

SEÇÃO

2

COMUNICAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

# Responsabilização na gestão escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança

---

**Marcus Vinicius David**

Doutor em Administração pela UFLA; professor da faculdade de administração da UFJF; e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública

**Marcos Tanure Sanábio**

Doutor em Administração pela UFLA; professor da faculdade de administração da UFJF; e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública

**David Mendes Fabri**

Chefe de Departamento de Normas Técnicas da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora

## Responsabilização na Gestão Escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança

### Introdução

A gestão escolar contemporânea vem passando por uma importante transformação na sua forma peculiar de enfrentamento das demandas políticas, sociais, econômicas e culturais da sociedade, conforme elucida Lück (2000) demonstrando que a pluralidade dos interesses e as dinâmicas de interação no processo social prediz um novo modelo de gestão escolar.

Processos denominados de estáticos que antes tutelavam suas ações as vinculações aos órgãos centrais e governamentais, agora passam a ter uma abordagem dinâmica conectada aos aspectos de democratização, descentralização e autonomia gerencial. Assim, a gestão escolar torna-se um organismo vivo que busca parceria e apoio nas suas comunidades de referência, sejam pais e alunos, corpo docente, funcionários e outros sujeitos sociais que possam dar legitimidade. Tornando-se uma organização escolar pautada na complexidade dos processos sociais, e que ao seu turno, constrói relações para melhoria da qualidade de vida dos seus alunos, fomenta a utilização de recursos das suas comunidades e mobiliza agentes públicos e privados.

Contudo, tal dinâmica imputa à gestão escolar ou aos seus dirigentes um aumento de responsabilização pedagógica, administrativa e financeira, algumas com elevados graus de complexidade, que predizem ajustes estruturais e agregação de capacidade técnica e tecnológica ao corpo diretivo.

Os modelos descentralizados exigiram o desenvolvimento de novas práticas de governança na gestão das organizações, tanto públicas, quanto privadas. Para Matias-Pereira (2007) o termo governança não possui uma única definição, características dos conceitos de ciências políticas. Varia em função do autor, nacionalidade, orientação ideológica e ênfase a um ou outro elemento. No entanto, para o autor, a governança, em sentido amplo, é definida por um processo complexo de tomada de decisão relacionado à legitimidade do espaço de governança, à repartição do poder entre os que governam e aqueles que são governados, os processos de negociação entre os agentes sociais (os procedimentos, as práticas, a gestão das interações, os sistemas de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação), a descentralização da autoridade e as funções ligadas ao ato de governar.

O presente texto objetiva discutir como as novas práticas de governança, aplicadas especialmente no setor público podem contribuir na compreensão das mudanças por que passam a gestão da educação pública e

na solução para os dilemas inerentes ao processo de responsabilização da Gestão Escolar, exclusivamente sob a ótica institucional e gerencial.

## O Processo de descentralização nos modelos de gestão

Inicialmente é prudente fazer uma breve incursão sobre centralização e descentralização na Teoria das Organizações. O modelo centralizador, seja na Gestão Escolar ou em outra organização, determina que a decisão seja tomada por sujeitos no topo da hierarquia de comando, que supostamente possam ter uma visão global da área de atuação. Porém, são indivíduos que não convivem cotidianamente com os fatos e eventos. A centralização no processo decisório poderá capacitar e promover uma melhor especialização das habilidades dos gestores principais, através da repetição dos eventos e suas complexidades, mas liga outros gestores em níveis hierárquicos inferiores dos processos decisórios.

Diametralmente, a descentralização na gestão é operacionalizada por indivíduos que detém um número maior de informações na base das organizações e que enfrentam as pressões locais e específicas. Como, também, pelo maior envolvimento, desenvolvem senso crítico e fatores motivacionais intrínsecos. De modo desvantajoso, a descentralização poderá proporcionar um viés do decisor valorando questões menores e estreitas, ou ainda, do seu interesse pessoal ou profissional.

