



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**ALINE MARQUES CASIMIRO**

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE  
CASTANHAL, PARÁ**

Belém/Pará  
2017

**ALINE MARQUES CASIMIRO**

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE  
CASTANHAL, PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia T. L. Simonian.

Belém/Pará  
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca do NAEA / UFPA

---

Casimiro, Aline Marques

Estruturas de governança das escolas municipais de Castanhal, Pará /  
Aline Marques Casimiro; orientadora, Ligia T. L. Simonian. — 2017.

110 f. il. 30 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos  
Estudos Amazônicos, Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, Belém,  
Pará, 2017.

1. Educação – Castanhal (PA). 2. Política educacional - Castanhal (PA). 3.  
Políticas Públicas - Educação - Castanhal (PA). 4. Governança corporativa. I.  
Simonian, Ligia T. L., orientadora. II. Título.

---

CDD 22. ed. 370.71098115

**ALINE MARQUES CASIMIRO**

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE  
CASTANHAL, PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Aprovação em 21 de novembro de 2017.

Banca examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia Terezinha Lopes Simonian  
Orientadora – UFPA/NAEA

Prof. Dr. Mário Miguel Amin Garcia Herrerros  
Examinador interno – UFPA/ NAEA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nádia Magalhães da Silva Freitas  
Examinadora externa – UFPA/IEMCI

## AGRADECIMENTOS

À Deus por revelar o seu imenso amor por mim também nessa missão.

Aos meus pais, maiores incentivadores e apoiadores da busca pelo conhecimento. Por todo o seu amor expresso nos menores e maiores gestos.

Aos meus familiares, pelos encontros cheios de acolhimento, torcida e apoio.

Aos meus colegas de trabalho, pela paciência e incentivo.

Aos meus amigos e amigas, pelas orações, palavras de afeto, espaço e compreensão.

Ao meu lindo, pelo encorajamento, companheirismo e ajuda nos mais diversos sentidos.

À minha orientadora, por suas orientações precisas.

Aos colegas da turma do mestrado em gestão pública, pela troca gratuita e verdadeira de aprendizado e amizade. Por resgatarem a minha esperança em pessoas capazes de se colocar no lugar do outro.

Aos professores que atravessaram essa caminhada e se disponibilizaram a escutar e dialogar sobre inquietações e questionamentos.

Ao secretário de educação de Castanhal, por todo apoio e abertura na realização da pesquisa e no acesso às escolas.

Ao NAEA, por ter me concedido a oportunidade de percorrer esse caminho desafiante que é o mestrado.

“A força mais potente do universo é a fé”.  
Madre Teresa de Calcutá

## RESUMO

Nesta dissertação de mestrado, discute-se a governança como resultado das estruturas formadas pela interação entre atores nas organizações públicas escolares, com enfoque nas escolas do município de Castanhal. Destaca-se que a maioria das escolas desse município não tem atingido as metas do IDEB projetadas para os anos finais do ensino fundamental. Entende-se que estruturas que definem a governança oferecem as condições para a atuação alinhada da gestão em relação aos objetivos e metas da política educacional. Sendo assim, para apreender a relação entre a governança e os resultados relativos ao desempenho dos discentes, partiu-se da compreensão das estruturas de governança das escolas públicas de Castanhal. Este trabalho tem como classificação metodológica a abordagem qualitativa e objetivo descritivo. Os procedimentos adotados para a coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Utiliza-se das técnicas de entrevista semiestruturada aplicada ao secretário municipal de educação; de questionário aplicados aos gestores das escolas selecionadas. Infere-se, a partir dos dados obtidos, que estruturas hierarquizadas nas quais pouco se oferecem as condições para a participação dos atores interessados podem interferir nos resultados das variáveis mensuradas pelo IDEB. As organizações que privilegiam o compartilhamento do poder estão à frente daquelas de estrutura centralizada. Todas elas, no entanto, ainda precisam dispor de instrumentos de monitoramento do desempenho dos atores e das decisões tomadas. A identificação do modo como estão definidas as estruturas de governança das escolas do município de Castanhal demonstra que, ao contemplar os elementos propostos neste trabalho, eles servirão como guia na identificação de entraves para o atingimento das metas relativas ao processo de ensino-aprendizagem.

