

Governança Educacional e Gestão Escolar: *reflexos na responsabilidade social da educação*

Manoel Alves (*)

O presente texto visa discutir alguns aspectos da relação entre governança em educação e gestão escolar. O foco é trazer para a reflexão, de forma sumária e introdutória, a relação direta que existe entre governança nos sistemas e nas organizações educacionais e a gestão escolar, e de que forma a governança educacional se constitui em um dos fatores importantes para que se possa, no âmbito da educação escolar, promover a cidadania, a diversidade, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

As boas práticas de governança, em se fazendo presentes na gestão escolar, criam condições estruturais e operacionais que contribuem e facilitam sobremaneira para que os objetivos educacionais sejam alcançados e se produza a eficácia social atribuída à escola, pública ou privada. Em virtude desta perspectiva tem-se, cada vez de forma mais acentuada, discutido e experimentado conceitos e práticas de governança em educação; processo que considero irreversível.

1. O CONTEXTO

A globalização não é historicamente fenômeno novo, seja do ponto de vista econômico ou cultural. Os teóricos e pesquisadores em educação tratam seguidamente da globalização, inclusive enfatizando a sua vertente neoliberal como um elemento que promove aspectos negativos ou indesejáveis ou perversos com os quais convivemos, hoje, na nossa sociedade contemporânea. É, no entanto, importante ressaltar que embora a globalização não seja um fenômeno novo, se encontra e se manifesta, hoje, em um contexto novo. Este contexto emergente nas últimas décadas denominou-se *Sociedade do Conhecimento*, na qual o conjunto de relações que traduz a globalização assume características completamente distintas dos contextos anteriores.

(*) Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Paris. MBA em Gestão de Negócios e Novas Tecnologias pela UFRJ. Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Católica de Brasília. Consultor da Fundação Universa. manoel@universa.org.br

Portanto, o que, no meu ponto de vista, deve orientar e iluminar a análise das questões educacionais, mais do que a globalização como internacionalização das relações em todos os níveis, é esse aspecto de novidade manifesto na *Sociedade do Conhecimento*, na medida em que o contexto emergente nos introduz em um novo ciclo do processo civilizatório com características realmente novas e impactantes em todas as esferas da vida humana e que vão estar cada vez mais nos desafiando. A educação escolar não passa incólume a tudo isso, muito pelo contrário.

A sociedade contemporânea brasileira supera, definitivamente, como padrão, todas as relações características das sociedades agropastoril e industrial e encontra-se já mergulhada em um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas impactadas por esse novo ciclo civilizatório, com quatro grandes características: *velocidade, conectividade, intangibilidade e inovação*. Independente de qualquer pessoa, grupo ou organização, Estado ou Nação, essas características estão presentes, são crescentes, são impactantes e eu entendo que o que deve nos mover enquanto educadores e/ou pesquisadores, enquanto interessados e comprometidos com a educação, é compreender cada vez mais como tudo isso impacta a educação escolar e quais as novas estruturas de gestão adequadas para responder a esta realidade.

O eixo central desse novo ciclo é o *Conhecimento*, e o conhecimento em uma relação direta, essencial, central, com a questão da educação. Isso explica porque hoje, mais do que jamais, a educação tem sido tão relevante e objeto de tanto interesse pelos Organismos Internacionais, pelos Estados e pelos diversos grupos da Sociedade Civil. Então, é a partir desse contexto que vamos compreender o surgimento - e o desenvolvimento teórico e operativo - da *Governança* nas organizações, públicas e privadas; da mesma forma que a sua vinculação com o conhecimento. Em síntese, a governança é uma expressão, é um fenômeno, é uma manifestação que emerge nesse novo ciclo do processo civilizatório que se convencionou denominar *era da informação* ou *sociedade do conhecimento*.

2. O CONCEITO

Governança é um conceito seguidamente sujeito a ser mal aplicado. Os diversos dicionários de língua inglesa, bem como o nosso *Aurélio*, associam governança à governabilidade, e assim descaracterizam o conceito no âmbito da gestão das organizações. Daí a necessidade de atenção porque o uso do termo *governança* tem se revelado polissêmico e desprovido da acuidade conceitual devida e necessária.

O conceito de “*governance*” surge, com maior ênfase, voltado para a gestão pública e pela voz do Banco Mundial. Governança nasce na e para a esfera pública. Ele aparece pela primeira vez em um documento oficial em 1992, em um relatório do Banco Mundial intitulado *Governance and Development*, e define governança como *a maneira com a qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país, visando seu desenvolvimento*.

