

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
DIRETORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E NEGÓCIOS  
DOUTORADO PROFISSIONAL**

**JOSÉ PAULO DA ROSA**

**A FORMULAÇÃO E A EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS NA EDUCAÇÃO DO RS**  
**Artefato baseado no BSC pode contribuir na escolha, no alinhamento e na**  
**execução das estratégias**

**Porto Alegre**

**2025**

JOSÉ PAULO DA ROSA

**A FORMULAÇÃO E A EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS NA EDUCAÇÃO DO RS**

**Artefato baseado no BSC pode contribuir na escolha, no alinhamento e na  
execução das estratégias**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Gestão e Negócios pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Componentes da Banca

Prof. Doutor José Carlos da Silva Freitas Junior (Orientador)

Profa. Dra. Maria Helena Menna Barreto Abrahão

Prof. Dr. Luiz Felipe Maldaner

Prof. Dr. Bruno Anicet Bitencourt

Porto Alegre

2025

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

R788f

Rosa, José Paulo da

A formulação e a execução das estratégias na educação do RS: artefato baseado no BSC pode contribuir na escolha, no alinhamento e na execução das estratégias/ José Paulo da Rosa. – 2025.

201 f.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos da Silva Freitas Junior.

Tese (Doutorado) – Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos) – Pós-graduação em Gestão e Negócios, Porto Alegre, 2025.

1. Educação básica - gestão. 2. Planejamento estratégico. 3. Estratégias educacionais. 4. Balanced Scorecard. 5. Design Science Research - metodologia. I. Freitas Júnior, José Carlos, orient. II. Título.

CDU 37.07  
CDD 371

---

Bibliotecária responsável  
Fernanda Motta Ferreira CRB10<sup>o</sup>/2058

“A melhor forma de prever o futuro é criá-lo”.

Peter Drucker

“No meio da dificuldade, encontra-se a oportunidade”.

Albert Einstein

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos educadores que participaram da pesquisa: secretária de estado da Educação, Raquel Teixeira; secretário de estado da Educação anterior, Ronald Krummenauer; coordenador do Escritório de Projetos do governo do estado do Rio Grande do Sul, Hipácio Stoffel; coordenadora da 1ª Coordenadoria Regional de Educação, Márcia da Silva Garcia; e diretora da Escola Estadual de Ensino Fundamental William Richard, Santina Corrêa Galli. Agradeço também aos convidados que participaram do grupo focal: coordenadora da 2ª Coordenadoria Regional de Educação, Ileanne Bravo; coordenadora adjunta da 2ª Coordenadoria Regional de Educação, Melissa Goulart; diretora da Escola Estadual de Ensino Médio Fernando Ferrari, Maristela Brentano; coordenador da área de planejamento da Universidade Feevale, Fábio Wagner; especialista em planejamento estratégico na Universidade Feevale, Caroline Coelho; educadora e ex-funcionária da 2ª Coordenadoria Regional de Educação, Patrícia Mendel. Agradeço aos professores que participaram da banca de qualificação, Profa. Dra. Maria Helena Menna Barreto Abrahão e Prof. Dr. Luiz Felipe Maldaner, que também estiveram presentes na banca final, acompanhados do Prof. Dr. Bruno Anicet Bitencourt. Agradeço aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Gestão e Negócios da Unisinos, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. José Carlos da Silva Freitas Junior, especialista em *Design Science Research*, mas, acima de tudo, uma pessoa de fácil relacionamento, competente e preocupada com a qualidade da educação. Agradeço também à minha família, esposa Daniela Justo e filhos Paulo e Leonardo, os quais representam enorme motivação para trabalhar e contribuir para melhorar a educação.

## RESUMO

A tese discute a estratégia para a educação no estado do Rio Grande do Sul, do governo, da Secretaria Estadual de Educação, das coordenadorias regionais de educação e das escolas estaduais. Tendo a *Design Science Research* como método de pesquisa, propõe um artefato que auxilie na solução do problema. O problema tem a ver com os resultados ruins da educação brasileira e do estado do Rio Grande do Sul em especial. São apresentados indicadores que demonstram o baixo rendimento dos estudantes. A questão de pesquisa proposta foi: como as estratégias para a educação no Rio Grande do Sul podem ser melhor desdobradas, executadas e monitoradas? Na revisão de literatura, apresenta uma análise sobre estratégia e sobre gestão da educação e busca referências no trabalho de Robert Kaplan e David Norton sobre *Balanced Scorecard* para a solução apresentada. A pesquisa foi feita com representante do governo do estado, com a atual secretária de Educação, com o secretário de Educação anterior, com uma coordenadora regional de educação e com uma diretora de escola estadual. Como resultado dessa pesquisa ficou demonstrada uma falta de sintonia entre os diferentes níveis do governo, quanto às suas estratégias para a educação. Com base nos elementos coletados e seguindo a metodologia da *Design Science Research* (DSR), foi desenvolvido o artefato, testado com um grupo focal e apresentado ao final. O artefato é baseado no *Balanced Scorecard*, sendo um sistema na nuvem que pode ser acessado por *desktop*, *tablet* ou celular e permite ao governo do estado, à Secretaria Estadual de Educação, às Coordenadorias Regionais de Educação e às escolas estaduais elaborarem seus planos, executarem e acompanharem o desempenho, de forma conectada e alinhada nos seus diferentes níveis. Esse artefato estará à disposição dos governos interessados, tanto em nível estadual quanto municipal, contribuindo para um melhor planejamento e execução das estratégias para a educação.

**Palavras-chave:** gestão da educação; planejamento estratégico; estratégias educacionais.

## **ABSTRACT**

The thesis discusses the strategy for education in the state of Rio Grande do Sul, from the government, the state department of education, the regional education coordinators and state schools. Using Design Science Research as a research method, it proposes an artifact that helps solve the problem. The problem has to do with the poor results of Brazilian education and the state of Rio Grande do Sul in particular. Indicators are presented that demonstrate the low performance of students. The proposed research question was: how can strategies for education in Rio Grande do Sul be better deployed, executed and monitored? In the literature review, it presents an analysis of strategy and education management and seeks references in the work of Robert Kaplan and David Norton on Balanced Scorecard for the solution presented. The research was carried out with a representative of the state government, with the current secretary of education, with the previous secretary of education, with a regional education coordinator and with a state school director. As a result of this research, a lack of harmony between the different levels of government was demonstrated, regarding their strategies for education. Based on the elements collected and following the Design Science Research (DSR) methodology, the artifact was developed, tested with a focus group and presented at the end. The artifact is a tool based on the Balanced Scorecard, being a cloud system that can be accessed via desktop, tablet or cell phone and allows the state government, State Department of Education, Regional Education Coordinators and state schools to prepare their plans, execute and monitor performance, in a connected and aligned way at its different levels. This artifact will be available to interested governments, both at state and municipal levels, contributing to better planning and execution of education strategies.

**Keywords:** education management; strategic planning; educational strategies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa estratégico do governo.....	17
Figura 2 – Estágios do progresso científico da ciência da administração .....	32
Figura 3 – Matriz BCG.....	40
Figura 4 – As perspectivas do BSC.....	44
Figura 5 – Mapa Estratégico 1 .....	45
Figura 6 – Mapa Estratégico 2 .....	45
Figura 7 – Sistema gerencial para execução da estratégia – em seis estágios .....	47
Figura 8 – Etapas da DSR.....	51
Figura 9 – Mapa Estratégico da SEDUC .....	59
Figura 10 – Entrevista com o gestor do Escritório de Projetos do Governo do RS ...	60
Figura 11 – Entrevista com a Secretária de Educação .....	61
Figura 12 – Entrevista com o ex-secretário de Educação .....	61
Figura 13 – Entrevista com a Coordenadora da 1ª CRE .....	62
Figura 14 – Entrevista com a diretora da Escola William Richard.....	62
Figura 15 – Grupo focal.....	76
Figura 16 – Reunião do grupo focal .....	77
Figura 17 – Capa do protótipo.....	78
Figura 18 – Protótipo da interface multimeios .....	79
Figura 19 – Funcionalidades do artefato .....	80
Figura 20 – Visão do Mapa Estratégico no artefato .....	80
Figura 21 – Função “Incluir objetivo” .....	81
Figura 22 – Cadastro de objetivos.....	82
Figura 23 – Detalhamento de objetivos.....	82
Figura 24 – Tela inicial .....	83
Figura 25 – Mapa Estratégico da SEDUC.....	83
Figura 26 – Inclusão de estratégias no Mapa Estratégico.....	84
Figura 27 – Detalhamento de estratégias .....	85
Figura 28 – Mapa Estratégico consolidado .....	85
Figura 29 – Página inicial .....	86
Figura 30 – Mapa Estratégico das CREs .....	86
Figura 31 – Objetivos específicos da CRE .....	87

Figura 32 – Integração Mapa Estratégico SEDUC/CREs.....	87
Figura 33 – Página inicial .....	88
Figura 34 – Mapa Estratégico da Escola.....	88
Figura 35 – Inserção de objetivos da Escola.....	89
Figura 36 – Integração dos mapas estratégicos Escola/CREs/SEDUC .....	89
Figura 37 – Tela inicial .....	90
Figura 38 – Integração da Estratégia na Educação do Estado .....	90
Figura 39 – Mapa Estratégico do Estado .....	91
Figura 40 – Mapa Estratégico da SEDUC.....	91
Figura 41 – Mapa Estratégico da CRE.....	92
Figura 42 – Mapa estratégico da Escola .....	92
Figura 43 – Integração dos Mapas Estratégicos .....	93
Figura 44 – Metas .....	93
Figura 45 – Painel de metas.....	94
Figura 46 – Acesso a elementos permanentes .....	94
Figura 47 – Detalhamento dos elementos permanentes.....	95
Figura 48 – Painel de Gestão.....	95
Figura 49 – Desempenho e performance das CREs e escolas.....	96
Figura 50 – Tutorial na Página Inicial .....	96
Figura 51 – Painel de vídeos no Tutorial.....	97
Figura 52 – Definições e informações do sistema.....	97
Figura 53 – QR Code do vídeo instrucional.....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Áreas de concordância quanto à estratégia .....	36
Quadro 2 – Artefatos do DSR.....	52
Quadro 3 – Síntese da análise de conteúdo .....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores da educação Brasil/RS.....	19
Tabela 2 – IDEB Ensino Fundamental regular e Ensino Médio regular – rede pública e rede privada .....	20
Tabela 3 – Ranking do IDEB Ensino Médio Regular – rede pública e rede privada..	21
Tabela 4 – Percentual de alunos de Ensino Médio regular escolas públicas – turno integral .....	21
Tabela 5 – Dados das Escolas avaliadas.....	28
Tabela 6 – Informações sobre Diretores das Escolas .....	28
Tabela 7 – IDEB e Forma de Acesso ao Cargo de Diretor.....	29
Tabela 8 – IDEB e Formação do Gestor .....	29

## LISTA DE SIGLAS

BCG	Boston Consulting Group
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
DSR	<i>Design Science Research</i>
EDP	Escritório de Desenvolvimento de Projetos
FEEVALE	Federação dos Estabelecimentos de Ensino Superior de Novo Hamburgo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPA	Plano Plurianual
RS	Rio Grande do Sul
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SWOT	<i>Strenght, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 TEMA.....	16
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	16
<b>1.2.1 O Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.2 Secretaria Estadual de Educação – SEDUC</b> .....	<b>18</b>
1.3 PROBLEMA.....	19
<b>1.3.1 Pressupostos da Pesquisa</b> .....	<b>22</b>
<b>1.3.2 Questão de Pesquisa, para desenvolver o artefato</b> .....	<b>23</b>
1.4 OBJETIVOS .....	23
<b>1.4.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>24</b>
<b>1.4.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>24</b>
<b>1.4.3 Campo de Pesquisa</b> .....	<b>24</b>
1.5 JUSTIFICATIVA .....	24
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>27</b>
2.1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL .....	27
2.2 GESTÃO ESCOLAR É CIÊNCIA? .....	30
2.3 ESTRATÉGIA.....	34
2.4 BALANCED SCORECARD.....	39
2.5 A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA .....	46
2.6 ALINHAMENTO.....	47
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>49</b>
3.1 DESIGN SCIENCE RESEARCH .....	49
3.2 CONTEXTO DA PESQUISA.....	53
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS E DE ANÁLISE DE DADOS.....	54
3.4 PROCEDIMENTOS ÉTICOS RELACIONADOS À PESQUISA .....	54
<b>4 A PESQUISA</b> .....	<b>56</b>
4.1 ENTENDIMENTO/CONSCIENTIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	56
<b>4.1.1 As Entrevistas</b> .....	<b>60</b>
4.1.1.1 Entrevista feita com o gestor do Escritório de Projetos do Governo do RS, Hipácio Stoffel .....	60
4.1.1.2 Entrevista feita com a Secretária de Educação Raquel Teixeira.....	61

4.1.1.3 Entrevista feita com o Ex-Secretário Ronald Krummenauer .....	61
4.1.1.4 Entrevista com a coordenadora da 1ª CRE.....	62
4.1.1.5 Entrevista feita com a diretora da Escola Estadual de Ensino Fundamental William Richard, Santana Corrêa Galli .....	62
<b>4.1.2 Síntese das entrevistas.....</b>	<b>63</b>
4.1.2.1 Hipácio Stoffel .....	63
4.1.2.2 Raquel Teixeira .....	64
4.1.2.3 Ronald Krummenauer .....	65
4.1.2.4 Márcia Garcia .....	66
4.1.2.5 Santana Galli .....	67
<b>4.1.3 Análise do conteúdo .....</b>	<b>68</b>
<b>4.1.4 Ferramentas de Mercado.....</b>	<b>70</b>
4.2 SUGESTÕES E DESENVOLVIMENTO DO ARTEFATO.....	73
4.3 AVALIAÇÃO DO ARTEFATO .....	75
<b>4.3.1 Principais contribuições do grupo focal.....</b>	<b>75</b>
<b>5 PROPOSTA DE ARTEFATO.....</b>	<b>78</b>
5.1 ARTEFATO EM VÍDEO .....	98
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Melhorar a qualidade da educação é um dos principais desafios do Brasil e do Rio Grande do Sul. A educação brasileira possui alguns bons exemplos de sucesso, mas, quando avaliamos o aprendizado dos estudantes, constatamos que, no geral, não tem avançado. Vários indicadores, apresentados na sequência, demonstram as perdas que tivemos ao longo do tempo e os resultados ruins que possuímos em testes comparativos mundiais.

O Estado do RS já esteve entre aqueles de melhor desempenho no quesito educação, mas perdeu terreno nas últimas décadas. Segundo o movimento Todos Pela Educação (2023, p. 3),

[...] nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em 2019, o Rio Grande do Sul apresentou o 9º melhor resultado no Ideb na comparação com outros estados brasileiros. Nos Anos Finais, o estado obteve o 13º melhor índice do país. Por fim, no Ensino Médio, o Rio Grande do Sul apresentou o 8º melhor resultado entre os estados brasileiros.

Esses resultados já foram melhores no passado, mas vários fatores contribuíram para sua queda, como a formação e motivação dos professores, a proposta pedagógica, a infraestrutura, o uso de tecnologia, bem como as ferramentas de gestão utilizadas. Esta tese discute a questão da escolha e da execução das estratégias referentes à educação do Rio Grande do Sul e apresenta um artefato que permite a seleção, o desdobramento e o alinhamento dessas estratégias nas diferentes instâncias do governo do Estado e da Secretaria de Educação.

Dentre os vários fatores que contribuem para o baixo rendimento dos estudantes e que influenciam a perda de qualidade educacional, a pesquisa se aprofundou em um deles, que diz respeito à gestão do sistema educacional, mais especificamente quanto à escolha e execução das estratégias para que se obtenha melhores resultados na aprendizagem dos estudantes.

A qualidade na educação pressupõe bons resultados, especialmente na aprendizagem dos alunos, uma vez que

[...] o significado de qualidade em educação é contestado, mas quase não há dúvidas de que a melhoria na qualidade deve concentrar-se na aprendizagem, no ensino e na criação de uma estrutura na qual essas atividades possam ser realizadas com o máximo de eficiência (Preedy *et al.*, 2006, p. 10).

Esse deve ser o objetivo do sistema educacional: que os estudantes se apropriem das competências necessárias para o sucesso na vida e no trabalho. Para isso, os administradores do sistema educacional necessitam adotar as melhores ferramentas de gestão, selecionar as estratégias adequadas e aplicá-las. Este trabalho, portanto, avaliou como o governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria Estadual de Educação definem suas estratégias, como as executam e como isso se desdobra na ponta, a partir da análise de uma Coordenadoria Regional de Educação e de uma escola estadual. A intenção foi verificar como é feito o planejamento e como as estratégias são definidas e executadas, no âmbito da educação. Com base nessa análise, à luz da teoria sobre gestão e avaliando as práticas empreendidas no mercado, foi desenvolvido um artefato que pode facilitar a escolha das melhores estratégias para a escola pública, bem como sua execução, tendo como base o *Balanced Scorecard*.

A importância da estratégia, planejamento e gestão na educação é reconhecida pelo Ministério da Educação. Na primeira década deste milênio, o MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, desenvolveu um programa chamado FUNDESCOLA (Oliveira; Fonseca; Toschi, 2005), que compreendia o Planejamento Estratégico da Secretaria – PES e apoiava estados e municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país na implantação de um planejamento estratégico junto às secretarias estaduais e municipais de educação.

Arnoud (2011) fez um estudo de caso, acompanhando a implantação do PES em um município do Ceará e apresentou um questionamento que valida a preocupação com a gestão da educação: até que ponto podemos afirmar que os problemas e falhas da Educação Básica municipal, compreendendo baixa qualidade do ensino, elevados índices de evasão, baixo nível de rendimento escolar, estão ligados aos modelos da gestão educacional?

Esse programa do MEC não está mais ativo, mas a preocupação com estratégia, planejamento e gestão, no âmbito da educação, permanece. Encontrar alternativas que auxiliem as escolas a melhorarem sua qualidade é um desafio que precisamos vencer.

Os resultados inferiores de nossos estudantes indicam que alguma mudança deve acontecer. Segundo Stern (2007, p. 361):

A mudança é um fato da vida do mundo dos negócios. As organizações, assim como os organismos vivos, devem se adaptar ou morrer. Nenhum dos dois caminhos é confortável. Nessas operações uma organização desenvolve um meio de pensar sobre si mesma, sobre seus concorrentes e sobre o ambiente com o qual todos devem lidar. Concebe-se como se estivesse participando de um jogo com regras bem definidas contra um time de oponentes facilmente identificáveis, cada um seguindo estratégias bem compreendidas. Uma vez que esse modelo tem o efeito de impor ordem ao caos, ele, primeiro, racionaliza e, por fim, governa o comportamento dentro da organização. A cultura interna tenderá a resistir a qualquer desafio ao modelo ou aos pressupostos nos quais se baseia, mesmo quando as condições mudam. Entretanto, a adaptação exige que a organização se liberte de conceitos ultrapassados.

Nessa ótica, levando em consideração os resultados atuais de nossa educação, é necessária uma mudança, que começa pela escolha e execução das estratégias adequadas, chegando a um modelo de gestão que permita atingir uma nova realidade. Conforme Gusman (1991, p. 77 *apud* Grateron, 1999, p. 1),

[...] os governos e as instituições enfrentam, na atualidade, grandes desafios. Garantir que está obtendo o maior benefício possível dos fundos públicos que gastam em suas organizações é um deles. Outro, é o de convencer ao público de sua transparência e a capacidade de render contas, assim como o uso de adequadas práticas administrativas. O governo não só deve ser econômico, eficiente e eficaz como deve ser capaz de demonstrá-lo.

Assim, a tese buscará compreender a estratégia educacional do Estado do RS e propor solução, visando tornar a educação do RS ainda mais eficiente, eficaz e transparente. Para o desenvolvimento do artefato, a opção foi baseada no *Balanced Scorecard*, que será apresentado ao longo do trabalho. Grillo (2023, p. 8) destaca a importância do BSC no serviço público, já que:

O uso de ferramentas como o BSC, já testado em alguns serviços públicos e com resultados positivos, pode auxiliar os gestores públicos em tomadas de decisões mais impessoais, voltadas ao atendimento não só das metas organizacionais como da satisfação dos clientes internos (servidores) e externos (cidadão).

No intuito de facilitar a implantação do planejamento estratégico nos órgãos e entidades federais, o Ministério da Economia, em conjunto com outros órgãos, lançou em 2020 o Guia de Gestão Estratégica. Nunes *et al.* (2020, p. 15) destacam o *Balanced Scorecard* nesse guia

Já na construção do mapa estratégico, a etapa de número 4, o guia introduz o conceito de *Balanced Scorecard* (BSC) como metodologia desenvolvida para o melhor atingimento de metas organizacionais, ao propor medidas

financeiras e não financeiras, mas com grande enfoque em medidas não financeiras. Tal enfoque, é essencial para organizações que produzem resultados sociais, ao ser capaz de mensurar relações de causa e efeito e ainda o esforço generalizado na implantação de políticas públicas.

O resultado social da educação é incontestável. Para torná-lo melhor, apresentamos esta tese, organizada em seis capítulos: introdução, fundamentação teórica, metodologia, pesquisa, proposta de artefato e conclusão.

## 1.1 TEMA

O tema desenvolvido na pesquisa, na etapa de entendimento e conscientização do problema, teve a ver com a forma como as estratégias são desenvolvidas e implementadas na educação do Rio Grande do Sul, de modo a propor um artefato que contribua na elaboração e execução das estratégias, desencadeando alinhamento e resultados melhores quanto à aprendizagem dos estudantes.

Dessa forma, o tema da pesquisa ficou centrado na compreensão de como são definidas e executadas as estratégias na educação do Rio Grande do Sul, através do governo do estado, da Secretaria Estadual de Educação, das Coordenadorias Regionais de Educação e suas escolas.

## 1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

A delimitação do tema consistiu em estudar o Estado do Rio Grande do Sul e suas estratégias para a educação, a partir da Secretaria Estadual de Educação.

No Brasil, a educação superior é de responsabilidade do Ministério da Educação, o Ensino Médio é de responsabilidade dos estados e o Ensino Fundamental e a Educação Infantil são de responsabilidade dos municípios (embora ainda existam escolas de Ensino Fundamental e de Educação Infantil também operadas pelo Estado). De acordo com o *site* Brasil Escola, "a Educação Básica compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio" (Brasil Escola, 2024).

O Estado do Rio Grande do Sul possui a Secretaria Estadual de Educação (<https://estado.rs.gov.br/secretaria-da-educacao>). No âmbito deste órgão, é importante fazer a gestão do Ensino Médio, mas também há o desafio de acompanhar

os indicadores estaduais da Educação Básica como um todo, servindo como facilitador da estratégia educacional em toda sua extensão.

### 1.2.1 O Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul possui a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, que conta também com o Escritório de Projetos, os quais têm a responsabilidade de elaborar o planejamento do Estado.

Dentre as ações para construção do planejamento, encontra-se elaborar o orçamento, projetos estratégicos e o Plano Plurianual,

Para o período de 2023 a 2026 foi elaborado o Mapa Estratégico (Figura 1), a seguir:

Figura 1 – Mapa estratégico do governo



Fonte: Rio Grande do Sul (2024).

O governo tem responsabilidade sobre diferentes áreas. A educação, nesse caso, aparece na Perspectiva de Sociedade Inclusiva, Justa e Feliz, com a seguinte redação: proporcionar educação de qualidade, inclusiva e equitativa, em um ambiente acolhedor e inspirador.

Alguns aspectos referentes à elaboração do plano serão abordados na pesquisa realizada, especialmente na entrevista com o responsável pelo Escritório de

Projetos. É importante ressaltar que a metodologia de planejamento e a construção do Mapa Estratégico, dentro da metodologia do *Balanced Scorecard*, são vistas como fatores positivos na execução do planejamento do governo do Estado. As dificuldades observadas encontram-se no desdobramento e no alinhamento com a Secretaria de Educação, CREs e escolas, o que pode influenciar no baixo rendimento de nossos estudantes. Acrescente-se a isso o fato de que a educação não aparece no centro da estratégia de governo, haja vista que não se percebe um destaque no Mapa Estratégico, o que poderia acontecer, permitindo um impacto visual e uma prioridade efetiva.

### 1.2.2 Secretaria Estadual de Educação – SEDUC

A seguir, são apresentados alguns dados e especificada a estrutura de liderança da Secretaria Estadual de Educação, que demonstram sua grandiosidade e complexidade. Os números referem-se aos anos de 2021 e 2022 e a estrutura diz respeito ao status existente no início do ano de 2023.

#### **Números da Secretaria Estadual de Educação no RS:**

Alunos: 767.062

Escolas: 2.349

Professores: 50.945

Turmas ativas: 36.220

Coordenadorias Regionais: 30

Fonte: Anuário SEDUCRS 2021-2022

A Secretaria Estadual de Educação do RS (Rio Grande do Sul, 2023) tem a seguinte constituição quanto à sua liderança:

#### **Secretária estadual**

##### **Atribuições**

Auxiliar o Governador do Estado no exercício do Poder Executivo, nos termos das Constituições Federal e do Estado.

A Administração Pública Estadual, orientada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, atua visando à melhoria dos indicadores econômicos e sociais, com transparência nas suas ações, desenvolvendo políticas e programas públicos voltados à sociedade.

Para isto, o Poder Executivo observa as diretrizes de equilíbrio fiscal, da gestão orientada para resultados e da transversalidade na ação governamental.

#### **Diretor-geral da SEDUC**

##### **Atribuições**

I - coordenar, orientar, acompanhar e controlar as atividades da Secretaria, com vista à uniformidade de gestão;

II - coordenar e orientar, especialmente o desenvolvimento, dos Programas e das Ações da Secretária da Educação;

III - representar o Secretário de Estado no exercício de suas atribuições, quando designado;

IV - promover a articulação e a integração das políticas definidas pela Pasta;

V - promover a articulação da Secretaria com os Órgãos Colegiados e acompanhar a sua atuação;

VI - acompanhar o Acordo de Resultados, no âmbito da Secretaria da Educação; [...].

