

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CÁTIA REJANE MAINARDI LICZBINSKI

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Cátia Rejane Liczbinski Sarreta; Cristhian Magnus de Marco; Julia Maurmann Ximenes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-732-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinos.br/novocampuspoa/>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas do CONPEDI continua sendo procurado para a discussão da produção científica sobre esta relevante problemática. Em Porto Alegre foram três grupos. O primeiro deles (GT I) foi coordenado pelos professores Cátia Rejane Sarreta, Cristhian Magnus de Marco e Julia Maurmann Ximenes.

Em 2018, ano que a Constituição completou 30 anos, mais uma vez o principal objeto de análise dos trabalhos apresentados foi a efetivação dos direitos fundamentais sociais, na maioria dos casos diante da distância entre a previsão constitucional e a realidade. Assim, a discussão envolveu a formulação e implementação de políticas públicas que efetivem direitos sociais como saúde, moradia, educação, cultura, previdência e assistência social, bem como políticas que busquem a igualdade racial e o respeito a identidade de gênero.

Em outro agrupamento de pesquisas desenvolvidas ou em andamento na temática, podemos salientar o debate sobre os diferentes atores envolvidos na relação entre Direito e Políticas Públicas: Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Legislativo e Executivo Municipal. O controle de políticas públicas e a atuação de diferentes atores na efetivação de direitos fundamentais sociais têm sido objeto de pesquisas a partir de um olhar do caso, o que enriquece o debate teórico, permitindo a discussão sobre estratégias para uma relação mais harmoniosa entre o campo jurídico e o político na efetivação dos direitos.

Por fim, um último grupo de trabalhos discutido no GT I destacou as dificuldades financeiras na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Como conciliar mínimo existencial e reserva do possível em um país com inúmeros desafios na diminuição da desigualdade social? Esta é mais uma questão que permanece instigando os pesquisadores a continuarem suas pesquisas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco – UNOESC

Profa. Dra. Cátia Rejane Liczbinski Sarreta – FGV

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DA GESTÃO ESTRATÉGICA COMO MECANISMO DE CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA

OF STRATEGIC MANAGEMENT AS A POLICY CONTROL MECHANISM

Flávia Elaine Soares Ferreira ¹

Resumo

Este estudo investigou métodos aplicáveis à gestão da qualidade. Buscou-se na Ciência da Administração técnicas de análise de qualidade. Verificou-se que não há como simplesmente transpor as técnicas da iniciativa privada para a iniciativa pública. Foi estudado o método denominado planejamento estratégico. Foram pesquisados setores públicos que aplicaram o método, foi utilizado como delimitador da pesquisa a análise do planejamento do Poder Judiciário e da Educação. Conclui-se que a gestão com o planejamento estratégico é a mais adequada ao setor público, buscando-se a melhoria na qualidade do serviço público no alcance do princípio da eficiência.

Palavras-chave: Gestão, Qualidade, Planejamento, Serviço público, Eficácia

Abstract/Resumen/Résumé

This study investigated methods applicable to quality management. Techniques of quality analysis were sought in the Administration Science. It has been found that there is no way to simply transpose the techniques of private initiative into public initiative. The method called strategic planning was studied. We searched public sectors that applied the method, was used as a delimiter of the research the analysis of planning of the Judiciary and Education. It is concluded that management with strategic planning is the most appropriate to the public sector, seeking to improve the quality of public service in achieving the principle of efficiency.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Management, Quality, Planning, Public service, Efficiency

¹ Professora Universitária do UniToledo – Araçatuba - SP. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Especialista em Direito Constitucional.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 de cunho eminentemente garantista trouxe um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, determinando-se os rumos que deviam ser trilhados pelo Estado brasileiro em busca do desenvolvimento, dessa forma, hodiernamente, compete ao Estado dar eficácia às promessas constitucionais.

Diversos embates já foram travados entre a necessidade do fornecimento de serviços essenciais e a limitação orçamentária dos entes federados, entretanto, atualmente, o que aponta para um novo horizonte é a verificação da implementação dos direitos outrora conquistados, bem como a análise de qualidade dos serviços públicos garantidores destes direitos.

Dessa forma, a Ciência Jurídica se aproxima de outros ramos do conhecimento humano a fim de se verificar estratégias de análise de serviços públicos, são emprestadas da administração as teorias de gestão da qualidade.

A efetivação dos direitos sociais se dá por meio de condutas da Administração Pública, consistentes em um processo de escolha e implementação denominado Política Pública.

Por outro lado, importante notar que não basta a simples implementação dos direitos sociais, é necessária que a sua efetivação seja na melhor medida possível, razão pela qual, o tema controle de qualidade do serviço público tem relevância e atualidade inerentes à necessidade de implementação eficaz dos direitos sociais.