**Palavras - chave:** Governança. Governança Pública. Educação. Castanhal/PA.

## ABSTRACT

In this master dissertation, governance is debated as a result of structures that are formed by the interaction among actors who work in public scholar organizations, with focus in schools in the municipality of Castanhal. The majority of these schools have not reached the goals of the IDEB projected to the final series of elementary schools. It is considered that structures that generate governance offer the conditions to the acting of management that serve to an educational policy. Thus, to understand the relationship between governance and the results related to the performance of the learning community, the starting point is the identification of the governance structures of the public schools of Castanhal. It has as a methodologic classification the qualitative approach and a descriptive objective. The assumed procedures to data collection were bibliographic and documental and case study. It was used the semi structured interview thecnic applied to municipal secretary of education; of questionaries applied to managers of the selected schools. It is inferred from the research results that hierarchical structures, the ones which offer few conditions to the participation of interested actors, do not contribute to school performances of the students regarding the measured variables by IDEB. The organizations that privilege the power sharing are in front of those of centralized structure, however, they still need to dispose of monitoring instruments of the actor's performance and of made decisions. The visualization of the way as the governance structures are disposed, the structures of governance of the schools of the municipality of Castanhal demonstrate that, while contemplating the elements here proposed, they may help in the identification of obstacles to the achievement of the goals related to the teaching-learning process.

**Key - words:** Governance. Public governance. Education. Castanhal/PA.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Características das escolas selecionadas para a pesquisa.....  | 23 |
| Quadro 2 - Princípios de governança corporativa pública.....  | 39 |
| Esquema 1 - Estrutura de governança identificada para as escolas de Castanhal.....  | 62 |
| Esquema 2 - Estrutura analítica de governança da escola A.....  | 67 |
| Esquema 3 - Estrutura analítica de governança da escola B.....  | 70 |
| Esquema 4 -Estrutura analítica de governança da escola C.....   | 73 |
| Gráfico 1 - Evolução dos resultados do IDEB para as três escolas de Castanhal.....  | 76 |
| Quadro 3 - Sistematização dos resultados relativos às metas do IDEB e dos elementos de governança para as escolas selecionadas do município de Castanhal..... | 78 |
| Esquema 5 - Sistema de governança das escolas de Castanhal.....   | 81 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| AEE     | Atendimento Escolar Especializado   |
| ANAO    | <i>Australian National Audit Office</i>   |
| ANEB    | Avaliação Nacional da Educação Básica   |
| ANRESC  | Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  |
| CF      | Constituição Federal Brasileira   |
| EAG     | Estrutura Analítica de Governança   |
| FAPESPA | Fundação Amazônica de Amparo à Estudos e Pesquisa do Pará   |
| FUNDEB  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério              |
| IBGC    | Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia Estatística   |
| IDEB    | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  |
| IDHM    | Índice de Desenvolvimento Humano do Município   |
| IFAC    | <i>International Federation of Accountants</i>  |
| INEP    | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                                  |
| LDB     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação   |
| MEC     | Ministério da Educação  |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico   |
| ONU     | Organização das Nações Unidas   |
| PDDE    | Plano Dinheiro Direto na Escola   |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação  |
| PME     | Plano Municipal de Educação   |
| PNE     | Plano Nacional da Educação  |
| PPP     | Projeto Político Pedagógico   |
| RMB     | Região Metropolitana de Belém   |
| SAEB    | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  |
| SEMED   | Secretaria Municipal de Educação  |
| TCU     | Tribunal de Contas da União   |