As demais áreas que compõem a gestão da SEDUC serão especificadas no capítulo do método.

### 1.3 PROBLEMA

O problema de pesquisa que originou esta tese tem a ver com os resultados ruins da educação nacional e, especialmente, da educação do Rio Grande do Sul.

Segundo estudo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Costa; Provenzi, 2021), o desempenho do RS foi pior que a média brasileira em mais da metade dos índices da Educação Básica em 2020.

A seguir são apresentados alguns indicadores:

Tabela 1 – Indicadores da educação Brasil/RS

<b>Indicador</b>	<b>Brasil</b>	<b>RS</b>
1. Porcentagem de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental	98	97,6
2. Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos na escola	94,5	93,7
3. Percentual de adolescentes de 16 anos com Ensino Fundamental completo	82,4	77,7
4. Percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio	75,6	70,6
5. Percentual de jovens de 19 anos com Ensino Médio completo	69,4	65,2

Fonte: Costa e Provenzi (2021).

Além disso, os estudantes gaúchos da Educação Básica (Ensino Fundamental e Ensino Médio) ficaram em posição intermediária no IDEB dos anos de 2023, 2021 e 2019 entre os estados brasileiros:

Tabela 2 – IDEB Ensino Fundamental regular e Ensino Médio regular – rede pública e rede privada

Posição (2023)	Estado	IDEB 2023	IDEB 2021	IDEB 2019
1	Ceará	5,5	5,5	5,4
-	Goiás	5,5	5,3	5,3
-	Paraná	5,5	5,4	5,3
4	São Paulo	5,4	5,5	5,5
5	Espírito Santo	5,3	5,0	5,0
6	Piauí	5,2	5,0	5,0
-	Santa Catarina	5,2	5,3	5,1
8	Alagoas	5,0	4,8	4,7
-	Distrito Federal	5,0	5,3	5,1
-	Pernambuco	5,0	4,9	4,8
11	Mato Grosso	4,9	4,9	4,8
-	Minas Gerais	4,9	5,3	4,9
-	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>4,9</b>	<b>5,2</b>	<b>4,8</b>
-	Rio de Janeiro	4,9	5,0	4,9
-	Tocantins	4,9	4,9	4,7
16	Acre	4,8	4,8	4,9
-	Amazonas	4,8	4,7	4,6
-	Mato Grosso do Sul	4,8	4,9	4,8
-	Rondônia	4,8	4,9	4,9
20	Maranhão	4,5	4,3	4,2
-	Paraíba	4,5	4,8	4,3
22	Pará	4,4	4,3	4,1
-	Sergipe	4,4	4,7	4,1
24	Amapá	4,3	4,1	4,0
-	Roraima	4,3	4,7	4,3
26	Bahia	4,2	4,5	4,1
27	Rio Grande do Norte	4,1	4,4	4,1

Fonte: Brasil (2025).

Embora tenha ficado em posição intermediária, acima da décima posição, em relação aos demais estados, o resultado de 2023 (4,9) foi inferior àquele apresentado em 2021 (5,2).

Tabela 3 – Ranking do IDEB Ensino Médio Regular – rede pública e rede privada

Posição 2023	Estado	IDEB 2023	IDEB 2021	IDEB 2019
1	Paraná	4,9	4,7	4,7
2	Espírito Santo	4,8	4,7	4,8
-	Goiás	4,8	4,8	4,8
4	Pernambuco	4,5	4,5	4,5
-	Piauí	4,5	4,3	4,0
-	São Paulo	4,5	4,2	4,6
8	Mato Grosso	4,4	4,2	3,6
-	Pará	4,4	4,3	3,4
10	Ceará	4,3	4,4	4,4
11	Distrito Federal	4,2	4,0	4,5
-	Minas Gerais	4,2	4,0	4,2
-	Rio Grande do Sul	4,2	3,9	4,2
-	Rondônia	4,2	4,0	4,3
-	Santa Catarina	4,2	3,8	4,2
-	Tocantins	4,2	4,1	4,0

Fonte Brasil (2024).

O desempenho do Rio Grande do Sul, avaliando apenas o Ensino Médio, melhorou de 2023 em relação à 2021, também quanto à posição no ranking dos estados, passando da 13ª. posição (2021) para a 11ª. (2023, dividida com outros estados). Entretanto, a nota de 2023 foi a mesma de 2019, o que representa uma estagnação na aprendizagem dos estudantes nesse período.

No que se refere aos estudantes em escolas públicas de turno integral, o Rio Grande do Sul está na penúltima colocação nacional, conforme se observa a seguir:

Tabela 4 – Percentual de alunos de Ensino Médio regular escolas públicas – turno integral

Estado	Percentual (%)
Pernambuco	62,5
Paraíba	57,8
Ceará	42,1
Sergipe	30,7
Amapá	25,8
São Paulo	24,9
Minas Gerais	24,9
Espírito Santo	23,6
Alagoas	21,2
Piauí	20,8
<b>Brasil</b>	<b>20,4</b>
Goiás	19,5
Tocantins	17,6
Mato Grosso do Sul	17,4
Rio de Janeiro	14,4

Rio Grande do Norte	14
Amazonas	13,7
Acre	13,4
Maranhão	13,2
Santa Catarina	12,2
Rondônia	12,1
Roraima	9,4
Mato Grosso	9
Bahia	8,6
Distrito Federal	6,9
Pará	5,2
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>4,7</b>
Paraná	4,4

Fonte: Brasil (2023).

Esses resultados demonstram que existe espaço para melhorar quanto à qualidade da educação no RS. O artefato que será apresentado no capítulo 5 é uma das alternativas possíveis para mudar esse cenário.

Com os dados apresentados, partindo dessa premissa de que temos um problema quanto à qualidade da educação no RS, para se chegar no artefato que auxilie a resolvê-lo, cabe compreender como as estratégias para a educação do RS podem ser melhor definidas, desdobradas, executadas e monitoradas.

### 1.3.1 Pressupostos da Pesquisa

Um pressuposto teórico é uma premissa que serve de base para um raciocínio, uma argumentação ou uma pesquisa. Segundo Zanotto (2022), uma hipótese é uma afirmação que introduz uma questão de pesquisa e propõe um resultado esperado. É parte integrante do método que forma a base de experimentos científicos, enquanto que o pressuposto é uma afirmação que não precisa de demonstração e/ou comprovação.

Todavia, como afirma Severino (2000, p. 161):

É preciso não confundir hipótese com pressuposto, com evidência prévia. Hipótese é o que se pretende demonstrar e não o que já se tem demonstrado evidente, desde o ponto de partida. Muitas vezes, ocorre essa confusão, ao se tomar como hipóteses proposições já evidentes no âmbito do referencial teórico ou da metodologia adotada. E, nestes casos, não há mais nada a demonstrar, e não se chegará a nenhuma conquista e o conhecimento não avança.

**Pressuposto A** – O avanço do uso de ferramentas de gestão nas organizações, inclusive em órgãos públicos, pressupõe que o governo do estado do Rio Grande do Sul e sua Secretaria Estadual de Educação utilizem as melhores ferramentas para implementar estratégias adequadas para a educação do Estado. Conforme Oliveira (2017), os órgãos governamentais incorporaram nas suas práticas cotidianas hábitos de preocupação no sentido de terem uma gestão mais eficiente e estão buscando e implementando muitas ações concretas de melhoria nesse sentido. Todavia, levando em consideração os resultados ruins que a educação gaúcha tem obtido nas últimas décadas, é possível que as estratégias não sejam definidas, desdobradas e monitoradas corretamente.

**Pressuposto B** – Os Estados brasileiros, incluindo o Rio Grande do Sul, têm problemas financeiros, pelo aumento da despesa e estagnação da receita, o que acarreta dificuldades de investimento e obriga a definir prioridades. Conforme Hanan (2024), uma das principais causas de o país ainda não ter retomado o caminho do desenvolvimento para criar as condições adequadas para a garantia do bem-estar de sua população está na irresponsabilidade dos gastos públicos. Nesse contexto, é possível que nem sempre a educação seja prioridade, que suas estratégias não sejam as melhores ou que a execução das estratégias possa ser aperfeiçoada.

### 1.3.2 Questão de Pesquisa, para desenvolver o artefato

Com o propósito de desenvolver o artefato, foi selecionada a seguinte questão de pesquisa: **como as estratégias para a educação no Rio Grande do Sul podem ser melhor definidas, desdobradas, executadas e monitoradas?**

Tendo essa questão principal, a ideia foi entender como as estratégias são definidas, como as estratégias são desdobradas nas CREs e executadas nas escolas e como as estratégias são monitoradas. Com as entrevistas e análises que foram feitas, um artefato foi produzido, com a intenção de auxiliar a Secretaria Estadual de Educação a definir, desdobrar, executar e monitorar suas estratégias.

## 1.4 OBJETIVOS

Levando em consideração o problema apresentado e a seleção da questão de pesquisa, esta tese tem os seguintes objetivos:

#### 1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da tese de doutorado foi o de desenvolver um artefato que facilite a execução das estratégias voltadas à educação no Rio Grande do Sul.

#### 1.4.2 Objetivos específicos

Verificar como as estratégias são definidas.

Avaliar o modo como as estratégias são desdobradas.

Compreender como são monitoradas.

Desenvolver o artefato.

#### 1.4.3 Campo de Pesquisa

A pesquisa foi aplicada junto a um responsável pelo processo de planejamento do governo do Estado, à atual secretária de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, ao secretário antecessor na Secretaria, à coordenadora da 1ª CRE e a uma diretora de escola estadual.

### 1.5 JUSTIFICATIVA

O Brasil precisa melhorar em várias áreas, como saúde, segurança e infraestrutura, por exemplo, mas aumentar a qualidade da educação é um dos principais desafios. Dentre tantos aspectos que necessitam de aperfeiçoamento, quando o tema é educação, esta tese trata da gestão educacional e da gestão escolar. A gestão escolar encontra-se nos limites do diretor da escola, que corresponde à administração do ambiente escolar e suas responsabilidades. Com maior amplitude, encontra-se a gestão educacional, onde entram questões do próprio sistema educacional de forma mais abrangente. Vieira (2007, p. 141) trata dessa questão:

A gestão educacional é o espaço de ação dos governos e se expressa na organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal com suas incumbências e formas de articulação. Ou seja, a gestão educacional implica em vários tipos de iniciativas desenvolvidas pelas instâncias de governo. A gestão escolar situa-se no plano da ação da escola, envolvendo tarefas específicas numa perspectiva de autonomia bem como de trabalho coletivo.

A palavra gestão, de algum modo, compete com a palavra administração. A origem da palavra gestão provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*. Segundo Cury (2002), ele significa levar sobre si, chamar a si, executar, exercer, gerar. Um dos substantivos dele derivado é *gestatio*, gestação ou ato de trazer em si algo novo, diferente. O substantivo *gestus* (em português: gesto), por sua vez, significa um feito, uma execução. No plural latino, *gesta* significa feitos ilustres, notáveis, nobres e corajosos. O termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provém o termo genitor.

Segundo Werle (2001), gestão traz uma conotação de mobilização de competências e conhecimentos vinculados às situações, o que vem ao encontro da origem do termo. Por sua origem etimológica, portanto, gestão tem uma dimensão diferente da visão tradicional, de administração como burocracia, do diretor exercendo papel de chefe, de uma liderança autoritária ou de uma postura tecnocrática. Ainda, segundo Cury (2002), gestão é a geração de um novo administrar e que, então, traduz a comunicação, o diálogo e a democracia.

A administração, por sua vez, tem seu caráter científico disseminado a partir do início do século passado. Frederick Winslow Taylor lançou em 1911 o livro “Os Princípios da Administração Científica”. Nesse mesmo período, Henri Fayol publicou “Administração Industrial e Geral”, o que fez com que se tornasse um dos teóricos clássicos da Ciência da Administração. Todavia, embora há mais de um século a administração seja considerada ciência, por conta do trabalho desses dois autores e de muitos outros, ainda se debate sua cientificidade. Sendo assim, se a administração como ciência é questionada, o que dizer da gestão escolar? Por tudo isso, pesquisar a forma como é desenvolvida a estratégia em educação de um Estado como o Rio Grande do Sul e sugerir ferramentas que auxiliem esse processo justificam a tese aqui proposta.

Além disso, a tese apresentada está vinculada ao Doutorado Profissional em Gestão e Negócios da Unisinos, na área de concentração Estratégia e Competitividade. Nessa área, informa a universidade, os elementos de estratégia e competitividade representam, de forma sistêmica, os componentes característicos do foco de gestão existentes nos ambientes organizacionais e, portanto, passíveis de ações e práticas transformadoras. Dentro dessa área, a Linha de Atuação escolhida foi Governança e Gestão de Pessoas. O objetivo dessa Linha é estudar questões

relacionadas à governança corporativa e ao ciclo de transformações e atores organizacionais que impactam a gestão. Além disso, estimula a análise e reflexão crítica de situações organizacionais à luz de tendências na área de governança e de gestão de pessoas, considerando a combinação dos fatores econômicos, tecnológicos, sociais e ambientais e instrumentalizando lideranças para a tomada de decisão e a ação empreendedora baseadas na ética, respeito humano, análise de dados, inovação e foco no resultado. Assim, esta tese está alinhada aos objetivos da área de concentração e sua linha de atuação, ao buscar ferramentas que possibilitem uma melhor gestão estratégica de escolas públicas.

O orientador da tese é o professor doutor José Carlos da Silva Freitas Junior, que tem experiência na gestão da educação, bem como na metodologia de pesquisa da *Design Science Research*, utilizada neste trabalho.

Este doutorando, que desenvolve a presente tese, também tem experiência na gestão da educação, já ocupou cargos de direção de escola e de gestão de sistemas educacionais, públicos e privados, além de ter concluído pesquisas na área aqui proposta.

Os caminhos já percorridos, tanto pelo doutorando quanto pelo orientador, permitem compreender que ainda existe muito espaço para melhorar quando se estuda gestão e especialmente gestão da educação.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para dar suporte a esta proposta, vamos avaliar teoricamente seis temas: a gestão da educação no Brasil; a análise da gestão escolar como ciência; conceitos de estratégia; o *Balanced Scorecard* (BSC); o desafio da execução da estratégia; e o alinhamento necessário nas organizações.

### 2.1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O Brasil instituiu seu primeiro Plano Nacional de Educação em 1962, o qual é atualizado periodicamente. A versão de 2014 está sendo revisada, para um próximo período de 10 anos. A Lei que aprovou o Plano Nacional da Educação, no ano de 2000, já se referia à administração da educação como:

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e a liderança dos gestores escolares (Brasil, 2000, p. 67).

Especificamente quanto ao termo gestão da referida Lei, pode-se destacar que é:

Gestão – Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares. Gestão – Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. (Brasil, 2000, p. 69).

Também no que refere à gestão escolar, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1992, p. 132) especifica:

[...] o postulado de base é que cada escola possui um espírito ou uma cultura própria que determina, para o melhor ou para o pior, os resultados dos seus alunos. As boas escolas são aquelas cujo clima é favorável ao desenvolvimento do conhecimento. A condição prévia é a aceitação em todo o estabelecimento de normas e finalidades comuns que são claramente expressas.

Com as premissas da Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação e tendo os conceitos da OCDE presentes, entende-se que a escola precisa estabelecer ferramentas de gestão que tenham a ver com um sistema democrático e eficiente, decorrente de uma liderança capaz. Observando a realidade brasileira, tendo como base os resultados do IDEB, procurei efetuar uma relação entre o perfil dos diretores de escola e os resultados alcançados, mediante dados pesquisados em 2021 junto ao INEP e pesquisa telefônica com as secretarias estaduais e municipais de educação. Vejamos:

Tabela 5 – Dados das Escolas avaliadas

<b>Tipo de Escola</b>	<b>Quantidade</b>
Escolas anos iniciais	62.138
Escolas anos finais	45.165
Escolas federais	37
Escolas estaduais	16.857
Escolas municipais	40.323
Escolas identificadas com gestor e IDEB (após tratamento dos dados)	57.217

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Após apurar um número expressivo de escolas – 107.303, em todos os Estados brasileiros, reduzimos o quantitativo para 57.217, porque apenas nessas identificamos o gestor e a nota do IDEB, o que permitiu as análises seguintes.

Tabela 6 – Informações sobre Diretores das Escolas

<b>Perfil do Gestor</b>	<b>Resultado</b>
Com especialização em gestão	6.907
Com título de Mestre	1.844
Com título de Doutor	160
Média de idade	46 anos
Com idade entre 38 e 55 anos	72%
Gestores do sexo feminino	78%
Gestores do sexo masculino	22%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Apenas 12% dos diretores (6.907) possuem especialização em gestão. 1844 (3%) possuem título de mestre e apenas 160 deles (0,2%) são doutores. A idade média é de 46 anos e a predominância é de diretoras mulheres (78%).

Tabela 7 – IDEB e Forma de Acesso ao Cargo de Diretor

<b>Acesso ao cargo</b>	<b>IDEB anos iniciais</b>	<b>IDEB anos finais</b>	<b>% forma de acesso</b>
Concurso público	6,42	5,20	8,43%
Processo eleitoral	5,86	4,66	22,94%
Processo seletivo qualificado e escolha/nomeação	5,73	4,75	6,48%
Processo seletivo qualificado e eleição	5,68	4,73	6,82%
Escolha ou indicação	5,35	4,44	45,47%
Sem informação	5,60	4,75	7,22%
Outros	5,53	4,37	2,64%
Média	5,61	4,63	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Permanece no Brasil a escolha pessoal ou indicação como a forma mais habitual para definir o diretor da escola pública (45,47% dos casos). A segunda forma é através de processo eleitoral (22,94%). Todavia, os melhores resultados no IDEB são atingidos nas escolas cujos diretores entraram por concurso público.

Tabela 8 – IDEB e Formação do Gestor

<b>Titulação do gestor</b>	<b>IDEB anos iniciais</b>	<b>Ideb anos finais</b>
Doutorado	5,97	4,91
Mestrado	5,84	4,82
Sem mestrado/doutorado	5,67	4,66
Especialista em gestão	5,63	4,66

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Observa-se que os melhores resultados no IDEB são alcançados por aqueles diretores com maior formação acadêmica. É de se esperar que com mais cientificidade, com mais educação, com o uso das melhores ferramentas, nossos resultados sejam melhores.

Fontes de pesquisa:

Extraídos do Censo Escolar da Educação Básica (dados da gestão);

Extraídos do IDEB Resultados (resultados por escola);

INEP – Estatísticas e Indicadores (Brasil, 2021);

Contato telefônico com secretarias estaduais e municipais de educação.

## 2.2 GESTÃO ESCOLAR É CIÊNCIA?

Com os dados apresentados e partindo do pressuposto de que o Plano Nacional de Educação prevê diretrizes para a gestão escolar, possuímos indicadores que nos permitem compreender essa atividade de modo científico? Gestão Escolar é ciência? Anísio Teixeira (1957, p. 5), a respeito da cientificidade da educação, destacou que:

Não se trata, pois, de criar propriamente uma “ciência da educação”, que, no sentido restrito do termo, como ciência autônoma, não existe nem poderá existir, mas de dar condições científicas à atividade educacional, nos seus três aspectos fundamentais – de seleção de material para o currículo, de métodos de ensino e disciplina, e de organização e administração das escolas. Por outras palavras: trata-se de levar a educação para o campo das grandes artes já científicas – como a engenharia e a medicina – e de dar aos seus métodos, processos e materiais a segurança inteligente, a eficácia controlada e a capacidade de progresso já asseguradas às suas predecessoras relativamente menos complexas.

Em contrapartida, há muito tempo ocorre a discussão se a educação é ou não é uma ciência. Moraes (2004, p. 17) discorre sobre um paradigma educacional emergente e questiona:

Como fazer então? Por onde começar? Qual é o modelo da ciência hoje? Qual o referencial teórico capaz de nortear a busca de um novo paradigma para a educação, que seja capaz de conciliar o que está acontecendo no mundo da ciência com os avanços científicos e tecnológicos e com a necessidade premente da construção e da reconstrução do homem e do mundo?

Rovaris e Walker (2012) discutiram a pedagogia como ciência da educação de modo que:

Historicamente, a Pedagogia se organiza cientificamente dentro de pressupostos da ciência positivista, com a promessa de um método científico sendo capaz de explicar todas as qualidades da ciência. O método, originado das ciências exatas, desfruta de um grande prestígio, fazendo que todos os fenômenos naturais ou sociais fossem submetidos ao rigor do método. Conseqüentemente, a Pedagogia fazendo parte das disciplinas sociais se viu impossibilitada de alcançar tal precisão, exatidão e frequência na aplicação do método. Como decorrência dessa suposta cientificidade, a Pedagogia não exerceu a sua especificidade histórica, não encontrou um espaço de significação e não estabeleceu seu objeto de estudo. (Rovaris, Walker, 2012, p. 3)

Vários outros autores, como Libâneo (2001), Saviani (2007), Mazzoti (1996), Pimenta *et al.* (1996) entendem que a Pedagogia é ciência da educação, mas ainda há discussões que dificultam o correto entendimento do tema.

Se não há uma definição clara sobre a ciência da educação, o que dizer de sua gestão? A própria administração é questionada quanto à sua cientificidade. Damke, Walter e Silva (2010, p. 127) colocam:

Nota-se que parte da academia questiona a cientificidade da administração, o que pode ser explicado pela existência de múltiplos paradigmas e teorias. Assim, essa questão da fragmentação da administração dificulta a efetiva consolidação do status científico dessa área, já atribuído a outras áreas das Ciências Sociais.

Esses questionamentos a respeito da administração como ciência foram avaliados por Mattos (2003, p. 68) sob a ótica do pensamento de Popper:

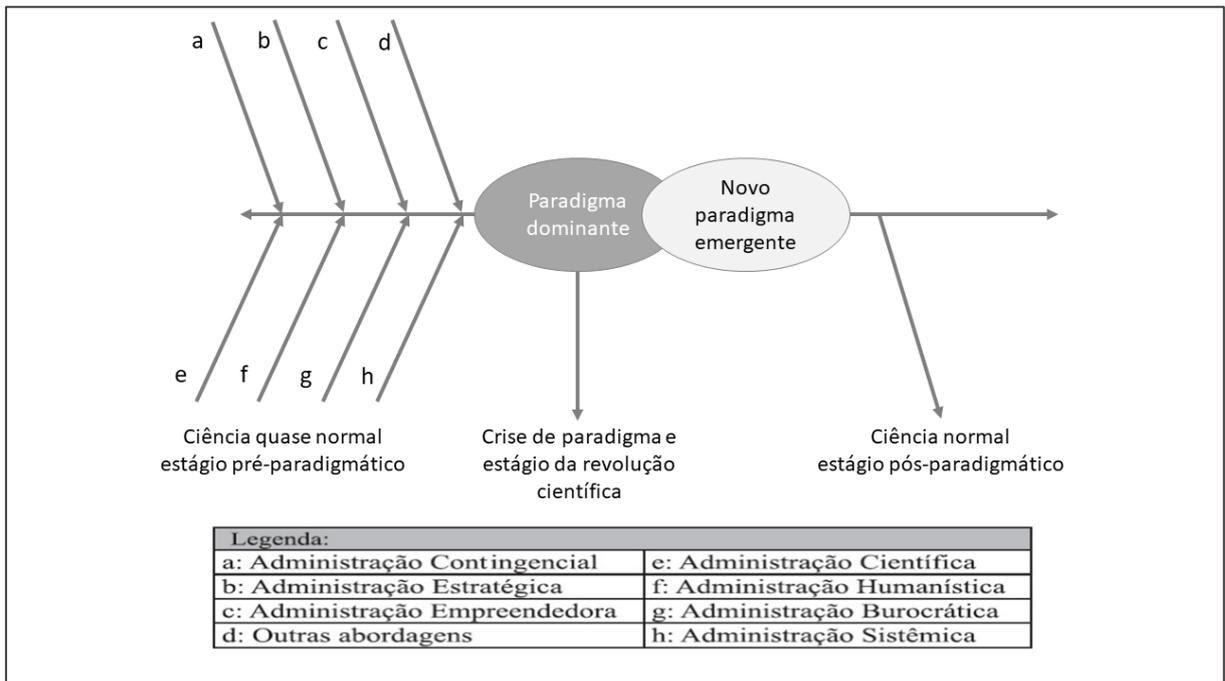
O que diria Popper da volatilidade das teorias administrativas de mercado, tão criticada e ironizada pela academia? De entrada, o problema não é o grau ou a intensidade da substituição de teoria no mercado editorial, pois não é difícil mostrar fenômeno idêntico nos jornais acadêmicos, pressionados que se sentem hoje os autores a publicar “algo novo sobre o assunto”. O surgimento e o desaparecimento, mesmo rápidos, de teorias no mercado não causariam estranheza a Popper. “Segundo Popper, o falseamento total ou parcial é o destino que podemos antecipar para todas as hipóteses” (Eccles, *apud* Magee, 2001, p. 41). Estamos tratando de coisas em si frágeis e falíveis. De certo modo, isso é um sim à volatilidade.

A administração e a educação estão no âmbito das ciências sociais. Thomas Kuhn (2003) escreveu, em “A Estrutura das Revoluções Científicas”, que o atraso das ciências sociais é dado pelo caráter pré-paradigmático destas ciências, ao contrário das ciências naturais, que são paradigmáticas. Kuhn constituiu-se como referência na história das ciências e criou essa noção de paradigma, segundo o qual, “são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, oferecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 2003, p. 17).

Para Kuhn (2003), as ciências se classificam conforme o estágio de desenvolvimento alcançado e podem ser classificadas como normais ou amadurecidas quando possuem um ou vários paradigmas estabelecidos, aceitos e compartilhados. O estágio anterior é definido pelo autor como ciência “quase-normal” ou “pré-paradigmática”. Kuhn acrescenta que, quando uma área do conhecimento tem

seus paradigmas questionados, essa área poderá estar no processo de revolução científica, onde um antigo paradigma poderá ser substituído por um novo. Quando esse paradigma substitui o anterior, até então dominante, a ciência é classificada como “pós-paradigmática”. Essas revoluções, segundo o autor, são definidas como o momento em que há a desintegração do tradicional numa disciplina, obrigando a comunidade de profissionais a ela ligados a reformular o conjunto de compromissos em que se baseia a prática dessa ciência. Santos (2004) faz uma representação gráfica que mostra os estágios do progresso científico de uma ciência, conforme o modelo desenvolvido por Kuhn, mostrando, na visão do autor, o estágio em que se encontra a administração.