O desafio atual é a adoção de técnicas de verificação da eficácia das políticas públicas fornecedoras de direitos sociais, diante de diversos tipos de serviços, quais as técnicas devem ser mais adequadas e como transportar para a ótica pública a técnica de gestão de qualidade eminentemente privada (sob a ótica de um mercado de consumo).

Neste breve estudo será analisado o instrumento denominado de planejamento estratégico como ferramenta capaz de auxiliar na verificação da prestação do serviço público e correção de rumos.

Inicia-se o estudo com a análise da gestão de qualidade aplicada ao serviço público, no segundo momento será estudado o planejamento estratégico como ferramenta eficaz para controle de qualidade, bem como suas aplicações no Poder Judiciário e em um terceiro momento será analisada a possibilidade de implementação do planejamento estratégico também no setor da educação pública.

Para esta pesquisa foi adotado o método bibliográfico, por meio da revisão de literatura se buscou evidenciar a gestão de qualidade aplicada ao planejamento estratégico no setor de prestação de serviços públicos, para tanto o enfoque dado à pesquisa foi o planejamento estratégico do Judiciário e experiências de planejamento estratégico aplicado à educação.

1. Da gestão de qualidade do serviço público

A qualidade dos serviços prestados ao público é tão importante quanto à avaliação desta pela própria equipe prestadora de serviços, vez que são ângulos diferentes de avaliação, de defeitos, riscos e necessidade de adequação a fim de se buscar a eficiência do serviço prestado.

Enquanto na iniciativa privada a avaliação da qualidade é de extrema relevância para que a empresa busque a melhoria contínua, no setor público a gestão da qualidade é recente.

Entretanto, alguns desafios atingem a avaliação da qualidade no setor público, existe um grande inconveniente, tentar adaptar anos de evolução da análise de qualidade do setor privado para o setor público, vez que neste último a avaliação não tem critérios tão bem definidos, como a satisfação do consumidor (considerado o público alvo de determinado produto ou serviço).

Desse modo, urge a necessidade de criar indicadores de análise da qualidade do serviço público prestado, especialmente, para se garantir a qualidade de vida do cidadão.

O que se pretende com este breve estudo é dirimir algumas questões, apontando alguns caminhos a percorrer para permitir que esta análise de qualidade seja trazida para o setor público já com as evoluções advindas da iniciativa privada.

Para tanto, desenvolver-se-á um estudo sobre a avaliação de qualidade por indicadores, advinda da iniciativa privada, bem como a verificação de métodos de planejamento estratégico para a prestação de serviços de qualidade, trazendo para tanto ferramentas já utilizadas com sucesso no Judiciário e na Educação.

Segundo Paladini (2009, p. 19), a avaliação da qualidade possui etapas dinâmicas que precisam de contínua atualização e adaptação em razão da evolução das organizações.

Desse modo, as estratégias de avaliação de qualidade são continuamente alteradas, visando sempre a manutenção de padrões adequados para a prestação de serviços ou produção de mercadorias.

As ferramentas de gestão de qualidade são desenvolvidas conforme as características do objeto que se pretende avaliar possuem, utilizando-se de preceitos que se preocupam com um desenvolvimento contínuo da qualidade.

Na iniciativa privada a evolução das ferramentas de gestão de qualidade demonstra que se preocupou em muitas das vezes com o controle estatístico e com a inspeção de qualidade (PALADINI, 2009).

A preocupação com o oferecimento de um serviço público de qualidade trilha os caminhos percorridos pela iniciativa privada ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial.

A avaliação de qualidade teria algumas premissas metodológicas essenciais, neste momento é necessária a transcrição de quatro destas premissas, cuja análise aponta para a possibilidade de adoção destas no setor público, assim, de acordo com Paladini (2009-A, p. 22):

Considerando o conceito atual de controle de qualidade e o de Melhoria Contínua, pode-se obter novas justificativas e novos referenciais para a avaliação da qualidade. De fato, a ideia que se tem hoje do Controle de Qualidade – em última análise, comparação de resultados obtidos com padrões ou objetivos prefixados – exige ao mesmo tempo (1) planejamento (pelo qual são determinados padrões e objetivos a atingir) e (2) um modelo de avaliação baseado em valores quantitativos (única forma de controlar o que foi planejado com o que foi produzido para verificar, por exemplo, o alcance dos objetivos propostos). Já a Melhoria contínua enfatiza o monitoramento (processo de acompanhamento permanente) como mecanismo para avaliara até que ponto os processos estão movendo-se, etapa por etapa, em direção a um objetivo.