## SUMÁRIO

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 12  |
| <b>1.1</b> | <b>A problemática</b> .....  | 14  |
| <b>1.2</b> | <b>Objetivos</b> .....   | 17  |
| <b>1.3</b> | <b>Caracterização da Área</b> .....  | 17  |
| <b>1.4</b> | <b>Metodologia</b> .....   | 20  |
| 1.4.1      | Método.....  | 20  |
| 1.4.2      | Escolas de estudo.....   | 22  |
| 1.4.2.1    | <i>Critérios de seleção</i> .....  | 22  |
| 1.4.3      | Características das escolas.....   | 23  |
| 1.4.4      | Metodologia de identificação da estrutura definidora de governança para as escolas de Castanhal.....                   | 23  |
| 1.4.5      | Metodologia de identificação da estrutura definidora de governança das escolas selecionadas.....                       | 25  |
| 1.4.6      | Metodologia para apontar as particularidades das estruturas e confrontá-las com o desempenho das escolas no IDEB. .... | 26  |
| <b>2</b>   | <b>ORIGEM DA GOVERNANÇA</b> .....  | 27  |
| <b>2.1</b> | <b>Origem da Governança Corporativa</b> .....  | 28  |
| <b>2.2</b> | <b>Origem da Governança pública</b> .....  | 33  |
| 2.2.1      | Governança corporativa pública.....  | 37  |
| <b>2.3</b> | <b>Estrutura de Governança</b> .....   | 40  |
| <b>2.4</b> | <b>Estrutura Analítica de Governança</b> .....   | 42  |
| <b>3</b>   | <b>POLÍTICA EDUCACIONAL, GESTÃO ESCOLAR E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO</b> .....  | 44  |
| <b>3.1</b> | <b>Descentralização dos recursos da educação</b> .....   | 48  |
| <b>3.2</b> | <b>IDEB e qualidade da educação</b> .....  | 50  |
| <b>4</b>   | <b>GOVERNANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE CASTANHAL</b> .....   | 53  |
| <b>4.1</b> | <b>Estrutura de governança identificada para as escolas de Castanhal</b> .....   | 53  |
| <b>4.2</b> | <b>Estruturas de governança das escolas selecionadas</b> .....   | 65  |
| 4.2.1      | Disposição físicas das instâncias nas escolas .....  | 65  |
| 4.2.2      | Estrutura de governança identificada para a escola A.....  | 66  |
| 4.2.3      | Estrutura de governança identificada para a escola B.....  | 69  |
| 4.2.4      | Estrutura de governança identificada para a escola C.....  | 73  |
| <b>4.3</b> | <b>Governança e qualidade da educação</b> .....  | 75  |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 84  |
| <b>6</b>   | <b>RECOMENDAÇÕES</b> .....   | 89  |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 91  |
|            | <b>APÊNDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b> .....   | 100 |
|            | <b>APÊNDICE B - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO</b> .....   | 101 |
|            | <b>APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO AOS GESTORES DAS ESCOLAS</b> .....  | 106 |

## 1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, aborda-se a temática da ‘gestão pública municipal’, com foco na identificação das estruturas que definem a governança em escolas públicas municipais da cidade de Castanhal. Tal proposta é motivada pelo fato de que essas estruturas subsidiam o desempenho das políticas públicas e que, desde 2011, a maioria das escolas desse município não tem atingido as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) projetadas para os anos finais do ensino fundamental. Em âmbito estadual e nacional, esse problema veio se apresentando nos anos de 2011 e 2013, respectivamente.

Devido à relevância da educação para o desenvolvimento econômico e social, tem-se a urgência em dispor e utilizar instrumentos que auxiliem na melhoria contínua das suas políticas e que proporcionem o aumento de sua qualidade. Entende-se ser a governança um sistema que atende a essa necessidade. Ela corresponde, conforme Graham; Amos; Plumpre (2003), à interação entre estruturas, processos e tradições que determinam como cidadãos e outros interessados são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos para gerar os resultados das políticas públicas.

As discussões sobre a importância da governança nas organizações se deram inicialmente no contexto privado. Ao perceber as contribuições para uma gestão democrática e responsável, também o setor público passou a adotar essa questão como primordial, como se pode observar nos códigos de boas práticas de governança por ele publicados (BRASIL, 2017; BRASIL, 2014a, 2014b, 2014c). Além disso, e de acordo com Objetivos (2015), em âmbito global, a governança está sendo considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) quando trata dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, um dos requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável.

No que diz respeito à qualidade da educação, sabe-se que ela é representada por dimensões diversas, dentre as quais, os parâmetros avaliados pelo IDEB, considerado um dos principais instrumentos de avaliação que tem orientado as discussões sobre os avanços e os retrocessos na qualidade da educação brasileira. O índice leva em consideração dois fatores: o desempenho do aluno em testes e a taxa de aprovação nas etapas de ensino. Quando diante de resultados insatisfatórios, entende-se que eles podem representar fragilidades diferentes na implementação da política, gerando cobranças quanto à efetividade do Estado.

A descentralização e conseqüente municipalização da educação foi um movimento que buscou justamente promover essa efetividade, visto que visa aproximar a administração das necessidades das populações locais. No entanto, as dificuldades encontradas pela gestão

pública municipal nesse processo são evidentes. Expressam-se tanto em âmbito macro quanto micro de governança, ou seja, nas relações com os demais entes de governo para articulação e integração das políticas e na adoção pelas organizações de práticas que configurem uma estrutura capaz de monitorar a prestação dos serviços.

Com a finalidade superar as dificuldades de acompanhamento das ações planejadas, de atingimento de objetivos e de transparência, entende-se que é preciso partir do contexto micro, precisamente, do modo como nas organizações, nesse caso, nas escolas, organizam as interações entre seus atores: se tomam suas decisões, se estabelecem suas estratégias e o modo como disponibilizam o exercício do controle sobre elas. Diante disso, ter-se-ão subsídios para estabelecer iniciativas possíveis de realinhamento prioritárias, que refletirão tanto na qualidade da oferta do serviço quanto na atuação organizada e complementar entre os entes de governo.