Ao admitir uma gestão escolar descentralizada, democrática e cooperativa, o seu responsável irá experimentar situações inusitadas, assumindo para si responsabilidade, metas a serem atingidas e cumprimento de "contratos tácitos e formais". Irá, ainda, estabelecer relações interinstitucionais com os mais diversos atores e agentes educacionais.

Para tanto, firmará negociações que visem atender aos interesses das partes, pré-condições de transações, e salvaguarda de acordos, em condições denominadas de *ex-ante*. A posterior dos ajustes realizados haverá o concurso de adaptações das contingências não previstas, do realinhamento das negociações para corrigir desempenho, do gerenciamento de disputas pontuais e do impedimento de atitudes oportunistas<sup>1</sup> de sujeitos e agentes públicos e privados, denominado de *ex-post*.

Em situações de negociações entre indivíduos, grupos ou instituições, recomenda-se que a gestão e regulação das transações utilizem-se dos conceitos de governança. Este tema será discutido no próximo tópico

1. Atitudes oportunistas ocorrem quando em relações institucionais entre pessoas, grupos ou organização, uma das partes detém um maior número de informações que a outra parte. Provocando o que se denomina de assimetria da informação. A assimetria da informação poderá promover ações oportunistas nas relações institucionais derivadas de mecanismos de pressão, subterfúgios ou imposições de uma parte sobre outra.

## O surgimento das práticas de Governança Corporativa no mundo empresarial

A base conceitual para os estudos de governança corporativa é a teoria da firma. Na teoria econômica neoclássica, a governança corporativa desenvolve-se para contribuir na superação do chamado "conflito de agência", que surge a partir da separação entre a propriedade e a gestão. O "principal", titular da propriedade, delega ao "agente" o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular (JENSEN & MECKLING, 1976).

Vários conceitos de governança corporativa emergem em diferentes fontes. Segundo a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações públicas e privadas são geridas e a sua estrutura específica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diversos agentes da empresa, como o conselho administrativo, o presidente e os diretores (CONFECAMARAS, 2002).

O conceito de governança corporativa foi se desenvolvendo por meio de diferentes vias e um dos principais promotores do tema foi a OCDE, que construiu os princípios, permitindo que se estabeleçam os seus pilares fundamentais: os direitos dos acionistas, o tratamento equitativo dos acionistas, o papel dos terceiros fornecedores de recursos, o acesso à informação e sua transparência e a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Os princípios da OCDE caracterizam-se como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, obedecendo às suas particularidades e necessidades. Hoje em dia, a evolução de princípios é tão ampla que abarca outros temas, como os métodos alternativos de solução de conflitos, a responsabilidade social da empresa, as políticas de "e-governance" e o meio ambiente das empresas, entre outras.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o IBGC, apresentou a seguinte definição que abrange seus principais objetivos:

*Governança Corporativa é o sistema que assegura ao sócio-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa Governança Corporativa assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedades e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a glo-*

*balização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão (IBGC, 2007).*

Segundo Silveira (2006), no cerne das discussões de governança corporativa estão questões básicas que precisam ser respondidas por qualquer organização, tais como: Qual é o seu objetivo? Em função de quais interesses as organizações devem ser geridas? Quais devem ser os critérios para tomada de decisão e avaliação de desempenho? Ao partir de questionamento sobre o objetivo da organização e em função de quais interesses decisões são tomadas, a governança corporativa ajuda a dar direção geral à organização e define as bases sobre as quais se darão o controle e a avaliação da mesma. Dentro dessa compreensão do papel da governança corporativa, podem-se discutir os mecanismos de sua utilização na gestão de organizações públicas.

## **As práticas de Governança aplicadas à gestão pública**

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes, essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados ou, ainda, descontextualizada do ambiente sociocultural receptor. Esse fato ocorre, hoje, com o conjunto das práticas de governança corporativa. A difusão desses modelos tem contribuído para ampliar a discussão da governança para as demais organizações, as não mercantilistas, tais como organizações sem fins lucrativos, sociais e do terceiro setor, além de outras, como hospitais e escolas e, mesmo, organizações públicas que estão sujeitas a padrões de aceitação social tão importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro (FONTES FILHO, 2003).