Há assim, mais dois referenciais para a avaliação da qualidade:

3. A avaliação baseia-se em mecanismos mensuráveis.
4. A avaliação deve ser contínua.

[...]

De acordo com este raciocínio pode-se verificar que a avaliação de qualidade é perfeitamente transponível da iniciativa privada para o setor público, entretanto, tal raciocínio não significa a conclusão de que esta transposição será incólume, uma vez que referidos setores possuem finalidades e modo de operar distintos, razão pela qual a adaptação será necessária.

Existem alguns elementos essenciais para a verificação da qualidade, tais como a análise do público alvo de determinado produto ou serviço, dos objetivos da empresa, da avaliação do processo, bem como a avaliação com base na mão de obra (PALADINI, 2009-A).

Objetivando a possibilidade de transposição destes indicadores para a avaliação da qualidade do serviço público, seria possível verificar a qualidade com base em pesquisas feitas com o público alvo de determinado serviço, havendo, neste caso, a necessidade de se investigar qual serviço seria avaliado, a fim de que se restrinja o público alvo de forma a pesquisar neste quais seriam os principais indicadores para a verificação da qualidade.

Nesse sentido, pode-se citar a utilização de pesquisas de satisfação para elencar os defeitos de sua produção, de forma que nestas é possível redirecionar os caminhos a percorrer.

Outro mecanismo que possui viabilidade de ser aplicado no setor público é a análise dos objetivos da prestação daquele serviço, verificando no caso da educação, a idade certa para a alfabetização, a erradicação do analfabetismo, o acesso ao ensino superior. Estas metas devem ser precisas e definidas pela esfera que pretende destinar os recursos públicos necessários e hábeis para o cumprimento destas.

Para tanto, pode-se elencar as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação¹, como forma e indicativo de avaliação de qualidade.

Cite-se, ainda, a avaliação do processo utilizada na iniciativa privada que pode ser visualizada no setor público, quando no ciclo de políticas públicas, se pretende definir, aprimorar e efetivar o direito fundamental à saúde, à educação, à moradia.

Observe-se a avaliação da mão de obra também é mecanismo de avaliação do serviço, para a manutenção da qualidade. Infelizmente, na admissão ao serviço público são exigidos diversos conhecimentos, entretanto, com a posse, a avaliação durante a prestação do serviço, na maioria dos casos, se limita à avaliação de desempenho para que o servidor público atinja a estabilidade².

O que se nota no decorrer da prestação do serviço é que a estabilidade acaba sendo utilizada para a prestação de um serviço de baixa qualidade e ineficaz. Dessa forma, o estabelecimento por lei da avaliação de desempenho em todo o serviço público, seria uma das formas de controlar a qualidade do serviço prestado, de acordo, com a mão de obra daqueles que prestam o serviço.

¹ A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Os planos estaduais, distrital e municipais devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE.

² Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Como exemplo da necessidade de uma avaliação de desempenho mais aprimorada, cite-se que no âmbito federal a avaliação de desempenho foi regulamentada para fins de promoção por merecimento e acréscimos salariais.

Referida avaliação de desempenho obteve regulamentação pelo Decreto nº 7.133/2010, que regulamentou os critérios e procedimentos gerais para a realização das avaliações de desempenho no serviço público, instrumentos que fornecem subsídios ao pagamento das gratificações de desempenho aos servidores do Poder Executivo Federal.

No âmbito do Estado de São Paulo a Lei Complementar 1.111/2010 criou o plano de cargos e salários dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O provimento 81/2010 do TJ/2010 regulamentou a avaliação de desempenho, selecionando quais seriam os objetivos desta: contribuir para o processo de planejamento organizacional, identificar a necessidade de capacitação, motivar os servidores, entre outros.

Foram instituídos alguns fatores de avaliação, tais como: eficiência, assiduidade, competência, pontualidade entre outros.

No âmbito do TJ/SP a avaliação de desempenho também é utilizada como critério de promoção. A Lei Complementar 1.217/2013 alterou a Lei complementar 1.111/2010 e incluiu alguns benefícios aos servidores do Tribunal paulista, entre eles o Adicional de Qualificação³.

Em relação aos municípios, pode ser trazido o exemplo do Município de São Paulo, que regulamentou a avaliação de desempenho, entretanto, válida apenas para a promoção por merecimento⁴.

A busca pela eficiência no serviço público deve contemplar, inclusive, a avaliação de desempenho de seus funcionários, ainda que estáveis, uma vez que a estabilidade não deve ser utilizada como apoio para prestação de um serviço inadequado.