A proposta da governança é a de ultrapassar as barreiras que dividem os atores formais e informais, criando redes que possibilitem dividir a responsabilidade pelo funcionamento adequado da organização. Essa proposta inovadora de governo se baseia em valores democráticos em vários princípios, como o da transparência, integridade e equidade. Desse modo, o estudo da governança permite a visualização do trabalho de gestão e de prestação de contas, de modo a se identificar o seu grau de orientação para o atendimento do interesse público e para o alcance de resultados satisfatórios.

O conceito de governança educacional aplicado às organizações e sistemas educacionais foi discutido pela primeira vez, conforme afirma Alves (2012), em 1987. Isso ocorreu a partir da publicação da primeira edição do livro *Educational Governance and Administration*, de Thomas Sergiovanni e outros, nos Estados Unidos da América (EUA). Tal obra marca na literatura uma posição clara quanto ao entendimento conceitual e operativo sobre governança educacional.

Sergiovanni et al. (2008), quando discutem governança e educação, ressaltam o papel crescente do governo na educação e no exercício da liderança e ainda referem aos sistemas políticos que se instituem nas escolas e em como os administradores equilibram influências locais, estaduais e federais. Sob esse ponto de vista, a escola é considerada um local que não se limita apenas ao processo de ensino-aprendizagem, mas que está inserida num ambiente mediado por diversos contextos. A governança convida para o exercício dessa visão.

De acordo com Hoyler et al. (2014) nos estudos da área educacional no Brasil, quando os autores optam por adotar a categoria de governança, em geral, aparecem estudos normativos.

Exemplo disso é Prais (2008), que discorre sobre os fundamentos da boa governança e sua relação com a gestão democrática da educação e as bases mais igualitárias e participativas desejadas. O termo governança também aparece em Guimarães (2010), que estudou o papel dos conselhos municipais de educação e de acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na perspectiva da governança democrática.

A construção teórica que ajude a compreender a ordenação dos atores e o jogo com os poderes públicos locais ainda encontra pouco destaque nas pesquisas, conforme Hoyler et al. (2014). A proposta do presente trabalho é, a partir de uma perspectiva analítica, observar a conformação dos atores no cenário organizacional das escolas. Entende-se que, ao se identificar a estrutura que define a governança de uma escola, por exemplo, será possível provocar reflexões a respeito de sua configuração política e de gestão.

Nessa discussão, propõe-se que a governança se configure como favorecedora da política que envolve a qualidade da educação. Isso, a depender do modo como nas organizações se distribuem o poder e as informações, se estabelecem os mecanismos de monitoramento e se definem os papéis e responsabilidades. Apesar de governança e qualidade da educação dizerem respeito aos resultados, poucos são os estudos que relacionam essas duas questões.

A obtenção de tais informações poderá proporcionar a definição de medidas e de diretrizes para reestruturações necessárias ao melhor desempenho e alcance de melhores resultados. Posto isso, com este trabalho objetivou-se identificar como estão dispostas as estruturas que definem a governança e sua relação com a qualidade da educação em escolas públicas municipais de Castanhal. Para isso e com base em documentos referenciais, descreve-se a estrutura identificada para as escolas desse município.

Posteriormente e partir da pesquisa de campo, foi possível delinear a estrutura da governança de três escolas, realizando-se comparação entre elas. Por fim, foram apontadas as especificidades das estruturas de governança identificadas, relacionando-as com o desempenho das escolas no IDEB.

## **1.1 A problemática**

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (BRASIL, 1996) foram os instrumentos que propiciaram as bases para a municipalização dos serviços educacionais. Desde então, iniciou-se um processo de reforma

no sentido de conferir mais dinamismo à estrutura educacional, por meio da adoção de elementos como: a descentralização, a flexibilidade e a gestão democrática no processo de elaboração das políticas públicas. Apesar de legítimo, esse processo se deu de modo acelerado, pois não preparou os municípios para assumirem as competências pedagógicas, administrativas e financeiras necessárias.

Ao se discutir não só a elaboração, como também a condução e a avaliação das políticas de educação, colocou-se em destaque, na década de 1990, a questão da qualidade na oferta de serviços do ensino fundamental, que por algum tempo no Brasil se voltou de modo mais expressivo para expansão e ampliação (KERN, 2012). Entende-se, a partir de Gadotti (2013), haver uma relação entre a qualidade política e econômica de um país com a qualidade da educação, o que fortalece ainda mais a necessidade de promover essa última. Além disso, Simonian (2005) destaca a educação como essencial para o desenvolvimento humano e sustentável.

