo federal, bem como porque há peculiaridades na gestão em Pernambuco que não permitiriam.

Por último, e como principal característica do Modelo de Gestão do governo do estado de Pernambuco, o Gestor ressaltou a transparência dada aos indicadores de desempenho do Pacto, os quais são publicados em painéis informativos das Gerências Regionais de Educação e das unidades educacionais da rede pública de educação do estado.

4.4.2 A percepção da Secretaria Estadual de Educação – SEE

4.4.2.1 Percepção da Gerência Regional de Educação – GRE estudada

A Gerência Regional de Educação – GRE METRONORTE tem 109 escolas, com jurisdição em sete municípios do estado de Pernambuco: Abreu e Lima, Araçoiaba, Igarassu, Itamaracá, Itapissuma, Olinda e Paulista e corresponde a aproximadamente 13% do total de escolas do estado de Pernambuco.

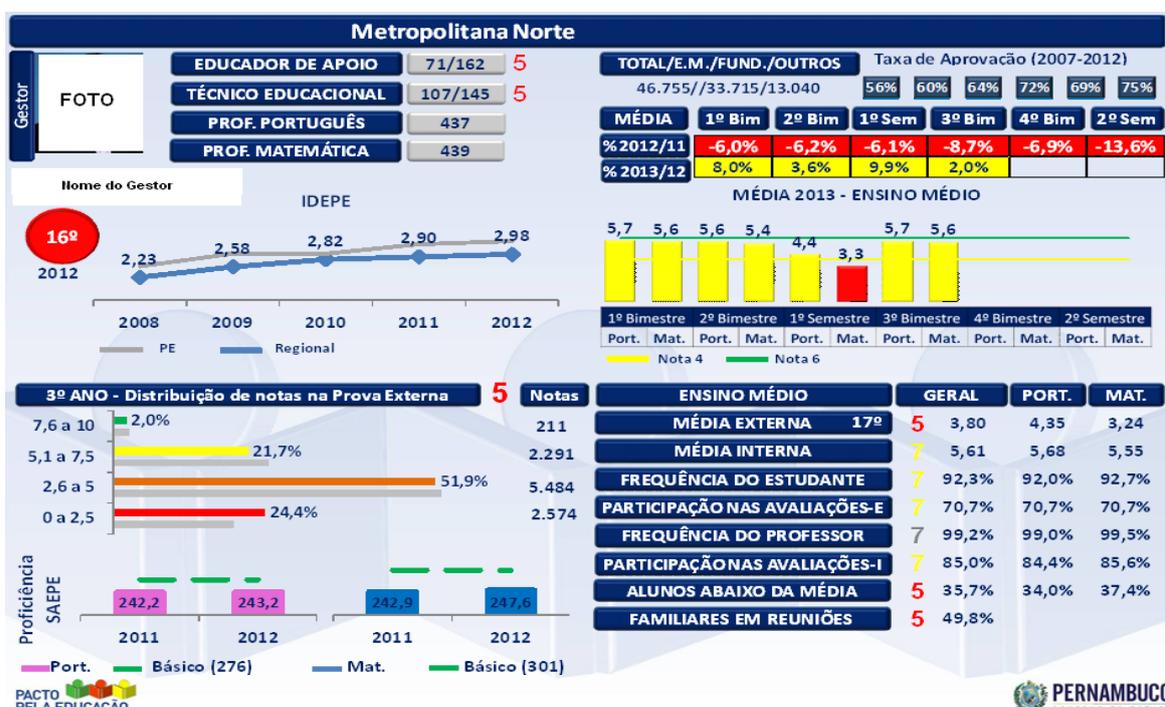
É a maior Gerência Regional de Educação do estado e tem o município de Olinda como aquele que possui o maior número de escolas na GRE.

O estado de Pernambuco dispõe ao todo de 17 Gerências Regionais de Educação e, dentre essas, a GRE METRONORTE é a 17.^a (última) no ranking das avaliações externas na avaliação do SAEPE, e 16.^a (penúltima) Gerência na avaliação do Pacto pela Educação realizada pelo governo do estado através do IDEPE.

Para o Gerente da GRE estudada, há discrepâncias em comparar uma GRE que tem 109 escolas e outra que tem, por exemplo 19 escolas. A GRE METRONORTE, apesar de ter uma média inferior à média do estado no IDEPE, tem também escolas bem avaliadas, e tem evoluído desde o início da atual gestão do governo do estado.

A seguir é apresentado, na figura 11, o *slide* utilizado pela SEPLAG na última reunião de monitoramento do Pacto pela Educação com a GRE estudada, em 2013:

Figura 11 – Indicadores de desempenho da GRE METRONORTE



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

Nesse *slide* é possível verificar os indicadores utilizados pela SEPLAG para avaliar o desempenho da Gerência Regional de Educação METRONORTE, tais como: o IDEPE; a taxa de aprovação na GRE no período de 2007 a 2012; a distribuição de notas na avaliação externa e a proficiência no SAEPE; a média nas avaliações interna e externa; as frequências dos professores e dos estudantes; a participação dos estudantes nas avaliações internas e externas; os alunos abaixo da média; e a participação dos familiares em reuniões da escola. Vale ressaltar que a GRE estudada tem sido, segundo seu Gerente, sucessivamente a última na avaliação do SAEPE. Entretanto, é possível verificar através dos indicadores dessa GRE

que houve evolução nos períodos comparados, o que permite deduzir que houve uma evolução, também nas Gerências Regionais de Educação que estavam em colocação próxima à METRONORTE, na avaliação do governo do estado, de modo que, mesmo a GRE estudada tendo evoluído de 2,23 para 2,98 no IDEPE, no período de 2008 a 2012, as GRE's que tinham IDEPE compreendidos entre os resultados obtidos pela GRE METRONORTE, nesse mesmo período, também evoluíram e apresentam IDEPE superior.

O Gerente, que também participa das reuniões de monitoramento do Pacto, afirmou que no início dos trabalhos de acompanhamento pelo Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG na SEE, não houve um espaço para participação dos Diretores, no entanto, entendia que não lhes era solicitado nada além do que as informações que já existiam na escola.

Em seguida, houve mais oportunidades para alterações ou criação de indicadores. Por exemplo: “já que havia um indicador para a participação nas avaliações externas, por que não criar um indicador para as avaliações internas?” Então, foi sugerida a criação de indicador que refletisse o desempenho dos estudantes nas avaliações internas e, assim, foi implantado o indicador. Outro exemplo, citado pelo Gerente, foi o indicador da participação dos pais em reuniões, que também foi inserido posteriormente após sugestões dos Diretores de escolas e flexibilização dos gestores avaliadores, tendo em vista que, na percepção dos Diretores que sugeriram o indicador, o desempenho dos estudantes varia positiva e diretamente com o aumento da participação dos familiares nas reuniões e atividades desenvolvidas pela escola.

Havia, também, na percepção do Gerente, pontos críticos no momento da implantação dos indicadores de desempenho tais como: uma percepção de fiscalização por parte dos servidores no início do Pacto; grandes mudanças tecnológicas, tendo em vista que as escolas começaram a receber mais recursos de informática; maior necessidade de investimento no elemento humano, pois as escolas receberam equipamentos, mas os servidores não estavam preparados para fazer o melhor uso.

Porém, para o Gerente esses pontos críticos não refletiram diretamente nos resultados das escolas, pois havia escolas com infraestruturas ruins e bom desempenho, e outras com boa infraestrutura, que haviam recebido equipamentos tecnológicos, no entanto apresentavam desempenho inferior às metas estabelecidas no Pacto.

De qualquer forma, o Gerente afirmou que o orçamento para custeio recebido pelas escolas é proporcional ao número de alunos, e que o orçamento da GRE é proporcional em relação às escolas de cada Gerência. Segundo o Gerente, em geral, o orçamento das escolas

depende do porte da escola, havendo diferença apenas quanto ao recebimento de recursos para as escolas de regime regular, semi-integral ou integral.

A diferença das escolas nos regimes semi-integrais e integrais, em relação às regulares, é que as duas primeiras oferecem aulas em outros turnos demandando maior orçamento. Nas escolas de regime integral, a jornada de trabalho é de 9 horas/dia (e 45 horas semanais) e os professores se dedicam exclusivamente. Nas escolas Semi-integrais, a jornada de trabalho é de 35 horas semanais, sendo três dias integrais e dois dias semi-integrais.

Quanto ao fluxo de informações o Gerente afirmou que há um calendário para a realização das avaliações nas escolas da SEE. As escolas durante o ano letivo, e após a realização das avaliações, alimentam os dados no SIEPE. Em seguida a SEE processa os dados fornecendo-os à SEPLAG para análise. Por fim a SEPLAG se reúne com as GRE's e as escolas para dar *feedback* e gerar encaminhamentos para monitoramento.

O Gerente afirmou, também, que não há um sistema específico para o uso de indicadores de desempenho. Nas escolas, apenas são informados dados no SIEPE, do qual os analistas da SEPLAG recebem relatórios, processam os dados obtidos, realizam monitoramento com base nas metas pactuadas entre as escolas e a SEE, e dão *feedback* aos gestores da Educação

Segundo o Gerente há recompensas caso as metas pactuadas com a SEE sejam alcançadas, ainda que parcialmente. Pois, se as escolas alcançarem ao menos 50% da meta estabelecida, seus Diretores e Professores recebem uma bonificação proporcionalmente ao atingimento da meta. O Gestor destacou que não há no Modelo de Gestão estudado punições para o não cumprimento das metas.

O Gerente afirmou que se sente motivado com o Pacto pela Educação. Não apenas pela bonificação concedida pelo estado, aos empregados da Educação, quando estes alcançaram suas metas, mas também, por que o uso dos indicadores de desempenho e o monitoramento dos resultados das GRE's e das escolas deu-lhe uma melhor percepção das escolas da qual é Gerente: “vejo o uso dos indicadores como uma ressonância magnética com contraste, que me mostra a real situação das escolas da GRE METRONORTE” – disse o Gerente.

Para finalizar, o Gerente afirmou que também percebeu uma mudança de postura nos Diretores e professores, desde a implantação do Pacto pela Educação, pois no início do uso do monitoramento dos resultados se sentiam apenas fiscalizados. Entretanto, agora o Gerente percebe uma postura diferente, pois os empregados da Educação atualmente veem no PPE uma oportunidade de serem ouvidos.

4.4.2.2 Percepção dos Diretores de Escolas

4.4.2.2.1 Estudo de caso na Escola “A”

4.4.2.2.1.1 A Escola A

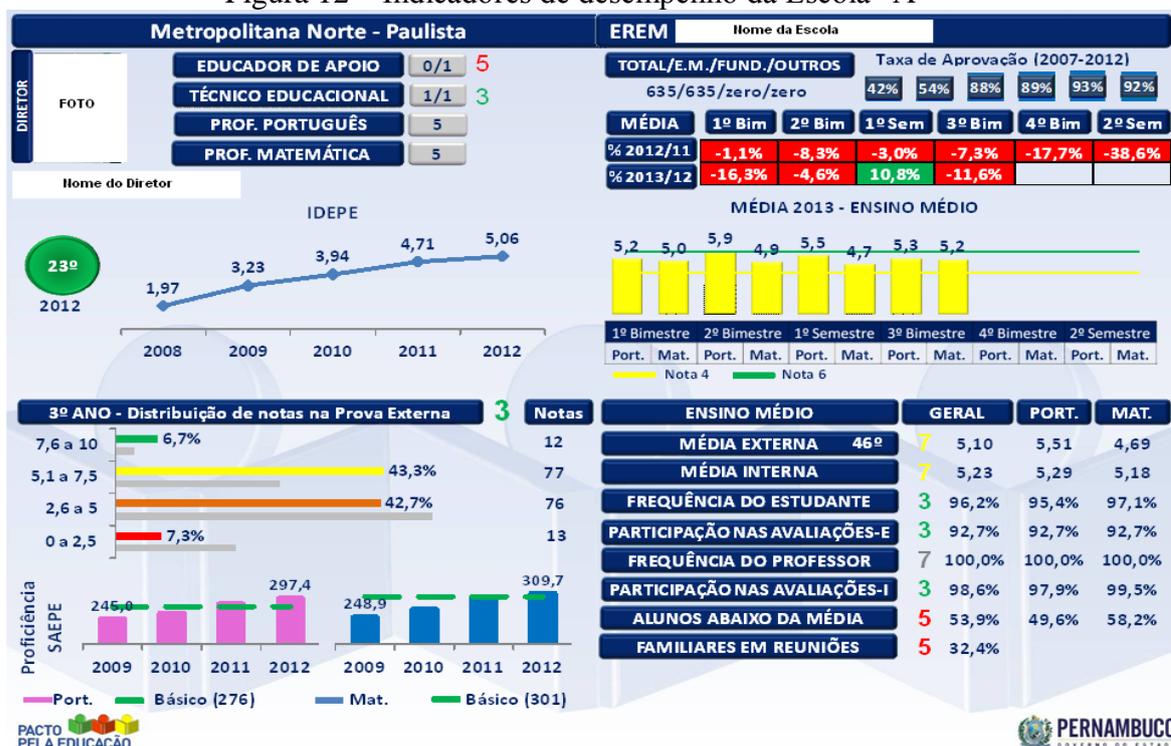
Com um total de 639 estudantes, atualmente, a Escola A é um exemplo a ser analisado no Pacto pela Educação, tendo em vista que há 2 anos a escola tinha 293 estudantes matriculados. O Diretor ressaltou que do total de estudantes recebidos na escola A, entre 2011 e 2013, 182 vieram da rede particular de ensino.