Segundo uma abordagem mais ampla, a preocupação com a governança é fundamental também para os próprios governos, entendida como os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (SANTOS, 2005).

Devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreensão da abordagem pelas entidades do setor público, existem segundo Marques (2005), diversos caminhos para representar a governança corporativa no setor. A boa governança corporativa, porém, indiferentemente de qual estrutura é utilizada, requer, tanto no setor público quanto no privado: a) uma evidente identificação e articulação das definições de responsabilidade; b) uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e

entregar os resultados e c) suporte para a administração particularmente de alto nível.

O setor público é complexo e, por não operar com uma estrutura legislativa comum ou apresentar forma e tamanho organizacional padrão, torna-se importante reconhecer sua diversidade, pois cada qual tem suas características únicas. Isso requer atenção especial, bem como interfere nas formas de responsabilidade na prestação de contas. O desafio é, então, dentro de cada contexto, determinar princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança.

Uma tentativa de estabelecer estes princípios e elementos comuns para uma estrutura de governança foi feita por Timmers (2000). Ele diz que a criação de proteção para alcançar os objetivos públicos é a meta da governança no setor governamental. Essa proteção dá suporte para a responsabilidade e é a essência da governança sólida.

O autor explica a estrutura do ciclo de governança governamental por meio de quatro elementos, a saber: administração (*management*) – que trata da estruturação e do desenvolvimento de processos para se alcançarem determinados objetivos; controle (*control*) – que inclui o sistema de medidas e procedimentos para garantir que o caminho que se percorre atingirá os objetivos propostos; supervisão (*supervision*) - ação necessária para que os resultados sejam realmente os propostos, como, por exemplo, beneficiando-se toda a sociedade; prestação de contas/responsabilização (*accountability*) - prestação de contas por meio de informações sobre as tarefas realizadas, bem como definir responsabilização sobre quem atua e o que faz. Esses elementos só trarão resultados positivos se entre eles houver um inter-relacionamento. Caso isso não aconteça, haverá áreas expostas e, conseqüentemente, pontos a serem reestruturados, sem o que as metas não serão alcançadas (TIMMERS, 2000).

Outra autora que oferece princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança, é Marques (2005). Ela destaca que, para se atingir a governança no setor público, seis elementos são fundamentais.

Três destes elementos - liderança, integridade e compromisso - remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2005, p. 12).

Para a autora, a governança do setor público requer liderança do governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e a articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e a apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e a obtenção dos resultados desejados. No setor público, é necessária uma lúci-

da e transparente comunicação e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Quanto ao compromisso, a autora afirma que:

A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas funcionando e se esforçar pela obtenção de bons resultados. Ela não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da *Corporate Governance*. Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade (MARQUES, 2005, p. 13).

Para Marques (2005), a integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e na credibilidade do seu relatório de desempenho.

Quanto à responsabilidade (*accountability*), Marques (2005) defende que os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos: que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por que, perante quem e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos e que apresentem resultados; também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança. Para ela, o afastamento desses requisitos impede que a organização consiga os seus objetivos.

A transparência consiste, segundo a autora, em providenciar aos *stakeholders*<sup>2</sup> a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. "Sendo abertas, através de significativos encontros com os "stakeholders", com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais efetivas" (MARQUES, 2005, p. 14). A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os dirigentes são verdadeiramente responsáveis e isso é importante para uma boa governança.

Finalmente, para Marques (2005), o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam integrados dentro de uma abordagem da organização e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, pode providenciar a integração do quadro de gestão

2. Stakeholders - grupos sociais que também têm interesse na preservação da companhia e que são igualmente afetados pelas decisões tomadas por seus administradores, como, por exemplo, os credores, os fornecedores, os trabalhadores, os consumidores e a comunidade em geral.

estratégica, necessária para a obtenção dos padrões de desempenho requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Observa-se tanto na contribuição de Timmers (2000), quanto na de Marques (2005), que as boas práticas de governança no setor público, trazem na sua estrutura um modelo de responsabilização que exige integração, articulação e definição clara do que se espera dos gestores que atuam dentro dos sistemas. No esforço de deixar o campo das concepções teóricas em direção à proposições de como implantar novas práticas de Governança no setor público, deve-se destacar o trabalho do Comitê para o Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC), que será melhor apresentado no próximo tópico.