Desde os anos oitenta, no universo anglófono, antes mesmo de se cunhar a expressão governança para o âmbito da educação, as ações de governança no sistema educacional já estavam presentes na agenda das políticas públicas. O conceito de governança emerge e afirma-se nos últimos anos, mas o seu conteúdo é secular e transversal a distintos campos do conhecimento, como à psicologia social e organizacional, à antropologia, à sociologia, à economia, à administração, à contabilidade, ao direito e a outras áreas do conhecimento.

No Brasil, o conceito de governança tem se desenvolvido principalmente no âmbito corporativo privado, o que levou a ser inicialmente difundido na educação privada e muito pouco ainda nos sistemas educacionais públicos, seja na gestão, seja na formulação de políticas. Hoje, o conceito segue sendo amplamente difundido, discutido, experimentado; está cada vez mais disseminado na literatura quando se refere ao exercício do poder, ao processo decisório, às relações internas e externas e à gestão nas organizações.

3. A TEORIA

A governança no âmbito das organizações em geral objetiva, a partir dos novos contextos econômicos e comerciais, propor processos e estruturas para uma convivência mais harmônica e eficaz entre capital, gestão, exercício do poder, organização e sociedade. Governança significa: administrar, gerir, dirigir, comandar, reger, controlar um sistema e/ou uma organização. Atualmente, a governança amplia seu espaço nas pesquisas e nas publicações em Ciências Gerenciais, mas ainda muito pouco no âmbito das Ciências da Educação. O tema da governança educacional segue sendo pouco discutido e pesquisado.

Segundo o Código do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, governança é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas envolvendo os relacionamentos entre as suas estruturas/instâncias administrativas. As boas práticas de governança têm a finalidade de aumentar o valor agregado da organização, facilitar acesso ao capital, inclusive no âmbito do orçamento e das políticas públicas, captação de recursos, financiamento de organismos internacionais. Quanto mais desenvolvidas as práticas de governança mais fácil o acesso ao capital. Melhorar o desempenho das organizações contribui para o seu desenvolvimento e perenidade.

A literatura considera quatro os princípios básicos da governança: a *transparência* (disclosure), a *equidade*, a *prestação de contas* (accountability) e a *responsabilidade sócio-organizacional*.

Transparência (*disclosure*) – franquia à informação: informações econômicas, financeiras e de outras dimensões; comunicação interna e externa; clima de confiança interna e nas relações com terceiros.

Equidade - tratamento justo e equitativo entre os diversos atores dos sistemas e das organizações (usuários, servidores públicos, funcionários, clientes, políticos, fornecedores, gestores públicos, credores, comunidade em geral etc.).

Prestação de Contas (*accountability*) - a obrigação dos dirigentes e dos órgãos de administração, tanto dos entes públicos quanto privados, de prestarem contas de sua atuação e de responderem legalmente pelos seus atos.

Responsabilidade Sócio-Organizacional - o necessário zelo pela perenidade das organizações, portanto uma visão de sustentabilidade no longo prazo, que deve necessariamente incorporar questões sociais e ambientais, questões básicas em governança; contempla os relacionamentos com as comunidades onde a organização está inserida e atua e com a sociedade civil organizada em todas as suas esferas.

A governança tem sua origem e seu foco no conjunto das relações de uma organização: relações interpessoais, relações de poder, processo de comunicação e processo decisório. A governança cria as condições para que a racionalidade, a objetividade e as ciências gerenciais, portanto as boas práticas de gestão, imperem sobre as expectativas pessoais, tanto no âmbito dos sistemas quanto das organizações. A governança constitui-se por conquistas e renúncias individuais e do grupo, que se integram e interagem, considerando que os perigos e as oportunidades andam sempre juntas na tomada de decisão. Na esfera pública, a governança contribui para expressar de modo pleno o exercício da democracia.

4. A GOVERNANÇA EDUCACIONAL

O conceito e as práticas de governança educacional são posteriores à sua introdução em outras esferas socioeconômicas, e apenas ainda mais recentemente ingressaram no cenário da discussão e da pesquisa em gestão educacional. O conceito de governança educacional aplicado às organizações e sistemas educacionais é relativamente recente. Uma publicação nos EUA em 2003, *Educational Governance and Administration*, de Thomas Sergiovanni e outros, marca na literatura uma posição clara quanto ao entendimento conceitual e operativo sobre governança educacional.