A escola não tem Educador de Apoio, Educador Sócio Educacional (antigo Coordenador de Disciplinas). Não tem, também, Coordenador de Laboratórios de Informática, e de Física; há menos de um ano recebeu a Coordenadora de Biblioteca, e no último bimestre de 2013 recebeu uma Secretária.

Do total de estudantes matriculados, 91 participam do processo de avaliação do Pacto pela Educação. Em relação aos professores, todos participam do processo de avaliação, sendo um total de 18.

A seguir são apresentados os indicadores de desempenho da Escola A na avaliação do Pacto pela Educação em 2013, na Figura 12:

Figura 12 – Indicadores de desempenho da Escola “A”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

O principal ponto a ser observado, em relação ao desempenho da Escola A, é a evolução no indicador síntese (IDEPE), no período de 2008 a 2012, o que também reflete em outros indicadores, como na taxa de aprovação, por exemplo. Com base no IDEPE, a escola está na 23.^a posição em um ranking em relação às demais escolas do estado, e em relação à avaliação externa, realizada através do SAEPE, a escola se encontra na 46.^a colocação.

Outro fato importante a ser a ser destacado, em relação aos indicadores da Escola A, é a frequência dos professores, apontada como 100%, dentre os professores de Língua Portuguesa e de Matemática, o que segundo os analistas da SEPLAG e o próprio Diretor da escola não corresponde à realidade, devido a falhas no registro do sistema, bem como devido a falhas no apontamento.

4.4.2.2.1.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

Para o Diretor da Escola A, o Pacto pela Educação foi implantado, inicialmente, com o objetivo de realizar cobranças e, dessa forma, “desnudou” a escola. Trouxe informações que antes não se percebia. Ao longo do tempo percebeu-se que o Pacto veio para acompanhamento e para nortear as ações da escola de acordo com o planejamento estratégico do estado.

4.4.2.2.1.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiência do gestor

Segundo o Diretor, a Escola A possuía no momento de implantação do Pacto alguns pontos críticos, dentre os quais ele destaca a ausência de participação da comunidade na Escola. Naquele momento, os professores eram assíduos, os estudantes eram motivados, mas a participação dos familiares na Escola era muito baixa.

Houve, também, muita resistência dos professores nesse momento, pois não lhes foram explicados como os indicadores de desempenho seriam utilizados, bem como seriam calculados. Ou seja, não houve uma disseminação, inicialmente, dos objetivos da Gestão do governo do estado em utilizar os indicadores de desempenho, não se conhecia os critérios de avaliação do PPE, bem como não foram verificados os pontos críticos existentes na escola.

Informou, ainda, que os estudantes não percebiam, inicialmente, também, a importância da avaliação do Pacto. À medida que isso lhes foi explicado, eles passaram a se dedicar mais para que seus resultados refletissem em melhorias para a escola e para eles mesmos.

Em relação à infraestrutura, o Diretor afirmou que esse ainda é um problema para a Escola A, mas destacou que a falta de estrutura não é para ele, nem para a Escola A, o principal fator para impedir-lhes de alcançar as metas estabelecidas no Pacto. Afirmou, também, que em sua chegada à Escola realizou um levantamento dos pontos críticos, tais como deficiência de recursos humanos, deficiência nas instalações físicas, deficiência de material didático, dentre outros e informou à Secretaria Executiva da Educação e à Gerência Regional de Educação METRONORTE.

Após essas ações, houve apoio da GRE METRONORTE, e a Escola A recebeu, por exemplo, bancas escolares, a pintura da escola e foram construídas 5 salas novas.

A deficiência de recursos humanos, entretanto, refletia, por exemplo, no momento de receber um pai (ou responsável) de um estudante e a escola não tinha funcionário para recebê-lo, pois havia a carência da equipe de apoio. No entanto, essa dificuldade foi superada, com o apoio da equipe de Professores e da Equipe Administrativa existente na escola.

Para superar esses pontos críticos, também, o Diretor da Escola A afirmou que promoveu um estreitamento na relação e comunicação com a GRE METRONORTE, bem como uma melhor organização financeira da escola, com o pagamento de contas atrasadas da gestão anterior.

Por fim, destacou que com sua dedicação exclusiva, profissionalmente, à Escola A, pôde trabalhar melhor, solucionando outras dificuldades da escola, com reflexos inclusive na frequência dos demais professores, e aos poucos o ambiente se tornou mais agradável para se trabalhar e estudar.

4.4.2.2.1.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

O Diretor da Escola A afirmou que há flexibilidade para sugerir a criação, alteração e/ou exclusão de indicadores no Pacto. Segundo o Diretor, isso tem acontecido porque no momento da implantação os colaboradores da Educação não foram consultados. Então, havendo atualmente a oportunidade de apresentar falhas nos indicadores existentes, bem

como sugerir a criação de novos indicadores, o processo de correção dos indicadores acontece no Pacto pela Educação. Exemplificou, ainda, citando a criação de um indicador que reflete a participação dos familiares em reuniões realizadas pelas escolas, o qual fora sugerido quando da percepção de que o desempenho dos estudantes está diretamente relacionado com o envolvimento dos pais, ou familiares, na escola.

Em relação à comunicação e ao *feedback*, o Diretor afirmou que são realizadas reuniões internas semanalmente, e dá *feedback*, através de *e-mail's* para os participantes. Além das reuniões realizadas na própria escola, recebe visita quinzenalmente de Técnicos da Gerência Regional, que lhes dá retorno das informações produzidas na GRE, além de reunião bimestral realizada pela SEPLAG para monitoramento da escola, da qual também recebe *feedback* contendo o desempenho e os resultados obtidos pela escola. Ao *feedback* recebido da GRE e da SEPLAG, o Diretor afirmou que dá transparência publicando as informações recebidas no mural de avisos da escola. Para confirmar essa informação, lhe foi solicitado ver o referido mural e, então, foi possível observar, além dos *slides* produzidos pela SEPLAG contendo o desempenho da escola, as prestações de contas das últimas compras realizadas pela escola, e relatórios pedagógicos.

4.4.2.2.1.5 Fluxo de informações

Para obter informações no atual Modelo de Gestão, o Diretor afirmou que é utilizado o SIEPE, o qual dispõe de informações sobre as escolas, professores e sobre a vida acadêmica dos estudantes à medida que os dados são inseridos nesse sistema.

De forma ampla, explicou que os funcionários alimentam o sistema com dados das ações da escola e em seguida a SEPLAG acessa os dados através de relatório do sistema para produzir suas análises e realizar o monitoramento das escolas.

4.4.2.2.1.6 Metas e *benchmarking*

O Diretor da Escola A confirmou a existência de metas estabelecidas e apresentou, conforme Apêndice 4, o Termo de Compromisso assinado por ele, o qual dá ao Diretor da escola a responsabilidade de cumprir metas pactuadas pela Secretaria de Educação, e também, dá a essa Secretaria a responsabilidade de propiciar à escola condições para alcançar as metas estabelecidas.

Segundo o Diretor, as metas pactuadas com a SEE são alcançáveis, pois são estabelecidas com base no desempenho obtido pela escola no ano anterior, sendo aplicado a esse desempenho uma projeção para o ano seguinte.

Afirmou, ainda, que se a escola alcançar a meta pactuada, os professores e funcionários recebem um benefício, no entanto, a escola não recebe qualquer vantagem.

Em relação às comparações com as melhores práticas, o Diretor afirmou que o estado faz comparações pelo IDEB com outros estados brasileiros. Afirmou, também, que fez comparações do desempenho da Escola A inclusive com escolas particulares, e citou como exemplo que a Escola A foi a única a aparecer no ranking do ENEM, apresentando melhor resultado do que algumas escolas particulares do município. Contudo, não evidenciou que a Escola A adota as práticas utilizadas nas melhores escolas do estado ou até mesmo de outro estado brasileiro.

4.4.2.2.2 Estudo de caso na Escola “B”

4.4.2.2.2.1 A Escola B

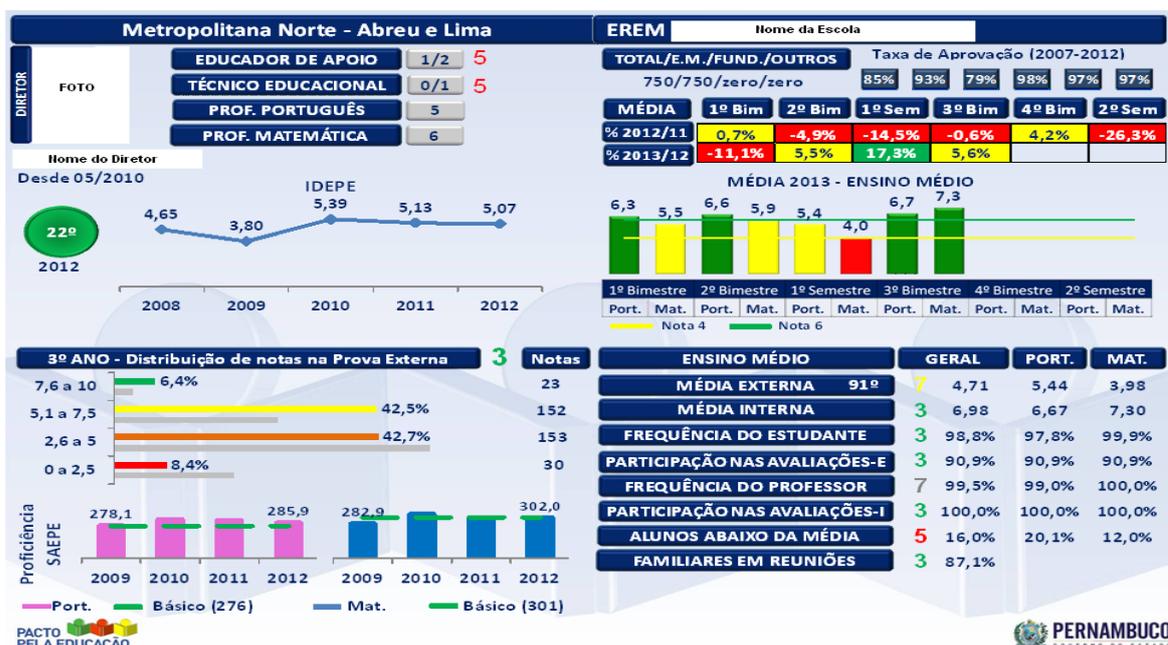
A Escola B tem 722 alunos e 27 professores, dos quais 119 estudantes e 7 professores participam diretamente da avaliação do Pacto pela Educação.

A Escola B é atualmente a melhor escola da GRE METRONORTE na avaliação do Pacto pela Educação – PPE e, também, foi a melhor escola do estado segundo a avaliação do Pacto, em 2010.

Como uma escola de referência para o estado de Pernambuco, a Escola B teve em 2010 um percentual de aprovação no Exame Nacional do Ensino Médio, e em outros vestibulares, o percentual de 34%.

A seguir são apresentados os indicadores de desempenho da Escola B na avaliação do Pacto pela Educação em 2013, na Figura 13:

Figura 13 – Indicadores de desempenho da Escola “B”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

Com o melhor indicador síntese (IDEPE) em 2010, a Escola B teve uma diminuição nos resultados em relação a esse indicador nos anos de 2011 e 2012. No entanto, ela se manteve dentre as escolas melhores avaliadas do governo do estado. Na GRE estudada é a melhor escola, e em relação às demais do governo do estado e se encontra na 22.^a posição.

Mesmo com a participação nas avaliações internas sendo indicada como 100% e com a média geral nessas avaliações de 6,98, a Escola B se encontra na 91.^a colocação na avaliação externa, de acordo com a do SAEPE. A existência desses dois indicadores permite, também, comparar o desempenho da escola internamente e em relação às demais escolas do governo do estado.

4.4.2.2.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

Para a Diretora da Escola B, os indicadores de desempenho representam para o Pacto pela Educação, e consequentemente para o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco uma forma de saber como a Escola está e, também, onde se pretende chegar.

Entende, ainda, que os indicadores de desempenho mostram os pontos fracos da escola para que possam melhorá-los, e serve para realinhar ações com os objetivos da Gestão e avaliar o processo durante a execução.

4.4.2.2.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor

Apesar do bom desempenho apresentado pela Escola B nos últimos anos, a Diretora apresentou diversos pontos críticos e dificuldades enfrentados pela escola.

Deficiência de recursos humanos, falta de infraestrutura adequada, laboratório de informática deficiente e instalações elétricas com mais de 20 anos são apenas alguns problemas enfrentados pela Escola B.

Segundo a Diretora, a Escola B se encontra instalada em uma edificação em que antigamente funcionava uma Fundação de Atendimento Socioeducativo – FUNASE, a qual recebia adolescentes envolvidos (ou autores) de atos infracionais.