Figura 2 – Estágios do progresso científico da ciência da administração



Fonte: Santos (2004).

Possuir paradigmas configura-se como condição de maturidade para toda ciência. Não há uma visão clara sobre os paradigmas em administração. Alguns autores, como Burrell e Morgan (1979), por exemplo, destacam quatro paradigmas que, segundo eles, baseiam os estudos das teorias organizacionais, que são o humanismo radical, o estruturalismo radical, a sociologia interpretativa e a sociologia funcionalista. Mas esse pensamento não é consenso, de modo que muitos cientistas estão alinhados a essa representação gráfica de Santos (2004), que mostra a administração num estágio pré-paradigmático. Assim, seguindo a lógica de Kuhn, a

administração pode ser considerada ciência, mas seu estágio suscita interpretações diferentes, entre o pré-paradigma e a ciência normal. Essa mesma lógica pode ser adotada para a gestão escolar. Tendo como fundamentos os paradigmas pedagógicos, aliados aos paradigmas da administração, a gestão escolar pode estar no estágio pré-paradigmático de Kuhn, eis que faltam elementos para consolidar-se como uma ciência normal. Aliás, os resultados apresentados pelos estudantes brasileiros demonstram isso – caso houvesse uma ciência consolidada na gestão escolar, era de se esperar que os resultados fossem melhores. Além disso, os dados apresentados a respeito do perfil dos gestores das escolas públicas brasileiras demonstram que pouquíssimos possuem formação acadêmica capaz de realizar trabalhos científicos que levem a estabelecer paradigmas nessa área. Não é necessário ser doutor para chegar a um paradigma, mas o conhecimento científico apropriado nesse nível de formação certamente tornaria mais viável que a gestão escolar atingisse outro patamar.

A qualidade da educação brasileira é muito ruim, numa série de indicadores. O comparativo de nossas notas no IDEB em relação à média dos países da OCDE indica que temos um longo caminho a percorrer. Nossos resultados no PISA, quando avaliamos o conhecimento de nossos estudantes com 15 anos, em ciência, matemática e leitura, também são desanimadores. Vários fatores contribuem para isso, como a questão pedagógica, a formação dos professores, a estrutura das escolas, a própria gestão do sistema educacional, de responsabilidade do ministério e das secretarias estaduais/municipais. A gestão escolar é uma delas e pode contribuir para a melhoria das demais, mas carece de tratamento científico para que seja aprimorada.

A pesquisa relatada neste capítulo, que demonstrou o pequeno número de diretores de escola com doutorado, mas que apresenta os melhores resultados do IDEB nas escolas onde eles atuam, permite entender que a gestão escolar precisa ser revista no Brasil. Mais do que isso, será importante investir na formação acadêmica e na qualificação dos diretores para que os resultados sejam melhores e a cientificidade esteja presente. Também cabe verificar os paradigmas desse setor, se é que existem, e aperfeiçoar as estratégias utilizadas, como forma de levar a gestão escolar a um nível de ciência normal. Se considerarmos os critérios de demarcação

da ciência por Thomas Kuhn, é possível considerar a gestão escolar como ciência, mas ainda num estágio pré-paradigmático.

Para atingir o nível de ciência normal, precisa consolidar paradigmas. Melhorar a qualidade da educação é um dos principais desafios enfrentados pelo país. Estruturar e rever a gestão escolar e a gestão educacional como um todo, de modo a buscar paradigmas e atingir o status de ciência normal, será um passo importante para que esse patamar seja alcançado. Portanto, se a raiz etimológica de gestão é ger, que significa fazer brotar, germinar, permitir o nascimento, tendo a mesma raiz do termo genitor, é de se esperar que os gestores escolares tragam à luz, à vida, germinando os caminhos da educação brasileira e elevando-a ao nível de ciência. Por ser a gestão do sistema educacional um tema extremamente importante, precisamos que novos paradigmas surjam na educação, em especial na gestão escolar.

### 2.3 ESTRATÉGIA

Para compreender a importância da correta definição de estratégia em educação e a necessidade de construir um artefato que facilite a execução da estratégia, este capítulo busca fundamentações teóricas nesse sentido.

Porter (2009, p. 64) questiona: Por que tantas empresas não têm uma estratégia? Por que os gestores evitam as escolhas estratégicas? Ou, se exerceram opções estratégicas no passado, por que, com tanta frequência, permitem a decadência e o embotamento da estratégia?

Segundo Porter (2009), as cinco forças competitivas que moldam a estratégia são:

- 1 – Ameaça de novos entrantes;
- 2 – Poder de negociação dos fornecedores;
- 3 – Ameaça de produtos ou de serviços substitutos;
- 4 – Poder de negociação dos clientes;
- 5 – Rivalidade entre os atuais concorrentes.

Obviamente, essas forças competitivas de Porter têm a ver com o mundo dos negócios, mas é importante compreendê-las, assim como outros conceitos de estratégia, para avançarmos no segmento da educação, especialmente da educação pública.

Estratégia é um termo que remonta aos gregos antigos e significava magistrado-chefe ou comandante-em-chefe militar. O uso do termo nos negócios, no entanto, data apenas do século XX, mas seu uso em um contexto conscientemente competitivo é ainda mais recente (Ghemawat, 2002).

Wright, Pringle e Kroll (1992) conceituam que estratégias são planos da alta gerência para atingir resultados coerentes com as missões e objetivos da organização. No âmbito de uma secretaria de educação, é possível compreender que o governo do estado deve definir os elementos permanentes do plano estratégico, como missão, visão e objetivos, e que isso seja desdobrado para a secretaria de educação e suas escolas.

Mintzberg (2010, p. 24), por sua vez, escreve que estratégia é um padrão, isto é, coerência em comportamento ao longo do tempo, de modo que toda uma rede de escolas deve conhecer e adotar esse padrão de ação, baseado na estratégia selecionada.

Ao passo que Mintzberg fala em padrão, Reeves (2015) escreveu que a estratégia é um meio para se alcançar um determinado fim: resultados favoráveis para os negócios. No caso da educação, considerando o proposto por Reeves, os resultados favoráveis têm a ver com a aprendizagem dos estudantes.

Além dos autores citados, também Henderson (1989) apontou que todos os concorrentes que persistem através do tempo devem manter uma vantagem exclusiva por meio da diferenciação em relação aos demais. Gerenciar essa diferenciação é a essência da estratégia de negócios de longo prazo. No caso da educação pública, o problema não é a concorrência, mas essa capacidade de buscar uma diferenciação e gerenciá-la.

Henderson (1989) também fez uma relação da estratégia com a biologia e lembrou as experiências de G. F. Gause e Charles Darwin, defendendo que, assim como na natureza, as organizações que conseguem se adaptar, ao escolher as melhores estratégias, são aquelas que sobrevivem. No que se refere à educação, num mundo que muda muito rapidamente, adaptar-se é fundamental, e isso tem que aparecer na seleção das estratégias de atuação.

Mintzberg (2010, p. 329) ainda aponta que o campo da administração estratégica percorreu um longo caminho desde o início dos anos 1960. Uma literatura e uma prática que inicialmente cresceu devagar, depois mais depressa, mas de forma

unilateral nos anos 1970 e 1980 e decolou em várias frentes nos anos 1990. Hoje ela constitui um campo dinâmico, embora desigual.

Esse autor registra dez escolas no campo da estratégia, sendo elas:

- Escola do *Design* – estratégia como um processo de concepção.
- Escola do Planejamento – estratégia como um processo formal.
- Escola do Posicionamento – estratégia como um processo analítico.
- Escola Empreendedora – estratégia como um processo visionário.
- Escola Cognitiva – estratégia como um processo mental.
- Escola do Aprendizado – estratégia como um processo emergente.
- Escola do Poder – estratégia como um processo de negociação.
- Escola Cultural – estratégia como um processo coletivo.
- Escola Ambiental – estratégia como um processo reativo.
- Escola de Configuração – estratégia como um processo de transformação.

Assim, cabe às lideranças de um Estado comandar o processo de definição de estratégia, conhecendo as diferentes escolas existentes, para que seja possível atingir melhores resultados. Alguns conceitos possuem convergência quando o tema é estratégia. O Quadro 1 mostra as áreas de concordância nesse sentido:

Quadro 1 – Áreas de Concordância quanto à estratégia

A estratégia diz respeito tanto à organização quanto ao ambiente	Uma premissa básica para pensar a respeito de estratégia diz respeito à impossibilidade de separar organização e ambiente. A organização usa a estratégia para lidar com as mudanças nos ambientes.
A essência da estratégia é complexa	Como as mudanças trazem novas combinações de circunstâncias para a organização, a essência da estratégia permanece não estruturada, não programada, não rotineira e não repetitiva.
A estratégia afeta o bem-estar geral da organização	Decisões estratégicas são consideradas importantes o suficiente para afetar o bem-estar geral da organização.
A estratégia envolve questões tanto de conteúdo quanto de processo	O estudo da estratégia inclui as ações decididas, ou o conceito de estratégia, e também os processos pelos quais as ações são decididas e implementadas
As estratégias não são puramente deliberadas	Os teóricos concordam que as estratégias pretendidas, emergentes e realizadas podem diferir entre si

As estratégias existem em diferentes níveis	As empresas têm estratégia corporativa (em que áreas deveremos estar?) e estratégia de negócios (como iremos competir em cada área?)
A estratégia envolve vários processos de pensamento	A estratégia envolve exercícios conceituais, assim como analíticos. Alguns autores enfatizam a dimensão analítica mais que as outras, mas a maioria afirma que o centro da formulação de estratégias é o trabalho conceitual feito pelos líderes da organização.

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Mintzberg (2010, p. 31).

No que tange à cultura da estratégia, Fayard (2021) diz que a estratégia envolve a arte de como realizar e assegurar a perenidade de objetivos, necessários ou escolhidos, e cada cultura desenvolve-a em função de suas relações com o espaço, o tempo, a alteridade e seu sistema de valores.

Os exemplos observados na Europa, na Ásia e nos Estados Unidos da América, permitem identificar três grandes princípios, que são:

1) A liberdade de ação – um princípio e uma medida. É um princípio relacional e uma medida de independência, que compreende o constrangimento do entorno, a disponibilidade de alternativas e informação/incerteza, segundo a qual a arte da guerra consiste em manter sua liberdade.

2) A economia de recursos/comunicação compreende dispor das mais vastas escalas com o mínimo de recursos, otimizar usando um sistema comunicante, a cooperação de todas as forças para que nenhuma seja inativa.

3) A concentração, que vem a ser o destacamento estratégico para cobrir o maior espaço, conservando maleabilidade e coerência, incluindo a capacidade de concentrar-se rapidamente num centro estratégico mantendo a adversidade na incerteza.

No caso da França, conforme Beaufre (2004), a estratégia aparece como busca do domínio da dialética de interação das vontades. Já no âmbito do Reino Unido, conforme Corbett (2000), encontramos a excelência em inteligência e de ação à distância pela economia dos meios. Na cultura estratégica dos Estados Unidos da América, de acordo com Colson (1993), encontramos o arquétipo de uma cultura estratégica direta, com espírito de conquista linear, voltando as costas ao passado para construir um futuro perene com sucesso. Na China, verificamos um império do meio milenar e autocentrado. I. Ching aponta para uma visão da realidade em que a mudança é uma constante, além de Sun Tzu, segundo o qual todos os fenômenos

são interdependentes, tendo como princípios a economia, harmonia e paradoxo. No Japão, encontramos uma cultura estratégica insular, de um país sem recursos naturais num espaço violento e restrito.

No Brasil, estudos sociológicos, com ênfase em Gilberto Freyre (1936), Caio Prado Júnior (1942) e Darcy Ribeiro (1995), permitiram compreender questões socioculturais e a formação do povo brasileiro. O trabalho de Freyre, por exemplo, especialmente no livro *Casa Grande e Senzala*, demonstra que, no início do século passado o indígena estava acuado e o negro marginalizado, por conta dos caminhos percorridos nas décadas anteriores. Na percepção de Freyre, a própria configuração arquitetônica da chamada Casa Grande expressaria a organização política e social de um Brasil patriarcal. Além disso, pelas características do clima tropical, associado à abundante natureza, permitiria o surgimento de uma cultura passiva, pouco empreendedora.

Um dos fundamentos socioculturais da identidade brasileira tem a ver com o mito das três raças, segundo a qual europeus, negros e indígenas formaram o substrato que deu a base para a formação da chamada brasilidade. Nesse ponto também seria possível identificar uma força da cultura estratégica brasileira, eis que essa miscigenação possibilitaria a diversidade necessária para vencer num mundo tão dinâmico e heterogêneo. Outra força é a riqueza da natureza, que oferece uma infinidade de recursos naturais, de modo a desenvolver uma consciência ambiental, tão necessária nos tempos atuais.

Por outro lado, essa miscigenação também é apontada como fraqueza, pelo fato de não haver um padrão, como defende Mintzberg (2010), o que faz com que várias culturas se confundam. Além disso, a abundância pode originar um modelo de pensamento que leva ao baixo desempenho.

Compreendendo alguns desses pontos fortes e fracos que foram apontados – e alinhados com os princípios abordados –, o Brasil pode obter vantagens no mundo atual, pelo fato de que, embora sua dimensão territorial, possui liberdade e harmonia, mesmo considerando as divisões políticas existentes. Além disso, sua diversidade cultural pode ser um diferencial, quando se valoriza uma cultura estratégica diversa e abrangente, dentro do conceito de que estratégia não é uma ciência exata, mas uma obra permanente e sem fim.

Assim, com a intenção de introduzir paradigmas e desenvolver ferramentas de gestão que encontrem melhores formas de identificar e executar estratégias que qualifiquem a educação brasileira, esta tese está sendo apresentada.

## 2.4 BALANCED SCORECARD

No início da década de 1990, o setor produtivo (produtos e serviços) entrava em uma nova era, que demandava das empresas cada vez mais investimentos em melhorias e inovações, para que elas se mantivessem competitivas. Nesse cenário, as medidas de performance tradicionais, que consideravam apenas questões econômicas em suas análises, começaram a ser questionadas. Era necessário um sistema que combinasse medidas financeiras e operacionais. Frente a essa necessidade, foi desenvolvido o *Balanced Scorecard* (BSC), que inclui medidas financeiras, referentes às ações já tomadas, e as complementa com medidas operacionais que serão o norte do desempenho financeiro futuro, relativas à satisfação dos clientes, processos internos e atividades de inovação e melhoria da organização (Kaplan; Norton, 1997). Passados alguns anos, o *Balanced Scorecard* (BSC) tornou-se uma das metodologias mais difundidas e conhecidas de gestão estratégica (Moreno; Costa; Tessarini Junior, 2019).

Entretanto, até surgir o BSC, várias metodologias de planejamento estratégico para organizações tiveram sucesso, especialmente a partir dos anos de 1960. Igor Ansoff, autor de “Corporate Strategy” (“Estratégia Corporativa”) (1965), é um dos precursores e criador da análise de ambiente para o processo de planejamento. Também nos anos de 1960, Kenneth Andrews e Roland Cristensen, Professores da Harvard Business School, criaram a matriz SWOT, e inovaram na forma de analisar o ambiente das organizações, mediante a avaliação de Forças (*strengths*), Fraquezas (*weaknesses*), Oportunidades (*opportunities*) e Ameaças (*threats*).

Nessa mesma década, Bruce Henderson fundou o Boston Consulting Group, o qual, no início dos anos de 1970, obteve sucesso com a chamada matriz BCG, que tinha o objetivo de suportar a análise de portfólio de produtos ou de unidades de negócio baseada no conceito de ciclo de vida do produto.

Uma síntese da matriz BCG pode ser vista na figura 3, a seguir:

Figura 3 – Matriz BCG



Fonte: Fernandes (2018).

Em 1979, Fred Gluck, chefe das práticas de gestão estratégica da McKinsey's, emitiu a opinião de que a forte dependência de técnicas empacotadas frequentemente resultou em nada mais do que um reforço ou ajuste fino das iniciativas atuais dentro dos negócios tradicionalmente configurados (Ghemawat, 2002). Além dele, George Stalk também fez críticas em artigo publicado em 1988 na Harvard Business Review.

Afora essas críticas a respeito dos modelos de desenvolvimento de estratégias anteriores, nos anos de 1980, Michael Porter, no seu livro "Estratégia Corporativa" e em artigos publicados na Harvard Business Review, apresentou o conceito das 5 forças que movem a estratégia das organizações, que são a rivalidade entre os concorrentes, a ameaça de produtos substitutos, a ameaça de entrada de novos concorrentes, o poder de negociação dos clientes e o poder de negociação dos fornecedores. Esses estudos, de Porter e dos demais autores citados, fundamentaram as metodologias de planejamento utilizadas pelas organizações por algumas décadas.

Complementando todas as referências anteriores, a partir dos anos de 1990, Robert Kaplan e David Norton foram protagonistas do modelo de planejamento mais utilizado atualmente nas organizações em todo o mundo.

A colaboração entre Kaplan e Norton começou em 1990, com um projeto de pesquisa envolvendo várias empresas, que buscou novas maneiras de medir o desempenho organizacional (Kaplan; Norton, 2004).

O *Balanced Scorecard* oferece aos executivos os instrumentos de que necessitam para alcançar o sucesso no futuro. Hoje, as empresas competem em ambientes complexos, e é fundamental que exista uma perfeita compreensão de suas metas e dos métodos para alcançá-los. O *Balanced Scorecard* traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O *Balanced Scorecard* continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui os vetores de desempenho desses objetivos. O *Scorecard* mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro (Kaplan; Norton, 1997).

O BSC é um sistema de medição de desempenho, traduzindo a estratégia da empresa em um conjunto balanceado de indicadores financeiros e não financeiros, usados para:

- Mobilizar para a mudança por meio da gestão executiva;
- Traduzir a estratégia em termos operacionais;
- Alinhar a organização com a estratégia;
- Motivar, fazendo da estratégia um trabalho de todos;
- Governar e gerir, fazendo da estratégia um processo contínuo.

Grande parte das organizações mede o seu desempenho por métricas financeiras, mas a missão das organizações não deve ser apenas gerar lucro e obter retorno sobre os seus ativos. Desse modo, o BSC passou a ser utilizado não apenas por empresas, mas por organizações de todos os tipos, incluindo empresas públicas, como escolas.

O gerenciamento das estratégias da organização deve ter um olhar tanto para o futuro, por meio da previsão e da análise das consequências das ações ao longo do tempo, como para o passado, por meio da análise dos resultados das ações já executadas. Os controles tradicionais, basicamente orientados para métricas financeiras, continuam sendo relevantes, mas são inadequados para os desafios da economia baseada no conhecimento, em que os principais mecanismos de criação de valor são os ativos intangíveis. Os controles financeiros podem gerar uma visão

segmentada da organização, sendo agregados, em geral, em níveis departamentais e de unidade de negócios, para serem consolidados no nível corporativo posteriormente.

As oportunidades para a criação de valor surgem não apenas da gestão dos ativos tangíveis, mas também da capacidade de gerir estratégias baseadas no conhecimento. Desse modo, é necessário desenvolver os ativos intangíveis das organizações, como a relação com os clientes; a geração de produtos e serviços inovadores; os processos operacionais eficientes e com elevada qualidade; as tecnologias de informação que ajudem a otimizar o processo de tomada de decisão gerencial; as competências; o conhecimento e a motivação dos colaboradores; e a geração de uma cultura de inovação e mudança.

As organizações precisam desenvolver as capacidades necessárias à criação sustentada de valor no futuro. O BSC é uma ferramenta gerencial que auxilia a compreender como as organizações criam valor de maneira sustentável (Rodrigues, 2020).

Em sua composição, um *Balanced Scorecard* é formado pelos seguintes itens:

### **1. Missão, visão e valores:**

A missão expressa a razão de ser da organização. É uma definição concisa, que indica a todos o motivo daquela organização existir.

A visão dá uma ideia de onde a organização pretende chegar, num prazo definido.

Os valores deixam claros os princípios prioritários daquela organização.

### **2. Objetivos Estratégicos:**

Os objetivos são os alvos que a organização pretende atingir ao longo do tempo e podem ser quantitativos ou qualitativos. Eles devem ser inspirados na definição de visão. O BSC trabalha com a definição de objetivo estratégico e eles são estabelecidos para as quatro perspectivas.

Os objetivos são o que sustenta a estratégia. Devem ser escritos de forma concisa e descrever o que a organização precisa fazer para atingir sua visão e implementar a estratégia. Rodrigues (2020) indica que os objetivos devem ser *Smart*:

S – O objetivo deve ser bastante específico;

M – Mensurável;

A – Alcançável;

R – Relevante;

T – Temporal.

### **3. Indicadores de desempenho (métricas):**

Os indicadores de desempenho são as formas que serão utilizadas para medir o desempenho dos objetivos. Eles apresentam a evolução dos resultados dos objetivos estratégicos.

### **4. Mapa estratégico:**

Expressão gráfica, geralmente em uma página, que concentra missão, visão e valores e os objetivos estratégicos divididos em quatro perspectivas: aprendizado e crescimento, processos internos, clientes e sociedade, financeira.

### **5. Metas:**

As metas indicam os resultados quantitativos que deverão ser alcançados para cada objetivo.

### **6. Iniciativas:**

As iniciativas são ações implementadas para fazer com que as metas sejam atingidas. Podem ser estruturadas em programas, projetos ou atividades. As iniciativas devem ser detalhadas, identificando responsáveis e relacionando aos objetivos estratégicos.

A figura 4, a seguir, elaborada por Kaplan e Norton, dá uma ideia desses itens distribuídos nas perspectivas do mapa estratégico:

Figura 4 – As perspectivas do BSC



Fonte: Kaplan; Norton, 1997.

### Exemplos de Mapa Estratégico:

As Figuras 5 e 6 apresentam modelos de mapas estratégicos.

Figura 5 – Mapa Estratégico 1



Fonte: Marcondes (2020).

Figura 6 – Mapa Estratégico 2



Fonte: Brasil (2020).

O mapa estratégico é apenas uma representação gráfica que facilita a visualização de alguns elementos permanentes da gestão, como visão e missão, e os objetivos priorizados e distribuídos nas quatro perspectivas. Existe, depois, uma série de desdobramentos, que permitem estabelecer, para cada objetivo, quais serão suas metas e os indicadores de desempenho. Todas essas ferramentas são importantes para facilitar a execução da estratégia, como veremos a seguir.

## 2.5 A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA

Tão importante quanto escolher as estratégias adequadas é saber executá-las.

Embora as organizações disponham de uma ampla gama de ferramentas para o desenvolvimento e gestão de suas estratégias e operações, ainda carecem de um conceito ou modelo para orientar sua efetiva integração. Os gestores hoje se defrontam com a questão de como conseguir que esses vários recursos de planejamento estratégico e de melhorias operacionais trabalhem juntos como um sistema coerente. A implementação de tais ferramentas é conduzida de forma isolada e com pouca integração e coordenação entre elas (Kaplan, 2008, p. 7).

Kaplan (2008) aponta que a execução carece de um sistema gerencial que crie vínculo entre a estratégia e a operação. O autor indica seis estágios para essa execução, que estão explicitados na Figura 7:

Estágio 1 – Desenvolver a estratégia

Estágio 2 – Planejar a estratégia

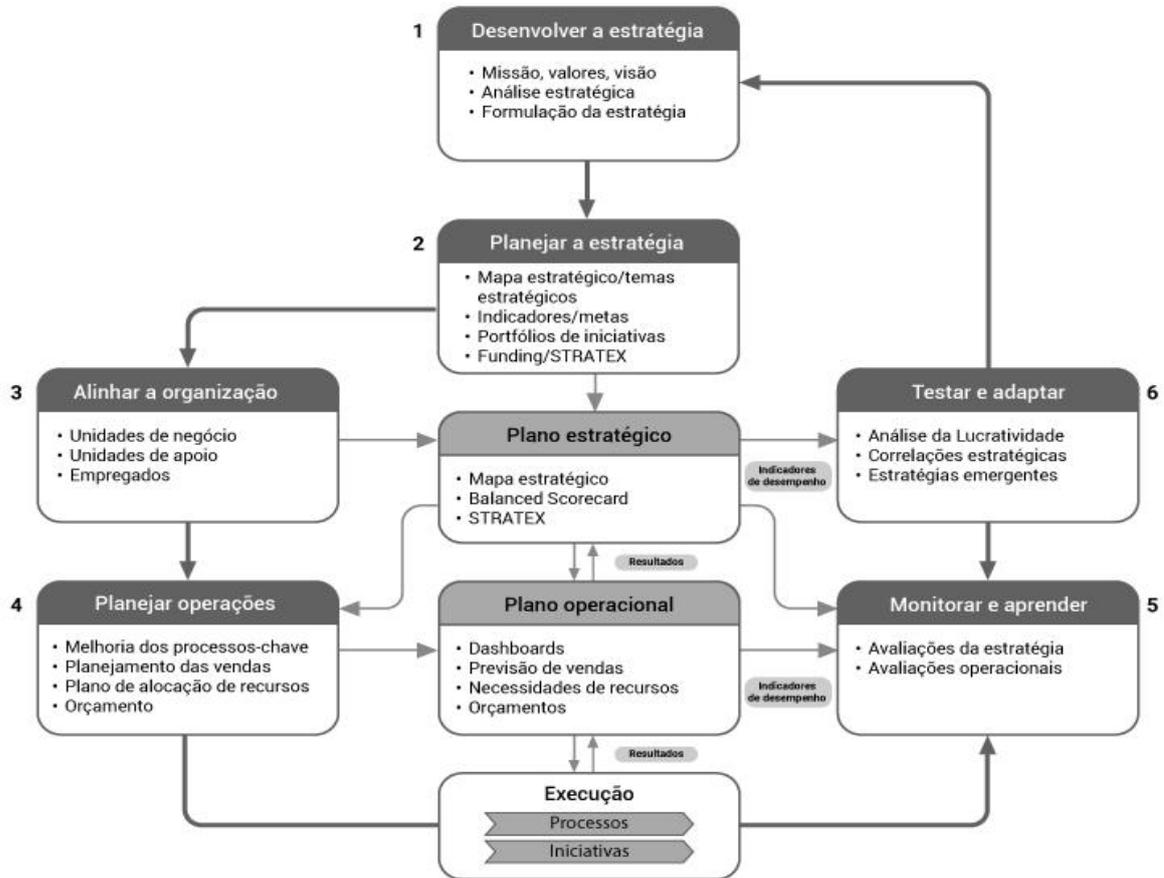
Estágio 3 – Alinhar a organização

Estágio 4 – Planejar operações

Estágio 5 – Monitorar e aprender

Estágio 6 – Testar e adaptar

Figura 7 – Sistema gerencial para execução da estratégia – em seis estágios



Fonte: Kaplan (2008).