As transformações profundas e constantes que vive a sociedade tornam a qualidade um conceito variável, que se vincula às demandas de cada época, região e contexto. O Ministério da Educação (MEC) o compreende como sendo um termo baseado em valores, associado a processos participativos, democráticos e de avaliação, capazes de possibilitar o desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Nos termos de Brasil (2006), não se trata de um padrão mínimo, nem de um padrão máximo, mas de requisitos necessários à oferta de educação de excelência.

Criado em 2007, o IDEB é citado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como um instrumento objetivo de aferição da qualidade da educação. Apesar das inúmeras críticas relativas às limitações do índice, ele é relevante na medida em que, representa um sistema de avaliação da política de educação que fornece pistas para a construção de melhorias. Diante disso, os críticos sugerem que as análises sejam feitas considerando a evolução dos números que o compõe. Assim, será possível observar a capacidade que a escola está tendo de progredir ou não em direção à sua meta.

Tem-se observado nos resultados nacionais das avaliações fornecidos pelo INEP, uma elevação significativa na variação dos índices totais da primeira fase do ensino fundamental, resultando no percentual de 4,2 em 2007, e chegando em 5,5 em 2015. A segunda fase que corresponde aos anos finais do ensino fundamental não apresentou, no entanto, crescimento tão expressivo, pois passou de 3,8 em 2007 para o percentual total de 4,5 em 2015 (INEP).

Ainda e desde 2013, essa fase não tem atingido as metas projetadas, isso no âmbito público e privado e nas esferas estadual e municipal.

No município de Castanhal, sete são as escolas públicas que ofertam vagas para a segunda fase. A inclusão de todas elas na avaliação do IDEB se deu no ano de 2013, período no qual, de acordo com a leitura dos dados fornecidos no sítio do INEP, mais de 70% não atingiram a meta, porcentagem que se manteve na avaliação seguinte, em 2015. O Plano Municipal de Educação (PME) é um instrumento que materializa as iniciativas de melhorias esta área. De acordo com a lei municipal nº 46/2012, somente em 2011, Castanhal aprovou-o, citando como meta para o município a equiparação da média do seu IDEB com a média nacional. Para isso, estabelece algumas estratégias que, no entanto, não apresentam indicadores claros para permitir o seu monitoramento.

Os anos finais do ensino fundamental se caracterizam pelo aumento da complexidade e do dinamismo no ensino. Isso se dá pelo fato de serem incluídas matérias novas, haver a diversificação de professores, e ainda, pela introdução de conteúdos que constituirão as bases para aqueles a serem recebidos no ensino médio. O fato de não alcançarem as metas do IDEB revela deficiências que podem estar ligadas a causas diversas, pois como se sabe, a questão da qualidade da educação é multifacetada.

O papel e a responsabilidade da gestão pública dizem respeito a fatores que têm sido cada vez mais relacionados estreitamente com os resultados e com o desempenho das suas políticas. No entanto, nem sempre em sua atuação é privilegiado o atendimento ao interesse público e, assim como na iniciativa privada, emergem conflitos de interesse. A governança surgiu para minimizar esses conflitos.

Aliás, esse é um sistema que permite visualizar como se dá a distribuição e o compartilhamento do poder, como as políticas são elaboradas, as prioridades estabelecidas e as partes interessadas tornadas responsáveis. Seus mecanismos são valiosos instrumentos de aproximação entre governo e sociedade. Além disso, asseguram o alinhamento entre as ações executadas e os objetivos a que elas se propõem, ou seja, não priorizam só os insumos e resultados, mas também os processos.

Em estudo recente sobre o Controle Social e Descentralização na Gestão da Política Educacional de Castanhal, Lima (2014) revela um movimento contrário à proposta de governança. Seus resultados apontam para a necessidade de reconfiguração das instâncias de participação política no âmbito na educação, especialmente das classes subalternizadas.

Nessas condições, emerge o debate político de municipalização do ensino motivado por conveniências administrativas.

Seria importante que esse envolvimento tivesse iniciado com a sociedade, mas isso não ocorre. Devido à falta de autonomia política e administrativa das instituições destinadas ao controle social (Conselhos). Nota-se que a realidade educacional tem uma estrutura hierarquizada e focada em resultados em detrimento de ações articuladas em prol do estudantado.

A busca por configurações que deem condições às organizações para efetivação da qualidade da educação, bom desempenho na prestação de serviços e, conseqüente, implementação satisfatória das políticas de educação é imprescindível. Por conseguinte, surgiu como questionamento: Como se estabelecem as estruturas capazes de definir a governança das escolas municipais de Castanhal?