Governança educacional refere-se, portanto, a como os sistemas e as organizações educacionais são estabelecidas, como nelas o poder é distribuído e exercido, quais as estruturas são empregadas, como ocorre o processo decisório, quais são as responsabilidades formais, quais são os papéis formais e informais, qual a relação entre os distintos atores, quais as relações entre os distintos níveis e esferas de autoridade, como se exerce a responsabilidade fiscal, como ocorre o adequado registro e emprego orçamentário, entre tantas outras questões.

Os princípios da governança vinculam-se na sua essência à transparência devida entre os sistemas e organizações educacionais e aqueles que os integram e neles atuam, bem como e a quem elas se destinam, portanto todos os atores sociais envolvidos, interessados ou atuantes no sistema educacional e que lhe conferem função social e pública. Essa é a questão central da nossa reflexão neste texto. A governança faculta a transparência. A cada dia a sociedade exige mais transparência, isso tudo tem a ver com cidadania, ação política, responsabilidade social e direitos humanos.

Os direitos humanos referem-se aos direitos subjetivos dos indivíduos, direitos de cidadão (cidadania). Esses direitos devem ser atendidos, considerados, respeitados, efetivados nas relações dos indivíduos com as organizações, inclusive e mormente as organizações educacionais, considerando sua relevância social e política. Assim, a governança educacional se associa a cidadania, a ação política, a responsabilidade social... e isso tudo tem a ver com educação e gestão escolar. Em outra perspectiva, como reciprocidade da parte do cidadão-indivíduo para com o coletivo-sociedade, cabe por sua vez ao cidadão, participação e respeito para com os sistemas e as organizações educacionais no que tange a sua estrutura organizacional e governativa.

A reciprocidade nas relações entre indivíduos, organizações e sistemas materializa e plenifica o exercício das prerrogativas e obrigações políticas do cidadão e o exercício da plena democracia. A governança educacional deve regular o atendimento à diversidade e aos interesses de todos, particularmente das minorias. Não há desenvolvimento social sustentável sem a adequada governança dos sistemas e organizações educacionais. Governança educacional se refere aos aspectos gerenciais e à dinâmica das relações entre os indivíduos e os sistemas e organizações educacionais. Governança educacional impacta de forma direta o desenvolvimento social da educação. No âmbito privado assegura a sobrevivência e o desenvolvimento da atividade educacional, no âmbito público contribui para a efetividade das ações educativas e dos resultados da gestão e das políticas públicas, e a consecução do papel social da educação escolarizada.

Assim, governança educacional insere-se de forma direta e plena no âmbito das reformas educacionais, das políticas públicas e da gestão escolar. Os processos de reformas educacionais em diversas partes do mundo têm, e nós vimos assistindo isso nas últimas décadas, focado a governança educacional na busca (e para as mudanças) do modelo de gestão mais adequado. A questão do modelo de governança educacional (modelo de gestão) engrossa o caudal da discussão de um tema recorrente que se refere ao exercício do poder na gestão, no que concerne ser definitivamente a opção entre centralizar e descentralizar a gestão dos sistemas educacionais.

Um relatório da OCDE (1995), intitulado *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, resume as reformas educacionais como “o novo paradigma da gestão pública / das políticas públicas em educação”, com as seguintes características: “1. atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; 2. substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizada, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e de onde há criação de condição para existência de feedback dos clientes e de outros grupos de interesse; 3. flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação pública que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos; 4. maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo estabelecimento de objetivo de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações, no setor público; 5. fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzem à evolução do Estado e permitem que este responda aos desafios externos.”

Indico aqui, a título ilustrativo, alguns critérios, entre outros tantos relevantes, de adequada governança educacional consensuados e presentes em diversas reformas educacionais (*gestão e políticas públicas*) ocorridas no mundo nos últimos anos: *accountability*, como já foi assinalado; transparência nos processos, clareza dos papéis políticos e funcionais, a participação/atuação da comunidade... Nas reformas educacionais permanece sempre o desafio da transferência das práticas de governança educacional do nível central (âmbito dos sistemas) para o nível local (âmbito das escolas), bem como o do processo de substituição (eleição/nomeação) de dirigentes das escolas. A mudança de dirigentes é necessária e normal, mas se tem sempre que ter muito cuidado como ela se processa... o como!