³ Artigo 2º - Ficam acrescentados os seguintes artigos à Lei Complementar nº 1.111, de 25 de maio de 2010:

I - “Artigo 37-A - É instituído o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores do Tribunal de Justiça, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos, comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito.

§ 1º - O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso constituir requisito ou estiver no mesmo nível de escolaridade para ingresso no cargo efetivo ou em comissão.

§ 2º - Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.

§ 3º - Serão admitidos cursos de pós-graduação “lato sensu” somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.

§ 4º - O adicional de que trata este artigo não se incorporará para nenhum efeito e sobre ele não incidirá vantagem de qualquer natureza.

§ 5º - O adicional contemplará os aposentados somente se o título ou o diploma forem anteriores à data da inativação.”(NR)

⁴ LOTTA, 2002, p. 2: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a12.pdf>

Portanto, o desafio atual da Administração Pública diz respeito aos mecanismos de avaliação da qualidade de serviço prestado e, se subdivide em diversos fatores que permitem a avaliação da qualidade do serviço.

2. Do Planejamento estratégico

O planejamento pode ser definido como uma sequência de atos que se preocupa com o “alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, com a melhor concentração de esforços e recursos para a empresa” (OLIVEIRA, 2003, p. 4).

A origem do planejamento estratégico está ligada à área militar, este é o ensinamento de Chiavenato e Sapiro (2003), pode ser sintetizado com a ideia de pensar antes de agir, de analisar, verificar os problemas, traçar metas e mudar os rumos.

O planejamento estratégico mais simples, segundo os ensinamentos de Oliveira (2008) demandaria apenas três fases: delineamento, elaboração e implementação.

No delineamento são adotadas escolhas de métodos que se pretende utilizar para atingir a finalidade. Na elaboração do plano devem-se identificar os riscos e oportunidades, enquanto na implementação, as estratégias escolhidas devem ser aplicadas.

Assim sendo, a fase de avaliação é essencial para a averiguação dos problemas da instituição e, permitir a escolha de instrumentos para a melhora desta, sendo que se faz essencial também, quando a estratégia é implantada, para que se corrijam eventuais desvios e até mesmo se altere a estratégia em razão de evoluções perceptíveis.

Os estudos sobre gestão estratégica não apontam um único modelo como correto. A escolha do modelo de gestão estratégica varia de acordo com a instituição, pois, vai depender do tipo de serviço prestado ou produto oferecido, razão pela qual é possível apontar algumas ideias de origem na iniciativa privada, que podem ser utilizadas no setor público, com as devidas adaptações em razão do destinatário do serviço ou do próprio serviço oferecido.

É possível visualizar alguns métodos já adotados no setor público, com finalidade de aprimorar o serviço prestado, corrigindo as falhas e na tentativa de construção de qualidade cuja avaliação é contínua.

Alguns métodos devem ser tratados em estudos específicos, é o caso do ciclo das políticas públicas, um método que analisa a política a ser adotada, seleciona e implanta, bem como prevê a possibilidade de correção de rumos, algo muito similar ao método PDCA.

Na educação pode ser verificada a avaliação de aprendizagem que utiliza critérios objetivos para aferir o aprendizado do aluno, realizando um controle de qualidade por indicadores que mostram o resultado da qualidade do serviço fornecido.

Entretanto, os métodos não parecem suficientes, uma vez que nem sempre solucionam o problema da má qualidade do serviço público. E, ainda, não existem indicadores apreciáveis para a verificação do serviço público em geral, mas tão somente de alguns tipos de serviço público.

O estudo e o estabelecimento de métodos e indicadores que permitam avaliar a qualidade do serviço prestado é tema que merece especial dedicação e, demandaria, por si só um estudo mais aprofundado, razão pela qual nesta breve pesquisa pretende-se analisar uma ferramenta de gestão de qualidade atual denominada de planejamento estratégico, que está em fase de implantação no Poder Judiciário, a fim de inquirir se a adaptação desta ferramenta seria capaz de satisfazer análise de qualidade de outros tipos de serviços públicos.

Verificando-se que a análise estratégica pode contribuir para a prestação de um serviço público mais eficiente e adequado, passa-se ao estudo do Planejamento Estratégico, utilizando-se, como exemplo, de aplicação o modelo adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, qual seja *Balanced Scorecard* (BSC).

2.1 *Balanced Scorecard* (BSC) e os avanços do planejamento estratégico no Poder Judiciário

O planejamento estratégico adotado pelo Conselho Nacional de Justiça como ferramenta de controle e gestão no Poder Judiciário (Resolução nº 70 de 2009) tem origem na Escola de Negócios de Harvard é uma metodologia baseada no equilíbrio organizacional, o *Balanced Scorecard* (placar balanceado).

