

Diretrizes para aplicação do balanced scorecard na gestão pública de ensino: um estudo de caso no IFBA

Guidelines for the application of the balanced scorecard in public education management: a case study at IFBA

Ricardo Silva de Santana¹

Resumo

Este trabalho tem como propósito apresentar um modelo propositivo para a adoção do *Balanced Scorecard* (BSC) em uma Instituição Federal de Ensino, examinando tanto suas restrições quanto suas potencialidades. Em um cenário marcado pela complexidade decisória, pela fragmentação institucional e pelo formalismo típico da Administração Pública, a gestão orientada por estratégias esconde obstáculos consideráveis para sua efetivação. No plano metodológico, conduziu-se um estudo de caso de natureza descritiva e qualitativa no Instituto Federal da Bahia (IFBA) – Campus Valença, combinando entrevistas semiestruturadas com gestores e triangulação por meio de análise documental. Os achados evidenciam um descompasso entre as macrometas definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o cotidiano operacional das unidades de execução. Como contribuição central, sugere-se uma arquitetura de indicadores organizada nas quatro perspectivas tradicionais do BSC, ajustadas à realidade pública, indicando que o instrumento é capaz de reduzir o amadorismo na gestão, aprimorar processos internos e reverter índices preocupantes de evasão escolar.

Palavras-chave: Gestão Estratégica; Balanced Scorecard; Institutos Federais; Governança Pública; Indicadores de Desempenho.

Abstract

This study aims to present a proposed model for implementing the *Balanced Scorecard* (BSC) in a Federal Higher Education Institution, analyzing its limitations and potential. Given the complexity, fragmented decision-making, and formalism that characterize Public Administration, strategy-based management faces significant barriers to implementation. Methodologically, a descriptive case study with a qualitative approach was conducted at the Federal Institute of Bahia (IFBA) – Valença Campus, using semi-structured interviews with

¹ Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB – Porto Seguro – Bahia – Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4267-1948>

managers and triangulation through document analysis. The results reveal a practical gap between the broad objectives established in the Institutional Development Plan (IDP) and the operational routine at the institutional level. As a contribution, the study proposes an indicator framework organized according to the four classical Balanced Scorecard perspectives, adapted to the public sector context, demonstrating that the tool is effective in mitigating managerial amateurism, optimizing internal processes, and reversing critical student dropout rates.

Keywords: Strategic Management; Balanced Scorecard; Federal Institutes; Public Governance; Performance Indicators.

1 Introdução

Em cenários atuais atravessados por mudanças institucionais constantes, recursos limitados e cobrança crescente por transparência, a noção de estratégia deixou de ser exclusividade do setor corporativo privado e ganhou espaço em outros campos de atuação. No campo da Administração Pública — historicamente marcada por estruturas burocráticas, apego a formalidades e rigidez hierárquica — o desafio da gestão contemporânea consiste em alcançar eficácia, eficiência e economia por meio de práticas de planejamento renovadas. Com o avanço da Nova Gestão Pública, tornou-se essencial buscar instrumentos capazes de conectar o plano estratégico, muitas vezes abstrato, à execução do dia a dia.

Nesse contexto, Kaplan e Norton (1992) criaram o *Balanced Scorecard* (BSC). Concebida inicialmente como uma ferramenta de mensuração de desempenho organizacional, a metodologia logo se transformou em um sistema de gestão estratégica voltado ao alinhamento permanente. Ao ser aplicado a uma instituição pública de ensino, o BSC permite converter a visão e a missão institucionais em um conjunto articulado de indicadores quantitativos e qualitativos.

Entretanto, estudos da área apontam que as Instituições de Ensino Superior (IES) e as redes técnicas públicas frequentemente se apoiam em práticas de gestão ultrapassadas. As decisões administrativas tendem a ser reativas, sem respaldo em um planejamento de longo prazo bem estruturado. Some-se a isso a convivência de diferentes centros de poder e interesses políticos dispersos, que fragmentam o processo decisório e enfraquecem os mecanismos formais de controle.

Diante desse quadro de elevada complexidade, este artigo propõe-se a responder à seguinte pergunta central: *quais são as possibilidades e os limites da aplicação de um Balanced Scorecard em um campus de um Instituto Federal?* O objetivo geral consiste em apresentar um modelo propositivo de aplicação do BSC considerando as perspectivas

orçamentária, de processos internos, de aprendizado e crescimento e de clientes (sociedade), definindo diretrizes práticas para sua implementação em organizações públicas de ensino.