Com o intuito de melhor responder às pressões políticas, sociais e econômicas, as reformas educacionais se multiplicam e são seguidamente contestadas por ambos os setores da sociedade civil organizada. Tais pressões, possíveis na alternância política que o sistema democrático assegura, permitem contínuas mudanças que apontam para elevada e perigosa fragilidade na governança educacional dos sistemas públicos, com sérios reflexos nas

escolas e nos seus resultados.

Também no setor privado, princípios estruturantes da governança educacional são acometidos por sérias deficiências, em que, nem mesmo o ingresso de capital estrangeiro e/ou a abertura de capital societário conseguem sanar de forma satisfatória. Logo, tanto na esfera pública quanto na privada, ainda que com resultados e consequências distintas, os problemas de governança são basicamente os mesmos. Cada sistema educacional, nas esferas pública e privada, imprime padrões próprios de governança educacional, por força das suas particularidades e das relações sistêmicas mantidas como os elementos que os caracterizam como sistema. O papel social da educação e a natureza política de seus recursos, mesmo quando esses recursos estão sob gestão privada, impõem o imperativo da otimização dos recursos disponíveis e foco nos resultados colimados.

A adoção de boas práticas em Governança Educacional demanda engajamento e compromisso dos diferentes atores de cada um dos sistemas educacionais (*stakeholders*), sobretudo dos alunos, pais e outros membros da comunidade em que a escola está inserida. Embora a sociedade do conhecimento, com a célere evolução das tecnologias e do mercado de trabalho, impacte acentuadamente tanto as organizações públicas quanto as privadas; no âmbito educacional se evidencia em maior escala, em relação a outros setores de atividade socioeconômica, as diferenças, no que tange à governança, entre a gestão pública e a da iniciativa privada.

Atualmente público e o privado travam o mesmo combate pela gestão de seus ativos, pela busca de diferencial, por qualidade e por competitividade duradoura. No âmbito educacional isso ainda pode assustar (incomodar) a muitos, mas eu acredito que não por muito tempo... O exercício da cidadania, na forma de controle social, promoverá inexoravelmente o percurso de profissionalização da gestão, nos sistemas e nas organizações educacionais, o que já vem ocorrendo no Brasil, como em outras regiões do mundo. Não se pode esquecer que também as políticas públicas em educação também se globalizam. Está em curso uma verdadeira e silenciosa revolução na gestão pública (serviço público!).

No contexto de globalização das políticas educacionais, as distintas Nações e os seus respectivos sistemas educacionais são cada vez mais pressionados a desempenharem papel insubstituível no seu desenvolvimento social e econômico e na competitividade internacional, provocando um movimento de força que transcende a autonomia dos Estados Nacionais, inclusive na definição de suas políticas em educação, em que pese juízo de valor possível. Os sistemas e organizações educacionais devem garantir às nações competitividade e sustentabilidade em âmbito nacional e global.

Os sistemas educacionais, em geral, sofrem de uma resistência crônica à profissionalização dos processos de gestão escolar oriundos e ancorados numa adequada governança educacional. Talvez esta resistência/dificuldade de integrar certos princípios gerenciais requeridos pela governança educacional no âmbito da gestão escolar ocorra pelas mais diversas razões: interesses corporativos, idiossincrasias de categorias profissionais, *partis-pris* ideológico, posicionamentos políticos, lacunas na formação profissional, interesses do capital privado, entre outros.

A governança educacional encontra seu amplo sentido ao ser indutora de políticas públicas e de novas relações entre Estado, governo, capital, setores produtivos e sociedade civil, no cumprimento do dever-cidadão de todos os brasileiros em garantir a universalidade e a qualidade da escolarização. Uma adequada governança educacional é fator dinamizador de ações pedagógico-educativas adequadas, eficazes e coerentes com o papel social e político da educação. A governança educacional estabelece (e opera com resultados) a relação existente entre currículo - orçamento - pessoas. Devendo ser, portanto, prioridade nas decisões nas práticas da gestão escolar, tanto na esfera pública, quanto na privada.

5. A GESTÃO ESCOLAR

A gradativa e crescente atenção à governança no âmbito da gestão escolar aponta para a necessidade urgente de maior integração entre as ciências gerenciais (seus princípios, práticas e procedimentos) e as ciências da educação e o planejamento das políticas públicas. A gestão escolar constitui-se na área de intercessão conceitual e operacional para viabilizar a adequada e efetiva implantação da governança educacional. Por sua vez a governança educacional demanda e acentua a profissionalização da gestão escolar e a adoção de um novo paradigma em gestão.