O método BSC foi desenvolvido no início da década de 90 com o objetivo de resolver problemas de mensuração e análise de desempenho.

Inicialmente, assim como outros métodos de gestão adotados no setor público, foi concebido para avaliação do desempenho da empresa.

A gestão pelo sistema BSC se preocupa com todos os setores da empresa e não somente com setores de produção, assim, a divisão das responsabilidades pela qualidade pode ser feita em todas as áreas de uma sociedade empresarial.

O método adotado busca um equilíbrio entre quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos e inovação e aprendizagem (CHIAVENATO, SAPIRO, 2003).

Segundo Chiavento e Sapiro (2003, p. 390): “O BSC [...] é um sistema voltado para o comportamento e não para o controle. Seus indicadores estão direcionados para o futuro e para a estratégia organizacional em um sistema de contínua monitoração”.

A organização do BSC deve levar em consideração a realidade em que o método pretende ser aplicado, fazendo as adaptações necessárias, assim, a decisão de implantação do método deve ser seguida de três etapas, segundo Chiavenato e Sapiro (2003) estas etapas seriam: definição da estratégia, montagem da estratégia e montagem do BSC.

Inicialmente deve ser montado um mapa estratégico, de forma que haja desdobramento de estratégias em perspectivas básicas.

No Brasil, a adoção do método tem sido verificada nos setores privados que adotam procedimentos de gestão mais transparentes, de forma que todos os setores são avaliados de acordo com a responsabilidade de cada um, algumas metas são traçadas e são criados faróis, baseados no semáforo para sinalizar o cumprimento das metas.

A gestão fundamentada na avaliação do BSC permite que todos os envolvidos saibam das exigências e do cumprimento destas, é contínua, por isso, diminui as falhas que são apontadas no sistema de avaliação de inspeção ou por amostragem, nos quais as avaliações são programadas e, portanto, permitem a maquiagem feita pelos funcionários no momento da verificação.

Nesse diapasão, pode-se dizer que o controle pelo BSC vai além de uma simples verificação de qualidade, trata-se de uma verdadeira estratégia para melhoria contínua da empresa.

Razão pela qual, ideias a respeito da aplicação deste método ao setor público passam a surgir, vez que mais atreladas à eficiência propugnada na Constituição do que o método atual de gestão do serviço público, que é fragmentário e falho, vez que, na maioria das vezes é desenvolvido pelo sistema de ouvidorias e corregedorias.

Assim, sendo a transposição do método BSC para a iniciativa pública é possível, desde que cada serviço público estabeleça mecanismos alinhados com as suas especificações.

No primeiro momento compete ao setor público que pretende implantar o planejamento estratégico, definir o mapa estratégico da prestação de seu serviço, contando quais são os objetivos gerais da organização.

Os mapas estratégicos, segundo os ensinamentos de Kaplan e Norton (2004, p. 101) proporcionam a visão clara dos objetivos gerais, permitindo um trabalho em conjunto pelas metas desejadas.

O mapa estratégico do Poder Judiciário foi desenvolvido em 2008 pelo CNJ após ouvir os Tribunais e receber diversos projetos destes. O Tribunal estabeleceu um plano estratégico geral e disciplinou que os tribunais deverão elaborar seus próprios planejamentos estratégicos, alinhados ao plano estratégico nacional.

As metas estabelecidas no planejamento estratégico do poder judiciário pretendem julgar diversas ações, diminuindo a sensação de injustiça causada pela demora na prestação jurisdicional.

No ano de 2014⁵ foi elaborada a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, que estabeleceu metas para o Judiciário do ano de 2015 a 2020, com acompanhamento e verificação bienal.

No planejamento foi estabelecido o plano estratégico com abrangência de seis anos (de 2015 a 2020), neste plano destaca-se a criação da missão, visão, valores e macrodesafios do Poder Judiciário. No anexo da resolução está a Estratégia do Judiciário 2020, que definiu como missão do Poder Judiciário: realizar Justiça; escolheu como visão do poder Judiciário: ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de Justiça, equidade e paz social; e estabeleceu valores do Poder Judiciário: credibilidade, acessibilidade, ética, celeridade, imparcialidade, probidade, modernidade, transparência e controle social e responsabilidade socioambiental.

Em 2014 se ampliou o prazo para o cumprimento das metas, que eram anuais no Plano de 2009 e passaram a ser bienais no plano de 2014, dessa forma na avaliação do biênio 2016-2017 pode-se verificar maior aderência ao cumprimento das metas estabelecidas. O relatório analisa o percentual de aderência às metas estabelecidas⁶.