Por essas razões, a Diretora afirmou que as salas não são adequadas para que sejam ministradas aulas, pois as mesmas são muito compridas (dispersando a voz dos Professores facilmente) e muito quentes, de modo que houve alguns desmaios de alunos e Professores.

A Escola não tem, também, entrada própria e para ter acesso é necessário passar por dentro de um posto de saúde municipal, causando bastante transtorno ao atendimento médico e aos pacientes, tendo em vista o grande fluxo de pessoas e também o barulho gerado pela grande concentração de estudantes, pais, familiares e visitantes.

Na Escola, não há espaço para que os estudantes realizem aulas de educação Física, as quais são ministradas nas ruas e na praça localizada em frente ao Posto de Saúde. Não tem, igualmente, cadeiras suficientes para todos os alunos. Mas, para superar esse problema utiliza as cadeiras das refeições, sem apoio para a escrita, em sala de aula. Para não prejudicar alguma turma especificamente, é feito rodízio no uso dessas cadeiras, de modo que cada dia da semana uma turma diferente utiliza as cadeiras do refeitório. Vale ressaltar, que não há indicador de desempenho para avaliar a infraestrutura.

As paredes da escola apresentam rachaduras e em dia de chuva a Escola alaga. Em um desses dias de chuvas, a Diretora afirmou que ao chegar na Escola encontrou os documentos que levaria para uma reunião na Gerência Regional, os quais deixou suspenso em mesas e cadeiras, boiando nas águas da chuva. Afirmou, também, que muitos outros documentos foram perdidos em decorrência de alagamentos.

Outra dificuldade enfrentada pela Escola B é a substituição de Professores em licença médica, pois, ao solicitar à Gerência a substituição de um Professor, o processo é demorado e, em muitas substituições, o Professor Substituto (temporário) não tem base

acadêmica adequada para lecionar. Essa informação, assim como a infraestrutura, não são medidas através de indicadores de desempenho pelo governo do estado.

Com relação à tecnologia, a escola dispõe de três computadores antigos, porém, um desses computadores está quebrado e a internet só funciona em um computador.

Para a Diretora, a principal característica dos estudantes e dos Professores da Escola B é a resiliência, pois embora a escola apresente dificuldades em relação à infraestrutura, não houve resistência à implantação da avaliação do Pacto pela Educação.

Contudo, no momento da implantação dos indicadores de desempenho, esses pontos críticos não foram observados.

Em relação à experiência da Diretora, a Escola B dispõe de uma Diretora com ampla experiência na rede pública de escolas estaduais, a qual tem mais de 19 anos em escolas de ensino regular e em escolas particulares.

4.4.2.2.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

Em relação à participação nas avaliações do Pacto pela Educação, a Diretora afirmou que atualmente percebe maior flexibilidade da Gestão em receber sugestões para a criação, alteração ou exclusão de indicadores. No entanto, no início, a Escola B recebeu a avaliação do Pacto sem conhecer exatamente como as mesmas seriam realizadas e não tinham espaço para interferir.

Afirmou, ainda, que atualmente participa de reuniões da Gerência Regional e da SEPLAG, nas quais recebe *feedback* do desempenho e dos resultados obtidos pela Escola em relação às metas estabelecidas no Pacto.

Para disponibilizar as informações recebidas quanto aos indicadores da Escola, a Diretora afirmou que realiza reuniões com professores, com familiares e, também, usa redes sociais e apresentou documentos comprobatórios.

4.4.2.2.5 Fluxo de informações

Para prestar informações à Gestão, a Diretora afirmou que utiliza, além dos meios formais da Administração Pública, mensagens eletrônicas de *e-mail*.

No entanto, disse que os dados com informações acerca das atividades da Escola são todos informados através do SIEPE.

Não há uma inserção de dados em sistema específico de indicadores, pois os dados são extraídos do SIEPE, o qual possui informações gerenciais, para que os indicadores sejam processados.

4.4.2.2.2.6 Metas e *benchmarking*

Segundo a Diretora, as metas pactuadas com a SEE são alcançáveis, pois a Secretaria ao planejar uma meta leva em consideração o desempenho obtido pela unidade educacional em períodos anteriores.

Em relação às metas pactuadas, a Diretora confirmou a existência de uma Bonificação para os professores da Escola. No entanto, os alunos se sentem frustrados por se esforçarem para que a escola obtenha melhores resultados e não receberem melhorias para a escola. De acordo a Diretora, a percepção da Gestão é que as escolas com piores desempenhos necessitam de mais investimentos.

Destacou, ainda, que não há punições e mesmo se a Escola não alcançar totalmente a meta pactuada, mas alcançar mais de 50% da meta, recebe a bonificação proporcionalmente ao percentual atingido.

Quanto à prática de *benchmarking*, observou que na Escola B são realizadas comparações, mas apenas com a finalidade de verificar desempenhos obtidos pelas escolas. Não há, portanto, a adoção de melhores práticas pela escola de outras unidades educacionais.

4.4.2.2.3 Estudo de caso na Escola “C”

4.4.2.2.3.1 A Escola C

A escola C, selecionada na amostra desta pesquisa, como uma das piores escolas na avaliação do Pacto, tem 860 alunos matriculados, e 37 Professores, dos quais 10 participam dessa avaliação, sendo 5 Professores de Língua Portuguesa e 5 de Matemática. Em relação à quantidade de alunos que participam da avaliação do Pacto, a Diretora não soube informar.

É uma escola regular. Única no bairro em que fica localizada e atualmente ocupa a penúltima posição na Gerência Regional METRONORTE. Em relação à avaliação do Pacto é 686.^a colocada.

A seguir são apresentados os indicadores de desempenho da Escola C na avaliação do Pacto pela Educação em 2013, na Figura 14:

Figura 14 – Indicadores de desempenho da Escola “C”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

A Escola C apresentou baixos resultados em relação ao IDEPE, no período de 2008 a 2012, com poucas variações nesse período, ocupando a 686.^a posição, dentre as demais escolas do governo do estado, ao final do ano de 2012.

Outro ponto a ser destacado, em relação aos indicadores de desempenho da Escola C, são os resultados apresentados referentes à frequência do estudante e dos professores igual a 100%, o que é controverso, pois dificilmente estudantes e Professores não tiveram faltas.

Há, também, na Escola C, uma situação que necessita ser verificada, que são as ausências de informação de indicadores, tais como: média interna, participação nas avaliações internas e alunos abaixo da média, o que ocorreu, de acordo com a Diretora, devido à falta de infraestrutura de TI na escola. A ausência dessas informações contribuiu para que a escola fosse mal avaliada no Pacto, pois os indicadores da escola não puderam ser informados e, assim, foram interpretados como sendo iguais a zero para fins de monitoramento e avaliação.

4.4.2.2.3.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

Para a Diretora, o Pacto proporciona melhorias, pois tem foco em resultados, apresenta a situação verdadeira da Escola e possibilita a tomada de decisões para as deficiências. No entanto, avalia apenas o ensino médio e não observa as deficiências do ensino fundamental.

4.4.2.2.3.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor

A Diretora afirmou, que no momento da implantação da avaliação do Pacto não foram observados os pontos críticos da escola. Foi observada apenas a quantidade de alunos que a escola tinha.

A escola possui, segundo a Diretora, um grave problema que é a insegurança. A escola fica localizada entre duas comunidades violentas e lhes serve de acesso, pois os moradores não dispõem de outra entrada para suas residências.

Após receber diversas ameaças de morte, em abordagens feitas por adolescentes dessas comunidades, a Diretora da Escola C comunicou o problema a Gerência Regional e solicitou apoio policial, mas não obteve sucesso. De acordo com essa gestora, a escola passou anos sem policiamento e ao solicitar apoio policial, também não obteve sucesso.

O problema de insegurança já proporcionou outros problemas à Escola. Aconteceram invasões e roubos. O sistema de circuito interno de câmeras, computadores e outros equipamentos foram roubados, o que deixou a escola impossibilitada de prestar informações para a Gestão.

Atualmente a escola dispõe de 20 computadores, sendo 18 novos, no entanto, apenas o computador utilizado na secretaria da escola tem internet, e ainda assim com velocidade de 256 Kbps. A Diretora da Escola afirmou que solicitou providências, mas não obteve retorno. Para solucionar esse problema, informou, ainda, que lança as informações da escola no SIEPE em sua própria residência. Em relação a indicadores de Tecnologia da Informação, informou que não há.

Além desses problemas, a Diretora afirmou que não tem equipe de apoio, e que esses pontos críticos não foram observados quando da implantação da avaliação do Pacto, mas mesmo assim, não houve, e não há, resistência por parte dos Professores ou dos alunos em serem avaliados.

Por fim, afirmou que não possui experiências quanto à utilização de indicadores de desempenho ou em avaliação por resultados.

4.4.2.2.3.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

Em relação à avaliação do Pacto, a Diretora afirmou que participa de reuniões na Gerência Regional e na SEPLAG, as quais são bimestrais. Afirmou, também, que há flexibilidade dos gestores para receber sugestões ou críticas aos indicadores.

Segundo a Diretora, nessas reuniões são comunicados os resultados das escolas em relação às metas pactuadas com a SEE, através de *slides* desenvolvidos pela SEPLAG, os quais contêm todos os indicadores utilizados pela gestão para monitorar o desempenho das escolas.

Para dar transparência à gestão da Escola C, compartilha todas as informações recebidas da Gerência Regional e da SEPLAG através de reuniões, nas quais explica os dados técnicos produzidos SEPLAG.

4.4.2.2.3.5 Fluxo de informações

Não há um fluxo definido para o fornecimento de informações. De acordo com a Diretora, os dados da escola devem ser inseridos no SIEPE até o prazo de uma semana após o encerramento do bimestre.

4.4.2.2.3.6 Metas e *benchmarking*

A Diretora da escola C afirmou que a Escola C tem atualmente meta igual a 2,8, para o IDEPE, e considerando os últimos resultados obtidos pela escola, julga que a meta é alcançável.

Ressaltou, ainda, que a meta é um alvo para a escola, e mesmo se esta alcançá-la não receberá outras recompensas, senão aquelas pagas para os profissionais que nela trabalham. Para esses profissionais há uma bonificação que é paga se a meta for alcançada, ou se a escola alcançar metade da meta que lhe foi atribuída.

Segundo a Diretora não há punições e a bonificação concedida aos profissionais pelo alcance das metas serve como motivação.

Afirmou, ainda, que realizou contatos com outros Diretores de escolas a fim de adaptar experiências bem sucedidas em outras escolas à realidade da Escola C, mas afirmou que, em geral, não são realizadas comparações para adoção das melhores práticas.

4.4.2.2.4 Estudo de caso na Escola “D”

4.4.2.2.4.1 A Escola D

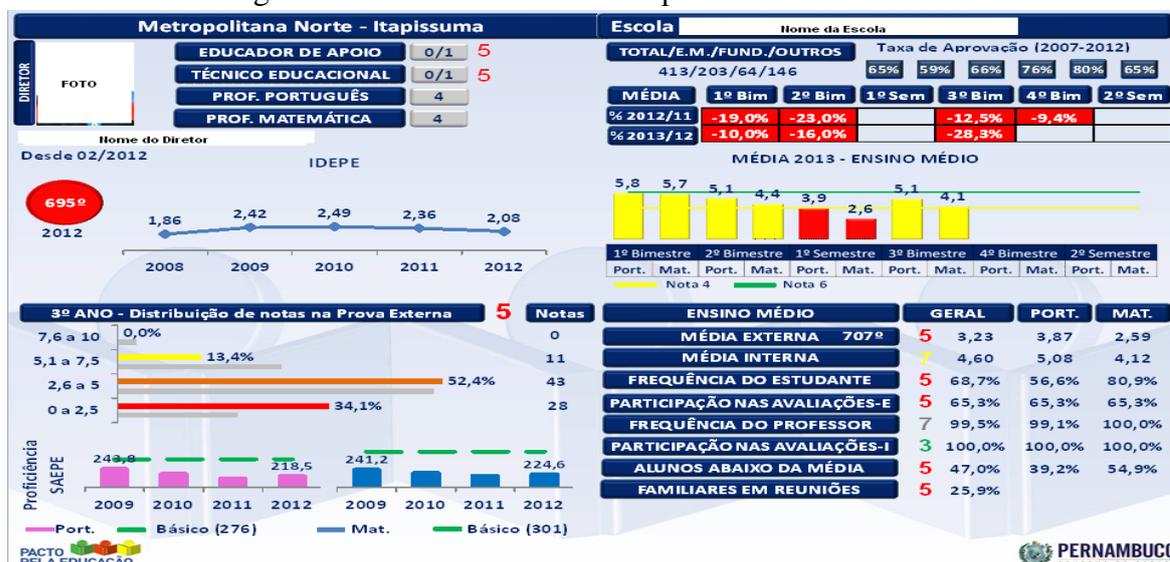
A Escola D possui 802 estudantes, sendo 416 alunos matriculados na própria escola e outros 386 estudantes matriculados em escolas localizadas em pequenos distritos próximos, em zona rural, mas sob a responsabilidade da Escola D.