Na figura proposta por Kaplan, é possível observar os estágios sugeridos para execução da estratégia. Esse modelo será utilizado para a elaboração do artefato, conforme será apresentado no capítulo 4, após a abordagem da metodologia.

## 2.6 ALINHAMENTO

Nas pesquisas feitas em empresas que utilizam o *Balanced Scorecard*, Kaplan e Norton (2006, p. 3) identificaram cinco princípios de gestão como importantes para a implementação bem sucedida da estratégia:

**Mobilização:** orquestrar a mudança por meio da liderança executiva.

**Tradução da estratégia:** desenvolver Mapas Estratégicos, indicadores balanceados, metas e iniciativas.

**Alinhamento da organização:** alinhar a corporação, as unidades de negócio, as unidades de apoio, os parceiros externos e o conselho de administração com a estratégia.

**Motivação dos empregados:** proporcionar capacitação, comunicação, definição clara de objetivos, remuneração variável e treinamento.

**Gerenciamento:** integrar a estratégia ao planejamento, ao orçamento, aos sistemas de relatórios e às reuniões gerenciais.

Fica claro que uma organização pública como um governo de Estado e sua Secretaria de Educação possuem características próprias que precisam ser observadas, mas esses princípios de gestão podem ser aplicados, especialmente no que se refere ao alinhamento da organização.

Collis e Montgomery são citados por Kaplan e Norton (2006, p. 45), resumindo o que eles entendem sobre estratégias corporativas eficazes:

A estratégia corporativa notável não é um conjunto aleatório de diferentes componentes, mas um sistema de partes interdependentes, cuidadosamente concatenadas... Em uma estratégia corporativa ótima, todos os elementos (recursos, negócios e organizações) estão alinhados uns com os outros. Esse alinhamento é impulsionado pela natureza dos recursos da empresa – seus ativos especiais, suas habilidades e suas capacidades.

No caso do governo do Estado, certamente será importante o alinhamento entre as instâncias envolvidas, ou seja, governo, SEDUC, CRE, escola. Se não for atingido esse alinhamento, perderemos a oportunidade de gerar um impacto social positivo, pois

[...] os governos que pretenderem criar impacto social positivo devem atuar por meio das unidades existentes, que foram constituídas ao longo de uma trajetória histórica um tanto aleatória e não-coordenada. O desafio é mobilizar os diversos órgãos – com diferentes missões, diferentes histórias e culturas, e diferentes bases de apoio – para que cooperem entre si, de modo que, em conjunto, sejam capazes de alcançar resultados que seriam inviáveis se agissem de maneira independente. Entidades públicas diversas, geralmente em diferentes níveis de governo e em várias jurisdições, devem coordenar esforços – algo não-espontâneo para as burocracias públicas – se quiserem exercer impacto social positivo (Kaplan; Norton, 2006, p. 115).

É relevante buscar o alinhamento entre os diferentes níveis de atuação do governo do Estado e da SEDUC, de modo que as escolas estejam em sintonia com as estratégias estabelecidas.

Considerando, portanto, esse referencial sobre estratégia e BSC, a metodologia de pesquisa selecionada busca compreender o problema e encontrar solução, propondo alternativas práticas para resolvê-lo, conforme veremos a seguir.

### 3 METODOLOGIA

O Collins Paperback English Dictionary define pesquisa como uma investigação sistemática para estabelecer fatos ou coletar informações sobre um assunto (Manson, 2006). O trabalho aqui proposto prevê essa coleta de informações, junto ao governo do Estado do Rio Grande do Sul e à Secretaria Estadual de Educação – extensiva a uma Coordenadoria Regional de Educação e a uma escola estadual, de modo a desenvolver um artefato que auxilie na solução do problema identificado. O método de pesquisa selecionado foi a *Design Science Research* – DSR.

#### 3.1 DESIGN SCIENCE RESEARCH

A questão de pesquisa que deu origem a esta tese foi solucionada tendo por base a *Design Science Research* – DSR, que é o método mais indicado para a solução pretendida.

Um dos desafios da pesquisa em administração é compreender as práticas de gestão de forma situada, considerando a complexidade dessas práticas no dia a dia. Cada vez mais, é necessário que as pesquisas na área abordem temas de real relevância e que possam ser explorados de forma adequada, gerando resultados que façam sentido não só para a comunidade acadêmica, mas também para a comunidade de profissionais da área. Outro objetivo desejável é a geração de tecnologia em gestão, ou seja, procedimentos, metodologias e soluções para a resolução de problemas atuais e práticos da área de gestão. Neste sentido, o método da *Design Research* se apresenta como uma possibilidade relevante para a pesquisa em administração, e representa uma mudança de paradigma. Ele pressupõe a ação do pesquisador em uma determinada realidade, compreendendo um problema, construindo e testando uma possível solução para ele (Freitas Junior *et al.*, 2014).

DSR é uma pesquisa qualitativa. Métodos de pesquisa qualitativa são projetados para ajudar os pesquisadores a entenderem as pessoas e o que elas dizem e fazem. Eles são projetados para ajudar os pesquisadores a entenderem também os contextos sociais e culturais dentro dos quais as pessoas vivem (Myers, 2019).

DSR tem sido um paradigma importante da pesquisa de Sistemas de Informação desde o início do campo, e sua aceitação geral como uma abordagem legítima para a pesquisa de sistemas de informação está aumentando (Hevner; March; Park, 2004; Venable (2006); Vaishnavi; Kueschler; 2008). Em sistemas de

informação, DSR envolve a construção de uma ampla gama de artefatos sócio técnicos como sistemas de apoio à decisão, ferramentas de modelagem, estratégias de governança, métodos de avaliação de sistemas de informação e intervenções de mudança em sistemas de informação (Gregor; Hevner, 2013).

Segundo Simon Schwartzman, ex-presidente do IBGE, no Brasil, a pesquisa acadêmica não se transforma em produtos ou serviços úteis à sociedade. Essa crítica é comum às pesquisas acadêmicas, aliada ao questionamento sobre a relevância e o rigor dessas pesquisas. O método de pesquisa designada *Design Science Research* – DSR é indicado quando se trata de gestão e caracteriza-se pela produção de um artefato, a partir da pesquisa empreendida, oferecendo um resultado concreto da atividade acadêmica. O orientador da pesquisa foi o professor José Carlos da Silva Freitas Junior, que é profundo conhecedor do método. Este doutorando já fez outro doutorado acadêmico no qual pesquisou escolas de bom desempenho e seu modelo de gestão. Assim, neste doutorado profissional, a ideia foi concretizar o estudo da gestão escolar mediante a produção de um artefato que sirva de apoio aos diretores de escola.

**Passos percorridos:**

Identificação do problema;

Conscientização do problema;

Revisão da literatura;

Entrevista com personagens da educação do RS;

Identificação de artefatos já existentes e configuração dos problemas comuns;

Proposição da solução;

Projetar o artefato selecionado;

Desenvolver o artefato selecionado;

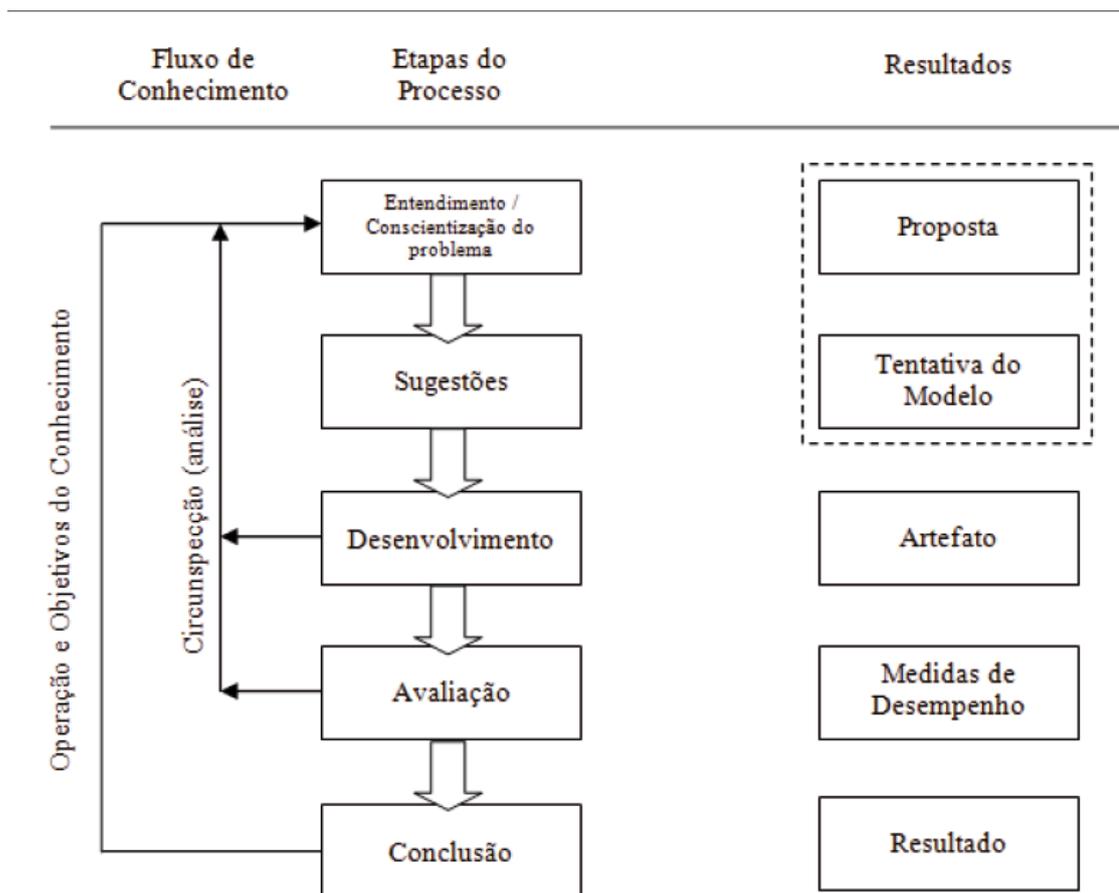
Avaliar o artefato junto aos diretores e outras partes interessadas;

Aprender com essa análise e propor pesquisas futuras;

Documentar/comunicar o processo e redigir tese.

Na Figura 8, são apresentados os passos do processo e o produto resultante, quando da aplicação da metodologia geral da *Design Science Research*, segundo Freitas Junior *et al.* (2014):

Figura 8 – Etapas da DSR



Fonte: Freitas Junior *et al.* (2014).

A pesquisa passou pelas etapas do processo, conforme apresentado na Figura 8 e aprofundado na sequência:

**Entendimento/conscientização do problema:** Nas palavras de Freitas Junior *et al.* (2014), “o processo de investigação começa quando o pesquisador toma conhecimento de um problema ou oportunidade de pesquisa.” O problema a ser observado em casos de pesquisa que adotam DSR tendem a ser problemas que visam à solução mais do que problemas que visam à explicação (Vaishnavi; Kuechler, 2012). A observação pode ser conduzida de várias maneiras. O resultado esperado para essa etapa é uma proposta, que pode ser entendida como a formalização do problema, suas fronteiras e as soluções satisfatórias necessárias (Lacerda *et al.*, 2013).

Nessa etapa, foram entrevistados o responsável pela área de planejamento do governo do Estado do RS, a atual secretária estadual de Educação, o secretário

anterior, a coordenadora da primeira Coordenadoria Regional de Educação e uma diretora de escola estadual. As entrevistas foram feitas utilizando um roteiro semiestruturado, com questões que permitiram compreender como é concebida a estratégia, como é desdobrada e monitorada. A análise de conteúdo foi baseada em Laurence Bardin. Existem várias técnicas de análise em problemas sociais, mas este trabalho foi baseado na análise de conteúdo de Bardin (2011).

As ferramentas de gestão pertinentes, com clara definição da estratégia e seu desdobramento, certamente permitirão atingir melhores resultados, de modo a reverter a atual posição do RS no cenário da educação nacional.

Uma dessas ferramentas é o *Balanced Scorecard* – BSC, que vimos no capítulo anterior, criado na década de 1990 por Robert Kaplan e David Norton. Existem outras maneiras de se trabalhar estratégia e planejamento, mas o BSC ainda é o método mais utilizado pelas organizações e foi com base nele, após o entendimento/conscientização do problema, que propomos sua solução.

**Sugestões:** Também de acordo com Freitas Junior *et al.* (2014), esta é a etapa criativa em que nova funcionalidade (uma ou mais) é pensada com base em elementos novos ou existentes. A proposta é transformada em solução experimental ou tentativa do modelo.

**Desenvolvimento:** O *design* experimental é aprimorado e implantado nesta fase a fim de desenvolver o artefato proposto na pesquisa. Os artefatos mais comuns da DSR são construtos (ou conceitos), modelos, *frameworks*, arquitetura, princípios do *design*, método, instanciação e teorias do *design* (Freitas Junior *et al.*, 2014).

Quadro 2 – Artefatos do DSR

Artefato	Descrição
Construto ou conceito	É o vocabulário padrão e específico que descreve os conceitos de um determinado domínio.
Modelo	É o conjunto de proposições ou declarações que expressam a relação existente entre construtos.
<i>Framework</i>	É o guia, conceitual ou real, que serve de suporte em determinado domínio.
Arquitetura	É o sistema de estruturas de alto nível.
Princípios do <i>design</i>	É o conjunto de princípios que guiam o projeto.
Método	É o conjunto de etapas (passo a passo ou algoritmo) usados para realizar uma atividade. Métodos baseiam-se em um conjunto de

	construtos subjacentes (linguagem) e uma representação (modelo) em um espaço de solução.
Instanciação	É a operacionalização de um construto, modelo ou método. É a aplicação prática de um artefato no ambiente.
Teorias do <i>design</i>	É o conjunto prescritivo de instruções sobre como fazer algo para alcançar determinado objetivo. É a construção de um artefato de forma análoga à ciência natural experimental.

Fonte: Adaptado pelo autor de Freitas Junior *et al.* (2014) e Vaishnavi e Kuechler, 2012.

**Avaliação:** Uma vez construído, o artefato deve ser avaliado e então validado. Segundo Freitas Junior *et al.* (2014), os desvios quantitativos e qualitativos entre planejado e realizado devem ser medidos, registrados e, se possível, explicados. Esta etapa evidencia a fluidez epistemológica do método, pois, raramente na DSR o problema se esgota na fase de observação. A etapa de validação apresenta novos elementos para um novo olhar sobre o problema, em um ciclo de retroalimentação.

Foi constituído um grupo focal, com duas integrantes da 2ª. Coordenadoria Regional de Educação, da diretora de uma escola estadual, de uma ex-servidora da 2ª CRE e de escola estadual e de dois especialistas em planejamento e gestão escolar, capazes de avaliar o artefato proposto. Essa avaliação foi importante porque empreendida por aqueles que participam do processo de gestão da educação, que podem verificar se o que foi proposto terá condições de auxiliar para uma melhor escolha das estratégias para a educação, sua execução e seus desdobramentos, como forma de melhorar a educação do RS.

**Conclusão:** Por fim, Freitas Junior *et al.* (2014) definem que a etapa de conclusão não marca apenas o final da pesquisa, mas também comunica o trabalho feito e resultados alcançados. Nessa etapa, o pesquisador deve compartilhar com as comunidades científica e profissional os resultados obtidos e se posicionar sobre como eles contribuem na expansão do conhecimento científico.

### 3.2 CONTEXTO DA PESQUISA

A pesquisa (entrevista semiestruturada) foi aplicada junto ao atual responsável pelo planejamento do governo do Estado do RS, à secretária estadual de Educação em atividade, ao secretário antecessor na Secretaria, à coordenadora da 1ª Coordenaria Regional de Educação e a uma diretora de escola estadual. Também foram utilizados dados secundários, compreendendo documentos que evidenciem a

forma como as atuais estratégias são definidas e as ferramentas que são utilizadas para executar e avaliar o que foi planejado.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS E DE ANÁLISE DE DADOS

Na etapa do método DSR de conscientização do problema foram realizadas entrevistas (que serão detalhadas na sequência), utilizando um roteiro de entrevista semiestruturada que foi desenvolvido após a análise do referencial teórico e dos dados secundários coletados para que se pudesse encaminhar a fase da sugestão do artefato.

Foi feito contato prévio com o atual responsável pelo planejamento do governo do Estado do RS, com a secretária estadual de Educação em atividade, com o secretário antecessor na Secretaria, com a coordenadora da 1ª Coordenadoria Regional de Educação e com a diretora de uma escola estadual, os quais se dispuseram a participar da entrevista.

Os dados secundários foram coletados junto à Secretaria Estadual de Educação.

As etapas do método DSR de desenvolvimento, avaliação e conclusão foram etapas criativas conduzidas utilizando-se as análises realizadas nas etapas anteriores. Dessas, resultaram o artefato em sua versão inicial e, finalmente, após sua avaliação, o artefato, na sua versão revisada, e comunicação da pesquisa. É importante frisar que na etapa de avaliação houve interação com o grupo focal exploratório com o intuito de coletar contribuições a respeito da primeira versão do artefato.

### 3.4 PROCEDIMENTOS ÉTICOS RELACIONADOS À PESQUISA

Um dos pontos importantes de uma pesquisa de caráter científico é atender aos critérios éticos de pesquisa. Todos os participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) ao participarem da pesquisa e do grupo focal. No termo são apresentados os objetivos deste estudo e foi solicitada a autorização para que as conversas fossem gravadas e posteriormente transcritas na íntegra. Este termo foi preenchido e assinado por todos os respondentes e participantes da pesquisa em todas as suas etapas. Dessa forma, consoante às

condições éticas, esta pesquisa atende à Resolução 466/2012 e, entre as exigências da referida Resolução, há a obrigatoriedade de que os participantes sejam esclarecidos sobre os procedimentos adotados durante toda a pesquisa e sobre os possíveis riscos e benefícios.

## 4 A PESQUISA

A pesquisa passou pelas etapas do método, conforme apresentado na figura 08 e especificado na fase de projeto. Os itens a seguir detalham os principais passos.

### 4.1 ENTENDIMENTO/CONSCIENTIZAÇÃO DO PROBLEMA

A partir da verificação do problema – os resultados ruins da educação do Brasil e do Rio Grande do Sul – foi elaborada a questão de pesquisa: como as estratégias para a educação no Rio Grande do Sul podem ser melhor definidas, desdobradas, executadas e monitoradas?

Conforme previsto na fase de planejamento da pesquisa, foram entrevistados o atual responsável pela área de planejamento no escritório de projetos do governo estadual, a secretária estadual de Educação em atividade, o secretário anterior, a coordenadora da 1ª Coordenadoria Regional de Educação e uma diretora de escola estadual. As entrevistas foram feitas utilizando um roteiro semiestruturado, com questões que permitiram compreender quais são as estratégias, como são concebidas e como são desdobradas e monitoradas. A análise de conteúdo foi baseada em Laurence Bardin (2011).

Com as entrevistas realizadas e a partir da coleta de materiais secundários com a SEDUC, foi possível compreender a estrutura que trata da educação dentro da Secretaria, bem como a configuração de sua estratégia atual.

#### **Diretora do Departamento de Planejamento**

##### **Atribuições**

Ao Departamento de Planejamento compete:

- I - coordenar e monitorar o planejamento e a execução do plano plurianual;
- II - coordenar e orientar as atividades do censo escolar da Educação Básica em todas as redes de ensino;
- III - coordenar o processo de matrículas dos estabelecimentos da rede estadual de ensino;
- IV - acompanhar a elaboração e a execução das leis orçamentárias;
- V - coordenar, elaborar e acompanhar todos os atos de programação e de controle das despesas, no âmbito da Secretaria da Educação;

VI - planejar, coordenar e promover a execução do Programa de Alimentação Escolar, em articulação com as Coordenadorias Regionais de Educação e os estabelecimentos de ensino, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;

VII - executar e qualificar as ações relativas à alimentação escolar nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual.

#### **À Coordenação da Demanda Escolar compete:**

I – planejar, avaliar, identificar e orientar o processo de matrículas, as necessidades e o movimento das inscrições e das vagas com vista à organização das turmas nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual;

II – coordenar as Centrais de Matrículas em parceria com os Municípios, gerenciando o processo de matrículas informatizado;

III – capacitar, orientar e acompanhar as ações das Coordenadorias Regionais na implantação das Fichas de Acompanhamento de Alunos (as) Infrequentes – FICAI, nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual;

IV – estabelecer convênios para a execução de programas como transporte escolar em área urbana, cedência de professores (as) e compra de vagas para o atendimento de alunos (as) do Ensino Médio e da Educação Especial;

V – acompanhar, sistematizar e avaliar ações relativas à oferta de educação no campo e os pedidos referentes à expansão da oferta do Ensino Médio;

VI – participar de ações propostas por órgãos que atuam com a infância e a juventude e suas necessidades escolares;

#### **À Coordenação de Pesquisa, Avaliação e Informações Educacionais compete:**

I – viabilizar e acompanhar os processos de avaliação externa promovidos pelo Ministério da Educação, analisando e comparando os dados obtidos para fundamentar a elaboração de políticas na área pedagógica;

II – realizar diagnósticos, estudos, pesquisas e análises técnico-políticas vinculadas ao planejamento que contribuam para a qualificação da oferta da Educação Básica no Estado;

III – coordenar as atividades do Censo Escolar em todas as redes de ensino, capacitando pessoal para a coleta de dados e orientando as Coordenadorias Regionais e Secretarias Municipais de Educação durante todo o processo;

IV – verificar a consistência e veracidade dos dados e das informações prestadas pelas escolas dos diferentes sistemas de ensino;

**À Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária compete:**

I – elaborar o planejamento da Secretaria, bem como executar e controlar sua execução orçamentária.

II – estabelecer o relacionamento com os órgãos dos diferentes níveis da Administração, quando envolver temas correlatos a este Departamento;

III – assessorar e acompanhar o Planejamento Global e Estratégico da Secretaria em consonância com as diretrizes emanadas do Gabinete do(a) Secretário(a) e as ações dos Departamentos e das Coordenadorias Regionais;

IV – assegurar a integração do Planejamento e do Orçamento Anual da Secretaria com o conjunto das políticas públicas da Administração Estadual;

V – analisar e orientar a programação trimestral da Secretaria em relação ao Planejamento Global e Estratégico, gestionando junto à Secretaria da Fazenda a obtenção, liberação e/ou suplementação dos recursos necessários para sua execução;

VI – monitorar a execução das metas físicas e financeiras do Plano Plurianual e acompanhar a execução orçamentária;

VII – acompanhar a distribuição dos recursos do FUNDEB, o ingresso dos valores referentes ao salário-educação para contabilização das receitas e aplicação desses recursos;

VIII – realizar projeções financeiras para subsidiar decisões com vista à ampliação permanente dos recursos para a educação;

IX – manter atualizadas as informações sobre a execução físico-financeira de programas e projetos nos sistemas adequados;

X – prestar suporte técnico às auditorias externas resultantes de programas e de convênios com os Órgãos Federais e outras entidades;

XI – controlar os resultados e articular as programações físico-financeiras do orçamento da Pasta;



Essa mandala representa o Mapa Estratégico da SEDUC de modo peculiar. Percebe-se que vários programas são pertinentes. Todavia, precisamos compreender o modo como foi construída, quais são as metas, seu desdobramento para as CREs e escolas e a forma como os objetivos são monitorados.

#### 4.1.1 As Entrevistas

As entrevistas foram feitas presencialmente, tendo por base um formulário semiestruturado, e ocorreram em conversa individual com os entrevistados, com duração de cerca de duas horas. Foram feitas diversas questões sobre a forma como a estratégia é definida (se é definida), como o planejamento estratégico é feito (se é feito), como as estratégias são desdobradas, executadas e monitoradas e como ocorre o alinhamento entre as diferentes instâncias (se há alinhamento).

##### 4.1.1.1 Entrevista feita com o gestor do Escritório de Projetos do Governo do RS, Hipácio Stoffel

Figura 10 – Entrevista com o gestor do Escritório de Projetos do Governo do RS



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

#### 4.1.1.2 Entrevista feita com a Secretária de Educação Raquel Teixeira

Figura 11 – Entrevista com a Secretária de Educação



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

#### 4.1.1.3 Entrevista feita com o Ex-Secretário Ronald Krummenauer

Figura 12 – Entrevista com ex-secretário de Educação



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

#### 4.1.1.4 Entrevista feita com a Coordenadora da 1ª Coordenadoria Regional de Educação Márcia da Silva Garcia

Figura 13 – Entrevista com a Coordenadora da 1ª CRE



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

#### 4.1.1.5 Entrevista feita com a diretora da Escola Estadual de Ensino Fundamental William Richard, Santina Corrêa Galli

Figura 14 – Entrevista com a diretora da Escola William Richard



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

#### 4.1.2 Síntese das entrevistas

##### 4.1.2.1 Hipácio Stoffel

**Hipácio Stoffel** – Escritório de Desenvolvimento de Projetos, autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão

#### ***Como é feito o Planejamento estratégico do estado?***

O Escritório de Desenvolvimento de Projetos – EDP é responsável por uma série de projetos estratégicos e a elaboração do planejamento do governo é um deles. Elaboramos um Mapa Estratégico do Governo e apoiamos tudo o que acontece a partir daí. O processo de desenvolvimento da estratégia, que leva à elaboração do Mapa, conta com a participação de um grupo diverso de atores. Participa o governador, liderando o processo, e representantes de todas as secretarias. Há uma reflexão sobre estratégias do governo anterior, análise de cenário e propostas do plano de governo. Adotamos o BSC, mas adaptamos as perspectivas, chamando-as de eixos. São quatro eixos.

