



Manoel Alves\*

# GOVERNANÇA e gestão

O presente texto visa a 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.

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 estabelecidos, como neles o poder é distribuído e exercido, que 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

# EDUCACIONAL escolar

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, aqueles que os integram e neles atuam, bem como aqueles 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, o que 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 à cidadania, à ação política, à 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 ao cidadão, por sua vez, 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

## A governança faculta a transparência (...) o que tem a ver com cidadania, ação política, responsabilidade social e direitos humanos.

para a efetividade das ações educativas e dos resultados da gestão e das políticas públicas, e também para 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 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 a 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 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 assinalado na edição de março; transparência nos processos; clareza dos papéis políticos e funcionais; 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 é sempre preciso ter muito cuidado com o modo como ela se processa.

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, 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 evidenciam, 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, o 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 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 seus respectivos sistemas educacionais são cada vez mais pressionados a desempenhar um papel insubstituível no seu desenvolvimento social e econômico e na competitividade internacio-

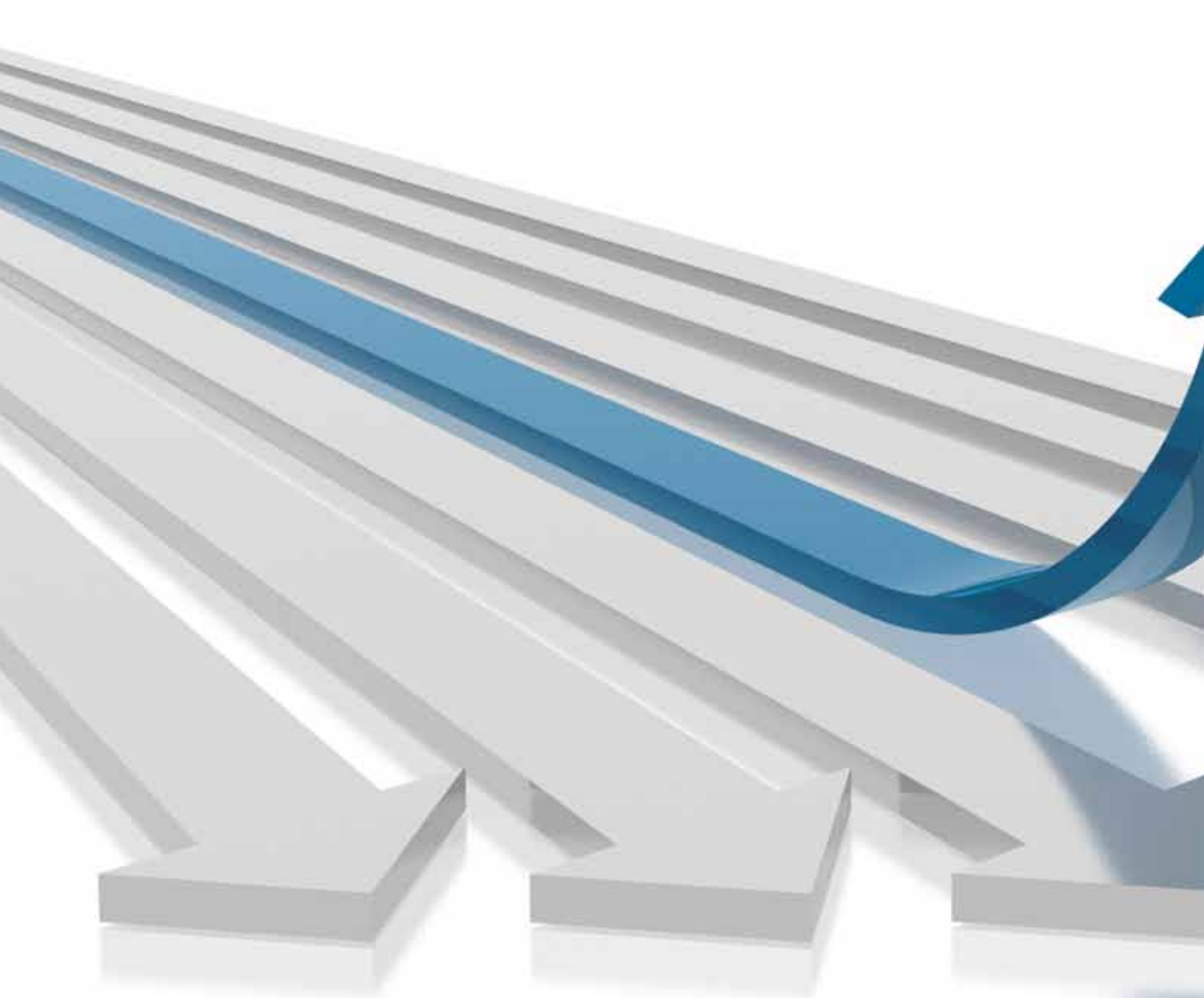
nal, provocando um movimento de força que transcende a autonomia dos Estados nacionais, inclusive na definição de suas políticas em educação, em que pese juízo de valor possível. Os sistemas e organizações educacionais devem garantir às nações competitividade e sustentabilidade em âmbito nacional e global.

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 essa resistência/dificuldade de integrar certos princípios gerenciais requeridos pela governança educacional no âmbito da gestão escolar ocorra pelas mais diversas razões: interesses corporativos, idiosincrasias 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,

... a governança educacional se associa à cidadania, à ação política, à responsabilidade social... e isso tudo tem a ver com educação e gestão escolar.





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 e nas práticas da gestão escolar, tanto na esfera pública quanto na privada.

### **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 a ciência 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



© artSILENSEcom / Photoexpress

tar 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, 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 teórico-conceituais (*teorias da administração*) e operacionais (*práticas, rotinas e procedimentos gerenciais*), mediante a pesquisa e a implantação de uma governança educacional adequada e eficaz.

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 “reformular 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 da escola e formar/capacitar esta e as

próximas gerações de gestores, educadores e também, por que 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 ao conjunto da sociedade.

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

\*Doutor em Ciência da Educação pela Universidade de Paris. MBA em Gestão de Negócios e Novas Tecnologias. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Católica de Brasília. Presidente da Rede Católica de Educação, das Fundações L’Hermitage e Universa e consultor educacional

[www.lhermitage.org.br](http://www.lhermitage.org.br)

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, reajus-