## **1.2 Objetivos**

O objetivo geral desta dissertação é compreender como as estruturas definidoras de governança se organizam nas escolas públicas. O *locus* priorizado foi o município de Castanhal.

Para alcance do objetivo geral, têm-se como primeiro objetivo específico: a) descrever a estrutura definidora de governança identificada para as escolas; b) definir as estruturas definidoras de governança nas escolas selecionadas; c) apontar as particularidades das estruturas e confrontá-las com o desempenho das escolas no IDEB.

## **1.3 Caracterização da Área**

O município de Castanhal integra a mesorregião Metropolitana de Belém pertencente ao estado do Pará. Possui, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2016), aproximadamente 192.571 habitantes e uma área geográfica de 1.028,889 km<sup>2</sup>, sendo que sua zona rural é formada por 25 agrovilas. Até o ano de 2010, o IBGE registrou a densidade demográfica de 168,29 hab./km<sup>2</sup>.

Desenvolveu-se como núcleo urbano no período da construção da ferrovia que ligaria a capital Belém à cidade de Bragança, iniciada no século XIX. Sua emancipação se deu no dia 28 de janeiro de 1932. Atualmente, é administrativamente formado por dois Distritos, a saber,

Castanhal (sede) e Apeú. Esse último possui uma subprefeitura e outra está no bairro Jaderlândia.

Chamada de “cidade modelo”, Castanhal tem posição geográfica privilegiada no mapa do estado. É cortada pela rodovia federal BR-316, a via principal de ligação entre a capital paraense e as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, item indispensável para o escoamento da produção. Além disso, está há um pouco mais de 60 quilômetros de distância do porto, aeroporto e da Alça Viária, na Região Metropolitana de Belém (RMB).

Na cidade, um dos pontos turísticos principais é o monumento do Cristo Redentor, que fica na praça chamada praça da Bíblia. A alguns metros do Cristo, está situada a bela catedral Santa Maria Mãe de Deus, uma das maiores obras arquitetônica da região. Outros locais de entretenimento são a Praça do Estrela, a vila do Apeú, balneários etc. Também, é de se considerarem as praias de Marudá e Crispim que se localizam em outros municípios próximos da região litorânea.

Em relação à cultura, de acordo com Lima (2014), Castanhal conta com monumentos históricos, como a igreja de São José, datada de 1906 e a igreja de São Francisco, sendo esta construída pelo cônego Leitão, em 1897. Além disso, as festividades religiosas são tradicionais. Outra expressão que une a cultura e a economia é a Exposição-Feira Agropecuária, que objetiva promover a pecuária e a indústria da região.

A atividade econômica principal é o comércio, estando em expansão a instalação de indústrias de ramos diversos e alimentos. Esse fato se reflete na maior participação do valor adicionado dos serviços, seguido da indústria e da agropecuária ao Produto Interno Bruto da cidade. Segundo dados da Fundação Amazônica de Amparo à Estudos e Pesquisa do Pará (FAPESPA) de 2012, no que se refere ao valor total, o PIB de Castanhal é de 1.959.595, encontrando-se, nesse período, entre os dez maiores do estado.

A partir dos dados disponibilizados pelo IBGE (2010), foi possível verificar que em 2010, 88,58% da população se encontrava concentrada na zona urbana e 11,42% na zona rural. A taxa de urbanização sofreu um declínio pequeno de 2% em 2010, isso se comparada com as duas últimas décadas. Precisamente, registraram-se, em 1991 e 2000, respectivamente, 90,97% e 90,15%.

O Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM/2010) é constituído por componentes como renda, longevidade e educação e no município corresponde a 0,673. Nas duas últimas décadas, segundo Lima (2014), Castanhal, vem demonstrando um crescimento que pode ser considerado significativo, embora continue situado na faixa de desenvolvimento

médio entre 0,6 e 0,699. Vale ressaltar que a dimensão que mais impulsionou esse crescimento (de 2000 a 2010), segundo o PNUD/FJP/IPEA/Atlas (2013), foi à longevidade, seguida por renda e educação.

Ainda de acordo com dados do PNUD/FJP/IPEA/Atlas (2013), no município a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola foi de 86,11%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental foi de 81,79%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo foi de 45,33%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo foi de 29,33%.

O município de Castanhal foi, conforme Lima (2014), o primeiro no Pará a implantar seu Sistema Municipal de Ensino<sup>1</sup> e a instalar seu Órgão próprio de controle social. A partir disso, esperava-se que os indicadores educacionais, por exemplo, pudessem ser resultantes, de algum modo, do controle social da população. Isto é, que a ação dos governos pudesse contar com a participação social na elaboração e no controle de políticas educacionais de qualidade.