### **Recomendações para a implantação da governança corporativa no setor público, segundo a Federação Internacional de Contadores**

Uma contribuição significativa sobre a forma de implantação da governança no setor público ocorreu em 2001, com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC). Segundo o International Federation of Accountants - IFAC (2001), a governança corporativa pode ser definida como sendo um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”. O Estudo 13 tem como objetivo definir os princípios comuns e recomendações sobre governança das entidades do setor público. Estes princípios buscam capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

Em praticamente todas as jurisdições, o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma governança eficaz pode incentivar o uso eficiente dos recursos, aumentar a responsabilidade para a administração desses recursos, melhorar a gestão e prestação de serviços, e assim contribuir para a melhoria da vida das pessoas (IFAC, 2001, p. 1 - Tradução Livre).

O estudo reconhece que o setor público é complexo e entidades que o compõem não operam dentro de um quadro legislativo comum ou em um mesmo padrão organizacional de formato ou tamanho. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e diversos setores, sendo que cada um tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001).

De acordo com o IFAC (2001), apesar dessas especificidades, três princípios – transparência, integridade e responsabilidade - são importantes para todas as entidades do setor público, independente de os grupos governantes serem eleitos ou indicados.

Os princípios fundamentais definidos pelo IFAC derivam em um grupo de recomendações, descritas no Quadro 1. Estas recomendações têm como foco a responsabilidade assumida pelo corpo governante e indica o caminho que a gestão pública deve percorrer para alcançar uma efetiva governança.

**Quadro 1. Recomendações de governança no setor público**

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança</li> <li>• Códigos de conduta</li> <li>• Probidade e propriedade</li> <li>• Objetividade, integridade e honestidade</li> <li>• Relacionamento</li> </ul>		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidade estatutária</li> <li>- Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público</li> <li>- Comunicação com as partes interessadas</li> <li>- Papéis e responsabilidades</li> <li>- Equilíbrio de poder e autoridade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de risco</li> <li>- Auditoria interna</li> <li>- Controle interno</li> <li>- Orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios anuais</li> <li>- Uso de normas contábeis apropriadas</li> <li>- Medidas de desempenho</li> <li>- Auditoria externa</li> </ul>

Fonte: IFAC (2001, p. 22).

Padrões de comportamento, segundo o IFAC (2001), definem como a gestão da organização exerce liderança na determinação dos valores e normas, que levam ao estabelecimento da cultura da organização e o comportamento de todos dentro dela. A reputação de qualquer organização pública depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante.

A liderança de uma organização pública deve ter padrão de comportamento elevado para servir como modelo para os demais membros da entidade. Isso torna os líderes responsáveis por determinar os valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes.

De acordo com o IFAC (2001), é necessário estabelecer um código de conduta formal para estabelecer padrões de comportamento para os servidores públicos em todos os seus níveis de relação. Este código seria uma forma pela qual as corporações tornam explícitos os seus valores, orientam e direcionam a tomada de decisões, bem como definem as regras fundamentais de comportamento.

É necessário que o código de conduta reflita os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade, bem como discuta: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade e relacionamento. Todos os servidores públicos devem atender ao código de

conduta estabelecido, para que seu comportamento esteja de acordo com os altos padrões de comportamento e possa refletir a sua reputação e a da entidade.

O estudo propõe, de forma detalhada, aspectos que deveriam constar nos códigos de conduta, tais como: proibidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiados; cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados; economia para evitar gastos e extravagâncias; honestidade pessoal na reivindicação de despesas e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares. O estudo recomenda também que o código de conduta deva tratar de assuntos como conflito de interesses, relacionamento cordial e justo com o público em geral, tratamento respeitoso com os colegas e estrita observância da lei ao relacionar-se com fornecedores.