2 Revisão da Literatura

2.1 Gestão Estratégica e Modelos de Governança em IES Públicas

A gestão de universidades e escolas públicas apresenta particularidades estruturais que a distinguem de outros tipos de organização. Baldrige (1982) e Andrade (2002) descrevem quatro modelos clássicos de governança que convivem e disputam espaço na tomada de decisão dessas instituições:

- **Modelo Burocrático:** caracterizado pela padronização rigorosa de procedimentos, rotinas pouco flexíveis, impessoalidade e ampla autonomia das subunidades funcionais.
- **Modelo Colegiado:** apoiado na burocracia profissional, em que o saber técnico e a especialização docente se contrapõem ao poder central, produzindo decisões por consenso em comitês.
- **Modelo Político:** marcado pela atuação intensa de grupos de interesse internos e externos (sindicatos, grêmios, reitoria), o que converte a gestão em um espaço permanente de disputa e negociação.
- **Modelo da Anarquia Organizada:** definido por metas pouco claras, decisões tomadas por tentativa e erro, dispersão constante do poder institucional e ausência de mecanismos efetivos de controle coordenado.

A coexistência desses modelos fragmenta o ambiente institucional. Meyer Junior e Mangolim (2006) observam que, sem um modelo de gestão unificado, as estratégias deixam de ser planejadas, dando lugar a soluções emergenciais para problemas do cotidiano.

No cenário brasileiro, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) funciona como a principal referência oficial de longo prazo, devendo expressar a missão e mapear fragilidades e potencialidades da instituição. Ainda assim, por seu caráter macro, o PDI costuma apresentar uma lacuna operacional relevante: define metas amplas, mas não detalha os caminhos, os indicadores e os responsáveis por sua execução nos níveis mais operacionais da organização.

2.2 O Balanced Scorecard (BSC): Conceitos, Perspectivas e Princípios.

O BSC se apoia em relações de causa e efeito que buscam equilibrar indicadores financeiros e não financeiros, aproximando as ações do dia a dia da visão estratégica da

organização como um todo. O modelo original de Kaplan e Norton se sustenta em quatro perspectivas centrais:

1. **Perspectiva Financeira:** verifica se a execução da estratégia contribui para melhores resultados econômicos e para a sustentabilidade financeira da organização.
2. **Perspectiva do Cliente:** volta-se ao alinhamento entre a oferta de produtos e serviços e a satisfação e fidelização do público-alvo.
3. **Perspectiva dos Processos Internos:** identifica os processos essenciais nos quais a organização precisa se destacar para atender às expectativas dos clientes.
4. **Perspectiva de Aprendizado e Crescimento:** examina a infraestrutura necessária à geração de valor no longo prazo, abrangendo capital humano, organizacional e tecnológico.

Para que essas quatro perspectivas operem de forma articulada, Kaplan e Norton (2001) propuseram cinco princípios que convertem a estratégia em um processo dinâmico:

- **Traduzir a estratégia em termos operacionais:** construir mapas estratégicos que explicitem, de forma clara, as relações de causa e efeito.
- **Alinhar a organização com a estratégia:** assegurar que subunidades, departamentos e campi compartilhem as mesmas prioridades gerais.
- **Transformar a estratégia em tarefa cotidiana de todos:** vincular as metas institucionais aos objetivos individuais de cada servidor.
- **Transformar a estratégia em um processo contínuo:** tratar o planejamento não como evento anual isolado, mas como sistema recorrente de aprendizado e revisão.
- **Mobilizar a liderança para a mudança:** envolver a alta gestão para garantir o apoio político e financeiro indispensável à transição.

2.3 Adaptação do BSC ao Setor Público

Em organizações públicas e sem fins lucrativos, o êxito não pode ser aferido pelo lucro ou pelo retorno financeiro a acionistas. Por isso, aplicar o BSC na Administração Pública requer uma reestruturação da hierarquia entre as perspectivas.

A perspectiva financeira deixa o topo do mapa estratégico e passa a ocupar a base, funcionando como limitador orçamentário ou como facilitador de recursos públicos. O topo do modelo passa a ser ocupado pela perspectiva dos clientes, que no setor público corresponde à sociedade, aos cidadãos e, no caso da educação, aos estudantes. O propósito central passa a ser o cumprimento integral da missão social e a prestação de serviços de excelência, justificando o uso dos recursos públicos investidos.