O movimento das conferências e dos fóruns de educação, instrumentos de diálogo entre os diversos atores interessados na área, tem se dado de modo recente em Castanhal. No ano de 2010, houve a 1ª Conferência Municipal de Educação; três anos depois houve a 2ª Conferência. Esses espaços se destinam à construção de diretrizes e demandas, e ainda para discussão a respeito das exigências feitas aos municípios pelas políticas federais de educação.

O PME é um documento recentemente exigido aos municípios, considerado mais um instrumento que alinha as ações de educação entre os entes. Assim, ele deve ser construído em consonância tanto com o Plano Estadual quanto com o Plano Nacional de Educação. É composto por metas e ações estratégicas a serem cumpridas no período dez anos.

Em Castanhal, o PME foi publicado em 2011 e já passou por três modificações, em 2012, 2013 e a mais recentemente em 2015. Observa-se que, não obstante ter sido bem construído, o plano não deixou claro quais indicadores podem auxiliar no monitoramento das metas ali descritas. Apesar de prever a criação de um sistema que reúna as informações sobre as condições de oferta da educação no município, ainda não se tem conhecimento sobre a implantação do mesmo.

No que se refere aos resultados do IDEB em relação ao ensino fundamental, tem-se que nos anos iniciais da rede municipal de ensino houve um crescimento expressivo do índice

---

<sup>1</sup> É a organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia do município, na área da educação. É composto por elementos como: instituições públicas municipais de educação básica; instituições privadas de educação infantil; secretaria municipal da educação; conselho municipal de educação (CME), e demais conselhos, quando couber (PEREIRA, 2014).

comparando a avaliação de 2011 e a de 2015. Os números passaram de 3,9 para 4,6. Já os anos finais do ensino fundamental a média da cidade se manteve entre 3,7 e 3,8 nas três últimas avaliações. Os fatores que geram essas disparidades entre as fases do ensino fundamental podem ser diversos e carecem de estudos que os debatam.

A qualidade da educação e todos os aspectos que ela envolve têm sido uma problemática colocada em relevo não só pela esfera federal, como também pelos municípios. Tal relevância tem sido observada pelas últimas iniciativas da cidade em construir, por exemplo, o seu Projeto Político Pedagógico de Castanhal (PPP), lançado em 2015. Nele, foram definidos objetivos, metas e ainda a visão de educação a ser adotada de modo unificado pelas escolas do município.

Disso, depreende-se que os aspectos culturais, econômicos e sociais do município se constituem no cenário da presente dissertação. Eles reforçam a importância de se considerar o contexto quando se pretende compreender um fenômeno. Ao intentar compreender como se apresenta a governança das escolas e qual a relação das estruturas que a definem com a qualidade da educação, com esta obra se pretende contribuir para a melhoria dos processos diretamente promotores dessa qualidade.

## **1.4 Metodologia**

Nesta seção, será apresentado o método utilizado na pesquisa, os procedimentos para coleta de dados, a área de estudo, bem como os critérios para a seleção das escolas públicas municipais estudadas. Será apresentada também a metodologia que foi adotada para a identificação da estrutura para as escolas de Castanhal em geral, e ainda, a encontrada para três delas, com o intuito de compreender como elas resultam na sua governança. Desse modo, se expressará a sistematização teórica e lógica dos métodos empregados para que se atinjam os objetivos.

### **1.4.1 Método**

Os caminhos para o alcance dos objetivos de uma pesquisa precisam estar devidamente delineados, isso para que se garantam a sua fidedignidade e confiabilidade. Nestes termos, na pesquisa para esta dissertação, trabalhou-se com uma abordagem qualitativa, de natureza básica e que possui um objetivo descritivo. Em relação aos

procedimentos técnicos usados para a coleta de dados, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de caso.

Conforme expressa Minayo (2001), a pesquisa qualitativa centra-se em como se dão as interações, fenômenos e processos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Nessa perspectiva, a pesquisa se preocupa com o aprofundamento da compreensão e explicação da dinâmica das organizações em questão para produzir ou sistematizar informações sobre elas. Os motivos que levam à realização de uma pesquisa de abordagem qualitativa estão ligados ao interesse pelas experiências, interações e documentos em seu contexto original, o que se coaduna com o pensamento de Kerlinger (1980).