#### ***Foram definidos elementos estratégicos?***

Optamos em encurtar a discussão, assumindo apenas um propósito.

#### ***Há um desdobramento desse plano nas secretarias?***

O PPA é o instrumento que faz esse desdobramento, apresentando programas, indicadores, metas, prazos anuais. Também a partir do PPA que o orçamento é elaborado. Existe um sistema informatizado que permite o monitoramento do plano e seus reportes para as áreas.

#### ***Por que a SEDUC tem uma mandala e não um mapa estratégico?***

Entendemos que o planejamento não é apenas um instrumento, mas uma manifestação da cultura organizacional. Existe um mapa do governo e os Planos Plurianuais – PPAs, mas pensando na capacidade de execução é importante que cada área entenda como dialoga com o mapa e daí tem autonomia para adotar seu modelo. Apoiamos as secretarias, como a SEDUC, na elaboração e também para garantir que os objetivos e projetos estivessem alinhados com o governo.

***As Coordenadorias Regionais de Educação têm um plano alinhado com o mapa do governo?***

A SEDUC é mais indicada para responder essa questão. A secretaria é que é responsável pela gestão de suas vinculadas.

***As escolas têm um mapa estratégico?***

Tu não vais encontrar um mapa estratégico da escola e em nenhuma outra vinculada. Aliás, algumas tem, mas não é algo comum. Mas é difícil imaginar que a escola não tenha um plano de trabalho aderente ao plano da Seduc.

4.1.2.2 Raquel Teixeira

**Raquel Teixeira** (Secretária de Educação desde abril de 2021)

***A SEDUC definiu seus elementos estratégicos?***

“Quando comecei como secretária, minha primeira ação foi fazer uma avaliação diagnóstica para entender como estava a educação. Os resultados indicaram que estávamos muito abaixo do esperado. Iniciamos com um processo de recomposição da aprendizagem. Mas o grande desafio foi o isolamento das escolas, 2.400 escolas distribuídas em 497 municípios atuando de forma isolada. Eu faço uma reunião presencial com os diretores da SEDUC toda a segunda-feira. Na sexta-feira, faço uma reunião virtual com os 30 coordenadores, que têm a responsabilidade de conduzir uma reunião, posteriormente, com os diretores de escola. Construimos uma mandala, que expressa os elementos estratégicos da secretaria, contando com equipe da SEDUC, todos os coordenadores de CREs e alguns diretores, bem como representantes de algumas secretarias e do gabinete do governador, orientados por um consultor externo.

***O governo estadual participou na definição das estratégias?***

Na construção da Mandala havia participantes de outras secretarias, bem como do chefe de gabinete do governador. O secretário estadual de Planejamento participou das reuniões e o próprio governador esteve presente na última reunião, quando a mandala foi apresentada.

***Há um mapa estratégico?***

Existe uma mandala, que foi elaborada em 2021 por esse grupo ao longo de quatro semanas. O formato de mandala emergiu do grupo, sendo que no centro da mandala está a missão e as fatias de pizza ao redor do centro são os direcionadores da SEDUC. Nos demais círculos, temos uma mistura de princípios e valores que são as forças que regem o trabalho e nas extremidades temos os projetos estratégicos. Definida a mandala, começamos a trabalhar os projetos estratégicos. Em 2023, a mandala foi revisitada e mantida, sendo revistos os projetos estratégicos.

***Existem indicadores e metas?***

Sim. Inclusive criamos um núcleo de educação baseada em evidências, de modo que tudo que se faz na Secretaria é baseado em indicadores.

***Há alinhamento?***

A definição de metas é centralizada. Cabe às CREs fazer o acompanhamento do desempenho das escolas. E cada escola tem metas individualizadas.

***Como é feito o planejamento das escolas?***

Há um planejamento centralizado e cada escola desenvolve o seu plano anual.

**4.1.2.3 Ronald Krummenauer**

**Ronald Krummenauer** (Secretário de maio de 2017 a dezembro 2018)

***A SEDUC definiu seus elementos estratégicos?***

Quando eu cheguei não havia nada dessas questões, apenas aqueles projetos que tinham que ser feitos porque o MEC exigia, ou porque a lei determinava... A minha cabeça estava mais voltada ao que poderia contribuir no curto prazo para o ano letivo de 2018 e menos no que poderia fazer no longo prazo.

***O governo estadual participou na definição das estratégias?***

Esses elementos não foram definidos pelo governo, mas tínhamos reuniões semanais onde nos atualizávamos das ações das secretarias e eu levava informações

sobre as estratégias adotadas. O governador contribuía indicando se, numa análise política, alguma coisa precisasse ser alterada.

### ***Havia um Mapa Estratégico?***

Eu não tinha os objetivos definidos num modelo de mapa estratégico, mas usava esses elementos para apresentar nas reuniões de governo ou nas reuniões com os diretores.

### ***Há alinhamento?***

No final de 2017 até fevereiro de 2018, desenvolvi um projeto de mudanças na SEDUC que permitiria esse alinhamento, mas como 2018 era um ano político, não conseguimos avançar com essa proposta.

### ***Como é o planejamento da escola?***

A escola tem um planejamento do ano, como serão dadas as aulas, um calendário escolar. A escola espera que o planejamento seja feito pela SEDUC. As próprias CREs têm dificuldade de planejar e acompanhar o planejamento das escolas, A implantação do sistema Cortex, em 15 escolas-piloto, 10 mil alunos, no ano de 2018, pretendia ajudar a melhorar esse acompanhamento por parte das CREs e da SEDUC.

#### 4.1.2.4 Márcia Garcia

**Márcia** – Coordenadora da 1ª CRE desde o início de 2023

### ***A CRE participou da construção da Mandala da SEDUC?***

A mandala foi construída junto com os coordenadores. Tivemos várias reuniões, com trabalhos em grupo e dinâmicas para chegar a esse resultado final. Além disso, temos reuniões todas as sextas feiras com a secretária, o que permite acompanhar nossas ações. O plano estratégico é pensado e repensado coletivamente.

***Como esse plano se desdobra aqui na CRE?***

A partir do plano da SEDUC, nós precisamos elaborar o nosso plano, desdobrando os projetos estratégicos no nosso âmbito. No nosso plano temos as atividades que serão desenvolvidas pelas escolas para que as metas sejam atingidas.

***Como ocorre esse desdobramento nas escolas?***

Temos reuniões *on-line* mensais ou quinzenais com as escolas, eventualmente fazemos reuniões presenciais com grupos específicos e no final de ano conseguimos fazer uma reunião presencial com todos. No final de cada ano, as escolas entregam seus relatórios para a CRE, com as metas atingidas e as estratégias para o ano seguinte, especialmente as estratégias pedagógicas. Para as questões administrativas, as escolas também fazem um plano de ação para o ano seguinte.

***A CRE tem um sistema que permite monitorar o desempenho das escolas?***

A SEDUC passa essas informações. Conseguimos monitorar o desempenho das escolas quanto aos seus projetos, desempenho dos alunos, evasão, baixo desempenho, a partir das informações da SEDUC.

**4.1.2.5 Santina Galli**

**Santina** – Diretora de Escola Estadual desde 2022

***A Escola conhece a Mandala da SEDUC?***

Sim. Na sua elaboração foram constituídos grupos de estudo e as escolas enviaram sugestões.

***Quais são os principais planos desenvolvidos na escola a partir do plano da SEDUC?***

A escola prioriza o aluno. No início do ano se faz o estudo de sondagem diagnóstica e o estudo de recuperação. Recebemos recursos conforme nossos projetos e também por conta do número de alunos.

**Qual o sistema que monitora o desempenho da escola?**

É o ISE, esse é o sistema que utilizamos para monitorar o desempenho da escola. Ele permite uma chamada online, bem como registrar a atividade desenvolvida e espaço para que as avaliações sejam descritas. Alunos e famílias têm acesso a esse sistema. Também na parte administrativa, o sistema permite colocar o nome dos professores, a carga horária que vai trabalhar, os conteúdos da matriz curricular, a prestação de contas.

**A escola tem um projeto político-pedagógico próprio?**

Existe o plano da SEDUC, mas a escola tem o seu projeto, específico para cada ano. Trabalhamos o projeto junto aos professores, aos membros da escola, aos alunos, ao conselho escolar e também junto à comunidade.

**A Escola tem metas?**

Não existem metas definidas pela Secretaria. Mas tem, por exemplo, estudos de aprendizagem para cada aluno. Temos objetivos para o ano como participar de mostras pedagógicas.

**A Mandala da SEDUC está exposta na escola?**

Ela não está exposta impressa na escola, mas ela existe em modo virtual e nós a projetamos quando necessário. Gostaríamos de ter um *banner* que permitisse por exemplo trabalhar com os pais.

#### 4.1.3 Análise do conteúdo

Concluídas as entrevistas, foi feita a análise de conteúdo (Bardin, 2011), seguindo os passos de pré-análise, com leitura do material e verificação de documentos. Numa segunda etapa, foi feita a exploração do material colhido, com sua categorização. Após, foi feito o tratamento dos resultados obtidos e sua interpretação. A síntese obtida depois desses passos está apresentada a seguir.

Quadro 3 – Síntese da análise de conteúdo

<b>Quais são as estratégias para a educação?</b>	
Governo do Estado	Embora, tenhamos um objetivo específico para educação, optamos em concentrar esforços em um propósito definido.
Secretária Atual	O desafio foi aproximar as escolas e melhorar resultados
Secretário Anterior	No meu período, dadas as dificuldades, as greves e o pouco tempo, nos preocupamos mais com ações de curto prazo.
Coordenadora da CRE	São desdobradas da SEDUC.
Diretora de Escola	Priorizamos o aluno e seu desempenho.
<b>Como as estratégias são implementadas?</b>	
Governo do Estado	São feitas reflexões sobre estratégias do governo anterior, análise de cenário e do plano de governo.
Secretária Atual	Construímos uma mandala com a participação de representantes da SEDUC, CREs, escolas e governo.
Secretário Anterior	Não havia um mapa estratégico, mas eu discutia as ações periodicamente com o governador
Coordenadora da CRE	Fazemos um plano anual com base na mandala da SEDUC.
Diretora de Escola	Trabalhamos o projeto anual da escola envolvendo professores e comunidade escolar.
<b>Como as estratégias são executadas?</b>	
Governo do Estado	Definido o mapa do Estado, as secretarias têm autonomia para implementar.
Secretária Atual	A execução das ações é debatida em reuniões semanais com a equipe da SEDUC e depois com CREs e escolas.
Secretário Anterior	A execução era debatida em reuniões com o governador, que avaliava e validava as ações propostas.
Coordenadora da CRE	A partir da orientação da SEDUC fazemos reuniões com as escolas e acompanhamos seus planos.
Diretora de escola	Fazemos um plano anual com a equipe e implementamos nossas ações ao longo do ano.
<b>Como as estratégias são monitoradas?</b>	
Governo do Estado	O governo acompanha a execução e periodicamente faz reuniões com os secretários.
Secretária Atual	Temos um sistema de acompanhamento das estratégias que nos permite monitorar o desempenho das escolas.

Secretário Anterior	Nesse período estive em reuniões sistemáticas com os diretores, pelo interior, quando acompanhávamos as ações.
Coordenadora da CRE	Existe um sistema onde acompanhamos as estratégias.
Diretora de escola	Em reuniões com a CRE e na elaboração dos planos anuais, quando verificamos nosso desempenho e projetamos novas estratégias.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A pesquisa trouxe esclarecimentos a respeito do problema levantado, conforme pode ser observado na síntese apresentada. Embora o governo do Estado tenha atualmente uma equipe que domina os conceitos de planejamento e tenha competência para elaborar um plano, a metodologia utilizada não é desdobrada por completo na SEDUC, nas CREs e nas escolas, mesmo que parte disso seja implementado. Os secretários fazem seus planos, desdobram, executam e monitoram, tendo autonomia para isso, o que é positivo, mas acaba sendo perdido o alinhamento necessário com as estratégias do governo. As CREs e as escolas acompanham as estratégias da SEDUC, mas também não se percebe, na pesquisa feita, um alinhamento completo nas ações, bem como não encontramos um instrumento que permita a elaboração de planos e seu acompanhamento.

Encontradas respostas ao problema levantado e sua questão de pesquisa, o passo seguinte foi avaliar no mercado as ferramentas existentes e, na sequência, não encontrando uma alternativa adequada, propor um artefato que permita a solução do problema.

#### 4.1.4 Ferramentas de Mercado

Tendo como base a pesquisa empreendida, bem como o modelo de artefato imaginado para a solução do problema, foi realizado um estudo de mercado para avaliar ferramentas já existentes.

Conforme Camargo (2018), as ferramentas de gestão podem ser *softwares* ou técnicas utilizadas para aprimorar seus resultados, processos, sistemas e projetos. Podem melhorar a qualidade, obter controle sobre processos ou acompanhar a dinâmica dos colaboradores. Com isso, ajudam a obter melhores resultados.

Entre as ferramentas de gestão que podem ser utilizadas na administração pública, o planejamento estratégico é uma das mais importantes.

Para Mintzberg (2004), um bom planejamento permite que as organizações governamentais alinhem suas ações de curto, médio e longo prazos com as necessidades e prioridades da sociedade. O uso de indicadores de desempenho, discutido por Kaplan e Norton (1997), também é essencial para acompanhar o progresso das ações e garantir que os objetivos do plano estratégico sejam atingidos.

Reeves (2015, p. 66) escreveu a respeito das diferentes maneiras de definir estratégia, “tendo em vista que existem muitas maneiras diferentes de definir estratégias, e tantas outras formas de aplicá-las, os debates em torno do assunto podem se tornar confusos e, às vezes, até frustrantes”.

Assim como é difícil definir estratégia, conforme postulado por Reeves, também não é fácil desenvolver a melhor ferramenta que permita escolher as estratégias e implementá-las. Entretanto, conforme James Anderson (2020), a utilização de sistemas de informação de gestão pública permite que dados sejam compartilhados de maneira eficiente e acessível, facilitando o controle social e a fiscalização da sociedade.

O mercado oferece algumas alternativas, cada uma delas com características próprias. Muitos dos softwares existentes permitem a gestão global de uma organização, tanto financeira, como vendas e estoque, por exemplo, mas poucas delas oferecem o desdobramento e o alinhamento previstos para a solução pensada. Foi feita, então, a análise de quatro soluções que estão aderentes ao modelo de solução proposta, as quais tiveram o diagnóstico seguinte:

### ***Betha***<sup>1</sup>

1 - Embora a qualidade das soluções apresentadas, o conceito de gestão da educação presente nesse *software* não prevê objetivos e diretrizes estratégicas.

2 - Apesar de ter uma boa aderência para gestão de uma escola, não prevê níveis de governança, o que dificulta a proposta de desdobramento em quatro níveis pensado para o caso da SEDUC.

3 - Não existe a lógica de carregar diretrizes e metas de outra instância, que é essencial para o caso da SEDUC, das CREs e das escolas.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.betha.com.br/solucoes/educacao/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

### ***Interact Solutions***<sup>2</sup>

1- Suíte não é customizável em nível de governança, sendo essa uma funcionalidade importante para a solução pensada.

2- Não existe a lógica de “carregar” objetivos e diretrizes em planos de ação, o que dificulta porque essa alternativa é relevante quando queremos desdobrar os planos em diferentes níveis.

### ***Soft Expert***<sup>3</sup> – ***Software for Business Excellence***

1- Suíte limitada em 3 níveis (Estratégico, tático e operacional), sendo que no caso da SEDUC, que também envolve o governo do estado, as CREs e as escolas, a proposta possui 4 níveis de “cascateamento”.

2 - Suíte não é customizável em nível de governança, sendo essa uma funcionalidade importante para a solução pensada.

3 - Não existe a lógica de “carregar” objetivos e diretrizes em Planos Táticos, o que dificulta porque essa alternativa é relevante quando queremos desdobrar os planos em diferentes níveis.

### ***Trello***<sup>4</sup>

1 - Limitação na criação de Governança das ações, sendo essa, novamente, uma funcionalidade importante para a solução pensada;

2 - Necessidade de conexão com Sharepoint para lincar com indicadores de desempenho, que deverão ser alimentados em outro sistema, o que torna sua implementação difícil num ambiente tão abrangente e diversificado como o da SEDUC;

3 - Impossibilidade de definir responsável por nível de ação, que é algo essencial para a execução e acompanhamento dos indicadores

Considerando a análise dessas ferramentas, que são muito boas, mas insuficientes para o tipo de solução pensada para resolver o problema proposto, trabalhamos na elaboração de uma ferramenta específica, conforme veremos na sequência. Depois de elaborada uma primeira versão, constituímos um grupo focal para análise de sua viabilidade. As considerações desse grupo focal serão verificadas em capítulo específico.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.interactsolutions.com>. Acesso em: 26 jan. 2025.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.softexpert.com/pt-BR/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://trello.com/pt-BR>. Acesso em: 26 jan. 2025.

## 4.2 SUGESTÕES E DESENVOLVIMENTO DO ARTEFATO

Conforme Freitas Junior *et al.* (2014), DSR pressupõe a ação do pesquisador em uma determinada realidade, compreendendo um problema, construindo e testando uma possível solução para ele. No caso desta pesquisa, a proposta foi desenvolver um artefato que permitirá ao governo do Estado do RS e à sua Secretaria Estadual de Educação, elaborar as melhores estratégias para a educação estadual, bem como desdobrá-las e acompanhá-las junto às CREs e às escolas estaduais. Superadas as etapas anteriores do método, foi desenvolvida uma ferramenta que possibilitará operar em meio eletrônico, com site e aplicativo, construída a partir da pesquisa empreendida.

A pesquisa e a análise das ferramentas existentes no mercado levaram à conclusão de que o modelo de planejamento a ser adotado deveria ser baseado no *Balanced Scorecard*, conforme já apresentado no capítulo 2.4. O BSC foi escolhido devido à sua capacidade de alinhar as estratégias do governo e da SEDUC com as CREs e as escolas, além de permitir o acompanhamento e a mensuração dos objetivos definidos. A ferramenta foi projetada para ser acessível e eficiente, com conteúdo e funcionalidades hospedadas na nuvem, permitindo acesso remoto, em tempo real, a partir de qualquer local do estado. A ideia é facilitar o acompanhamento de metas e indicadores de desempenho alinhados entre escolas/CREs/SEDUC/Governo do Estado do RS.

A construção de ferramenta baseada na nuvem tem como principal vantagem a flexibilidade e a escalabilidade. A utilização de plataformas de fácil acesso é fundamental para garantir que todos os gestores e responsáveis, em qualquer escola, CRE, ou espaço de governo, tenham informações atualizadas em tempo real. Além disso, como poderá ser observado mais à frente, a ferramenta permitirá que cada escola inclua objetivos específicos voltados à sua realidade, mantendo aqueles definidos pela SEDUC ou pela CRE.

A concepção inicial do planejamento contou com os itens a seguir:

1. Missão – Definir/revisar missão da SEDUC – sua razão de ser, porque existe.
2. Visão – Definir visão da SEDUC – onde quer estar num período de tempo definido.
3. Princípios – Estabelecer os princípios essenciais da SEDUC.

4. Análise do Ambiente – Estudar o ambiente político, econômico, social, tecnológico, ambiental e legal.
5. Definir e priorizar estratégias.
6. Mapa estratégico da SEDUC elaborado a partir dos passos anteriores, priorizando objetivos nas quatro perspectivas.
7. Objetivos estratégicos elencados.
8. Indicadores e metas estabelecidos para cada objetivo.
9. Análises locais elaboradas por cada escola.
10. Estratégias locais definidas por cada escola.
11. Mapas táticos construídos por cada escola.
12. Planos de ação e iniciativas estratégicas consolidadas por escola.
13. Indicadores e metas estabelecidos para os planos de cada escola.
14. Monitorar e acompanhar sistematicamente.

A execução e acompanhamento seguiram o modelo de Kaplan e Norton e foram compostos pelos seguintes itens:

1. Desenvolver a estratégia – análise e formulação da estratégia, definindo missão, visão e princípios, elementos permanentes que fundamentam a formulação da estratégia.
2. Planejar a estratégia, com elaboração do mapa estratégico da SEDUC e das escolas.
3. Alinhar as escolas, de modo que seus planos estejam conectados com a estratégia maior.
4. Planejar a operação, de modo que os objetivos sejam alcançados.
5. Monitorar e aprender constantemente, utilizando ferramentas de tecnologia da informação.

Com os objetivos, indicadores e metas estabelecidos, a ideia é que haja um acompanhamento permanente, com o uso do artefato que permitirá aos diretores, coordenadores de CRE e SEDUC inserirem seus resultados e acompanharem seu desempenho de forma comparativa entre escolas e CREs. A solução apresentada, tendo por base a pesquisa empreendida, permitirá o alinhamento necessário, visando atingir melhores resultados para a educação do Rio Grande do Sul.

Foi desenvolvida uma primeira versão, a qual foi avaliada por um grupo focal. A partir das considerações desse grupo, foram feitos aperfeiçoamentos, cujo resultado será apresentado no capítulo 5.

### 4.3 AVALIAÇÃO DO ARTEFATO

Um grupo focal fez a avaliação da versão inicial do artefato. Os integrantes do grupo possuíam formação e experiência em educação e planejamento e teve a seguinte constituição:

- Coordenadora da 2ª CRE, Ileana Bravo.
- Coordenadora-adjunta da 2ª CRE, Melissa Goulart.
- Diretora da Escola Estadual Fernando Ferrari, Maristela Brentano
- Ex-funcionária de Escola Estadual e da 2ª CRE, Patrícia Mendel.
- Especialista em planejamento na Feevale, Caroline Coelho.
- Coordenador da área de planejamento da Feevale, Fábio Wagner

#### 4.3.1 Principais contribuições do grupo focal:

Após a apresentação e discussão do modelo proposto, os integrantes do grupo focal fizeram uma série de contribuições. A seguir, são registradas algumas dessas avaliações:

**Coordenadora da 2ª CRE, Ileana Bravo** – Gostou muito do artefato e considerou que ele dá autonomia para a ponta, o que é importante porque as escolas têm resultados diferentes e especificidades que poderão ser observadas no seu planejamento. Também entende que o artefato permitirá acompanhar aquelas escolas que tenham maior dificuldade.

**Coordenadora-adjunta da 2ª CRE, Melissa Goulart** – Elogiou o artefato e entende que será benéfica para o planejamento da CRE e das escolas.

**Diretora da Escola Estadual Fernando Ferrari, Maristela Brentano** – Destacou a importância da cultura de olhar indicadores e números, o que fica evidenciado no artefato. Referiu que ele é prático e fácil, o que é importante para seu uso por todos e que isso permitirá o alinhamento nas diferentes instâncias da SEDUC. Sugeriu que se pense na capacitação necessária para seu uso e que se possa

personalizar a capa do artefato com o logo de cada escola. Também propôs o engajamento de professores e familiares para potencializar o uso do artefato.

**Ex-funcionária da 2ª CRE e de escola estadual, Patrícia Mendel** – Também sugeriu que os professores tenham acesso ao artefato e que sejam pensadas metas anuais e para um período de quatro anos, conforme os prazos dos governos estaduais.

**Especialista em planejamento, Caroline Coelho** – No decorrer da apresentação, julgou importante haver um canal de boas práticas, mas observou que essa alternativa estava presente no artefato. Entende que ela é de fácil uso e que será importante para a SEDUC.

**Coordenador de Planejamento, Fábio Wagner** – Ressaltou a importância de acrescentar um tutorial, bem como de integrar algumas funcionalidades.

Nas fotos, o grupo focal, acompanhado do orientador, José Carlos Freitas da Silva Junior. Fábio Wagner participou da análise de forma *on-line*. Todos eles consentiram participar do grupo, bem como terem seus nomes divulgados.

Figura 15 – Grupo focal



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Figura 16 – Reunião do grupo focal



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Na foto acima, reunião do grupo do focal para avaliação do artefato.

Foram implementadas as mudanças sugeridas pelo Grupo Focal, o que permitiu atualizar e propor uma nova versão do artefato, conforme será verificado na sequência.

## 5 PROPOSTA DE ARTEFATO

Com base na revisão da literatura, na pesquisa empreendida, na análise das opções de mercado, numa primeira versão desenvolvida e após avaliação pelo grupo focal, com o acréscimo das revisões sugeridas por esse grupo, propomos o artefato a seguir, em sua segunda versão, um instrumento que possibilitará o alinhamento das estratégias do governo do estado do RS, da SEDUC, das CREs e das escolas estaduais, melhorando sua performance. A proposta configura-se num sistema disponível em nuvem e responsivo, que pressupõe o acesso por desktop, tablet e celular. Nesse artefato tecnológico, baseado no modelo do *balanced scorecard*, os diferentes níveis poderão elaborar seu plano, fundamentados nas premissas do governo do estado, o que garantirá o alinhamento e o acompanhamento dos indicadores, fazendo com que a educação esteja no centro da estratégia de governo.

Na sequência, observamos a integração desejada, onde buscamos o alinhamento entre Governo do Estado, SEDUC, CREs e escolas.

Figura 17 – Capa do protótipo



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Atingida a integração e o alinhamento, a capa especifica o nome indicado para o protótipo, que vem a ser Gestão Estratégica da Educação, podendo ser acessado por *desktop*, celular ou *tablet*, ou seja, é responsivo.