Observe-se que o Planejamento Estratégico elaborado pelo Conselho nacional de Justiça dá liberdade para os Judiciários Estaduais estabelecerem suas metas e formas de acompanhamento, desde que alinhadas às metas nacionais.

Considerando a fase de implementação do planejamento estratégico pelo sistema BSC, insta perquirir a possibilidade de implantação do planejamento em moldes parecidos na gestão da Educação, é o que se passa a analisar no item a seguir.

3. Da possibilidade de aplicação do método BSC na Gestão de qualidade da Educação Pública

⁵ A Resolução 198 de 2014 emitida pelo Conselho Nacional de Justiça tratou do Planejamento e Gestão Estratégica do Poder Judiciário, revisando a Resolução 70 de 2009.

⁶ Cite-se como exemplo, segundo a conclusão do relatório quanto ao Macrodesafio Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional foi o mais priorizado no biênio e obteve 93,48% de grau de aderência. Outra meta que mereceu destaque foi o Macrodesafio Garantia dos direitos de cidadania com grau de aderência aferido em 90,22%.

Atualmente, a avaliação da qualidade da educação, é realizada, em regra, de acordo com avaliações de aprendizagem aplicadas ao destinatário, entretanto, as falhas deste sistema merecem ser apontadas, visando a melhoria da prestação do serviço público de educação, com consequente repercussão na melhoria do aprendizado, uma vez que este é o objetivo da educação, que esta seja de qualidade suficiente para se permitir a emancipação da população.

O método de avaliação de aprendizagem, utilizado na grande maioria das vezes como único instrumento de avaliação, apresenta diversas falhas estruturais. Em muitas vezes a preparação do destinatário do ensino se dá, exclusivamente para que ele acerte os itens que serão avaliados, o que representa a deturpação deste método, uma vez que os resultados nem sempre são hábeis a demonstrar a qualidade que eles deveriam representar.

As avaliações de aprendizagem utilizadas em diversos níveis de educação: Provinha Brasil, Prova Brasil, ENEM, ENADE, Exame da Ordem dos Advogados do Brasil, nem sempre retratam com adequação a realidade do ensino e, por vezes, frustram a avaliação quando os alunos passam a ser treinados para a aprovação e não para o aprendizado.

Desse modo, o sistema de gestão estratégica, pode contribuir para a melhora da qualidade na prestação do serviço público educacional, com este sistema de avaliação inverte-se a análise da qualidade atual, passando a se verificar o processo e os responsáveis pelo aprendizado do aluno e não somente o aluno enquanto destinatário do ensino.

É possível argumentar que a implantação do planejamento estratégico pelo sistema BSC seria adequada também na educação pública, de forma que seja possível compartilhar com todos os envolvidos nela, as metas de mudanças e as responsabilidades por estas.

Para tanto incentivar e auxiliar, de forma a promover a qualificação contínua dos professores e gestores educacionais é um caminho a ser percorrido. Verificar a realidade social, os problemas das escolas e da região, é parte da análise de estudo para elaboração de um planejamento estratégico que defina, por exemplo, áreas mais necessitadas para a implantação de escolas em tempo integral.

Mais uma demonstração de que o planejamento estratégico além de permitir a implantação no setor público, pode e deve ser implantado no sistema educacional brasileiro.

Fato que dá mais amparo ainda para a implantação de um planejamento estratégico na educação é a existência e implementação de um plano nestes moldes, na Universidade de Brasília, que aprovou o plano para os anos de 2011-2015, que foi elaborado pela Administração Superior com ampla participação de gestores universitários, cujas estratégias foram alicerçadas em três pilares fundamentais para a construção do cenário organizacional: Planejamento Estratégico, Tático e Operacional.

No ano de 2014 a Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília elaborou um planejamento estratégico situacional, com o objetivo de garantir o desenvolvimento institucional de seus cursos, fortalecendo os projetos de extensão, a pesquisa científica, mantendo o acervo de memória entre outros aspectos ligados especificamente à Faculdade de Saúde.

No final do ano de 2017 a UnB iniciou os trabalhos para a elaboração de seu novo planejamento estratégico para os anos de 2018 a 2022, que deverá estar alinhado ao planejamento de desenvolvimento institucional vigente de 2018 a 2022.

O planejamento estratégico é uma forte ferramenta que possibilita a verificação de indicadores hábeis a apresentar a realidade e, de pontos cruciais que merecem maior atenção do Administrador Público, esta afirmação pode ser corroborada no Planejamento Estratégico elaborado no Município de Tibagi, Estado do Paraná, que não focou apenas em uma área de atuação, mas em todas as áreas de competência municipal.