Desse total, 200 alunos participam da avaliação do Pacto pela Educação, segundo a Diretora da Escola D. Ao todo, a escola dispõe de 17 Professores e, desse total, 7 participam da avaliação do Pacto, sendo 4 de Língua Portuguesa e 3 de Matemática.

A Escola D foi selecionada para amostra desta pesquisa, tendo em vista que apresenta baixos indicadores de desempenho em relação às demais escolas da rede estadual. No momento da realização desta pesquisa, a escola se encontrava na 695.^a posição no ranking elaborado pela SEPLAG quando da avaliação do Pacto pela Educação.

A seguir são apresentados os indicadores da Escola D processados pela SEPLAG, conforme a Figura 15:

Figura 15 – Indicadores de desempenho da Escola “D”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

A Escola D, segundo o IDEPE, não apresentou evolução no período de 2008 a 2012. Com IDEPE igual a 2,08, em 2012, e médias externas iguais a 2,59 e 3,87, nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, respectivamente, a Escola D ocupou a 707.^a posição na média externa, avaliada pelo SAEPE. Vale ressaltar que a Escola D apresentou a frequência de professores igual 100% e 99,1%, nessas disciplinas.

4.4.2.2.4.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

Para a Diretora da Escola D, o Pacto pela Educação tem o objetivo de monitorar a evolução da aprendizagem dos estudantes da rede de escolas públicas do estado.

4.4.2.2.4.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor

A Diretora da Escola D, afirmou que teve, e ainda tem, diversas dificuldades para utilizar os indicadores de desempenho do Pacto pela Educação.

Desde a implantação do Pacto pela Educação pela atual gestão do governo do estado de Pernambuco, de acordo com a Diretora da Escola D, há, em mais da metade dos Professores da escola, um sentimento de reprovação da avaliação nos resultados.

Ainda segundo a Diretora, há uma grande quantidade de faltas dos Professores, o que a obriga, e à Diretora Adjunta, a irem para sala de aula, para suprirem a ausência dos docentes, quase diariamente. No entanto, mesmo a Diretora tendo afirmado que registra a frequência/ausência dos Professores, ao observar os indicadores de desempenho da Escola D, em relação à frequência de Professores, é possível verificar que a escola apontou um percentual de 99,10% de frequência para os Professores de Língua Portuguesa e o percentual de 100% para os Professores de Matemática. Fica evidente, portanto, que há inconsistências nesse indicador.

Outras dificuldades foram apontadas pela Diretora, dentre elas a falta de infraestrutura na escola. Para exemplificar, citou a deficiência da internet, o que prejudica o lançamento de dados da gestão no SIEPE.

A Diretora afirmou, ainda, que havia assumido a gestão da escola há pouco tempo e que, por não ter experiência com o uso de indicadores de desempenho, buscou informações na Gerência Regional e recebeu todas as orientações que solicitou. No entanto, informou que não houve treinamento para o uso dos indicadores. Devido ao fato de ter assumido a gestão da escola há pouco tempo, a Diretora não soube informar se a gestão anterior foi consultada acerca das dificuldades e dos pontos críticos da escola.

4.4.2.2.4.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

Em relação à possibilidade de sugerir a criação, alteração ou exclusão de algum indicador, a Diretora afirmou que a gestão é flexível. Informou, ainda, que desde o momento que assumiu a gestão da escola, e passou, então, a participar das reuniões de monitoramento

do Pacto, percebeu que alguns indicadores foram excluídos por apresentar falhas em sua concepção, ou por apresentar falhas na inserção dos dados, ou até mesmo no sistema.

A gestora da Escola D afirmou, também, que recebe da Gerência Regional, e da SEPLAG, comunicações acerca do resultado da Escola e que participa de reuniões bimestrais para monitoramento do resultado da Escola. Entretanto, ainda em relação às comunicações, realizou uma crítica, ao afirmar que o prazo para *feedback* é longo, sendo aproximadamente de 30 dias após a inserção dos dados no SIEPE, o que prejudica um realinhamento das ações da escola para alcançar as metas pactuadas.

As escolas que tiveram bons desempenhos são convidadas a compartilhar suas experiências com as demais escolas que não obtiveram bons desempenhos na avaliação do Pacto. Estas últimas, por sua vez, são mais cobradas por melhorias em seus resultados, e são convocadas para informar, nas reuniões de monitoramento, que encaminhamentos darão para solucionar problemas e obterem melhores resultados.

4.4.2.2.4.5 Fluxo de informações

A Diretora afirmou que lança, na escola, apenas, dados no SIEPE e que há prazos estabelecidos para a inserção desses dados. Por exemplo, o lançamento da frequência dos estudantes é diária, o que permite aos pais observarem se os filhos estão realmente comparecendo à escola. Os pais (ou responsáveis) pelos estudantes recebem senhas para acesso ao sistema (SIEPE), no qual podem acompanhar, além da frequência de seus filhos, o desempenho desses estudantes na escola.

Os demais dados, segundo a Diretora, também são informados através do SIEPE, o qual é utilizado pela SEPLAG para extrair e analisar dados e processar os indicadores.

4.4.2.2.4.6 Metas e *benchmarking*

A Diretora afirmou que existem metas estabelecidas para a escola e que se essas metas forem alcançadas os Professores recebem uma gratificação. Disse, também, que não há punições para os gestores, ou Professores das escolas que não alcançarem as metas.

Com relação à adoção da escola das melhores práticas, afirmou que não há a prática de fazer comparações, na Escola D, até por que na região em que fica localizada só tem mais uma escola, a qual é municipal, e não há escola particular.

4.4.2.2.5 Estudo de caso na Escola “E”

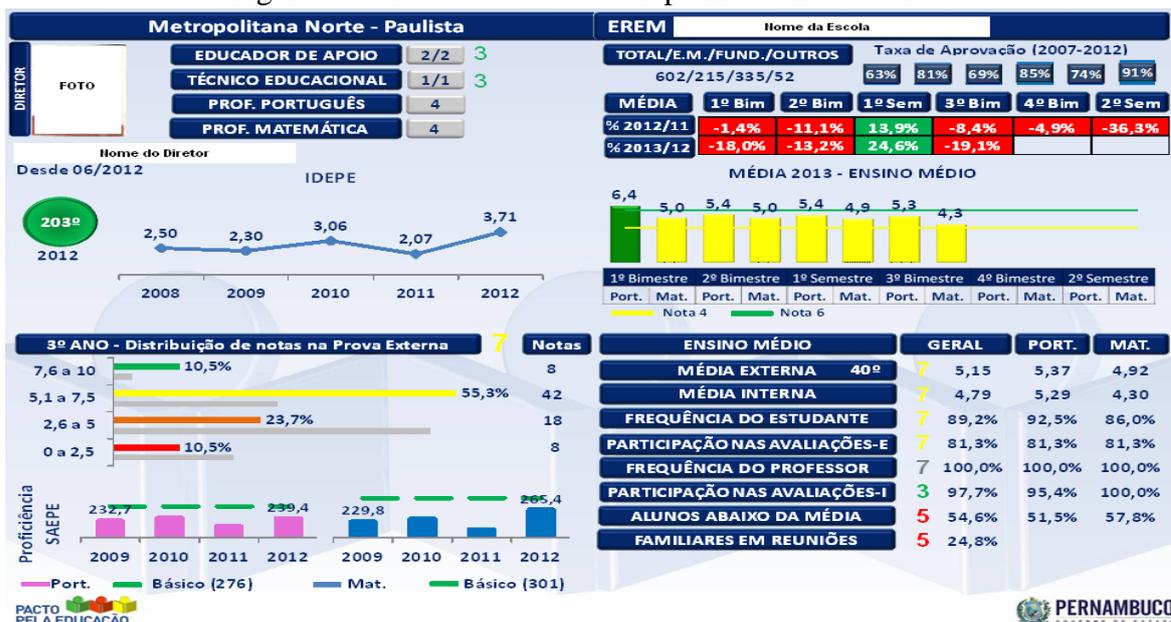
4.4.2.2.5.1 A Escola E

A Escola E possui o total de 512 alunos matriculados, dos quais 210 participam da avaliação do Pacto pela Educação. Envolvidos diretamente na avaliação do Pacto, tem, também, 14 Professores, do total de 34 docentes que trabalham na escola.

De acordo com os critérios adotados nesta pesquisa, a Escola E foi selecionada por apresentar a maior variação no IDEPE. Atualmente, ocupa a 203.^a posição no ranking elaborado pela SEPLAG. A Escola E vem apresentando desde a implantação da avaliação do Pacto, alternadamente, bons e maus desempenhos, ao longo dos anos.

A seguir, na Figura 16, são apresentados os indicadores de desempenho dessa Escola, inclusive os resultados obtidos no IDEPE, o qual é base para a elaboração do ranking estadual de escolas, no período de 2008 a 2012.

Figura 16 – Indicadores de desempenho da Escola “E”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

A Escola E foi selecionada como amostra desta pesquisa, como a escola que teve a maior variação percentual no IDEPE no ano de 2012. Apesar de ocupar a 203.^a posição no ranking das escolas do governo do estado, a Escola E ocupa a 40.^a colocação, na avaliação do SAEPE, em relação às mesmas escolas. Outro aspecto a ressaltar, também, é a apresentação da frequência dos professores igual a 100%.

4.4.2.2.5.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

Para o Diretor da Escola E, os indicadores de desempenho são números que fornecem informações sobre níveis de resultados da escola, e o Pacto pela Educação é um instrumento que fornece aos Diretores dimensões dos resultados obtidos pela escola.

Ainda segundo o Diretor, a avaliação do Pacto não visa criar competição entre as escolas do estado, mas tão somente, proporcionar à atual gestão informações sobre a escola.

4.4.2.2.5.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor

Segundo o Diretor da Escola E há, ainda, bastantes dificuldades enfrentadas pela escola, em relação à infraestrutura. Por exemplo, citou que atende aos regimes do ensino regular, mas também ao regime integral. A Escola, para ele, é pequena e, para atender ao regime integral, necessitaria de mais espaços como laboratório, mais refeitórios e sanitários também. Para superar essas dificuldades faz um trabalho de conscientização, através de reuniões com os estudantes, com os Professores e com os Técnicos de apoio, e convive com as dificuldades.

Citou, também, que não possui, atualmente, problemas com internet. Porém, em anos anteriores a internet era bastante lenta e se a escola não lançasse as notas das avaliações internas dos estudantes, em tempo hábil, por exemplo, a escola ficava com nota zero no indicador referente à avaliação interna, e conseqüentemente obtinha maus resultados em relação às demais escolas.

Em relação à equipe de apoio técnico, afirmou que não tem problemas e que dispõe de recursos humanos suficientes.

Afirmou, ainda, que possuía experiência com uso de indicadores de desempenho, pois já havia trabalhado em escolas particulares como Coordenador Pedagógico, e nessa oportunidade era avaliado por indicadores. No entanto, não sabia informar se no momento da implantação da avaliação do Pacto, o Diretor e a equipe técnica da escola foram consultados para conhecimento das dificuldades e dos pontos críticos da escola.

4.4.2.2.5.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

O Diretor da Escola E afirmou que participa de reuniões com a SEPLAG, na Gerência Regional, para tratar de assuntos referentes ao monitoramento dos resultados da escola, e nessas reuniões recebe comunicações e *feedback*. No momento em que a Escola obteve a maior variação percentual no IDEPE, recebeu visitas de Analistas da SEPLAG e de Técnicos da GRE para fins de acompanhamento. Afirmou, que realiza, também, reuniões na Escola para transmitir as informações obtidas da SEPLAG e as orientações recebidas da GRE.

Na Escola E foi possível observar, também, publicado em mural de avisos os indicadores de desempenho da escola e, até mesmo, cópia do Termo de Compromisso assinado pelo Diretor, no qual são estabelecidas metas pela SEE.

Nas reuniões de monitoramento do Pacto, o Diretor afirmou que há flexibilidade por parte da SEPLAG, para que o Gerente e os Diretores façam sugestões de alteração, criação ou exclusão, e até mesmo críticas, aos indicadores utilizados para acompanhamento das escolas.

4.4.2.2.5.5 Fluxo de informações

O Diretor da Escola E afirmou que não alimenta um sistema específico de indicadores de desempenho para a avaliação de resultados e monitoramento do Pacto. Informou que alimenta apenas o SIEPE, e que ao final de cada bimestre são processadas as informações desse sistema para cálculo dos indicadores.

4.4.2.2.5.6 Metas e *benchmarking*

Em relação ao alcance das metas o Diretor afirmou que a maior dificuldade da Escola E é o déficit de aprendizagem com que os estudantes chegam ao ensino médio. Mesmo assim, apesar das dificuldades, afirmou que com a dedicação de todos, Professores e estudantes, as metas são alcançáveis.

Disse, ainda, que se a escola alcançar as metas pactuadas pela Educação os Professores recebem o BDE, uma premiação. Porém, a escola não recebe premiações ou recompensas.

Segundo o Diretor, a atual gestão trata as escolas com igualdade, e afirmou que há priorização de investimentos, apenas, nos casos em que as escolas apresentam maus desempenhos.