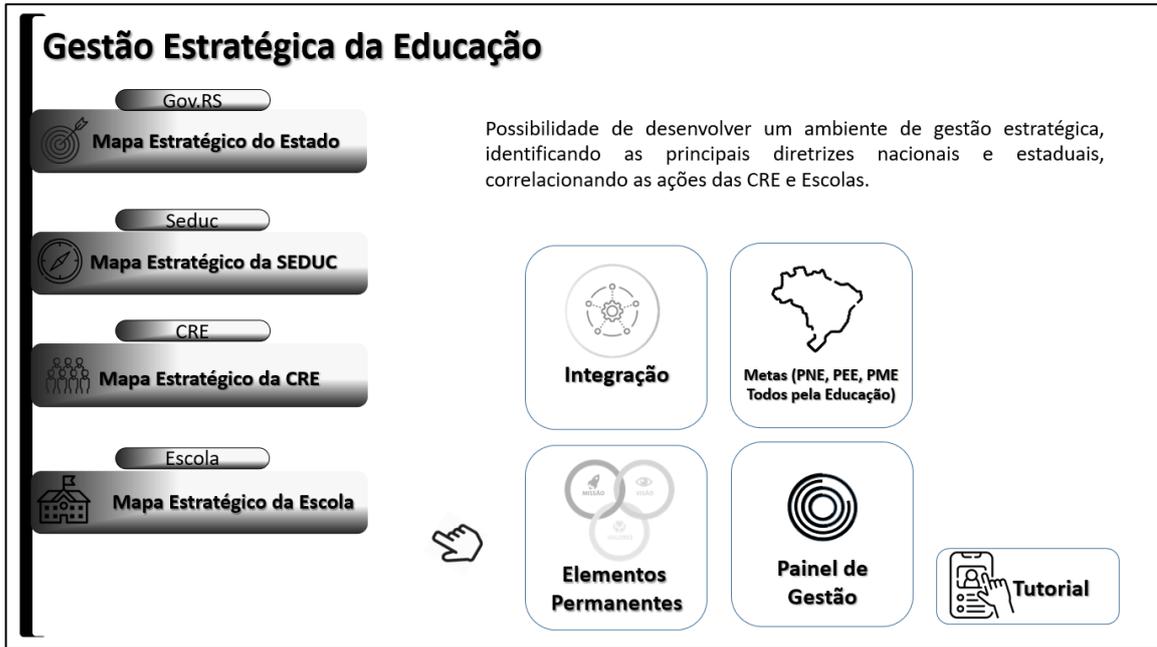
Figura 18 – Protótipo da interface multimeios



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

A seguir, mantendo o alinhamento dos quatro níveis, a página será padrão para que o usuário clique no ponto onde deseja e insira as informações necessárias. Além de optar pela inserção de dados nos quatro níveis, poderá observar o alinhamento entre os mapas estratégicos (integração), consultar as metas atuais referentes à educação (metas), acessar os elementos permanentes (missão, visão, valores), verificar o painel de gestão e o tutorial.

Figura 19 – Funcionalidades do artefato



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Ao clicar no Mapa Estratégico do Estado, terá acesso ao mapa existente, que possui um objetivo específico quanto à educação. Além disso, todas as telas terão filtros para facilitar os acessos.

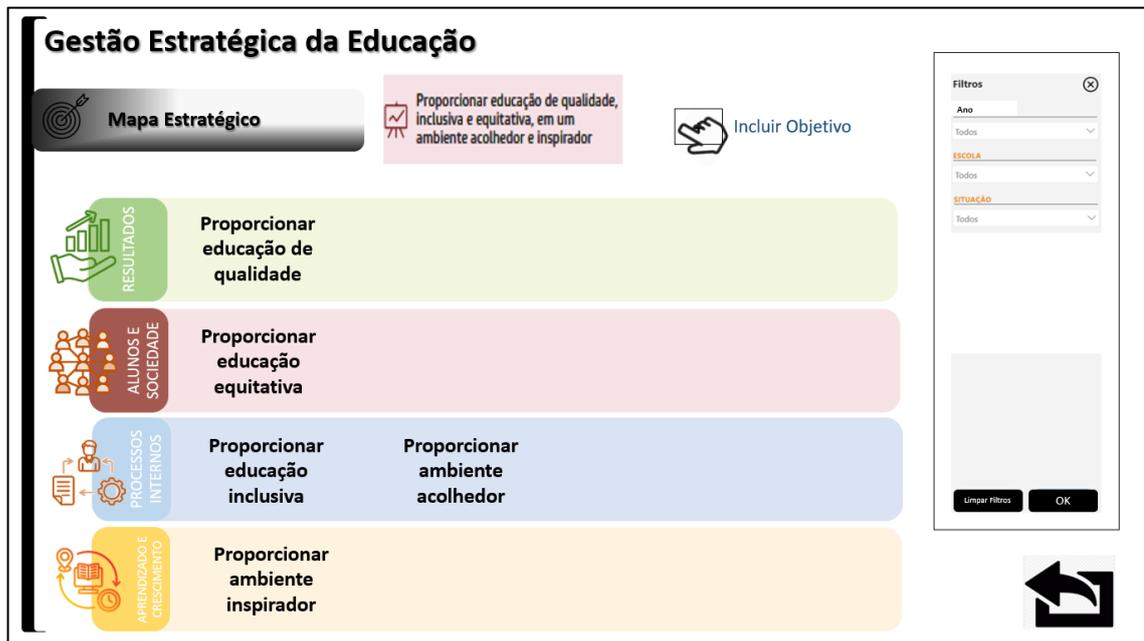
Figura 20 – Visão do Mapa Estratégico no artefato



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Ao clicar no ícone “incluir objetivo”, o governo do Estado poderá inserir, nas quatro perspectivas, quais objetivos específicos deseja para a educação do estado, que servirá de norte para a SEDUC. Aparece em destaque o objetivo que consta no mapa estratégico do estado, mas abrem-se os atributos desse objetivo, por exemplo, em diferentes objetivos existentes nas perspectivas do novo mapa. Clicando em incluir objetivo, pode-se acrescentar um novo.

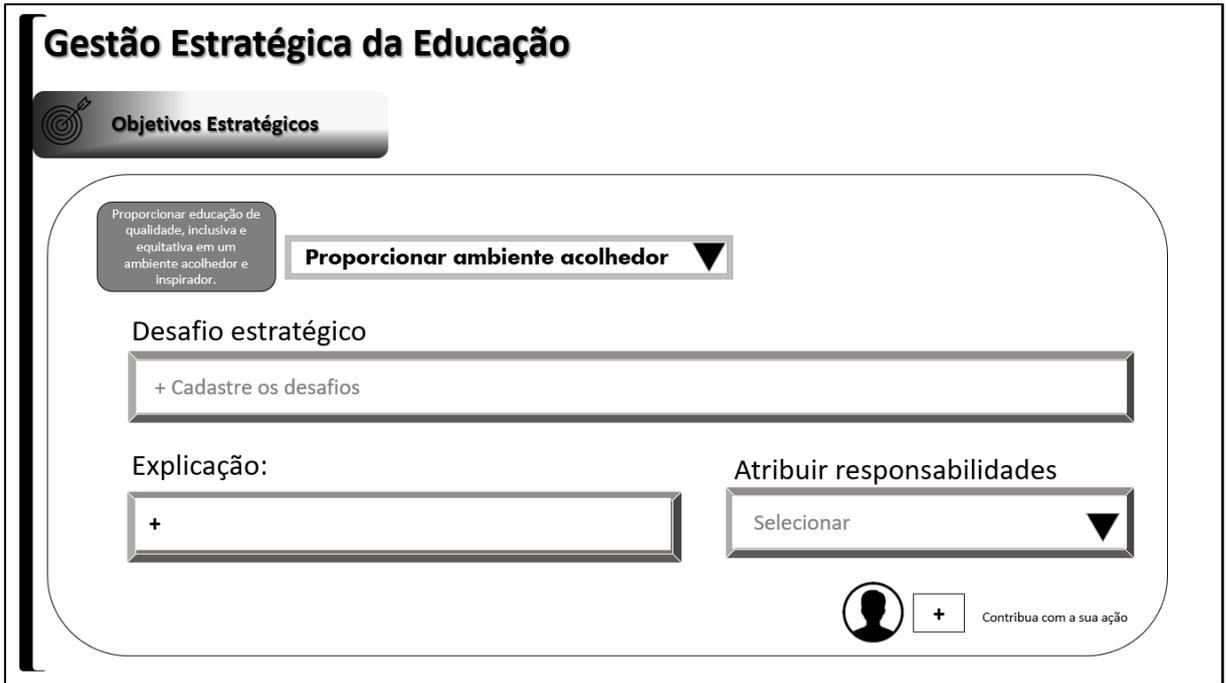
Figura 21 – Função “Incluir objetivo”



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Clicando em cima do objetivo especificado, abrirá nova tela onde será possível cadastrar um desafio estratégico para esse objetivo, explicar um pouco mais esse desafio e atribuir responsabilidades. Além disso, haverá um espaço onde, se houver interesse, poderão ser acrescentadas contribuições, ideias ou ações similares já desenvolvidas, para inspirar e mesmo manter um banco de informações sobre práticas referentes àquele objetivo.

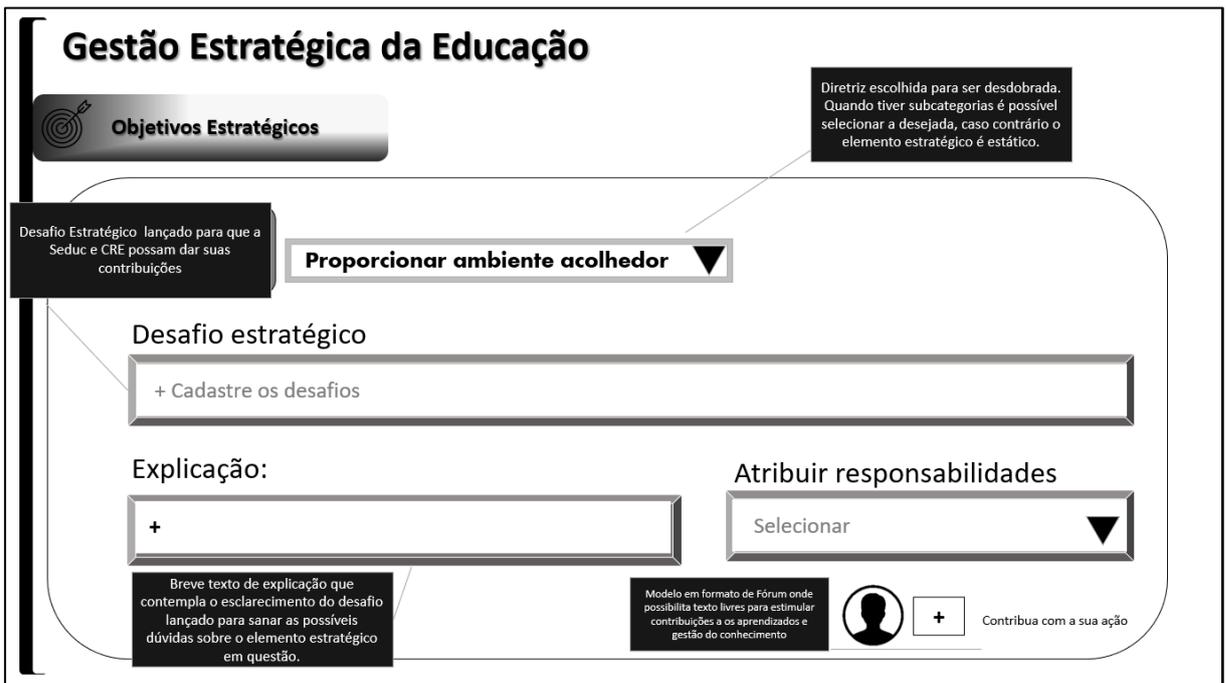
Figura 22 – Cadastro de objetivos



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Na tela a seguir, é possível abrir informações sobre cada item, observados nos quadros pretos ao lado de cada componente.

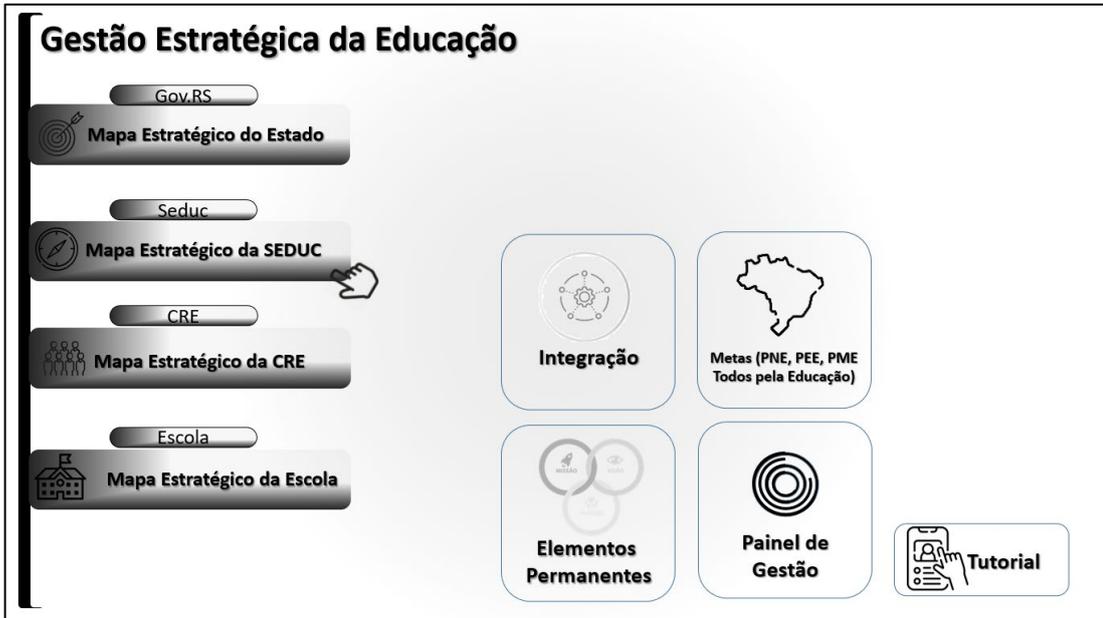
Figura 23 – Detalhamento de objetivos



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Incluídos os objetivos para a educação por parte do governo do Estado, volta-se para a tela inicial. Neste caso, a responsabilidade da inserção de informações e preenchimento do mapa será da SEDUC.

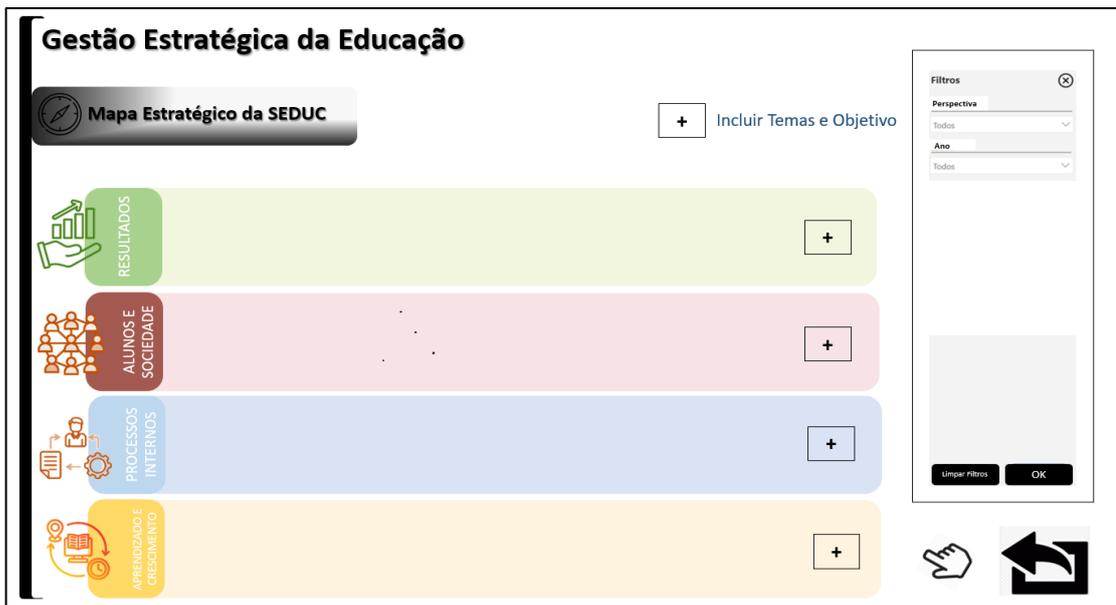
Figura 24 – Tela inicial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Clicando no ícone referente ao Mapa Estratégico da SEDUC, abrirá um modelo de mapa com suas perspectivas.

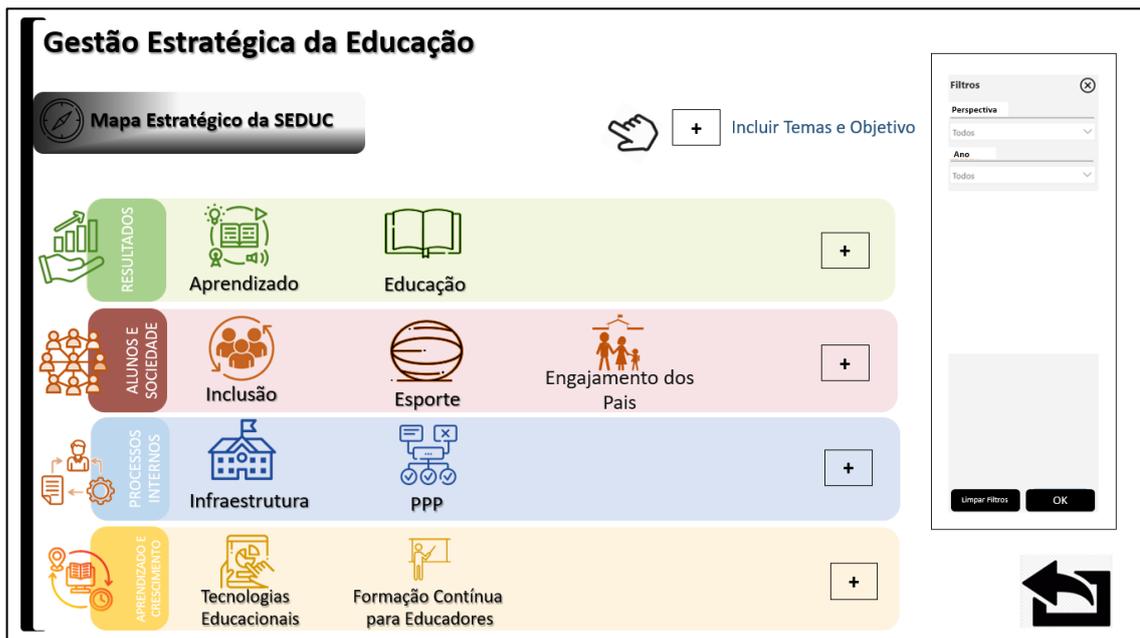
Figura 25 – Mapa Estratégico da SEDUC



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

O Mapa da SEDUC obrigatoriamente contará com os temas indicados no mapa estratégico do governo do estado. Neste caso, tem a ver com o aprendizado, a inclusão, a infraestrutura e as tecnologias educacionais (que estão aqui como exemplos possíveis), acrescidos de temas de interesse da própria SEDUC. Ao clicar em Incluir Objetivos, a SEDUC vai acrescentar outros objetivos além daqueles oriundos do governo do estado.

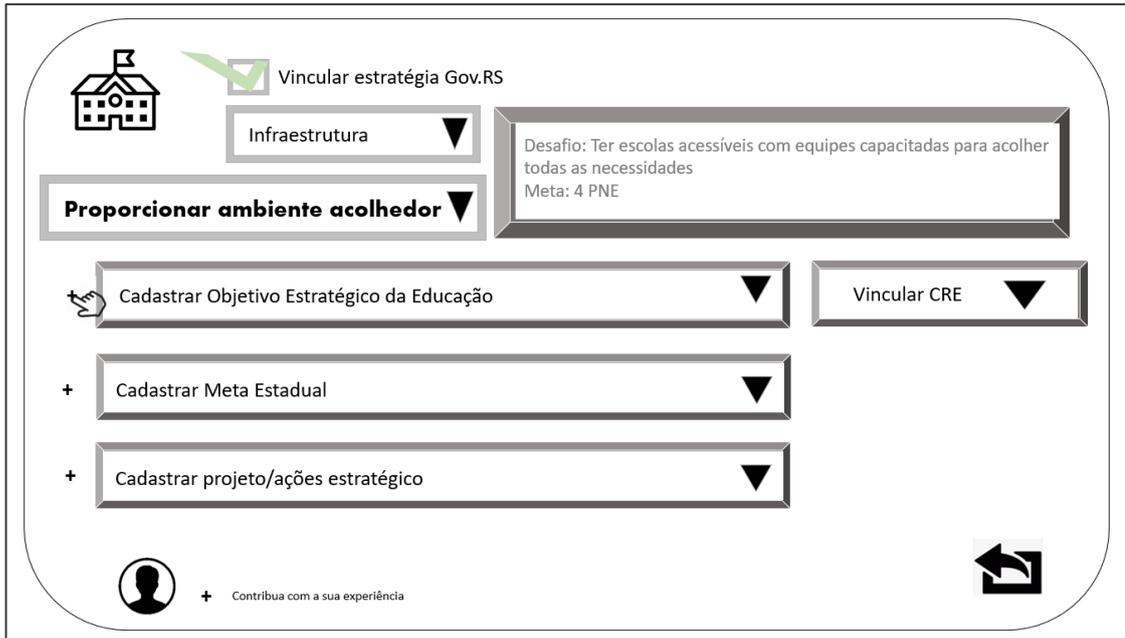
Figura 26 – Inclusão de estratégias no Mapa Estratégico



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Ao clicar em vincular estratégia do governo do RS, terá um plano alinhado e poderá buscar as estratégias já desenvolvidas. Basta preencher os dados solicitados, especialmente estabelecendo metas e cadastrando projetos da SEDUC. Também é possível vincular alguma CRE em especial, onde esse objetivo/projeto terá prioridade. Além disso, caso haja alguma experiência anterior que contribua para essa atividade, haverá espaço para essa postagem, de modo a manter um banco de prática/ ideias/ projetos.

Figura 27 – Detalhamento de estratégias



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Seguidos os passos anteriores, teremos consolidado o Mapa Estratégico da SEDUC, que servirá de base para as CREs.

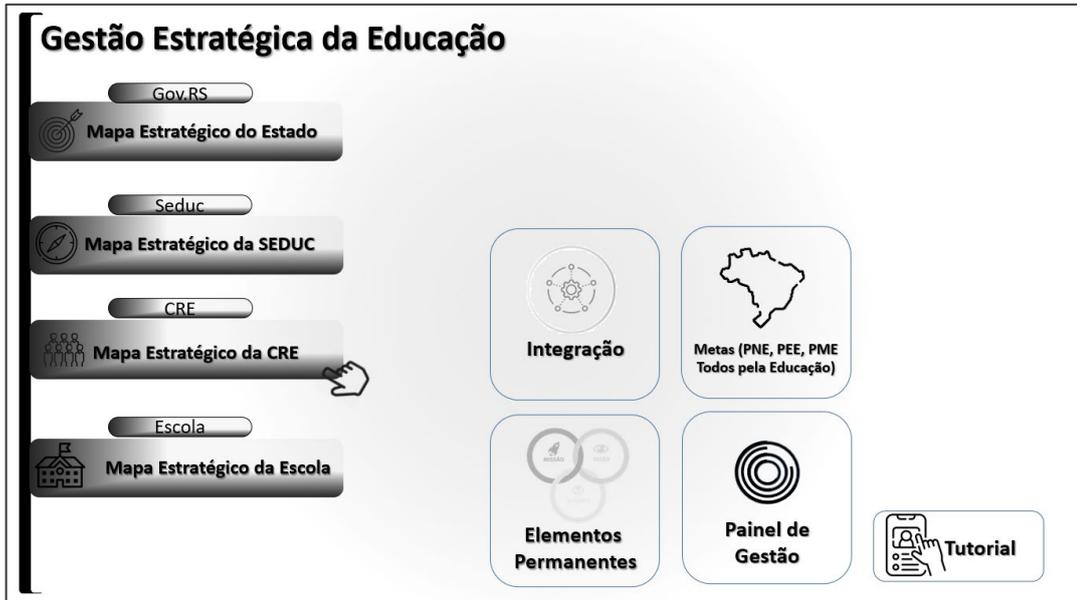
Figura 28 – Mapa Estratégico consolidado



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Voltando para a página inicial, já consolidados os mapas estratégicos do Estado e da SEDUC, as CREs poderão desenvolver o seu Mapa Estratégico, clicando no ícone correspondente.

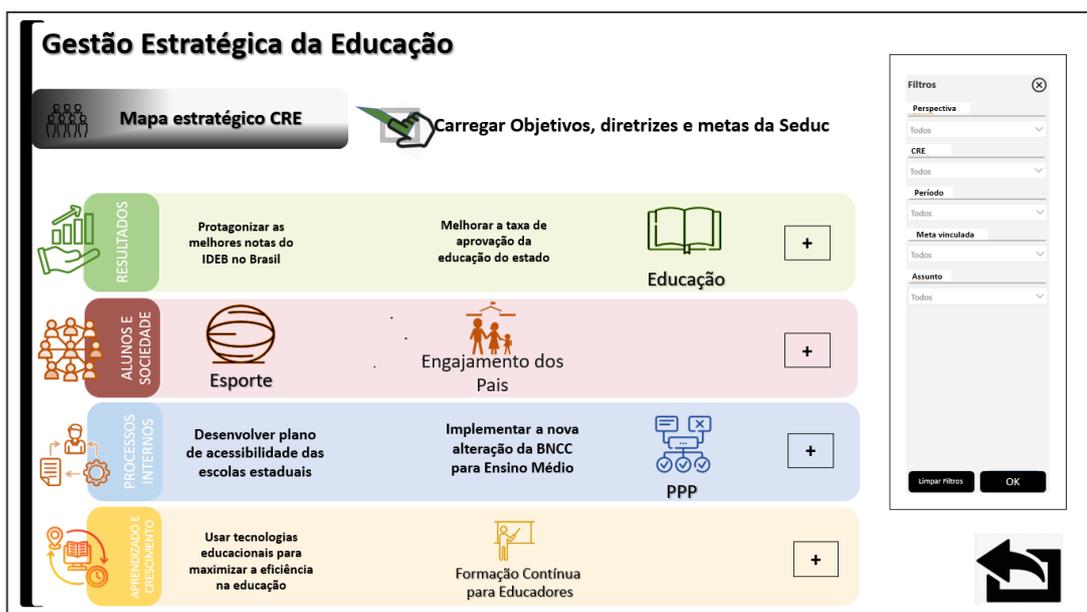
Figura 29 – Página inicial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Ao clicar no ícone do Mapa Estratégico das CREs, abre-se a possibilidade de carregar objetivos, diretrizes e metas da SEDUC, mostrando esse mapa na tela.