O planejamento estratégico do município de Tibagi foi elaborado no ano de 2009, com vigência de 2010 a 2013, e infelizmente, não se encontra informações a respeito do cumprimento das metas ou de um novo plano estratégico.

Seguindo a ideia da gestão por um planejamento estratégico, o governo do Estado do Espírito Santo instituiu este modelo de gestão para os anos de 2011 a 2014, e a respeito da educação pode-se notar a preocupação com a eficiência da educação, com a ampliação do ensino em escolas de tempo integral e a universalização da educação básica como metas para a gestão.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) adotou em 2010 o planejamento estratégico como ferramenta de gestão hábil a indicar as metas para a mudança da Educação no Brasil, neste planejamento, foram adotados pilares que sustentam a busca por melhores resultados durante os anos de vigência deste modelo de gestão, o planejamento estratégico deve possuir um referencial para implantação.

O planejamento estratégico do FNDE apresenta objetivos que devem ser seguidos pelo sistema educacional, elencando entre eles: a destinação e aplicação adequadas de recursos nas escolas, a educação integral e de qualidade, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos (de forma que se possibilite a participação cidadã). Dentre os objetivos do FNDE estão: a prestação de assistência financeira e técnica aos entes federados, o incentivo na qualificação e no controle social entre outros.

Neste planejamento estratégico, o FNDE demonstra a finalidade da criação e da importância de indicadores como modelo de gestão que se preocupa com a eficiência,

separando, ainda, os indicadores por categorias: de esforço, de resultado, economicidade e eficiência, eficácia e efetividade (estes últimos na dimensão de análise do TCU).

Ao final da apresentação do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão a ser aplicada na Educação, o FNDE elenca 10 recomendações, que tratam do incentivo de discussões para a criação de indicadores, da necessidade da criação de indicadores financeiros e indicadores de resultado, entre outros.

Toda esta análise elaborada pelo FNDE trata-se de um Marco Conceitual de Indicadores Estratégicos que pretende trazer para a educação o sistema de planejamento estratégico BSC, estas recomendações dão início à implantação de indicadores de qualidade e não somente resultados obtidos em avaliação de qualidade, que por si só, conforme fundamentado, são insuficientes para permitir o progresso na qualidade da educação.

Pesquisas realizadas em diversos sítios educacionais foram capazes de demonstrar que o setor da educação pública está se preocupando cada vez mais com a qualidade da prestação deste serviço, razão pela qual tem adotado mudanças, vislumbrando melhorias na eficiência do ensino público.

Entretanto, pode ser verificado, que o avanço foi iniciado somente em relação à decisão de adotar o sistema de gestão estratégica baseado no BSC, sem estabelecer metas ou indicadores hábeis para tanto.

Desse modo, a implantação da gestão estratégica está iniciando, e escolheu o método BSC como adequado para mudar a administração escolar, a qualificação dos profissionais da área de educação e análise de diversos indicadores que contribuirão para a qualidade na educação.

Assim sendo, não foram localizados indicadores já criados, hábeis a desenvolver o início da avaliação pelo método BSC, até então, foi possível localizar apenas os principais aspectos que devem ser abordados nos indicadores educacionais, conforme enunciado pelo FNDE.

O estabelecimento de metas que demandam investimento público, qualificação profissional, para permitir melhores resultados de aprendizagem pode ser visto na aprovação do Plano Nacional de Educação, que, não avança na criação de novos indicadores, apenas reforçando as avaliações de aprendizagem como meio de se averiguar a qualidade da educação.

Portanto, é de extrema relevância que os entes federados trabalhem na elaboração de indicadores para a gestão educacional em sua área de competência, vislumbrando, assim, a possibilidade de progredir na qualidade educacional e não somente em notas que podem

refletir parcela do problema da Educação Brasileira, mas insuficientes para apontar todos os problemas e direcionar eventuais soluções, é urgente e nada programática a implantação de indicadores que, de acordo com a gestão pelo método BSC podem solucionar diversos problemas na prestação de um serviço público educacional mais eficiente.

A pesquisa da avaliação de qualidade pelo sistema de gestão estratégica (BSC) pode demonstrar que a aplicabilidade desta gestão é totalmente compatível com o setor público, uma vez que se adapta facilmente às particularidades do serviço público prestado, pois confere aos envolvidos e até mesmo aos destinatários a possibilidade de criação de indicadores que avaliarão a eficiência do serviço prestado.