4.4.2.2.6 Estudo de caso na Escola “F”

4.4.2.2.6.1 A Escola F

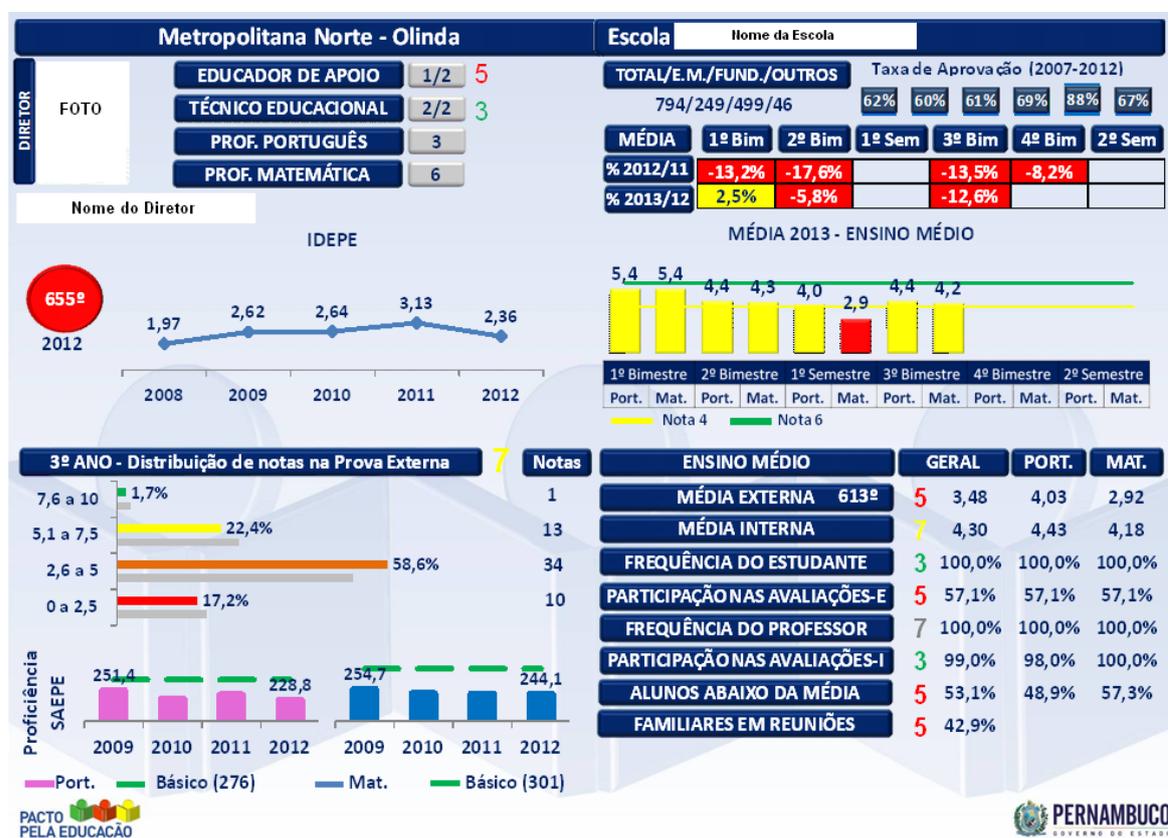
Criada em 19 de junho de 1981, a Escola F, possui atualmente, o total de 861 alunos matriculados, dos quais 185 participam diretamente do processo de avaliação do Pacto pela Educação.

Com altos índices de evasão, a Escola F fica situada no Município de Olinda, e ocupou ao final de 2012 a 655.^a posição, na avaliação do Pacto pela Educação, em relação às demais escolas da rede pública estadual. Vale ressaltar, que a evasão escolar não é medida pelos indicadores de desempenho do PPE.

Para fins desta pesquisa, a Escola F foi selecionada em virtude da sua variação no IDEPE, nos dois últimos anos, ter sido a menor dentre as escolas avaliadas no PPE, da Gerência Regional METRONORTE.

A seguir são apresentados os resultados obtidos pela Escola F, segundo a avaliação realizada no Pacto pela Educação, como demonstrado na Figura 17:

Figura 17 – Indicadores de desempenho da Escola “F”



Fonte: SEPLAG/PE (2013).

A Escola F apresentou a maior variação negativa do IDEPE no ano de 2012, em relação ao ano de 2011, e ocupou a 613.^a posição, na avaliação do SAEPE, dentre as escolas da rede pública estadual.

Verificou-se, também, inconsistência nos indicadores apresentados pela Escola F, tendo em vista que a Escola apresentou indicador para a frequência dos estudantes igual a 100%, o que indica que possivelmente as ausências dos estudantes não estão sendo registradas.

Em relação à frequência dos professores, a Escola F também informou que não houve ausências, apresentando o percentual de 100% para o indicador.

4.4.2.2.6.2 Percepção do Objetivo Estratégico: Pacto pela Educação

A respeito do Pacto pela Educação o Diretor da Escola F afirmou que julga ser importante, porque o Pacto mostra um “retrato” da escola. Afirmou, também, que em sua percepção os planos do governo estão alinhados com os objetivos estratégicos da gestão, no entanto, não demonstrou conhecer os objetivos estratégicos do governo do estado. Afirmou, também, que há falhas na avaliação realizada pelo governo do estado, por não dotar a escola de condições, principalmente de infraestrutura, para que seja possível alcançar as metas pactuadas com o governo do estado.

4.4.2.2.6.3 Verificação das dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor

A principal dificuldade é a falta de base dos estudantes da escola, afirmou o Diretor da Escola F. Para ele, as fragilidades da educação no estado de Pernambuco veem desde o ensino fundamental.

Afirmou, também, que outra dificuldade da Escola F é a deficiência na infraestrutura da escola. No entanto, ao verificar o Projeto Político Pedagógico – PPP da Escola F, é possível observar que a escola dispõe de: 13 salas de aula, 01 sala de informática, 01 sala de vídeo, 01 laboratório de ciências, 01 biblioteca, 01 quadra poliesportiva, 01 cozinha, 01 refeitório, 01 sala para a Direção, 01 Secretaria, 01 sala para Professores, 01 Sala para Coordenação, 01 dispensa, 03 almoxarifados, 02 banheiros para funcionários e quatro banheiros para alunos. Vale ressaltar, também, que a melhor escola

da GRE METRONORTE, na avaliação do Pacto pela Educação, não dispõe dessa infraestrutura, como analisado no estudo da escola B desta pesquisa.

Ao observar as instalações da escola, foi possível verificar um contrassenso. Chovia forte no momento em que a entrevista era realizada ao Diretor da Escola F e, então, começou a entrar bastante água da chuva pelo teto da escola. Nesse momento, o fato pôde ser observado pelo Diretor da Escola através de um circuito interno de TV, e comunicado através de um circuito interno de som, ambos disponíveis na sala da Direção da escola.

Ficaram evidentes as más condições das instalações físicas da Escola, de modo que foi necessário interromper a entrevista para que o gestor da Escola adotasse as providências necessárias ao atendimento da ocorrência, entretanto, também ficou evidente que a escola dispõe de recursos tecnológicos não observados nas demais escolas estudadas.

Aliada à falta de infraestrutura, o Diretor afirmou que a carência de recursos humanos é também um ponto crítico que sempre existiu na escola, e que essas dificuldades da escola não foram observadas na implantação da avaliação do Pacto.

O Diretor da Escola F disse, ainda, que não possuía experiência quanto o uso de indicadores de desempenho no momento da implantação da avaliação do Pacto, e que não houve treinamento para uso dos indicadores. E, por fim, em relação às dificuldades enfrentadas pela escola para a implantação da avaliação do Pacto, afirmou que não houve resistência por parte dos Professores, nem dos estudantes.

4.4.2.2.6.4 Participação, flexibilidade e comunicação (*feedback*)

Em relação à participação na criação de novos indicadores, ou até mesmo alterações, ou exclusão, de indicadores já existentes, o Diretor da escola F afirmou que os gestores são abertos a sugestões e flexíveis para promover mudanças, se necessário.

Afirmou, também, que a Gerência Regional lhe comunica as informações produzidas pela SEPLAG, quanto aos resultados bimestrais obtidos pela escola na avaliação do Pacto, e que ao receber essas informações dá transparência na própria escola. Para confirmar essa afirmação, o Diretor apresentou o mural de avisos da escola.

4.4.2.2.6.5 Fluxo de informações

O Diretor da Escola F afirmou que atualmente todos os dados utilizados pela SEPLAG para processar os indicadores de desempenho são fornecidos pela Escola através do SIEPE, não havendo, portanto, outro sistema específico para a escola alimentar.

4.4.2.2.6.6 Metas e *benchmarking*

O Diretor da Escola F afirmou que é possível alcançar as metas estabelecidas pelo governo do estado, porém afirmou, ainda, que se a escola dispusesse de melhores condições de infraestrutura e de mais recursos humanos as metas lhes seriam mais factíveis. Contudo, ressaltou que as metas pactuadas com a SEE são alcançáveis.

Destacou, também, que há um “14.º salário” para os Professores das escolas que alcançarem a meta e garantiu que não há punições no processo de avaliação do Pacto. Entretanto, afirmou que a metodologia praticada pela SEE para a concessão da bonificação não é de fácil entendimento.

4.4.2.2.7 Análise-resumo e a consecução dos objetivos

A análise dos dados coletados nas escolas estudadas foi categorizada de modo a verificar os aspectos da literatura sobre indicadores de desempenho conforme os objetivos específicos desta pesquisa.

Dessa forma, para verificar o alinhamento do planejamento estratégico com o orçamento do governo do estado de Pernambuco, foram analisados os instrumentos legais de planejamento do governo, confrontando o PPA, a LDO e a LOA com o planejamento estratégico (e o Mapa da Estratégia) do governo do estado. Verificou-se, portanto, que os planos de ações do governo do estado têm base em Kaplan e Norton, pois, dentre outros aspectos, considera que a estratégia precede a ação; que a LDO estabelece as prioridades e metas da administração pública estadual de acordo com as perspectivas, com os objetivos estratégicos, programas e ações do Modelo de Gestão estudado; e que a LOA dota os gestores do governo do estado de autorização legal e orçamentária para realizar despesas conforme as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas nos planos do governo. Como exemplo é possível citar a dotação orçamentária, no ano de 2013, de mais de sessenta

milhões de reais para pagamento de bonificação por desempenho para os professores avaliados no Pacto Pela Educação que alcançassem as metas estabelecidas para suas unidades educacionais.

A análise da participação, do grau de flexibilidade e da comunicação dos gestores, quanto ao uso dos indicadores de desempenho do modelo estudado foi realizada através das três fontes de evidências desta pesquisa: inicialmente foram analisados documentos do governo do estado disponíveis no *site* da SEPLAG, na internet, bem como documentos fornecidos pelos gestores da SEPLAG e da SEE; em seguida, foram observados os aspectos de participação, flexibilidade e comunicação, em reuniões de monitoramento realizadas pela SEPLAG na GRE estudada; e, ainda, foram realizadas entrevistas ao Gestor do Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG, na SEE, ao Gerente da GRE METRONORTE e a seis Diretores de escolas dessa GRE, conforme critérios definidos na metodologia desta pesquisa.

Foi possível, ainda, conhecer a descrição e verificar a metodologia utilizada nos indicadores, conforme quadros 3 a 12 apresentados nesta e pesquisa.

Foram analisados documentos, realizadas entrevistas e observados procedimentos administrativos em relação à inserção de dados no SIEPE para compor a base de informações da Educação do governo do estado, a fim de examinar o fluxo de informações para a elaboração dos indicadores de desempenho, bem como foi verificada a existência de benefício, e ausência de punição, no modelo em estudo.

Verificou-se, também, que há escolas com infraestruturas melhores e desempenhos medianos ou ruins, e escolas com infraestruturas piores em melhores condições na avaliação do Pacto.

Verificou-se que há indicadores que apresentam falhas de registro no SIEPE, de acordo com os analistas da SEPLAG que participam de reuniões de monitoramento na GRE METRONORTE. Como exemplo dessa falha foi possível observar em reuniões de monitoramento do Pacto, verificar em documentos e confirmar através de entrevistas, que o indicador de frequência do professor tem problemas devido a falhas no sistema, e à deficiência de apontamento nas escolas. Além disso, foi observado que a frequência dos estudantes possivelmente se insere neste mesmo caso, pois dificilmente todos os alunos de uma mesma escola obteriam 100% de frequência.

Há casos, também, de indicadores que não foram informados, por motivos tais como falta de internet na escola, ou foram informados mas se encontram iguais a zero, na

base de dados do sistema, conduzindo as escolas que se encontram nessa situação, a posições piores no *ranking* do Pacto.

Assim, com base nos dados coletados através das entrevistas aplicadas aos seis Diretores de escolas da GRE METRONORTE, conforme critérios desta pesquisa, na observação direta, bem como através da análise de documentos das escolas, são apresentados a seguir, no Quadro 13, aspectos da literatura verificados neste estudo.