Quanto às estruturas e processos organizacionais, a IFAC defende ser necessário estabelecer de forma efetiva a responsabilidade estatutária, propor responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades.

No que diz respeito a assegurar a responsabilidade estatutária, o governo deve estabelecer planos efetivos no sentido de assegurar conformidade com todos os estatutos, regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes. Portanto, as obrigações definidas em estatuto devem ser atendidas pelas entidades, cabendo a estas estabelecer mecanismos para assegurar que não haja excessos por parte do grupo.

Quanto à responsabilidade pelos fundos e os recursos públicos, é necessário estabelecer um plano apropriado para assegurar que estes sejam adequadamente protegidos e usados de maneira econômica, eficiente e efetiva, com a devida propriedade, seguindo as normas previstas em estatuto ou outras formas de autorização que controlam o uso destes recursos. Numa interpretação mais ampla, a responsabilidade faz com que os políticos e os funcionários sejam responsáveis pelo dinheiro público, sendo cobrados pelo público quanto ao desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na liberação dos serviços. A responsabilidade pela definição das prioridades da entidade e a qualidade dos serviços são aspectos não financeiros de desempenho que também recaem sobre aqueles que são responsáveis pelo dinheiro público. Uma estrutura efetiva de controle interno, apoiada em relatórios pontuais, objetivos e compreensíveis às partes interessadas, garante certa estabilidade com relação à responsabilidade pelo dinheiro público.

A comunicação com as partes interessadas deve ser vista como uma prioridade do governo, pois, por meio do estabelecimento de canais claros

de comunicação com o público, será possível mantê-lo bem informado sobre a missão, os papéis, os objetivos e o desempenho da entidade. A ampliação do nível de informação entre governo e público envolve também uma preocupação maior com a transparência nos atos públicos.

Finalmente, quanto aos papéis e responsabilidades, as recomendações dizem respeito ao equilíbrio de poder dentro das entidades, às responsabilidades e ao papel desempenhado por grupo e à política de remuneração. Para assegurar que exista um equilíbrio de poder e autoridade, as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade devem ser claramente definidas. Responsabilidades bem definidas e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos são pré-requisitos para uma boa governança.

As recomendações em relação ao controle envolvem gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira e treinamento de pessoal. A recomendação básica do estudo da IFAC é criar uma rede de vários controles estabelecidos pela administração superior da organização que possa auxiliar na consecução dos objetivos da entidade, na eficácia e na eficiência das operações, na confiabilidade da comunicação interna e externa, bem como na conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. Esta função deve ser responsável por garantir a revisão sistemática, a avaliação e a elaboração dos relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e orçamentários; averiguar se os resultados obtidos são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e verificar se as operações e programas foram desempenhados como planejados.

O estudo recomenda também que se deve assegurar o estabelecimento de uma estrutura de controle interno, operada na prática, com direito até mesmo a demonstração incluída no relatório anual da entidade. Nesse contexto, o controle interno pode ser entendido com um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designados para assegurar razoável garantia com relação à realização dos objetivos da entidade nas seguintes categorias: efetividade e eficiência das operações, considerando metas de desempenho; proteção de recursos e objetivos operacionais básicos; confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com leis e regulamentações aplicáveis. Um instrumento fundamental do controle interno é a elaboração de normas e manuais de procedimento. O controle interno precisa ser revisado e testado regularmente. A revisão dos procedimentos deve garantir todas as atividades de controle, incluindo as relativas à área financeira, orçamentária, operacional, conformidade e gestão de risco.

Finalmente, no que tange aos Relatórios Externos, as recomendações apresentadas pelo IFAC (2001) estão relacionadas com os relatórios

anuais, com o uso de normas contábeis apropriadas, com as medidas de desempenho e com a auditoria externa. No sentido de desempenhar sua responsabilidade em prestar contas dos recursos públicos, o governo precisa assegurar a publicação de um relatório anual, tão logo termine o ano financeiro. O estudo inova ao propor que seria importante, ainda, que se incluísse no relatório anual uma demonstração das adaptações a normas e códigos de governança, para que se pudessem identificar as normas e códigos adaptados, bem como verificar ou não sua concordância.