Figura 30 – Mapa Estratégico das CREs



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Tendo por base as diretrizes da SEDUC, a CRE poderá acrescentar objetivos específicos da sua região, com indicador, meta e prazo, bem como tendo condições de vincular alguma escola de sua responsabilidade e esse objetivo estará diretamente relacionado.

Figura 31 – Objetivos específicos da CRE

Resultados

Protagonizar as melhores notas do IDEB no Brasil (SEDUC)

Objetivo CRE

+ Melhorar os índices de desempenho dos estudantes da regional em exames padronizados

Indicador Meta Prazo

+ Média ENEM + + 5% + 2025

Vincular Escolas

Silva e Silva  
Alvarenga  
Brasil 21  
Emilio Vetter  
Nogueira Souza

Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Isto feito, teremos o mapa estratégico da CRE, alinhado à SEDUC e ao governo do estado.

Figura 32 – Integração Mapa Estratégico SEDUC/CREs

Gestão Estratégica da Educação

Mapa Estratégico CRE

RESULTADOS

Melhorar os índices de desempenho dos estudantes da regional em exames padronizados

Aumentar 5% a taxa de aprovação dos estudantes na regional

Educação

ALUNOS E SOCIEDADE

Aumentar os índices de participação nos jogos escolares

Criar um programa de participação familiar

PROCESSOS INTERNOS

Desenvolver plano de acessibilidade da regional

Implementar a nova alteração da BNCC para Ensino Médio

PPP

APRENDIZADO E CRESCIMENTO

Usar tecnologias educacionais para maximizar a eficiência na educação

Incentivar o desenvolvimento dos professores da regional

Filtros

Perspectiva

Todos

CRE

Todos

Período

Todos

Meta vinculada

Todos

Assunto

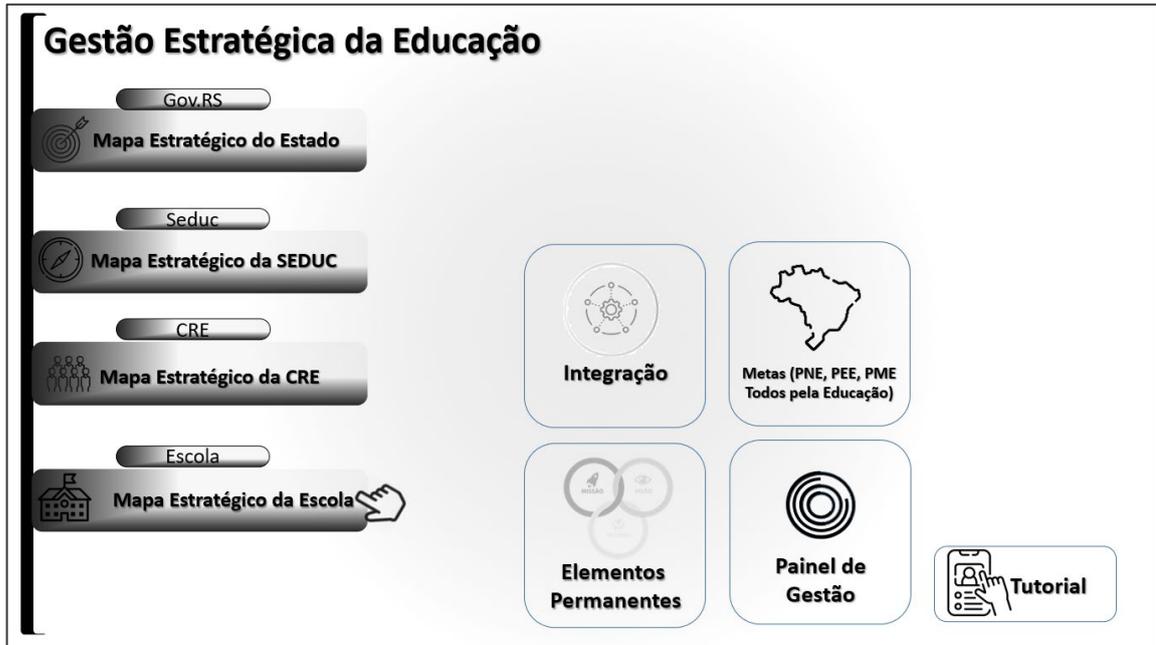
Todos

Limpar Filtros OK

Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Voltando à página inicial, as escolas terão a possibilidade de clicar no ícone respectivo e iniciar a elaboração de seu mapa estratégico.

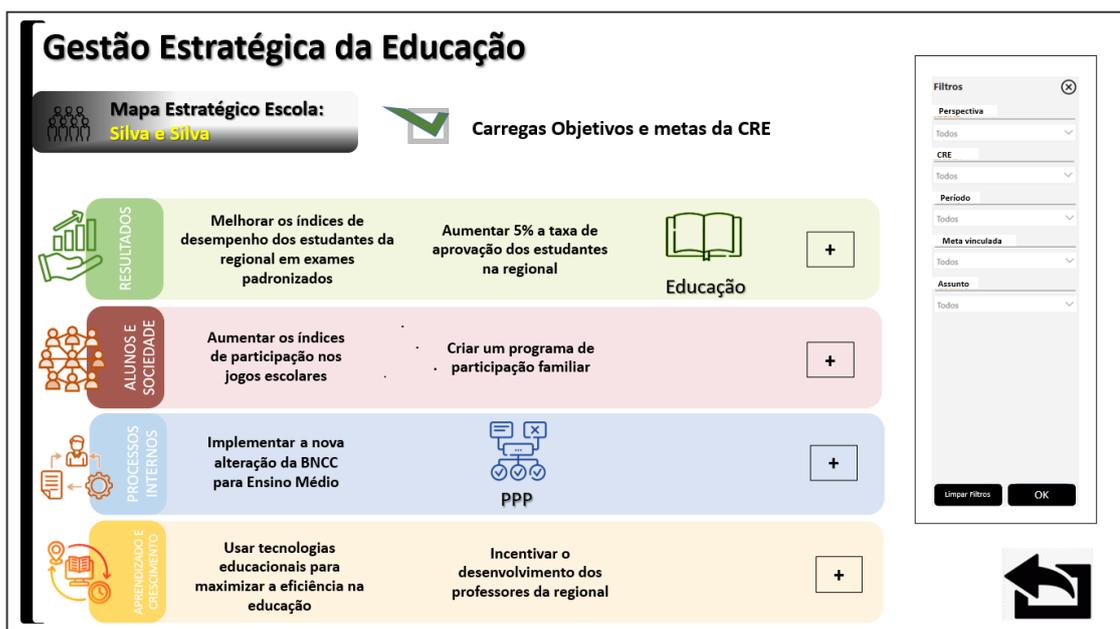
Figura 33 – Página inicial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Ao clicar em carregar objetivos e metas da CRE, abre o mapa existente.

Figura 34 – Mapa Estratégico da Escola



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

A escola pode acrescentar objetivos específicos, clicando em cima daqueles estabelecidos pela CRE, acrescentando indicador, meta e prazo, bem como podendo incluir um plano de ação, ou editar aqueles propostos pela CRE.

Figura 35 – Inserção de objetivos da Escola

Alunos e Sociedade

Criar um programa de participação familiar (CRE)

Objetivo Escola

+ POTENCIALIZAR o programa LAÇOS DE APRENDIZAGEM (pais, filhos e escola)

Indicador      Meta      Prazo

· % participação Familiar      + 50%      + 2025

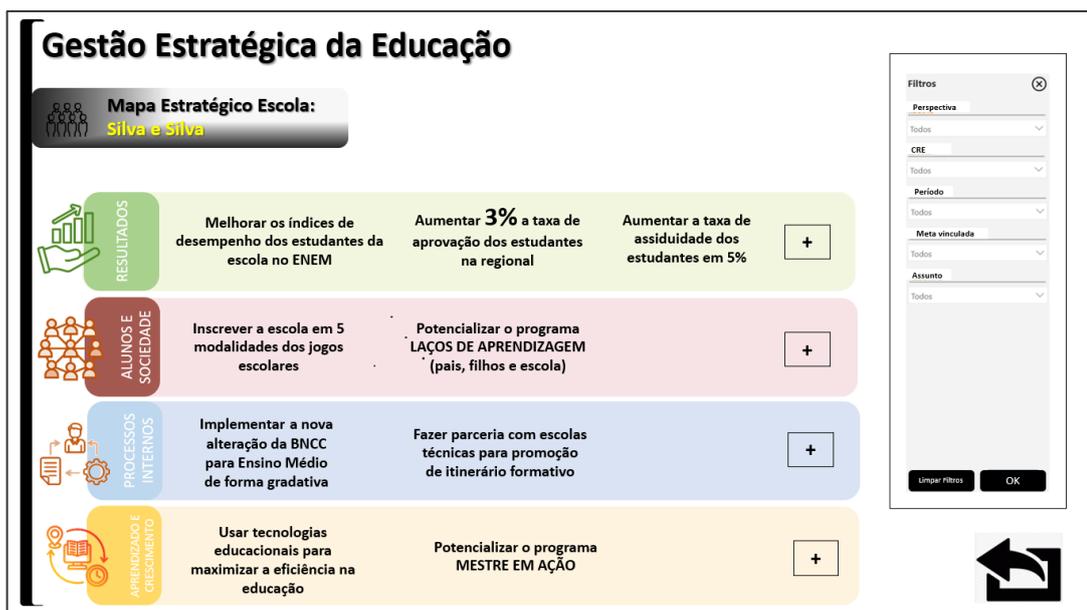
+ Crie seu Plano de Ação 5w2h

+ Contribua

Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Com isso, teremos o mapa estratégico da escola, alinhado à CRE, à SEDUC e ao Governo do Estado.

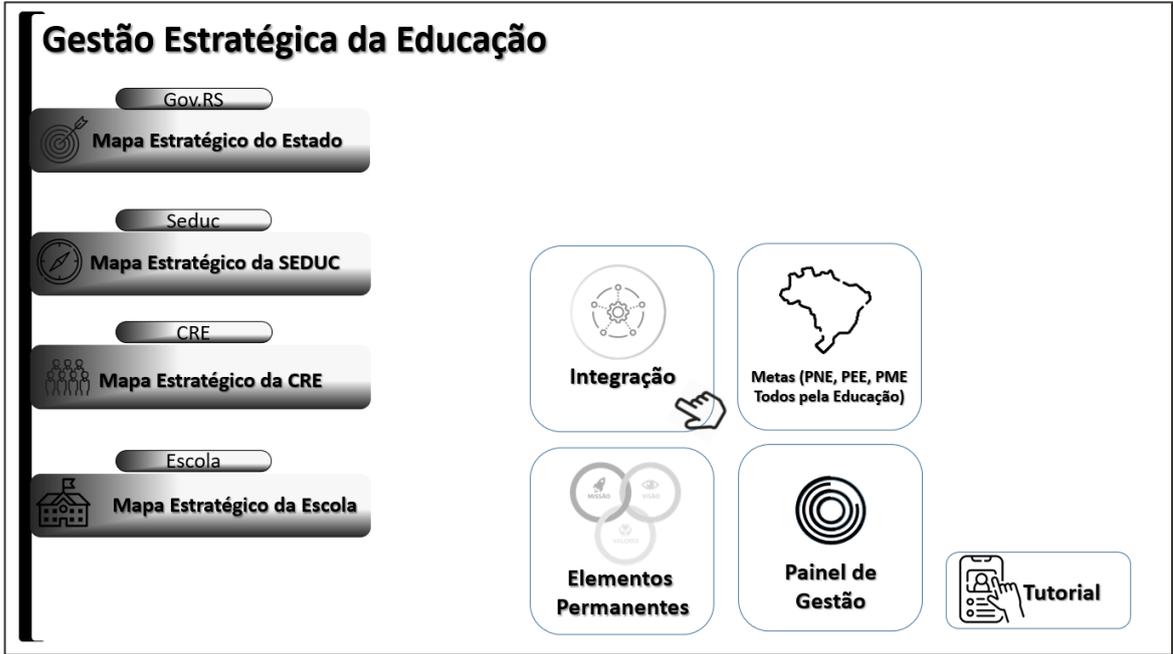
Figura 36 – Integração dos mapas estratégicos Escola/CRE/SEDUC



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Voltando à página inicial, pode-se clicar no ícone referente à integração.

Figura 37 – Tela inicial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

A página seguinte mostrará o alinhamento existente entre os quatro mapas.

Figura 38 – Integração da Estratégia na Educação do Estado



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

O primeiro mapa é aquele do Governo do Estado.

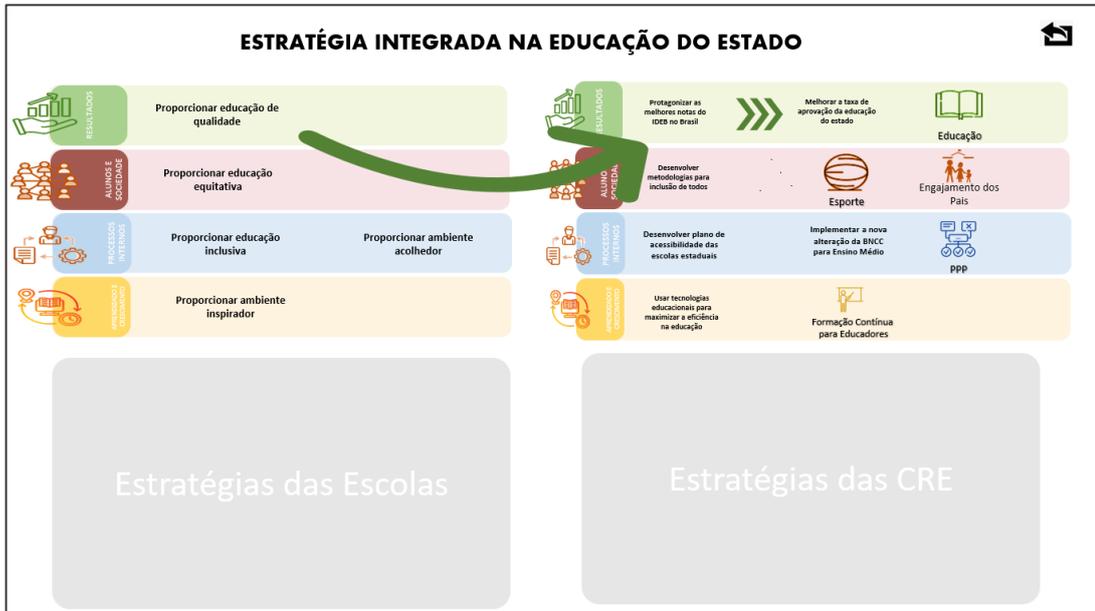
Figura 39 – Mapa Estratégico do Estado



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

O segundo mapa é o da SEDUC, com uma seta indicando o alinhamento com o Governo do Estado.

Figura 40 – Mapa Estratégico da SEDUC



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

O terceiro mapa é o da CRE e as setas demonstram o alinhamento com os mapas anteriores.



Figura 43 – Integração dos Mapas Estratégicos



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Voltando à página inicial, é possível clicar no ícone das Metas.

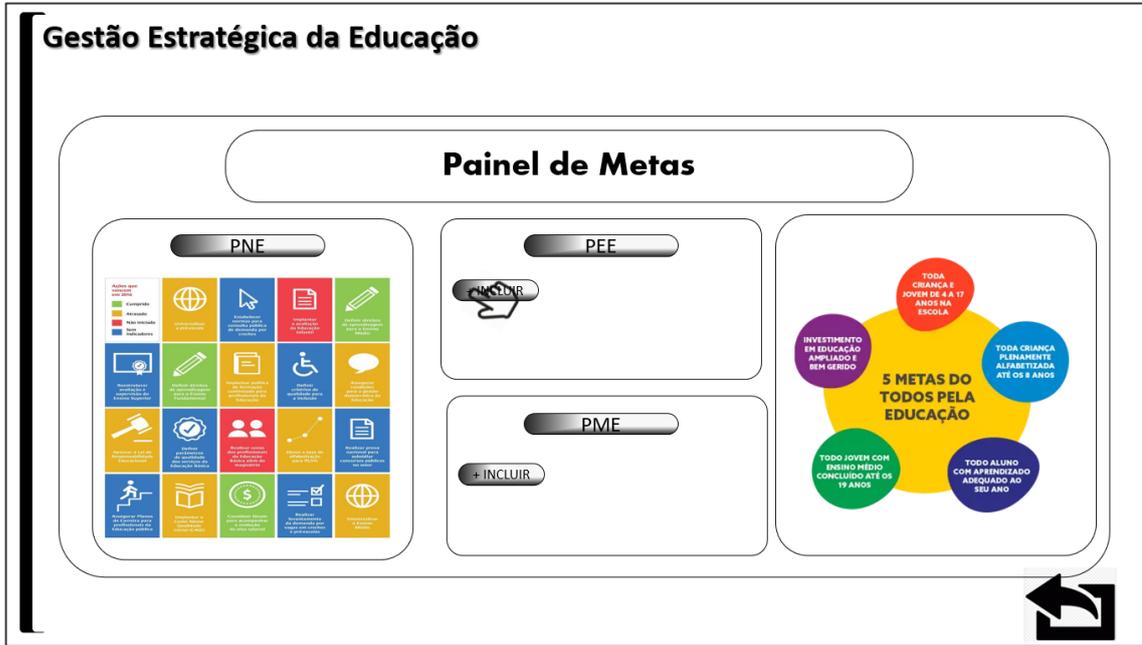
Figura 44 – Metas



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Será possível acessar metas de organismos nacionais, do governo federal e estadual, bem como dos municípios:

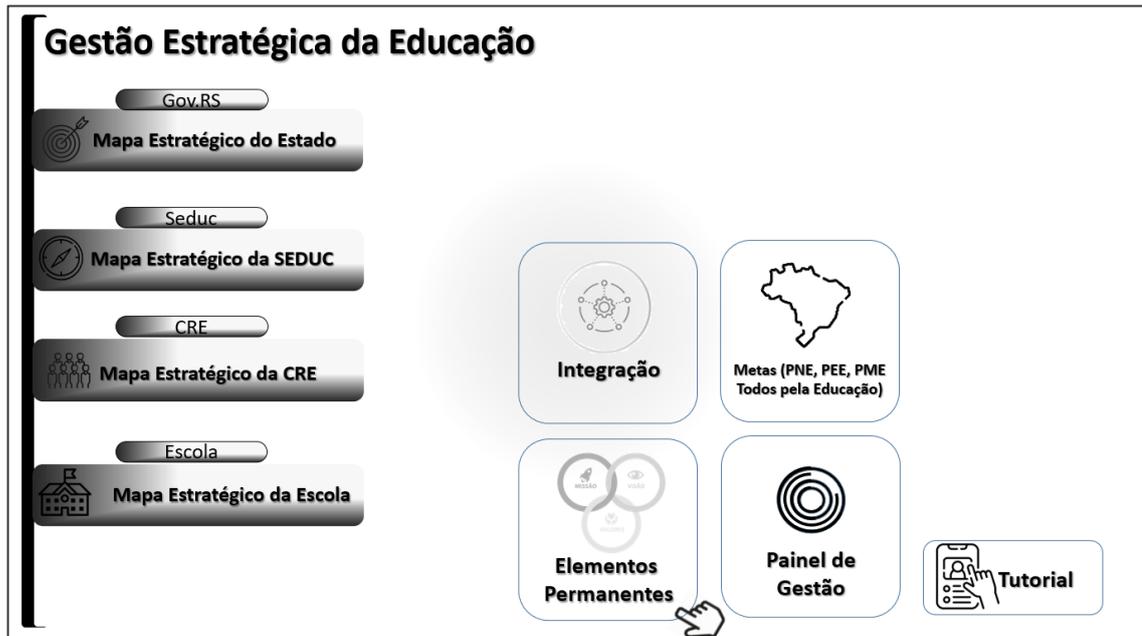
Figura 45 – Painel de metas



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Novamente, retornando à página inicial, a opção pode ser acessar os elementos permanentes.

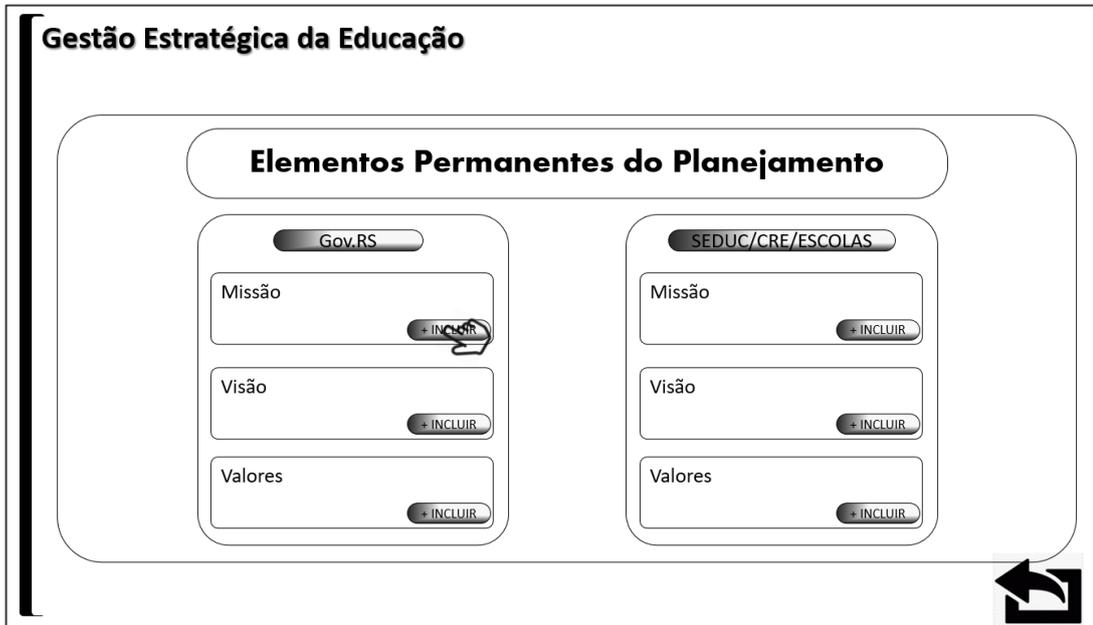
Figura 46 – Acesso a elementos permanentes



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Quanto aos elementos permanentes, poderão ser definidos pelo governo do Estado e pela SEDUC, os quais serão replicados nas CREs e nas escolas.

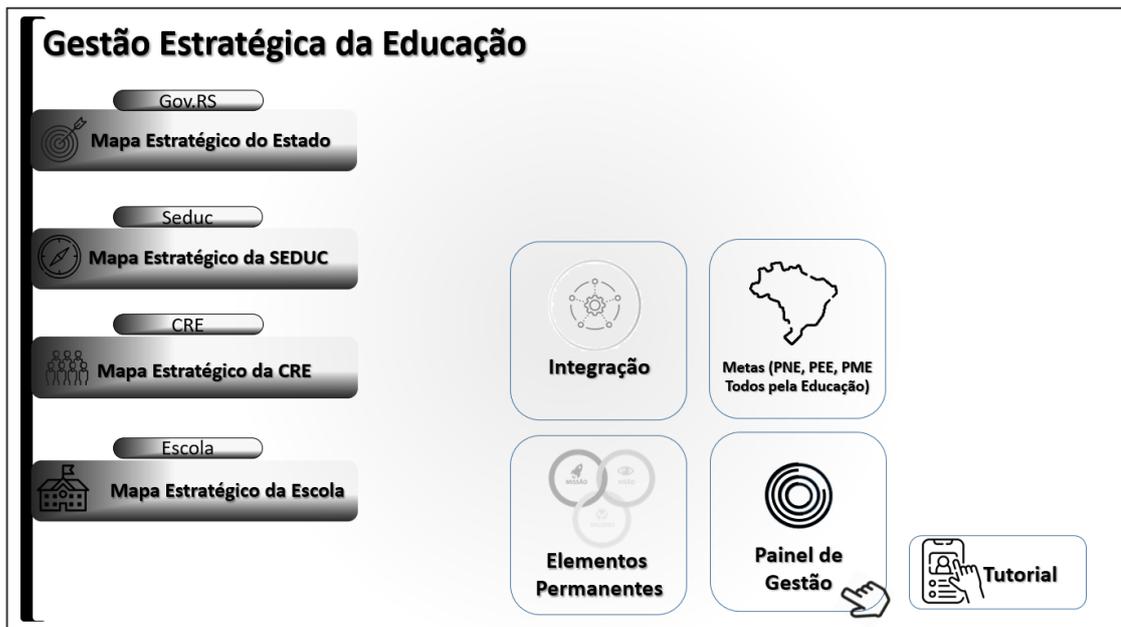
Figura 47 – Detalhamento dos elementos permanentes



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Voltando à página inicial, poderemos acessar o ícone referente ao painel de gestão.