Quadro 13 - Resumo da análise dos dados das escolas estudadas

Aspecto da literatura vs. percepção dos gestores	Avaliador	Avaliados						
	Gestor da SEPLAG na SEE	Gerente da GRE avaliada	Diretor da Escola A	Diretor da Escola B	Diretor da Escola C	Diretor da Escola D	Diretor da Escola E	Diretor da Escola F
1. Percepção do objetivo estratégico: Pacto Pela Educação.	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
2. Verificação de dificuldades, pontos críticos e experiências do gestor.	Sim	Sim	Não	Não	Não	-	-	Não
3. Participação, flexibilidade e comunicação dos gestores (<i>feedback</i>)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
4. Fluxo de informações para elaboração dos indicadores	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
5. Metas e bonificações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
6. Práticas de <i>benchmarking</i>	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: elaborado pelo autor.

Em virtude dos Diretores das Escolas D e E terem assumido a direção das respectivas escolas há menos de dois anos, não foi possível examinar se houve verificação de pontos críticos nessas escolas para uso de indicadores de desempenho.

Tendo em vista a triangulação realizada com as fontes de evidências desta pesquisa, e ao observar o Quadro 13, que apresenta um resumo das respostas do Gestor, do Gerente e dos Diretores das escolas investigadas, é possível verificar uma uniformidade nos dados obtidos, o que reforça a confiabilidade das conclusões deste estudo.

As exceções na uniformidade das respostas apresentadas nesta pesquisa, aconteceram para o item 1: Percepção do objetivo estratégico – Pacto Pela Educação, em que apenas o Gestor do Núcleo de Gestão por Resultados da SEPLAG, na SEE, demonstrou conhecer esse Objetivo Estratégico do Modelo de Gestão Todos por

Pernambuco, evidenciando que a visão estratégica da organização não foi difundida por toda a organização; e para o item 2: Verificação dos pontos críticos, o qual foi respondido positivamente apenas nos níveis de Gestão e Gerência Regional, não se confirmando a realização do levantamento dos pontos críticos das unidades educacionais para o uso de indicadores de desempenho no nível operacional do Modelo de Gestão estudado.

CONCLUSÃO

Inicialmente associada ao poder do Estado controlar a materialização de sua própria gestão, a avaliação de desempenho no setor público assume a condição de instrumento estratégico e, assim, estimula o desenvolvimento de estudos ligados à efetividade, eficácia, economicidade e eficiência na gestão pública, fomentando as discussões acadêmicas acerca do tema, bem como proporcionando melhorias na qualidade da prestação dos serviços pelo Estado.

Com esse intuito, o presente estudo objetivou analisar se os gestores do governo do estado observaram a literatura sobre indicadores de desempenho para uso de indicadores no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

Assim, desenvolveu-se um estudo de caso único, sem a pretensão de inferir sobre a literatura que estuda indicadores de desempenho, mas tão somente visando aprofundar-se no conhecimento do caso estudado, de modo que as conclusões desta pesquisa se limitam aos resultados do estudo de caso.

A pesquisa foi delimitada à Secretaria de Educação do estado de Pernambuco, por questões de viabilidade, tendo, portanto, estudado um objetivo estratégico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, o Pacto pela Educação.

Os dados obtidos nesta pesquisa foram coletados através de três fontes de evidências: da análise documental, na qual foi possível verificar documentos que subsidiaram o direcionamento dado à pesquisa, bem como verificar as informações obtidas através das outras fontes de evidências; da observação direta, em que foi possível participar de reuniões e observar procedimentos administrativos da gestão investigada; e da realização de entrevistas, as quais foram aplicadas a gestores avaliadores e gestores avaliados do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. Os dados foram coletados no último bimestre do ano de 2013, o que permitiu estudar o uso de indicadores em período (ou ciclo) completo de um ano de gestão.

Como resultados da pesquisa verificou-se que o modelo desenvolvido pelo governo do estado tem características próprias, as quais atendem parcialmente o que preconiza a literatura sobre indicadores de desempenho. Foram identificados, dessa forma, aspectos em que o modelo de gestão estudado observa, e aspectos em que há inobservância, da literatura sobre indicadores de desempenho.

Como aspectos observados da literatura, destaca-se que o Modelo de Gestão:

- a) É receptivo a receber sugestões de alteração, criação ou exclusão de indicadores de desempenho – há possibilidade de participação e flexibilidade aos avaliados;
- b) Promoveu alinhamento entre o planejamento estratégico e os orçamentos do governo, o que pode ser verificado ao analisar os instrumentos legais de planejamento do governo do estado;
- c) Dá *feedback*, comunica os resultados obtidos aos gestores avaliados através de reuniões e relatórios;
- d) Dá publicidade (transparência) dos resultados obtidos pelas unidades educacionais;
- e) Concede premiações para os Professores que alcançam as metas que lhes são atribuídas;
- f) Não instituiu punições para os gestores, e Professores, que não alcançarem as metas estabelecidas.

Como aspectos não observados da literatura, destaca-se que o Modelo:

- a) Não fez estudo de causas e efeitos entre os indicadores, não conhecendo, desta forma, a inter-relação entre as perspectivas do próprio Modelo de Gestão;
- b) Não faz comparações com as melhores práticas (*benchmarking*);
- c) Não avaliou adequadamente os pontos críticos no momento da concepção e implantação dos indicadores;
- d) Não possui um sistema próprio para acompanhamento dos indicadores de desempenho, o que traz como consequência um lapso temporal indesejado, dificultando um redirecionamento das ações estratégicas rapidamente; e
- e) Não dotou as organizações com infraestrutura suficiente para avaliá-las, conforme Termo de Compromisso.

Uma dificuldade encontrada na execução desta pesquisa foi que o modelo de gestão do governo do estado é próprio, desenvolvido pela atual gestão, sem base em um modelo único proposto pela literatura, mas que conjuga diversas bases da literatura sobre indicadores de desempenho.

Outra dificuldade encontrada durante o desenvolvimento desta pesquisa foi a necessidade de acessar mais de uma Secretaria do governo do estado de Pernambuco para desenvolver o estudo pretendido, para que fosse possível analisar a percepção de quem avalia e de quem é avaliado pela gestão.

O presente estudo apresentou uma limitação importante quanto à amostra, tendo em vista que o Modelo Todos por Pernambuco utiliza indicadores de desempenho em mais outros dois objetivos estratégicos: no Pacto Pela Vida e no Pacto Pela Saúde. No entanto, a amostra deste estudo foi definida na metodologia da pesquisa com base em critérios objetivos como o de relevância, viabilidade e materialidade.

Recomenda-se como trabalhos futuros estudar a(s) relação(ões) de causas e efeitos entre as perspectivas do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, sob a percepção de que o efeito é uma situação desejável, ou indesejável, provocado por um sistema de causas. Dessa forma, será possível conhecer as relações de causalidades existentes no modelo estratégico estudado. Nesse caso, recomenda-se, portanto, um estudo mais amplo, objetivando analisar o modelo por completo para garantir que todas as interações que possam influir no fenômeno estudado sejam verificadas.

REFERÊNCIAS

- AIDEMARK, L. **The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organization.** *Financial Accountability & Management*, Fevereiro, 17(1): 23-40. 2001.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão.** Brasília: Consad, p. 21-80. 2006.
- ALFORD, J. **Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production.** New York, Palgrave Macmillan. 2009.
- ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas.** São Paulo: Atlas, 2004.
- ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional.** Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- ARAÚJO, M. G. S.; PEREIRA, C. C. **Utilização de indicadores de desempenho no setor público: estudo realizado na Controladoria Geral da União.** IN: 11º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE. 2011. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos112011/502.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2012.
- ARNABOLDI, M.; AZZONE, G. **Constructing performance measurement in the public sector.** *Critical Perspectives on Accounting*. Milano, Itália, v. 21, p. 266 – 282, jan. 2010.
- ARNABOLDI, M.; LAPSLEY, I. **Modern costing innovations and legitimation: a health care study.** *Abacus*, Vol. 40 nº 1, pp. 1-20. 2004.
- ASPINWALL, K. et al. **Using success criteria.** Improving educational management through research and consultancy. London: Paul Chapman Publishing, 1994.
- BEHN, R. **Danger of using too few measures.** Bob Behn's public management report, Cambridge, v. 5, n. 2, oct. 2007. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/October2007.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2012.
- BILKHU-THOMPSON, M. K. **A Process Evaluation of a Health Care Balanced Scorecard.** *Journal of Health Care Finance*. Winter, 30(2): 37-64. 2003.
- BITTENCOURT, F. M. R. **Indicadores de desempenho como instrumentos de gestão, auditoria e análise econômica.** *Revista de Conjuntura*, Brasília, Ano VI, nº 23, jul/set, 2006.
- BOND, E. et al. **Medição de Desempenho Apoiada por Data Warehouse.** Artigo: XXI ENEGEP, 17 a 19 de Outubro de 2001, Salvador, BA, 2001.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. **Public productivity measurement: Diseases and cures.** *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229-235, 1991.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, Senado Federal.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores:** Melhoria da gestão pública por meio da definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, Controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Brasília: 2009. 112 p. Disponível em:
<[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-04-26.8678882873/Guia%20-%20Indicadores%20\(versao%20preliminar%20Dez%202009\).pdf/view](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-04-26.8678882873/Guia%20-%20Indicadores%20(versao%20preliminar%20Dez%202009).pdf/view)>. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de Programas:** Guia Metodológico, Brasília: 2010. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo, Editora FGV, 2007.

BRIGNALL, T.J.S. **The unbalanced scorecard:** a social and environmental critique. Performance Measurement and Management: Research and Action. Cranfield School of Management, Cranfield, 2002.

BROADBENT, J; GUTHRIE, J. **Changes in the public sector:** a review of “alternative” accounting research. Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol. 5 (2), pp. 3 - 31. 1992.

CHAN, Y.C.L. **Performance measurement and adoption of balanced scorecards:** a survey of municipal governments in the USA and Canada. The International Journal of Public Sector Management. Vol. 17 N° 3, pp. 204 - 21. 2004.

CHANG, L.; LIN, S. W.; NORTHCOTT, D. N. **The NHS performance assessment framework:** a ‘balanced scorecard’ approach? Journal of Management in Medicine. Vol. 16 N° 5, pp. 345 - 58. 2002.

CHOW-CHUA, C.; GOH, M. **Framework for evaluating performance and quality improvement in hospitals.** Managing Service Quarterly. Vol. 12 N° 1, pp. 54 - 66. 2002.

CUNNINGHAM, J. B.; KEMPLING, J. S. **Implementing change in public sector organizations.** Management decision. Victoria, Canadá, v. 47, p. 330 – 344, fev. 2009.

CUNNINGHAM, G. M.; HARRIS J. E. **Towards a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability:** A Field Study. Public Budgeting and Finance v. 25(2), pp. 15 – 42, 2005.

DOOREN, W. **What Makes Organizations Measure?** Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, N. 3, pp. 363 – 383, 2005.

DRUCKER, P. F. **The spirit of performance.** Human resource management in education. Milton Keynes, UK: Open University Press, 1989.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. **From old public administration to new public management.** *Public Money and Management*, 14(3): 9-16, 1994.

FERLIE, E. et al. **The new public management in action.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

FIDLER, B. **Staff appraisal:** theory, concepts and experience in other organizations and problems of adaptation to education. Human resource management in education. Reino Unido: Open University Press, 1989.

FISCHMANN, A. A.; ZILBER, M. A. **Competitividade e a importância de indicadores de desempenho:** utilização de um modelo de tendência. In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

FORGIONE, D. A. **Health Care Financial and Quality Measures:** International Call for a Balanced Scorecard Approach. *Journal of Health Care Finance*. Fall, Vol. 24(1): 55 - 58. 1997.

GHELMAN, S. **Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão pública.** 2006. 86 f. Dissertação – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em Rede.** O novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

GOMES, A. P. S. **O papel do Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do Sistema Policial Português.** 2006. 216 f. Tese – Universidade do Minho, Braga, 2006.

GONÇALVES, J. P. **Desempenho organizacional.** In Seminário Econômico, n.º 815, 2002.

GRAEML, A. R. **Sistemas de Informação:** o alinhamento da estratégia de TI com a estratégia corporativa. São Paulo: Atlas. 2000.

GRIFFITHS, J. **Balanced Scorecard use in New Zeland govern departments and Crown Entities.** Research and Evaluation. Wellington, Nova Zelândia, v. 62, p. 70 – 79, dez. 2003.

GUILFOYLE, S. **On target? Public Sector Performance Management:** Recurrent Themes, Consequences and Questions. *Policing Oxford Journals*. Oxford, Reino Unido, v. 6, p. 250 – 260, fev. 2012.

HALLMAN, P. **The role of causality in the balanced scorecard framework.** Master's thesis, Department of Industrial Economics and Management, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2005.

HEINRICH, C. J. **Measuring public sector performance and effectiveness.** Handbook of Public Administration. Londres: Sage, p. 25-37. 2003.

HOOD, C. **A Public Management for All Seasons?** Public Administration. Royal Institute of Public Administration. v. 69, p. 3 – 19, 1991.