Segundo o IFAC (2001), as medidas de desempenho são de extrema importância para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e utilizados de maneira eficiente e efetiva. Além disso, são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade, servindo de referência para os usuários internos que necessitam de informações. As medidas de desempenho devem, entretanto, atender a um conjunto de recomendações para serem aceitas como úteis aos usuários: precisam ser relevantes, compreensíveis, realizáveis, completas, neutras, objetivas, comparáveis e oportunas. Elas também devem ser verificadas externamente, ou seja, devem ser auditadas para constatar se cumprem sua função.

Buscando fazer uma síntese do modelo proposto pelo IFAC, especialmente no que concerne à responsabilização, um modelo com boas práticas de governança no setor público exige, inicialmente, a definição de padrões de comportamento que não devem ser explicitados apenas no modelo de liderança do gestor, mas devem ser formalizados em códigos de conduta que expressem os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade. Com base neste padrão de comportamento, devem-se definir estruturas e processos organizacionais que estabeleçam de forma efetiva a responsabilidade estatutária, propor responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades. Observa-se, mais uma vez, que esta definição de responsabilização deve ser expressa em estatutos, documentos e normas internas e exige busca de equilíbrio na distribuição de papéis e responsabilidade entre os vários agentes das organizações. O modelo se completa com mecanismos de controles, baseados, entre outros em indicadores de gestão e a busca de transparência através de relatórios externos.

### **Uma breve reflexão sobre a responsabilização da gestão escolar**

As práticas descentralizadas que hoje percebemos na gestão da educação pública no Brasil representam um avanço que deve ser estimulado e intensificado. Autonomia acadêmica, de gestão e financeira para as escolas podem trazer resultados positivos, mas devem ser acompanhados de novas práticas de governança, que reforcem os princípios de responsabilização,

integridade, transparência e eficácia na gestão da educação. Entretanto, a responsabilização do gestor escolar deve ser precedida da adoção de algumas medidas, sob pena de não se configurar uma boa prática de governança pública e sim uma transferência de responsabilidade pelos fracassos.

Utilizando o modelo do IFAC, pode-se indicar quatro ações que devem ser adotadas pelas redes de ensino, antes de estabelecer responsabilização dos gestores escolares. Uma primeira ação é o estabelecimento de padrões de comportamento expressa através de um código de conduta que constitua, entre outras coisas: princípios para utilização de recursos públicos, normas de utilização do patrimônio público, valores de integridade e honestidade e regras de relacionamento com professores, alunos, pais e comunidade.

Uma segunda ação refere-se à definição de estruturas e processos organizacionais. A responsabilização do gestor pressupõe a definição prévia dos papéis e responsabilidades de cada ente, bem como o fornecimento de todos os meios para que o gestor escolar tenha condições de desempenhar suas atividades. Sem disponibilizar estrutura e desenhar processos, não se pode exigir responsabilidades.

A terceira ação está associada ao desenvolvimento de mecanismos de controle, para que se possam ter indicadores que permitem avaliar o cumprimento das responsabilidades. O Brasil desenvolveu, especialmente na última década, boas medidas de avaliação de desempenho escolar, que nos permite supor que esta é ação onde se observam mais avanços.

Finalmente, a quarta e última ação refere-se à produção de relatórios de gestão para garantir a transparência da gestão pública. Para que esta transparência seja efetiva é fundamental que os relatórios apresentem indicadores de desempenho, padronização em sua elaboração e clareza em suas informações. Boas práticas de transparência é que garantirão que os controles não se limitem apenas às instâncias formais, mas alcancem os controles sociais.

## Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo discutir como as novas práticas de governança, aplicadas especialmente no setor público podem contribuir na compreensão das mudanças por que passam a gestão da educação pública e na solução para os dilemas inerentes ao processo de responsabilização da Gestão Escolar, exclusivamente sob a ótica institucional e gerencial.