Dessa forma, o planejamento estratégico direcionado para a educação pública permitiria que os órgãos de cúpula Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação traçassem os planejamentos de sua competência, enquanto que cada Estado e Município por meio de suas secretarias de Educação identificassem as suas peculiaridades e atendendo às características locais elaborassem o planejamento individual, com base nos objetivos delineados no planejamento geral.

Pode-se notar aqui a desconcentração da atividade administrativa, típica da Administração Pública, que permite que decisões gerais sejam tomadas por seus responsáveis, mas não engessa os gestores locais de adaptações necessárias.

CONCLUSÕES

A gestão de qualidade baseada em indicadores é um dos métodos mais eficazes de se avaliar a qualidade. Com os resultados obtidos na análise da qualidade baseada em indicadores admite-se a possibilidade de aplicação e eventual modificação da política pública educacional em andamento, com redefinição investimentos em setores determinados, enfim, efetivar o direito fundamental à educação, que passa a ser de qualidade.

Com os resultados obtidos na análise da qualidade baseada em indicadores é possível modificar política pública educacional em andamento, redefinir investimentos em setores determinados, enfim, efetivar o direito fundamental à educação, que passa a ser de qualidade.

Contudo, a forma atual pela qual os indicadores são criados e, ainda, o modo de aplicação das avaliações pode fazer com que o índice não represente a qualidade de ensino, razão pela qual a busca atual é de métodos de gestão de qualidade, adequados à realidade da educação e que reflitam o resultado deste processo de ensino e aprendizagem.

Não se pode tentar simplesmente transpor para o setor público qualquer método aplicado na iniciativa privada, vez que alguns são incompatíveis com os conceitos da

administração pública, seria o caso sistema ISO, que se preocupa com a certificação dos processos e o apelo de publicidade que um certificado pode ter no momento de se analisar a aquisição de produtos e serviços de fornecedores com certificação.

Os métodos de gestão privada podem ser utilizados de maneira adequada no setor público, é o caso do *Balanced Scorecard* (BSC) método aplicado no controle de qualidade da prestação do serviço jurisdicional, utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça para instituir metas e qualificar a prestação deste serviço público.

Conclui-se que é possível traçar mecanismos eficientes de controle de qualidade do serviço público, em especial, da educação, que pode utilizar-se de métodos da iniciativa privada, tais como os métodos com base em indicadores, o Plan, Do, Check, and Act (PDCA), mais recentemente, o *Balanced Scorecard* (BSC).

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Corregedoria. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/atribuicoes>. Acesso em: 12.04.18.

_____, *Conselho Nacional de Justiça*. Resolução 70 de 2009, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70.pdf. Acesso em 15/07/2018.

_____, *Conselho Nacional de Justiça*. Resolução 198 de 2014, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_198_2014_copiar.pdf. Acesso em 31/07/2018.

_____, *Conselho Nacional de Justiça*. *Planejamento Estratégico do Poder Judiciário 2015-2020*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2015-2020/2016-2017>. Acesso em 31/07/2018.

_____, *Plano Nacional de Educação*. Lei 13.005/2014.

_____, Universidade de Brasília. *Planejamento Estratégico 2011-2015*. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/documentos/Bases_2011-2015_preliminar.pdf. Acesso em: 12/07/2018.

_____, Universidade de Brasília. *Planejamento Estratégico da Faculdade de Ciências da Saúde*. Disponível em: https://fs.unb.br/articles/0000/1305/pes_fs_unb.pdf. Acesso em: 30/07/2018.

_____, Decreto nº 7.133/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm. Acesso em: 10/07/2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006-A.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

KAPLAN, Robert S.; Norton, David P. *Kaplan e Norton na prática*. Trad. Harvard Business School Publishing Corporation. 11ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PALADINI, Edson Pacheco. *Gestão Estratégica da Qualidade*. Princípios Métodos e Processos. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, *Avaliação Estratégica da Qualidade*. São Paulo: Atlas, 2009-A.

_____, *Gestão da qualidade*. Coordenadores, Marly Monteiro de Carvalho, Edson Pacheco Paladini. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Corregedoria do Município*. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=153812. Acesso em: 12.04.18.

_____, Corregedoria do Tribunal de Justiça. *Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Corregedoria/Default.aspx?f=7>. Acesso em: 12.04.18.

_____, Lei complementar 1.111 de 2010.

_____, Lei complementar 1.217 de 2013.

_____, TJ SP provimento 81 de 2010. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Servidores/Provimento81-2010AvaliacaoDeDesempenho.pdf>. Acesso em: 10/07/2018.

_____, Secretaria de Estado da Educação. *Programa de Qualidade na Escola*. Disponível em: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2012.pdf. Acesso em: 12/08/2018.