HOOD, C. **Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?** Public Money and Management, 27: 95-102, 2007.

IBGE. Censo Demográfico 2010, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

IRWIN, D. **Strategy mapping in the public sector.** Long range planning. Reino Unido, v. 35, p. 637 – 647, mar. 2003.

JACKSON, P. **Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective.** Public Money E Management, Out.-Dez., pp. 9 - 14, 1993.

JANN, W.; REICHARD, C. **Melhores práticas na modernização do Estado.** Revista do Serviço Público 53(3):31-50, 2002.

JULNES, P.; HOLZER, M. **Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation.** Public Administration Review, Vol. 61, N. 6, pp. 693 – 708, 2001.

KALD, M.; NILSSON, F. **Performance measurement at Nordic companies.** European Management Journal, Vol. 18 No. 1, pp. 113-27. 2000.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance.** Harvard Business Review. Boston, v. 70, n. 1, p. 71-79, jan.-fev. 1992.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard.** 10 ed. Rio de Janeiro. Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard.** 12 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

KERSTEN, T. A.; ISRAEL, M. S. **Teacher evaluation: principal's insights and suggestions for improvement.** Planning and Changing. v. 36, p. 47-67, 2005.

KLOOT, L.; MARTIN, J. **Strategic performance measurement: a balanced approach to performance management issues in local government.** Management Accounting Research. Vol. 11, nº 2, pp. 231 - 51. 2000.

LINNER, B. et al. **Making results: Based state government work.** New York: The Urban Institute, 2001.

LIU, W. B. et al. **Developing a performance management system using soft systems methodology: a Chinese case study.** European Journal of Operational Research, Amsterdam, Holanda, v. 223, p. 529-540, jun. 2012.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público.** São Paulo, FUNDAP 2007.

- LUCENA, M. D. da S. **Avaliação de desempenho**. 4.ed. São Paulo: Atlas 1992.
- MALMI, T. **Balanced scorecards in Finnish companies**: a research note. Management Accounting Research, Vol. 12 No. 2, pp. 207-20. 2001.
- MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, R. A.; COSTA NETO, P. L. O. **Indicadores de desempenho para a gestão pela qualidade total**: uma proposta de sistematização. Gestão e Produção, São Paulo, v.5, n.3, p. 298-311, dez. 1998.
- MAYSTON, D. **Non-profit performance indicators in the public sector**. Financial Accountability e Management, Vol. 1, N. 1, pp. 51 - 73, 1985.
- McADAM, R.; WALKER, T. **An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government**. Public Administration. Vol. 81 Nº 4, pp. 873 - 892. 2003.
- MELO, D. V. **Concepção de um Balanced Scorecard**: o caso governo do estado de Pernambuco. 2009. 127 f. Dissertação – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2009.
- MICHELI, P.; NEELY, A. **Performance measurement in the public sector in England**: search for the golden thread. Public administration review. Londres, Reino Unido, v. 36, p. 591 – 600, ago. 2010.
- MOREIRA, D. A. **Dimensões do desempenho em manufatura e serviços**. São Paulo: Pioneira, p. 111, 1996.
- MUCHINSKY, P. M. **Psychology applied to work**: an introduction to industrial and organizational psychology. 3. ed. Pacific Grove, Brooks: Cole Publishing Company, 1990.
- NEELY, A.; BOURNE, M. Why measurement initiatives fail. Quality Focus, Bradford: 2000.
- NIVEN, P. R. **Balanced Scorecard passo-a-passo**: elevando o desempenho e mantendo resultados. Trad.: Nilza Freire. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- NORTHCOTT, D.; TAULAPAPA, T. M. **Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations**: Issues and challenges. International Journal of Public Sector Management. Auckland, Nova Zelândia, v. 25, p. 166–191, maio 2011.
- OLIVA, F.; BORBA, A. **BSC Balanced Scorecard Ferramenta Gerencial para Organizações Hospitalares**, ed. Iátria – São Paulo – 2004.
- OLVE, M.-G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance**: um guia prático para o uso do “Balanced Scorecard”. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- OSORIO, V. L. T. **A utilização do Balanced Scorecard no aperfeiçoamento da Administração Pública Gerencial**: estudo de caso de uma autarquia municipal. 2003. 228 f. Dissertação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- PERNAMBUCO, Lei Complementar n.º 141, 03 de setembro de 2009. (Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco). Recife. Assembleia Legislativa.

_____, Lei n.º 14.770, 18 de setembro de 2012. (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Recife. Assembleia Legislativa.

_____, Lei n.º 14.886, de 14 de dezembro de 2012. (Plano Plurianual). Recife. Assembleia Legislativa.

_____, Lei Ordinária n.º 14.898, de 20 de dezembro de 2012. (Lei Orçamentária Anual). Recife. Assembleia Legislativa.

PERRY, J. L.; ENGBERS, T. A.; JUN, S. Y. **Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence.** Public Administration Review, v. 69, n.1, p. 1-31, Washington, Jan./Feb. 2009.

PETERS, T. **Thriving on chaos: Handbook for a Management Revolution.** London, Macmillan, 1987.

PIDD, M. **Perversity in public service performance measurement.** International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54 Nos 5/6, pp. 482-93. 2005.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional.** In Revista do Serviço Público, (53) 3, Brasília, 2002.

PONTES, B. R. **Avaliação de desempenho uma abordagem sistêmica.** 4.ed. Rev. e ampl. São Paulo: LTr 1989.

RADNOR, Z.; LOVELL, B. **Success factors for implementation of the balanced scorecard in a NHS multi-agency setting.** International Journal of Health Care Quality Assurance. Vol. 16 Nº 2, pp. 99 - 108. 2003.

RAMPERSAD, H. K. **Scorecard para performance total: alinhando o capital humano com estratégia e ética empresarial.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.

REDMON, K. D. **Review faculty evaluation: a response to competing values.** Community College Review, v. 27, n. 1, p. 57-71, 1999.

REIFSCHNEIDER, M. B. **Considerações sobre avaliação de desempenho.** Ensaio: Avaliação Pol. Públ. Educ. Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 47-58, março 2007.

RIGBY, D. **Management tools and techniques: a survey.** California Management Review, Vol. 43 No. 2, pp. 139-60. 2001.

ROGERS, G.; BADHAM, L. **Evaluation in the management cycle.** Improving educational management through research and consultancy. London: Paul Chapman Publishing, 1994.

ROLPH, P. **The Balanced Scorecard: Get smart and get control.** Chief Executive. New York: jul./Aug. 1999.

RUMMLER, G.A.; BRACHE, A.P. **Melhores Desempenhos das Empresas: Ferramentas para a Melhoria da Qualidade e da Competitividade.** São Paulo, Makron Books. 1992.

SANTANA, C. C. de A. **O modelo gerencial do controle interno Governamental: as melhores práticas de Pernambuco.** 2010. 111 p. Dissertação – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, S. R. B. **O Balanced Scorecard como instrumento de gestão à Luz dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.** 2008. 182 f. Dissertação – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa, 2008.

SHARMA, B.; GADENNE, D. **Balanced Scorecard implementation in a local government authority: issues and challenges.** The Australian journal of public administration. Melbourne, Australia, v. 70, p. 167 – 184, jun. 2011.

SILVA, A. **Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do Balanced Scorecard.** 2002. 91 f. Dissertação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

STEELE, J. **Transforming the Balanced Scorecard into your strategy execution system.** Manage, Dayton: Dayton: v. 53, n. 1, p. 22-23, 2001.

SUZUKI, J.; GABBI, L. **Desafios da Avaliação de Desempenho no setor público: o caso da Prefeitura de São Paulo.** In: II Congresso Consad de Gestão Pública. São Paulo. 2009.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TILLEMA, S.; HELDEN, V. G. J. **Appreciation, Acceptance and Use of Multidimensional Bench-marking.** Information by Public Sector Organizations. Noruega. Junho, 2003.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados.** Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro. Revan; Brasília: ENAP. 2001.

UMASHEV, C.; WILLETT, R. **Challenges to Implementing Strategic Performance Measurement Systems in Multi-Objective Organizations: The Case of a Large Local Government Authority.** A Journal of Accounting, Finance and Business Studies, v. 44, p. 377-398, Dez. 2008.

WISNIEWSKI, M.; OLAFSSON, S. **Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience.** International Journal of Productivity and Performance Management. Vol. 53 Nº 7, pp. 602 - 610. 2004.

YETANO, A.; **Managing performance at local government level: The cases of the city of Brisbane and the city of Melbourne.** The Australian journal of public administration, Melbourne, Australia, vol. 68, p. 167–181, jun. 2009.

YEUNG, A.K.; CONNELL, J. **The application of Niven's balanced scorecard in a not-for-profit organization in Hong Kong: what are the factors for success?** Journal of Asia Business Studies, Vol. 1 Nº 1, pp. 26 - 33. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2005.

ZAGO, S. L. da S. **Balanced Scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público.** Caso Prático DMAE. Porto Alegre, 2006.

ZELMAN, W.N.; PINK, G.H.; MATHIAS, C.B. **Use of the balanced scorecard in health care.** Journal of Health Care Finance. Vol. 29 Nº 4, pp. 1-16. 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA RESPONSÁVEL PELOS INDICADORES – GESTOR

1. Quantas Gerências são avaliadas?
2. Qual o número de escolas avaliadas?
3. Quantos alunos são avaliados?
4. O orçamento (montante de recursos recebidos) é o mesmo para todas as Gerências/Escolas? Se sim, qual o montante por Gerência e por Escola? Se não, como se realiza a orçamentação por Gerência / Escola?
5. Há um ranking das Gerências? Se sim, em que posição está a Gerência estudada?
6. Para definir suas estratégias, a Gestão do Governo do Estado de Pernambuco observou os preceitos do BSC?
7. Qual a missão e o objetivo estratégico do Pacto pela Educação?
8. Há(Houve) dificuldades para utilizar indicadores de desempenho na área da educação no estado de PE? Se sim, quais? E como as mesmas são(foram) superadas?
9. Foram identificados pontos críticos para o uso dos indicadores de desempenho na área da educação no estado de PE? Se sim, quais foram os pontos críticos identificados? E como eles foram/são superados?
10. Qual a participação do(a) sr.(a) no processo de implantação e no uso dos indicadores de desempenho do Pacto pela Educação? E do Gerente / Gestor de escola?
11. O(A) Sr.(a) possui experiência(s) na utilização de indicadores de desempenho? Caso possua, informar qual(ais).
12. O(A) Sr.(a) participa da verificação e correção dos indicadores de desempenho? Se sim, cite um exemplo em que isso aconteceu.
13. Quais as medidas adotadas para incutir (nos colaboradores avaliados) a consciência estratégica?
14. Qual o grau de flexibilidade que os colaboradores possuem para influenciar (criar, modificar ou excluir) os indicadores de desempenho? Se houver flexibilidade, solicitar algum exemplo que tenha acontecido.
15. São realizados monitoramento e *feedback* do desempenho obtido pelos colaboradores? Como? É possível exemplificar alguma ação de

monitoramento/*feedback*? Há documentos que comprovem a realização dessa(s) ação(ões)?

16. Há metas estabelecidas para as Gerências / Escolas?
 - a. Se sim, elas são alcançáveis?
 - b. Há recompensas/punições nos casos em que as metas são (ou não) alcançadas?
 - c. Quais (recompensas e punições)?
17. Qual a relação entre os indicadores utilizados na área da educação com o orçamento/planejamento do governo do estado de PE? E como essa relação acontece na prática?
18. Qual(is) a(s) mudança(s) de procedimento(s) adotada(s) na área da educação após o uso dos indicadores de desempenho? É possível exemplificar? Há algum documento que comprove essa(s) ação(ões)?
19. Seria possível comparar o desempenho das escolas com o de outras escolas públicas no Brasil? E com escolas Particulares? Essa é uma prática do Pacto pela Educação? Se sim, é possível citar algum exemplo em que isso tenha acontecido?
20. Há um fluxo definido para a produção das informações, pelos colaboradores, para a elaboração dos indicadores de desempenho? Se houver, como é esse fluxo?
21. Há um sistema de informações para acompanhamento dos indicadores de desempenho?
 - a. Quais são as características do sistema de informações?
 - b. É informatizado?
 - c. É integrado?
 - d. Como são recebidas as informações para a produção dos indicadores?
 - e. A qualquer momento os gestores dos indicadores podem realizar um monitoramento dos mesmos?
22. Estudo dos indicadores de desempenho utilizados no Pacto pela educação.