É urgente começar a assimilar o movimento no qual, cada vez mais daqui para frente, a gestão escolar *estratégica*, mais do que sobre a primazia da qualidade, do resultado e da rentabilidade, centrar-se-á sobre a agilidade em adaptar-se a novas situações, contextos e demandas. Movimento que pressupõe uma adequada e eficaz governança educacional. O exercício da gestão, hoje, é a competência em administrar o novo, a mudança, o imprevisto; onde administrar é *inovação*.

A inovação não surge de um plano pré-determinado, nem tampouco de umas quantas e poucas cabeças iluminadas. A inovação resulta do esforço diário, do qual todos devem participar, a partir e através da governança educacional. Todos os *stakeholders*, sem distinção, devem atuar, não somente realizando atividades funcionais pré-estabelecidas, mas, sobretudo, agregando valor aos seus respectivos sistemas ou organizações educacionais.

Uma organização educacional deve ser percebida como um organismo em permanente mudança atuando num ambiente também em permanente mudança. Desta feita, ela precisa continuamente realocar, reajustar e reconciliar seus recursos disponíveis com seus objetivos (sem esquecer as oportunidades e as ameaças de seu meio-ambiente) para potencializar sua capacidade de *agir e reagir* com flexibilidade diante das mudanças e das pressões que necessariamente enfrenta. Assim, só haverá *gestão escolar estratégica e inovadora* desde que o sistema ou a organização educacional queira e seja capaz de desenvolver uma avaliação crítica de seus próprios fundamentos teóricos/conceituais (*teorias da administração*) e operacionais (*práticas, rotinas e procedimentos gerenciais*), mediante a pesquisa e a implantação de uma adequada e eficaz governança educacional.

Implantar a governança educacional para uma gestão escolar estratégica e inovadora pressupõe: clareza de identidade e objetivos; posicionamento político institucional; planejamento estratégico; pessoas para uma administração competente (*formação - capacitação de gestores*); demanda/disponibilidade de capital; contínua atualização e desenvolvimento tecnológico. Usando uma metáfora, implantar a governança educacional é como “*reformatar uma escola*”: 1. planejamento (objetivos pretendidos); 2. orçamento (investimento possível - capital); 3. arquiteto (especialistas - consultores externos); 4. operários (gestores educacionais - educadores).

Na governança educacional é necessário superar o conceito de “*dono*”, pois a participação da Comunidade Escolar é requerida, o que evidencia o desafio, na profissionalização da gestão escolar, de preparar adequadamente a organização escolar e formar/capacitar esta e as próximas gerações de gestores, educadores e também, porque não, de usuários do sistema educacional.

A gestão escolar, hoje, é infinitamente mais complexa, com desafios mais amplos e maiores riscos. No futuro imediato as boas práticas em gestão escolar não serão mais apenas uma opção política, mas um imperativo social e econômico global. A responsabilidade dos líderes políticos, gestores públicos, empreendedores privados e cidadãos se ombreia, sem distinção, em prol de uma questão que concerne o conjunto da sociedade.

Concluo, a partir desta evidência e convicção, que a governança educacional não se trata de mais um modismo em educação e/ou em administração... constitui-se na viabilidade futura para os sistemas e as organizações educacionais, públicas e privadas. Sem a imediata implantação da governança educacional nestes sistemas e organizações, a sua urgente e inadiável missão de serem o “motor” cidadão e sustentável do desenvolvimento cultural, social e econômico fica irremediavelmente comprometida, deixando às novas gerações um triste legado.

REFERÊNCIAS

ADB - Asian Development Bank, *Educational Governance, Planning and Administration*. Manila. http://www.adb.org/Documents/Books/Lao_Education_Sector_Dev/chapter2.pdf (acessado em 5 de janeiro de 2012)

Diniz, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, volume 38, número 3. Rio de Janeiro, 1995.

IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. edição IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo – SP, 3ª edição 2004 – 4ª impressão 2007.

Luck, Heloisa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. Editora Vozes. Petrópolis, 2006.

OCDE. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*. OCDE Publishing. Paris, 1995.

Sergiovanni, Thomas J. et alii. *Educational Governance and Administration*. Allyn & Bacon - Pearson. Boston, 2008

Watson, Nancy et alii, *Educational Governance: a look at the landscape*, In *The Learning Partnership*. Toronto, 2003.