Para cumprir este objetivo, fez-se uma curta apresentação do dilema centralização descentralização, à luz das teorias administrativas, que permitiu concluir que os modelos descentralizados adotados, atualmente, na gestão da educação pública brasileira tem amparo na literatura organizacional.

Entretanto, os modelos descentralizados apresentam maior complexidade, exigindo modelos de governança que garantam o cumprimento da missão das organizações.

Assim, foi feita uma apresentação do desenvolvimento das teorias de governança, desde seu surgimento para oferecer respostas para as empresas mais complexas, até sua apropriação nos modelos de administração pública. Observou-se que as boas práticas de governança aplicadas ao setor público apoiam-se nos princípios da integridade, ética, transparência, articulação e responsabilização. Fazia-se necessário buscar um modelo de efetiva aplicação na gestão pública das boas práticas de governança. Uma contribuição significativa sobre a forma de implantação da governança no setor público ocorreu em 2001, com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC). Este modelo proposto pelo IFAC está estruturado em quatro eixos: a definição de padrões de comportamento que não devem ser explicitados apenas no modelo de liderança do gestor, mas devem ser formalizados em códigos de conduta que expressem os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade; o estabelecimento de estruturas e processos organizacionais que constituam de forma efetiva a responsabilidade estatutária, responsabilidade pelo dinheiro público, a comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades; o modelo se completa com mecanismos de controles, baseados, entre outros em indicadores de gestão e a busca de transparência através de relatórios externos.

A partir deste modelo foi possível refletir sobre a responsabilização do gestor escolar. A conclusão que se chega é que devemos efetivamente buscar um modelo que responsabilize o gestor da escola pelos resultados atingidos e a gestão dos recursos públicos a eles confiados. Entretanto, precede a esta responsabilização uma série de ações que as redes de ensino devem realizar: estabelecimento de padrões de comportamento expresso através de um código de conduta; definição de estruturas e processos organizacionais com prévio estabelecimento dos papéis e responsabilidades de cada ente; fornecimento de todos os meios para que o gestor escolar tenha condições de desempenhar suas atividades; desenvolvimento de mecanismos de controle, para que se possam ter indicadores que permitem avaliar o cumprimento das responsabilidades e produção de relatórios de gestão para garantir a transparência da gestão pública.

Concluindo, pode-se afirmar que um modelo de responsabilização justo pressupõe normas precisas com definição de papéis, infraestrutura e recursos compatíveis com a responsabilidade e medidas de controle e indicadores de desempenho confiáveis.

## REFERÊNCIAS

CONFECAMARAS. Corporation Governance. Center for International Private Corporation. 2002. Disponível em: <<http://www.cipe.org>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Cidade do Panamá. Anais... Cidade do Panamá: Universidad de Panamá, 2003. 1 CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança corporativa. São Paulo, 2007. Disponível em: <[www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)>. Acesso em: 5 jul. 2008.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector. New York, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/Store/Details.tmpl?SID=9977171891360&Cart=12593195301062332>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, Lausanne, v. 13, n. 3, p. 305-360, Mar. 1976.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à formação de seus Gestores. Brasília, v.17, nº 72, p. 11-33, fev/jun, 2000

MARQUES, M. da C. da C. A Corporate Governance no setor público: princípios, elementos e enquadramento conceitual. Revista do Instituto Português de Auditores Internos, Lisboa, ano 6, n. 23, p. 8-13, jan./mar. 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007

OLIVEIRA, Neide Aparecida Arruda. Diretor Escolar: O Empreendedorismo com alternativa de Administração Educacional. ECCOM - Revista de Educação, Cultura e Comunicação, Vol. 2, No. 3, 2011.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma nova Gestão Pública, Editora FGV, 2005

SANTOS, B. A universidade no século XXI. São Paulo: Cortez, 2005. 120 p.

SILVEIRA, A. di Miceli da. Governança corporativa e estrutura da propriedade: determinantes e relações com o desempenho das empresa no Brasil. São Paulo: USP, 2006. 312 p.

TIMMERS, H. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 11 nov. 2000.