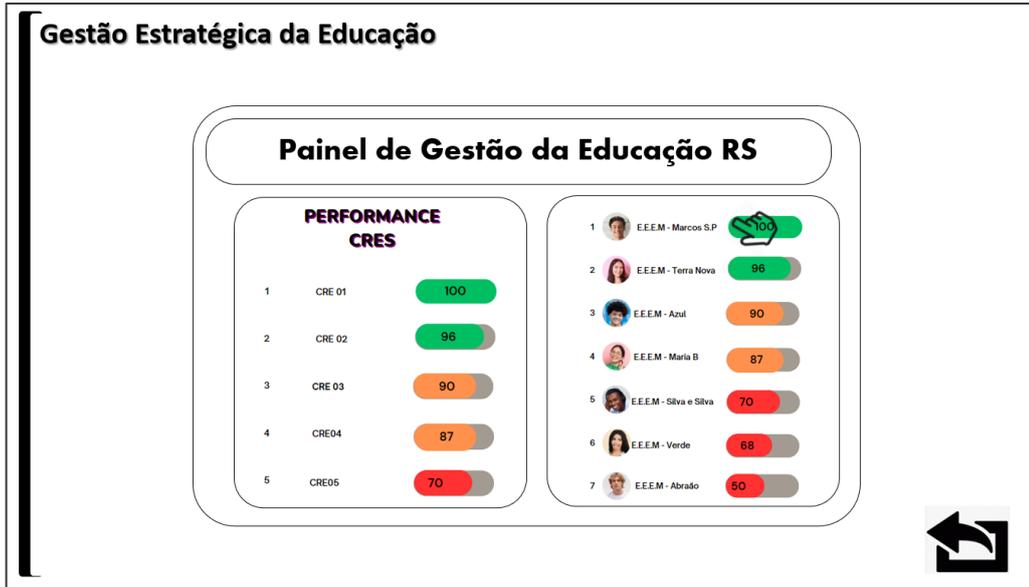
Figura 48 – Painel de Gestão



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Acessando o painel de gestão, será possível verificar a performance das CREs e das escolas, conforme o desempenho em relação às metas e aos indicadores selecionados.

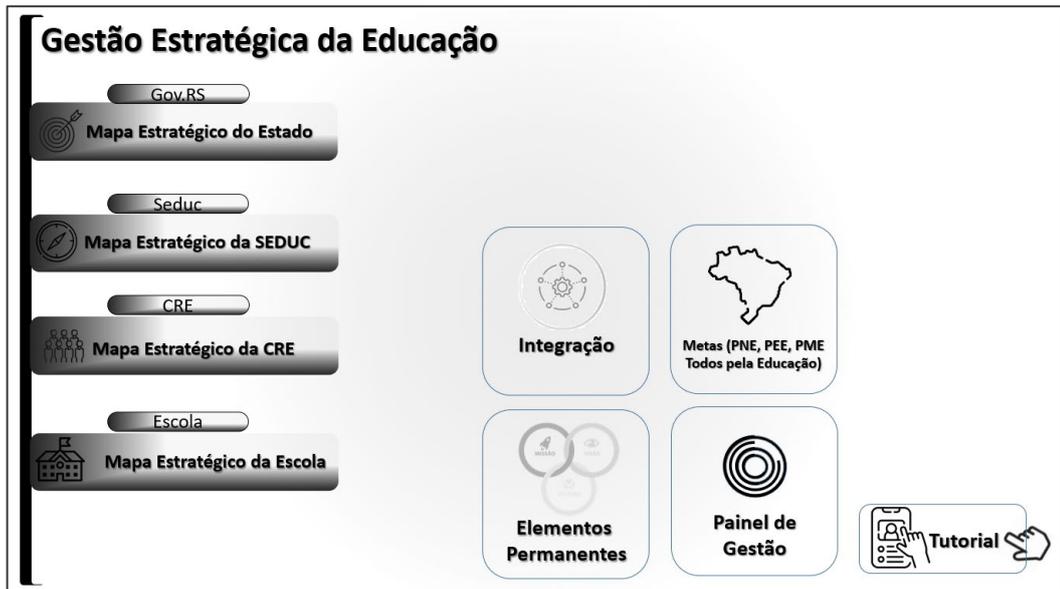
Figura 49 – Desempenho e performance das CREs e escolas



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Também na página inicial, pode-se clicar no ícone referente ao tutorial.

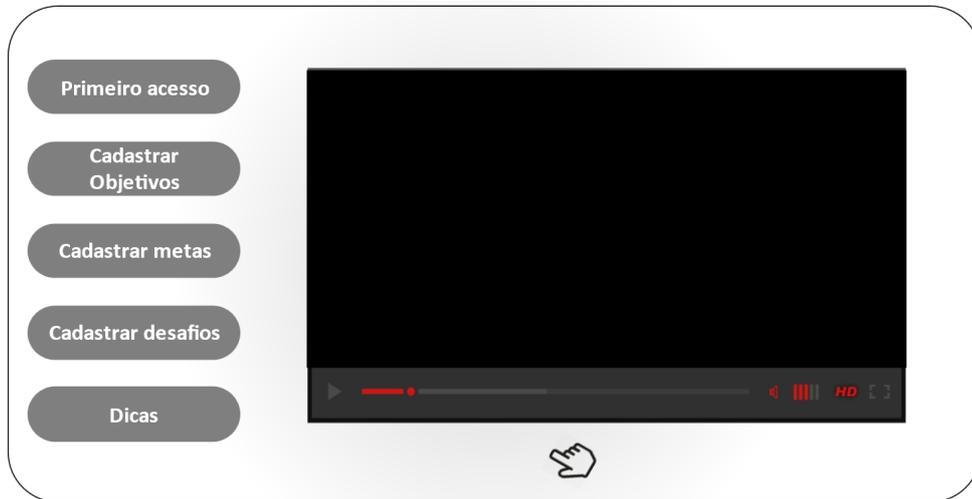
Figura 50 – Tutorial na Página Inicial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

No tutorial, haverá vídeos explicando a operação de todos os passos necessários para o uso do artefato.

Figura 51 – Painel de vídeos no Tutorial



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

Nessa última página, serão adicionadas algumas informações sobre as notificações automáticas, bem como definições sobre os administradores e usuários do artefato.

Figura 52 – Definições e informações do sistema

*Gestão Estratégica da Educação*



**NOTIFICAÇÕES AUTOMÁTICAS**

**ADMINISTRADORES**

Recebem notificação de acordo com suas responsabilidades dentro de cada elemento estratégico

Notificações de novas interações e confirmação de edição

**USUÁRIOS**

Recebem notificação de acordo com as interações do fórum, curtidas e respostas direcionadas,

Notificações de novas interações e novos elementos estratégicos incluídos no sistema

**Gestão de usuários**

**Gov.RS**

[Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão](#)

**Seduc**

[Equipe diretiva](#)

**CREs**

[Equipe diretiva](#)

**Escolas**

[Equipe diretiva](#)

Fonte: Arquivo pessoal do autor (2024).

## 5.1 ARTEFATO EM VÍDEO

O QR Code abaixo (Figura 53) permite acessar um vídeo no Youtube onde é explicado o funcionamento do artefato. Basta fixar a câmera do celular e acessar o vídeo.

Figura 53 – QR Code do vídeo instrucional



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2025)

## 6 CONCLUSÃO

A metodologia *Design Science Research* – DSR é importante para encontrar soluções práticas quanto aos problemas de pesquisa. Especialmente no campo da gestão educacional, a DSR facilita a busca de alternativas e permite o desenvolvimento de artefatos efetivos, fundamentais para a melhoria da qualidade. Conforme definido por Venable (2006), a *Design Science Research* tem um objetivo mais amplo: gerar conhecimento que seja aplicável e útil para a solução de problemas, melhoria de sistemas já existentes e, ainda, criação de novas soluções e/ou artefatos. Foi o caso da solução proposta nesta tese. Além disso, por ser uma metodologia que surgiu há cerca de 50 anos, este trabalho contribui para o avanço da literatura disponível na área.

Dentre as diversas vantagens da metodologia, a participação de um grupo focal na avaliação do artefato proposto foi essencial para a solução apresentada. Faço o destaque para as seguintes sugestões dos integrantes:

- a importância de personalizar a capa do artefato para cada escola e buscar o engajamento de professores e familiares para potencializar o uso do artefato,
- que além do plano anual se pense em períodos mais longos, alinhados com os prazos dos governos estaduais,
- o acréscimo de um canal de boas práticas, bem como a importância de introduzir um tutorial.

Essas contribuições permitiram aperfeiçoar o artefato desenvolvido, o que trará ganhos para todos os seus usuários. O sistema educacional será beneficiado ao disponibilizar um instrumento simples, de fácil utilização, sintonizado com as melhores práticas de gestão.

Considerando ainda o impacto social proveniente de uma educação de maior qualidade, o artefato aqui proposto, desenvolvido a partir da *Design Science Research*, pode ser importante socialmente para o estado do Rio Grande do Sul, pois será capaz de alinhar as ações educacionais do governo do estado, da SEDUC, das CREs e das escolas, permitindo, ao final, que mais de 700 mil estudantes obtenham resultados melhores.

Cabe ressaltar que novas pesquisas devem ser empreendidas, para que o tema seja aprofundado. Além disso, o artefato desenvolvido precisará ser aperfeiçoado e receber melhorias a partir de sua implementação. A evolução das pesquisas científicas e o aprimoramento dos instrumentos também pode estabelecer paradigmas e contribuir para que a gestão educacional ultrapasse o estágio pré-paradigmático, conforme proposto por Thomas Kuhn (2003).

O estado do Rio Grande do Sul possui uma metodologia de planejamento bem estruturada, mas que não se desdobra de forma homogênea entre as secretarias, o que vem ao encontro do pressuposto A, apresentado no item 1.3.1. Embora a educação seja referida como prioridade, isso não é observado nas estratégias do governo, o que evidencia essa necessidade de alinhamento com a SEDUC e valida o pressuposto B do mesmo item. A questão de pesquisa (como as estratégias para a educação no RS podem ser melhor definidas, desdobradas, executadas e monitoradas?) pode ser esclarecida ao observarmos a síntese das respostas dos entrevistados, as tentativas de desdobramento do objetivo quanto à educação presente no Mapa Estratégico do governo do RS, bem como pela mandala da SEDUC. No que se refere ao objetivo da pesquisa, com a apresentação do artefato, exposto no item 5 desta tese, entendemos que foi atingido.

Kaplan e Norton (2006), no livro onde discutem a necessidade do alinhamento nas organizações, descrevem a prática de um grupo de velejadores em barco a remo, onde todos precisam estar em sintonia, remando no mesmo sentido, para que os resultados sejam os melhores.

Embora cada barco seja impulsionado por atletas altamente motivados, a chave do sucesso é a sincronia entre os remadores. Imagine uma equipe de oito remadores muito bem treinados e com excelente condicionamento físico, mas cada um imbuído de ideias diferentes sobre como alcançar o sucesso: quantas remadas por minuto é o nível ótimo e que curso seguir em face da direção e da velocidade do vento, das correntes fluviais e do curso sinuoso com várias pontes. Se oito remadores excepcionais desenvolvessem e tentassem implementar suas próprias táticas, os resultados seriam desastrosos. Remando em ritmos diferentes e em direções diversas, o barco provavelmente movimentar-se-ia em círculos e talvez virasse. As equipes vencedoras invariavelmente remam em perfeita sincronia; cada integrante movimenta o remo com vigor, mas de maneira coordenada com os outros, sob a orientação de um timoneiro, que é responsável pelo ritmo das remadas e pela direção da embarcação (Kaplan e Norton, 2006, p. 291).

No caso do governo do Estado, sua Secretaria de Educação, CREs e escolas, não é diferente. Todos precisam estar alinhados e em sintonia para que tenhamos

resultados melhores. Mais do que isso, a educação precisa estar no centro da estratégia do governo do estado. O bom discurso é importante, mas o momento exige que a mudança seja percebida e executada, de modo que possamos construir um futuro melhor a partir de uma educação de qualidade. O filme “Invictus”, de Clint Eastwood, de 2009, retrata a vida de Mandela e apresenta uma cena em que o ator que interpreta o grande líder africano diz que para vencer e fazer a diferença, precisamos ir além de nossas próprias expectativas. É o caso da educação do Rio Grande do Sul. Os desafios são enormes e precisamos ir além de nossas próprias expectativas. Esta tese, baseada nos conceitos da *Design Science Research*, se debruçou sobre o problema da educação do RS e propôs um artefato que pode contribuir para que esse desafio seja vencido. O instrumento permite o alinhamento entre as diferentes instâncias do governo e da secretaria de educação, bem como facilita a execução das estratégias, dentro de um modelo consagrado de planejamento e execução, que é o *Balanced Scorecard*. O artefato proposto pode ser importante para esse alinhamento, para sua execução e o consequente monitoramento. Permitir que o governo do estado, a SEDUC, as CREs e as escolas, com um sistema de execução simples, construam seus mapas estratégicos, seus objetivos, indicadores e metas, bem como possam consultar metas dos planos nacional, estadual e municipais, verificar performance e estudar práticas bem sucedidas, certamente contribui para que esse alinhamento seja atingido. Politicamente, há a necessidade de que quem esteja no governo coloque efetivamente a educação no centro da estratégia. Embora tenhamos diferentes desafios a serem vencidos quando se trata de um governo de estado, é notório que o nosso futuro depende de uma educação de qualidade. Entretanto, mesmo que a educação seja prioridade e esteja no centro da estratégia, são necessários instrumentos para que a execução correta aconteça.

O artefato aqui sugerido vem ao encontro dos esforços nesse sentido. Novos estudos devem ser feitos, bem como outras versões precisam ser aperfeiçoadas, inclusive estendendo o seu uso para as secretarias de educação de outros estados, além de secretarias municipais de educação, o que é tecnicamente possível. Todavia, com base na pesquisa realizada e partindo do artefato proposto, já temos um bom caminho a ser trilhado. Que possamos fazer com que a educação do Rio Grande do Sul alcance resultados além de nossas próprias expectativas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, James E. Transitional growth and trade with frictions: A structural estimation framework. **The Economic Journal**, Oxford, v. 130, n. 630, p.1583-1607, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ej/article-abstract/130/630/1583/5740676>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- ANSOFF, Igor. **Corporate strategy**: an analytic approach to business policy for growth and expansion. Nova York: McGraw-Hill Book Company, 1965.
- ARNAUD, José Cavalcante. **Sistema de administração educativa municipal com base no modelo de planejamento estratégico**: estudo realizado na Secretaria Municipal de Educação do município de Trairi-CE. 2011. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento de Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=68575> Acesso em: 26 jan. 2025.
- ATLASSIAN TRELLO. **Trello**. [S. l.]: Atlassian Trello, 2025. Disponível em: <https://trello.com/pt-BR>. Acesso em: 26 jan. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Lisboa: Sílabo, 2004.
- BETHA. **Soluções Betha**. Educação. Criciúma/SC: Betha, 2025. Disponível em: <https://www.betha.com.br/solucoes/educacao/>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- BRASIL. **Plano Nacional da Educação**. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Planejamento estratégico 2020-2023**. Brasília: AGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2020-2023>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais**. Brasília: INEP, 2021. Acesso em: 28 mai. 2021.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resultados**. 2022. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **MEC e Inep divulgam resultados do Censo Escolar 2023**. Brasília: INEP, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resultados**. 2025 | 2023. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL ESCOLA. **A organização e estrutura dos sistemas de ensino no Brasil**. UOL – Canal do Educador, [s.d.]. Disponível em: <https://educador.brasilecola.uol.com.br/gestao-educacional/a-organizacao-estrutura-dos-sistemas-ensino-no-brasil.htm>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BURREL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CAMARGO, Robson. Por que é tão importante usar ferramentas de gestão da qualidade? **Robson Camargo – Projetos e Negócios**, 2018. Disponível em: <https://robsoncamargo.com.br/blog/Por-que-e-tao-importante-usar-ferramentas-de-gestao-da-qualidade>. Acesso em: 20 out. 2023.

COLSON, Bruno. **La culture stratégique américaine**. Paris: Économica, 1993.

CORBETT, Julian S. **Algunos principios de estratégia marítima**. Santiago: Marina do Chile, 2000.

COSTA, Fernanda da; PROVENZI, Júlia. Desempenho do RS foi pior do que a média brasileira em mais da metade dos índices da educação básica em 2020. **Jornal da Universidade**, 25 mar. 2021. Porto Alegre: UFRGS, 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/desempenho-do-rs-foi-pior-do-que-a-media-brasileira-em-mais-da-metade-dos-indices-da-educacao-basica-em-2020/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAAE**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 26 jan. 2025.

DAMKE, Elói Júnior; WALTER, Silvana Anita; SILVA, Eduardo Damião da. A Administração é uma Ciência? Reflexões Epistemológicas acerca de sua Cientificidade. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 12, n. 28, p. 127-146, set/dez 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2010v12n28p127/17428>. Acesso em: 26 jan. 2025.

FAYARD, Pierre. **Disciplina de Inteligência Cultural da Estratégia**. Doutorado Profissional em Gestão e Negócios. São Leopoldo: UNISINOS, 2021.

FERNANDES, Daniela Pereira. Veja como o setor financeiro pode utilizar a Matriz BCG para auxiliar no Orçamento. **Treasy**, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://www.treasy.com.br/blog/matriz-bcg/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. Record, 1936; 1989.

FREITAS JÚNIOR, Jose Carlos da S. *et al.* *Design Research: aplicações práticas e lições aprendidas*. **Ensino e Pesquisa em Administração**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 95-116, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1940/194038300006.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GHEMAWAT, Pankaj. Competition and Business Strategy in historical Perspective. **Business History Review** 76 (spring 2002), The President and Fellows of Harvard College, p. 37-74, 2002. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/B19A77E327620C7F885E56983DAF699D/S0007680500076704a.pdf/competition-and-business-strategy-in-historical-perspective.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GRATERON, Ivan Ricardo G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos**, São Paulo, FIECAFI, n. 21, mai./ago. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cest/a/YqgVfr7qkSxvbmtChWStLsq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GREGOR, Shirley; HEVNER, Alan R. Positioning and presenting design Science research for maximum impact. **MIS Quarterly**, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 337-355, jun. 2013. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.25300/MISQ/2013/37.2.01>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GRILLO, Verônica Scalet. Gestão de desempenho e aplicação do Balanced Scorecard na Administração Pública. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Centrais de conteúdos: Publicações**, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/VernicaScaletGrillo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

HANAN, Samuel. Gastos públicos, uma máquina sem controle. **Migalhas**, mar. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/404245/gastos-publicos-uma-maquina-sem-controle>. Acesso em: 15 abr. 2024.

HENDERSON, Bruce D. The origin of strategy. **Harvard business review**, v. 67, n. 6, p. 139-143, 1989. Disponível em: <https://hbr.org/1989/11/the-origin-of-strategy>. Acesso em: 26 jan. 2025.

HEVNER, Alan; MARCH, Salvatore T.; PARK, Jinsoo. Design Science in Information Systems Research. **MIS Quartely**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 75-105, mar. 2004. Disponível em: [https://wise.vub.ac.be/sites/default/files/thesis\\_info/design\\_science.pdf](https://wise.vub.ac.be/sites/default/files/thesis_info/design_science.pdf). Acesso em: 26 jan. 2025.

INTERACT. **Interact Soluções**. Lajeado: Interact Solutions, 2025. Disponível em: <https://www.interactsolutions.com>. Acesso em: 26 jan. 2025.

INVICTUS. Direção: Clint Eastwood. Produção: Clint Eastwood; Lori McCreary; Robert Lorenz; Mace Neufeld. Elenco: Morgan Freeman; Matt Damon. Roteiro: Anthony Peckham. Los Angeles: Warner Bros. Pictures, 2009. 133 min. son., color.

KAPLAN, Robert S. **A execução premium**: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *Balanced Scorecard***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos – *Balanced Scorecard***: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro; Elsevier, 2004.

KAPLAN, Robert S.; NORTON. **Alinhamento**: usando o *Balanced Scorecard* para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LACERDA, Daniel. P. *et al.* Design Science Research: método de pesquisa para a engenharia de produção. **Gestão e Produção**, [S. l.], v. 20, n. 4, p. 741–761, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/3CZmL4JJxLmxCv6b3pnQ8pq/>. Acesso em: 4 mar. 2022.

LAKATOS, Imre. **Matemática, Ciência y Epistemología**. Madrid: Alianza Universidad, 1987.

LIBÂNEO, José Carlos. Pedagogia e pedagogos: inquietações e buscas. *In: Educar*, n. 17, p. 153-176. Curitiba: UFPR 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/xrmzBX7LVJRY5pPjFxxQgnS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2024.

MANSON, Neil. Is operation research really research? **School of Information Technology**, Monash South Africa, v. 22, n. 2, p. 155-180, 2006. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/orion/article/view/34262/6267>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MARCONDES, José Sérgio. *Balanced Scorecard (BSC) O que é? Objetivos, Pilares, Perspectivas*. **Gestão de Segurança Privada** [Blog], 27 abr. 2020. Disponível em: <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/balanced-scorecard-bsc-o-que-e/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. O que diria Popper à literatura administrativa de mercado? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 1. p. 60-69, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/TW9XS8GLJRNW4fsSrKL3S/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MAZZOTTI, Tarso. Estatuto de cientificidade da Pedagogia. *In: PIMENTA, Selma Garrido (Org.)*. **Pedagogia, ciência da educação?** São Paulo: Cortez, 1996.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Bookman, 2004.

MINTZBERG, Henry. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORAES, Maria Cândida. **O paradigma educacional emergente**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

MORENO, Marina Gomes Murta; COSTA, Cassio Henrique Garcia; TESSARINI JUNIOR, Geraldo. *Balanced Scorecard* como apoio à gestão estratégica de uma unidade de Instituto Federal de Educação Tecnológica. **For Science**, Formiga, v. 7, n. 2, p. e00608, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://forscience.ifmg.edu.br/index.php/forscience/article/view/608>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MYERS, Michael. **Overview of qualitative research**, 2019. Disponível em: [https://www.editions-ems.fr/wp-content/uploads/2022/06/extr\\_556-7.pdf](https://www.editions-ems.fr/wp-content/uploads/2022/06/extr_556-7.pdf). Acesso em: 21 nov. 2023.

NUNES, Erick L. *et al.* Balanced scorecard na administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 05, ed. 10, v. 11, p. 5-30, out. 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/balanced-scorecard>. Acesso em: 21 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Secretariado Geral (Org.). **As escolas e a qualidade**. Portugal: Edições Asa, 1992.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza S. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/sxk6jjB3MP9MkNWLZ6RmHNn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2024.

OLIVEIRA, Thais Fátima L. **A importância do planejamento estratégico na área pública**. Brasília: Ministério dos Transportes, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-estrategia/artigos-gestao-estrategica/a-importancia-do-planejamento-estrategico-na-area-publica>. Acesso em: 20 nov. 2023.

PIMENTA, Selma Garrido *et al.* **Pedagogia, ciência da educação?** São Paulo: Cortez, 1996.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. Companhia das Letras, 1942; 2011.

PORTER, Michael E. **Competição**. Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PREEDY, Margaret *et al.* **Gestão em educação: estratégias, qualidade e recursos**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

REEVES, Martin. **Sua estratégia precisa de uma estratégia**: como eleger e colocar em prática a melhor abordagem. São Paulo: DVS Editora, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo. Companhia das Letras, 1995; 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Relatório de Gestão SEDUC 2021/2022**. Porto Alegre: SEDUC, 2022. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152914-anuario-seduc-rs-2021-2022.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Estrutura Administrativa**. Porto Alegre: SEDUC, 2023. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/estrutura-administrativa>. Acesso em: 22 fev. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Mapa estratégico do governo**. Porto Alegre: SPGG, 2024. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/mapa-estrategico-do-governo>. Acesso em 23 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Secretaria da educação** [homepage]. 2025. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/secretaria-da-educacao>. Acesso em: 26 jan. 2025.

RODRIGUES, Murilo R. A. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

ROVARIS, Nelci Aparecida Z.; WALKER, Maristela R. Formação de professores: Pedagogia como ciência da educação. *In*: IX ANPED Sul. Seminário de pesquisa em educação da região sul. **Anais do [...]**, Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <https://www.kufunda.net/publicdocs/525-7284-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SANTOS, Silvio A. dos. Existem paradigmas em administração?: uma análise sobre o uso do conceito. **Fronteiras da administração I**: teorias, aplicações e tendências. Campinas: Akademika, 2004. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001423783>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SAVIANI, Demerval. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 99-134, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/6MYP7j6S9R3pK LXHq78tTvjl/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2000.

SOFTEXPERT. **SoftExpert**. Joinville/SC: SoftExpert, 2025. Disponível em: <https://www.softexpert.com/pt-BR/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

STERN, Carl W. **The Boston Consulting Group fala de estratégia**. Rio de Janeiro: Elsevier, São Paulo: The Boston Consulting Group, 2007.

SUN TZU. **A Arte da Guerra**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. Ciência e arte de educar. **Educação e Ciências Sociais**, v. 2, n. 5, p. 5-22, ago. 1957. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/ciencia.html>. Acesso em: 26 jan. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama da educação no Rio Grande do Sul 2023**. 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/panorama-rio-grande-do-sul-2023.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

VAISHNAVI, Vijay.; KUECHLER, Bill. Design Science. **Research in information systems**, n. 1, p. 1-62, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/235720414\\_Design\\_Science\\_Research\\_in\\_Information\\_Systems](https://www.researchgate.net/publication/235720414_Design_Science_Research_in_Information_Systems). Acesso em: 26 jan. 2025.

VENABLE, John R. The role of theory and theorising in design science research. *In*: CHATTERJEE, Samir; HEVNER, Alan (eds.). **First International Conference on Design Science Research in Information Systems and Technology**, 24 fev. 2006. Claremont, CA: Claremont Graduate University, 2006. Disponível em: <https://espace.curtin.edu.au/handle/20.500.11937/20936>. Acesso em: 26 jan. 2025.

VIEIRA, Sofia L. Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19013>. Acesso em: 26 jan. 2025.

WERLE, Flávia O. C. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 147-160, 2001. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25571>. Acesso em: 26 jan. 2025.

WRIGHT, Peter; PRINGLE, Charles; KROLL, Mark J. **Strategic Management: text and cases**. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon, 1992.

ZANOTTO, Flávia P. **Passo a passo da construção da hipótese de pesquisa**. São Paulo: Escrever Ciência Assessoria e Comunicação Científica, 2022. Disponível em: <https://www.escreverciencia.com/post/passo-a-passo-da-construcao-da-hipotese-de-pesquisa>. Acesso em: 21 abr. 2023.