3 Metodologia

Esta pesquisa tem caráter descritivo e abordagem qualitativa, estruturada como um estudo de caso único. Selecionou-se como objeto de análise o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – Campus Valença, unidade considerada emblemática por ter integrado a primeira onda de expansão descentralizada da rede federal na Bahia, ainda na década de 1990.

A coleta de dados seguiu duas etapas de triangulação metodológica:

1. **Análise Documental:** exame detalhado do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) vigente do IFBA, dos relatórios de gestão da unidade e do regimento interno do Conselho Superior (CONSUP).
2. **Entrevistas Semiestruturadas:** aplicação de questionários qualitativos por correio eletrônico, seguida de entrevistas presenciais mais aprofundadas com gestores da unidade (Direção-Geral, Direção de Ensino e chefias de departamentos administrativos e financeiros).

Os dados foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo. As falas dos gestores foram decodificadas e organizadas em matrizes, de modo a identificar o grau de maturidade administrativa, o conhecimento sobre ferramentas de gestão e a viabilidade prática de fixação de metas setoriais.

4 Resultados e Discussão

4.1 Diagnóstico da Unidade Otimizada.

O levantamento documental mostrou que o IFBA opera com estrutura multicampi funcional, verticalizada e pouco flexível. O Campus Valença atende à macrorregião da "Costa

do Dendê", desempenhando papel estratégico na oferta de ensino técnico e tecnológico. Contudo, a comparação entre indicadores internos de unidades criadas na mesma época revelou assimetrias operacionais expressivas, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1: Comparativo de Indicadores Estruturais e Operacionais entre Campi.

Crítério / Indicador	Campus Valença	Campus Conquista	Campus S. Filho	Campus Barreiras	Campus Eunápolis
Nº Total de Matrículas	610	1.895	1.096	1.330	935
Nº de Docentes Ativos	61	108	55	71	73
Nº de Técnicos (TAEs)	24	38	41	53	28
Taxa Média de Evasão	22%	N/D	N/D	N/D	N/D
Cursos Ofertados (Totais)	7	14	10	7	8

Fonte: Elaboração própria.

Os números da Tabela 1 mostram que, mesmo com um corpo docente comparável ao de outras unidades, o Campus Valença apresenta número absoluto de matrículas e oferta de cursos visivelmente menores. A taxa média de evasão, de 22% por curso, representa um gargalo crítico que compromete a eficiência social da instituição.

Nas entrevistas, os gestores relataram que a rotina é tomada por demandas essencialmente burocráticas (controle de ponto, emissão de certidões, processos físicos e relatórios recorrentes), o que deixa em segundo plano o acompanhamento pedagógico e a liderança de pessoas. Essa constatação reforça a tese de Meyer Junior e Mangolim (2006): os entrevistados reconheceram que decisões estratégicas cedem espaço a respostas emergenciais não planejadas.

Com base nessas evidências, construiu-se a matriz SWOT da gestão do campus:

- **Forças (Fatores Internos):** corpo docente e técnico qualificado; identidade consolidada da marca federal na região; existência formal do documento de PDI.
- **Fraquezas (Fatores Internos):** alta evasão escolar (22%); postura administrativa reativa; ausência de indicadores locais automatizados; infraestrutura de TI defasada para suporte gerencial.
- **Oportunidades (Fatores Externos):** demanda reprimida por cursos tecnológicos na Costa do Dendê; políticas nacionais de fomento ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

- **Ameaças (Fatores Externos):** restrições orçamentárias; instabilidade nos repasses financeiros; concorrência crescente de polos privados de educação a distância na região.

5 Proposição para implementação do BSC no campus

5.1 Diretrizes Operacionais e Arquitetura de Indicadores.

Para superar o formalismo e transformar o PDI em ações concretas, elaborou-se uma proposta de BSC adaptada ao setor público. A lógica segue uma inversão de prioridades: as competências internas impulsionam os processos, que por sua vez otimizam os recursos orçamentários, até chegar à meta final — o sucesso do estudante e a satisfação da sociedade.

A tabela a seguir detalha a arquitetura de indicadores proposta, as metas associadas e as fontes de dados para acompanhamento contínuo:

Tabela 2: Matriz Propositiva de Indicadores do BSC para a IFE.