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA RESPONSÁVEL PELOS INDICADORES – GERENTE

1. Quantas escolas tem a Gerência?
2. Quantos alunos tem a Gerência?
3. Em que posição no estado se encontra a Gerência na avaliação do Pacto pela Educação?
4. Foram identificados pontos críticos para o uso dos indicadores de desempenho na Gerência? Se a resposta for: sim, quais foram os pontos críticos identificados? E como eles foram/são superados?
5. Qual a participação do(a) sr.(a) no processo de implantação e no uso dos indicadores de desempenho do Pacto pela Educação?
6. Há(Houve) dificuldades para utilizar indicadores de desempenho na área da educação (na Gerência)? Se sim, quais? E como as mesmas são(foram) superadas?
7. Quais as medidas adotadas para incutir (nos colaboradores avaliados) a consciência estratégica?
8. O(A) Sr.(a) participa da verificação e correção dos indicadores de desempenho? Se sim, cite um exemplo em que isso aconteceu.
9. Qual o grau de flexibilidade que o(a) Sr.(a) (ou os gestores das escolas) possui(em) para influenciar (criar, modificar ou excluir) os indicadores de desempenho?
10. São realizados monitoramento e *feedback* do desempenho obtido pela Gerência? Como? É possível exemplificar alguma ação de monitoramento/*feedback*? Há documentos que comprovem a realização dessa(s) ação(ões)?
11. Há metas estabelecidas para a Gerência?
 - a) Se sim, elas são alcançáveis?
 - b) Há recompensas/punições nos casos em que as metas são (ou não) alcançadas?
 - c) Quais (recompensas e punições)?
12. O(A) sr.(a) se sente motivado(a) com o uso dos indicadores de desempenho? Por quê?
13. Qual(is) a(s) mudança(s) de procedimento(s) adotada(s) pelo Sr. após o uso dos indicadores de desempenho? É possível exemplificar? Há algum documento que comprove essa(s) ação(ões)?

14. Quais os relatórios produzidos e recebidos após a análise dos indicadores de desempenho?
15. O(A) Sr.(a) possui experiência(s) na utilização de indicadores de desempenho? Caso possua, informar qual(ais).
16. Há, na Gerência, um fluxo definido para as informações produzidas pelos indicadores de desempenho? Se houver, como esse fluxo é realizado e monitorado na Gerência?
17. Há um sistema de informações para acompanhamento dos indicadores de desempenho?
 - a. Quais são as características do sistema de informações?
 - b. É informatizado?
 - c. É integrado?
 - d. Como são obtidos os indicadores de desempenho?
 - e. A qualquer momento os gestores dos indicadores podem realizar um monitoramento dos mesmos?
18. Seria possível comparar o desempenho das escolas (desta Gerência) com o de outras escolas públicas no Brasil? E com escolas Particulares? Caso seja uma prática da Gerência (no Pacto pela Educação), é possível citar algum exemplo? Essa comparação é realizada na prática pelos gestores (ou pelo(a) sr.(a))?

APÊNDICE 3

ROTEIRO DE ENTREVISTA RESPONSÁVEL PELOS INDICADORES – DIRETOR DE ESCOLA

1. Quantos alunos estudam na Escola?
2. Quantos alunos estão envolvidos no processo de avaliação de desempenho?
3. Quantos professores lecionam na escola?
4. Quantos professores estão envolvidos no processo de avaliação de desempenho?
5. Em relação às perspectivas e aos objetivos estratégicos do Modelo d Gestão, qual a sua percepção sobre o Pacto pela Educação?
6. O(A) sr.(a) possui experiência(s) na utilização de indicadores de desempenho? Caso possua, informar qual(ais).
7. Foram identificados pontos críticos para o uso dos indicadores de desempenho na escola? Quais foram os pontos críticos identificados? Como eles foram/são superados (pela Escola, ou pelo Gestor da Escola)?
8. Há(Houve) dificuldades para utilizar indicadores de desempenho na escola? Se sim, quais? E como as mesmas são(foram) superadas?
9. Quais as medidas adotadas para incutir (nos colaboradores avaliados) a consciência estratégica?
10. Qual a participação do(a) sr.(a) (e dos Professores desta escola) no processo de implantação e no uso dos indicadores de desempenho?
11. O(A) sr.(a) participa da verificação e correção dos indicadores de desempenho? Se sim, cite um exemplo em que isso aconteceu.
12. Qual o grau de flexibilidade que o(a) sr.(a) (ou os Professores desta Escola) possui(em) para influenciar (criar, modificar ou excluir) os indicadores de desempenho?
13. São realizados monitoramento e *feedback* do desempenho obtido pela Escola? Como? É possível exemplificar alguma ação de monitoramento/*feedback*? Há documentos que comprovem a realização dessa(s) ação(ões)?
14. Há metas estabelecidas para a Escola?
 - a. Se sim, elas são alcançáveis?
 - b. Há recompensas/punições nos casos em que as metas são (ou não) alcançadas?
 - c. Quais (recompensas e punições)?

15. Qual(is) a(s) mudança(s) de procedimento(s) adotada(s) pelo(a) sr.(a) após o uso dos indicadores de desempenho? É possível exemplificar? Há algum documento que comprove essa(s) ação(ões)?
16. O(A) sr.(a) se sente motivado(a) com o uso dos indicadores de desempenho? Por quê?
17. Quais os relatórios produzidos e recebidos após a análise dos indicadores de desempenho? (Solicitar acesso)
18. Há, na Escola, um fluxo definido para as informações produzidas pelos indicadores de desempenho? Se houver, como esse fluxo é realizado e monitorado na Escola?
19. Há um sistema de informações para acompanhamento dos indicadores de desempenho?
 - a. Quais são as características do sistema de informações?
 - b. É informatizado?
 - c. É integrado?
 - d. Como são obtidos os indicadores de desempenho?
 - e. A qualquer momento os gestores dos indicadores podem realizar um monitoramento dos mesmos?
20. Seria possível comparar o desempenho desta Escola com outras escolas públicas no Brasil? E com escolas Particulares? É possível citar algum exemplo?

ANEXOS

ANEXO 1

TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE QUE ENTRE SI CELEBRAM O GOVERNO DE PERNAMBUCO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, E A _____, REPRESENTADA POR SEU(A) DIRETOR(A).

Pelo presente instrumento celebram este Termo de Compromisso e Responsabilidade de um lado, o Governo de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, inscrita no CNPJ sob o nº.10.572.071/0001-12, com sede à Avenida Afonso Olindense, 1513, CEP 50.810-900, representada, neste ato, pelo Secretário de Educação do Estado de Pernambuco, _____, nomeado pelo Ato Governamental nº. 4.156, publicado no Diário Oficial de 14/12/12, doravante denominada simplesmente SEE e a _____, inscrita no Ministério da Educação sob o código _____, localizada no município de _____, jurisdicionada à GRE METROPOLITANA NORTE, neste ato representada pelo(a) Diretor(a) Professor(a) _____, matrícula nº _____, doravante denominada, simplesmente Equipe da Direção da Unidade Escolar.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO E FINALIDADE

1.1. O presente Termo de Compromisso e Responsabilidade tem por objeto pactuar ações de melhoria na qualidade do ensino com a Equipe da Direção da Unidade Escolar e por finalidade garantir os meios para a efetivação da Proposta Pedagógica com foco na aprendizagem do estudante, através do desenvolvimento integral do currículo.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA SEE

2.1. Cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em demais normas legais da Educação Pública.

2.2. Apoiar a Equipe da Direção da Unidade Escolar na elaboração, atualização e implementação da Proposta Pedagógica e do Regimento Interno na implantação das Políticas Públicas Educacionais, por meio da Gerência Regional de Educação à qual seja jurisdicionada.

2.3. Promover as condições básicas de infraestrutura, o acesso à escola, por meio do planejamento da matrícula e o provimento do corpo docente, nas séries e disciplinas que integram o currículo da educação básica, para a adequada execução da Proposta Pedagógica da Unidade Escolar e melhoria da qualidade social da aprendizagem dos(as) estudantes.

2.4. Monitorar e acompanhar o cumprimento do presente Termo de Compromisso e Responsabilidade.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA EQUIPE DA DIREÇÃO ESCOLAR

3.1. Cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na legislação federal e na Política Educacional do Governo de Pernambuco

3.2. Desenvolver o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Ação da Unidade Escolar, com a participação dos professores e demais membros da comunidade escolar, garantindo a gestão democrática.

3.3. Fortalecer os órgãos colegiados.

3.4. Implantar a Matriz Curricular e o desenvolvimento integral do currículo em consonância com as Diretrizes da Secretaria de Educação, cumprindo o calendário escolar com no mínimo de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as diretrizes curriculares estaduais.

3.5. Promover um ambiente de aprendizagem na escola e o desenvolvimento profissional do corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, visando alcançar os indicadores e as metas pactuadas neste Termo de Compromisso e Responsabilidade.

3.6. Assegurar as condições necessárias para que os dados referentes à rede de ensino, aos alunos e servidores sejam inseridos no SIEPE com fidedignidade e nos prazos estabelecidos.

3.7. Atualizar o Portal Educação em Rede, gerenciando as informações nele contidas para garantir a disseminação das práticas pedagógicas.

3.8. Cumprir os procedimentos e prazos estabelecidos legalmente para a prestação de contas, conforme o disposto no Decreto nº 20.246 de 18 de dezembro de 1997, a Lei nº 11.466 de 24 de julho de 1997, o Decreto nº 23.666, de 05 de outubro de 2001 e a Instrução Normativa nº 02 de 18 de abril de 2012.

CLÁUSULA QUARTA - DAS METAS PACTUADAS

4.1. As metas de melhoria da qualidade do ensino, pactuadas por meio deste Termo de Compromisso e Responsabilidade, são aferidas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE, indicador composto pela:

Avaliação de desempenho dos(as) estudantes em Língua Portuguesa e em Matemática, conforme matrizes de referência e escalas de proficiência comuns ao Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB e,

As taxas de aprovação nas séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura as taxas anuais de aprovação, abandono e reprovação.

Na tabela seguinte encontram-se:

O IDEPE efetivamente alcançado pela escola em 2011.

A meta do IDEPE para a escola em 2013.

O esforço da escola – a diferença entre o IDEPE efetivamente alcançado em 2011 e a meta para 2013.

NÍVEL DE ENSINO	IDEPE efetivamente alcançado em 2011	Meta IDEPE 2013	Esforço da escola
4ª Série/5º ano do ensino fundamental	NA	NA	NA
8ª Série/9º ano do ensino fundamental	NA	NA	NA
3º Ano do ensino médio	X	Y	Z

CLÁUSULA QUINTA – DO SAEPE

5.1. O desempenho dos(as) estudantes é medido pelo SAEPE. Portanto, é muito importante que o(a) Diretor(a) escolar mobilize todo o corpo docente para utilizar as informações disponíveis no Portal do SAEPE sobre os resultados 2011 para que sejam realizadas as ações necessárias para elevar os padrões de desempenho no SAEPE 2013. Também, é importante utilizar diariamente os boletins pedagógicos distribuídos para todas as unidades escolares. Os boletins pedagógicos do SAEPE discutem extensamente o desenvolvimento desejável dos alunos ao final de cada etapa da educação básica em Língua Portuguesa e Matemática. Os padrões mínimos de desempenho propostos pela Secretaria de Educação correspondem ao nível BÁSICO das escalas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

5.2. Somente as Escolas avaliadas por meio do SAEPE têm acesso ao cálculo do IDEPE e ao BDE.

CLÁUSULA SEXTA – DO BÔNUS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL – BDE

6.1. Todos os servidores nas Unidades Escolares que alcançarem as metas de qualidade do ensino em 2013, superior a 50% do esforço da escola, de acordo com a cláusula quarta, farão jus ao Bônus de Desempenho Educacional – BDE, integral ou proporcional, conforme procedimentos estabelecidos por Lei e regulamentados por Decreto.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA PARTICIPAÇÃO NA AVALIAÇÃO

7.1. É de competência da Gerência de Avaliação e Monitoramento das Políticas Educacionais, desenvolver as ações necessárias para a realização anual do SAEPE, bem como acompanhar a consolidação dos resultados do Índice de desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE e do bônus de Desempenho da Educação - BDE, observadas as metas estabelecidas neste Termo de Compromisso e

Responsabilidade.

7.2. Compete à equipe da Direção da Unidade Escolar adotar as iniciativas necessárias para assegurar a participação nas provas do SAEPE de todos os(as) estudantes matriculados nas séries avaliadas. Um índice baixo de participação dos(as) estudantes no SAEPE prejudica a escola.

7.3. Consideram-se percentuais mínimos de participação no SAEPE, na 4ª série (5º ano) do ensino fundamental, 80% dos alunos matriculados, na 8ª série (9º ano), 75%, e na 3ª série do ensino médio, 70%.

7.4. No cálculo do IDEPE do ano letivo de 2013, os(as) estudantes faltantes à avaliação do SAEPE, em número superior ao correspondente aos percentuais mínimos de participação serão considerados(as) como estudantes com desempenho nos níveis inferiores de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

7.5. As informações sobre a existência das séries avaliadas no SAEPE e constante no presente Termo de Compromisso é de responsabilidade da Equipe da Direção da Unidade Escolar.

CLÁUSULA OITAVA - DA VIGÊNCIA DO TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE

8.1. O referido documento vigorará até a assinatura do novo Termo de Compromisso e Responsabilidade a ser firmado com esta Secretaria de Educação.

E por estarem de acordo com os termos apresentados e metas pactuadas, firmam o presente Termo.

Recife, _____ de _____ de 2013.

Assinatura do(a) Diretor(a)

Diretor(a) da E _____

Assinatura do Secretário

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO

Testemunhas

Nome _____

Nome _____

CPF _____

CPF _____