Perspectiva	Objetivo Estratégico	Indicador Prático	Meta Sugerida	Fonte de Captura
Clientes e Sociedade	Elevar o êxito acadêmico e mitigar o abandono escolar.	Taxa de Evasão Global Anual (%).	Reduzir para < 10%	Sistema de Registro Acadêmico.
Clientes e Sociedade	Fortalecer a imagem institucional perante a comunidade.	Índice de Satisfação da Sociedade (Pesquisa).	> 85% de aprovação	Ouvidoria / CPA Local.
Processos Internos	Aumentar a eficiência dos fluxos administrativos.	Tempo Médio de Tramitação de Processos.	Redução de 30% no prazo	Sistema Eletrônico de Informações.
Processos Internos	Otimizar a oferta e ocupação das vagas físicas.	Índice de Ocupação de Vagas Ofertadas (%).	> 90% de ocupação	Direção de Ensino.
Aprendizado e Crescimento	Qualificar o corpo de servidores técnicos.	Percentual de TAEs com Especialização/Mestrado	Elevar para 80%	Coordenação de Gestão de Pessoas.
Aprendizado e Crescimento	Modernizar os Sistemas de Informação Gerencial (SIG).	Taxa de Disponibilidade dos Sistemas Internos.	99,5% de uptime	Coordenação de TI.

Financeira e Orçamentária	Aperfeiçoar o uso dos recursos públicos recebidos.	Índice de Execução do Orçamento de Custeio (%).	Estabilizar em 100%	Departamento de Administração.
Financeira e Orçamentária	Reduzir custos com insumos e desperdícios operacionais.	Economia Gerada em Contratos de Manutenção (%).	15% de redução	Setor de Contratos e Licitações.

Fonte: Elaboração própria.

5.2 Dinâmica de Causa e Efeito do Modelo Proposto

A força do BSC proposto está na interdependência entre suas metas, que desenha um ciclo virtuoso de desenvolvimento institucional. O investimento contínuo na perspectiva de Aprendizado e Crescimento (capacitação de técnicos administrativos e estabilização dos sistemas de tecnologia) sustenta melhorias diretas nos Processos Internos.

Processos administrativos e acadêmicos mais ágeis e menos burocráticos tornam mais eficiente a aplicação dos recursos na perspectiva Financeira, evitando perda ou devolução de verbas por falhas na execução orçamentária. Como resultado dessa cadeia de excelência gerencial, a instituição avança em direção às metas da perspectiva de Clientes e Sociedade: os estudantes passam a contar com suporte acadêmico mais eficiente, o que reduz a taxa crônica de evasão de 22% para patamares administráveis e devolve profissionais qualificados ao mercado produtivo da Costa do Dendê.

6 Conclusão

A aplicação do *Balanced Scorecard* ao caso do IFBA – Campus Valença mostra que o instrumento é viável e recomendável para preencher a lacuna técnica existente entre o planejamento estratégico, ainda abstrato, e as rotinas de execução na ponta. Como principal possibilidade, o BSC funciona como elemento de transparência e integração, aproximando setores tradicionalmente isolados — docentes e técnicos — em torno de uma mesma matriz de metas coordenadas, convertendo a fragmentação política em esforço gerencial conjunto.

Por outro lado, a principal limitação está nos traços culturais da Administração Pública brasileira. A presença marcante do formalismo burocrático, o histórico de centralização de poder e a resistência natural das organizações à mensuração de desempenho constituem barreiras que exigem forte engajamento da liderança institucional.

Conclui-se que o BSC não deve funcionar como instrumento de fiscalização punitiva, mas como plataforma de aprendizado organizacional contínuo, essencial para consolidar a eficiência da governança pública de ensino.

Referências

ANDRADE, Arnaldo Rosa de. **A universidade como organização complexa**. *Revista de Negócios*, Blumenau, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/559>. Acesso em: 12 ago. 2026.

BALDRIDGE, J. Victor et al. **Organizational characteristics of colleges and universities**. In: BALDRIDGE, J. Victor; DEAL, Terrence E. (eds.). *The dynamics of organizational change in education*. Berkeley: McCutchan, 1983. Disponível em: [Registro da obra e referências bibliográficas](#). Acesso em: 12 ago. 2026.

GAMA FILHO, R.; CARVALHO, A. M. *Gestão Estratégica nas Organizações Públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: [Registro bibliográfico da obra](#). Acesso em: 12 ago. 2026.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The balanced scorecard: measures that drive performance**. *Harvard Business Review*, v. 70, n. 1, p. 71-79, 1992. Disponível em: [Harvard Business Review — artigo](#). Acesso em: 12 ago. 2026.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Disponível em: [Catálogo da Biblioteca do IFRJ](#). Acesso em: 12 ago. 2026.

MEYER JUNIOR, V.; MANGOLIM, L. O Amadorismo na Gestão de Instituições de Ensino. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, n. 3, 2006.