Ao se debruçar sobre a realidade, sem, no entanto, fazer interferências, visou-se descrever as características do local de estudo e estabelecer relações entre elas e os demais dados. Nesse sentido, no que concerne aos objetivos, essa pesquisa é descritiva. A valorização desse tipo de pesquisa, segundo Richardson et al. (1989), está baseada na premissa que os problemas podem ser resolvidos e as práticas podem ser melhoradas por meio de descrição e análise de observações objetivas e diretas.

Para Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica se refere ao contato do pesquisador com a parte maior possível do material já escrito sobre o assunto da pesquisa. O intuito é de contribuir com o conhecimento ou explicação do problema e objeto de investigação. Nesse caso, debate-se a teoria que envolve o assunto da governança, situando-a no contexto público, assim como as discussões acerca da política educacional para a gestão escolar e a qualidade da educação.

O uso de documentos e materiais que não receberam tratamento analítico define a pesquisa documental (GIL, 2008). Esse procedimento segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica, no entanto, abrange fontes diversificadas. Assim, leis, planos, relatórios oficiais e manuais foram consultados para auxiliar na compreensão da estrutura esperada para as escolas de Castanhal.

No que se refere ao estudo de caso, este é recomendado por Yin (2005), quando se apresenta uma questão “como” ou “por quê” sobre um conjunto de acontecimentos contemporâneos sobre os quais o investigador possui pouco ou nenhum controle. Na pesquisa em questão, tal procedimento se aplica à apreensão do como se estabelece a dinâmica de três instituições de ensino. Por dar-se com base em informações disponíveis, segundo Prodanov e Freitas (2013), a amostra se caracteriza por ser não probabilística e intencional.

No estudo de caso adotaram-se também técnicas de entrevista, observação e de aplicação de questionário. A primeira é voltada para interação social e estabelecimento de uma modalidade de diálogo assimétrico, na qual o entrevistador direciona o assunto a ser abordado pelo entrevistado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). A segunda ainda segundo esses autores – serve para apreensão de determinados aspectos da realidade por meio do uso dos sentidos, ou seja, o pesquisador irá ver, ouvir e examinar os fatos e os fenômenos–que pretende investigar.

O questionário foi outro instrumento utilizado. De acordo com Freitas (2000), esse instrumento funciona como um captador, fabricado a partir de teorias, conceitos e hipótese, com intuito de ajustar a realidade ao que já se sabe. Do tipo misto, o questionário direciona o respondente para que dê sua opinião sobre determinado assunto. Para captar dados mais espontâneos, foi dada a possibilidade de inserir respostas para além daquelas oferecidas pela pesquisadora.

A opção pelo questionário se deu pela dificuldade encontrada em realizar entrevistas com os gestores, seja pela disponibilidade de tempo, seja pela demanda da escola, intensa e constante. O direcionamento desse instrumento apenas à gestão da escola se deu com base na teoria, a qual aponta a administração superior como fundamental na liderança do sistema de governança. Além disso, têm-se a limitação de tempo e de recursos da pesquisadora.

Os resultados expressam o compromisso formal das instâncias do sistema de educação do município e a estrutura definidora de governança das escolas selecionadas. Isso se deu a partir da disposição das relações entre os atores, com ênfase no modo como o poder é distribuído entre eles. Assim, pôde-se compreender as condições que as estruturas oferecem para a consecução dos objetivos organizacionais e alcance da qualidade da educação.

#### 1.4.2 Escolas de estudo

##### 1.4.2.1 Critérios de seleção

A escolha das escolas a serem estudadas, dentre o universo de sete escolas que ofertam os anos finais do ensino fundamental na cidade de Castanhal, considerou os dados das três últimas avaliações divulgadas pelo INEP. Apesar do número pequeno de escolas, as que foram selecionadas para a realização da pesquisa apresentam variações significativas.

Assim, identificou-se aquela que conseguiu atingir a meta do IDEB em todas elas, chamada de escola A; aquela que manteve os índices praticamente os mesmos, escola B; e,

por fim, aquela que não conseguiu atingir a meta em nenhuma das avaliações, a escola C. Desse modo, procurou-se incluir na amostra uma representação dos elementos diferenciados que compõem a população.

#### 1.4.3 Características das escolas

Com base em dados fornecidos pelos indicadores da educação do INEP e nas respostas dos questionários, tem-se que:

**Quadro 1** - Características das escolas selecionadas para a pesquisa.

| Informações  | Escola A            | Escola B      | Escola C             |
|--|---------------------|---------------|----------------------|
| Nº de total alunos matriculados em 2017                        | 1269                | 1010          | 836                  |
| Data de fundação   | 05 de abril de 1992 | Julho de 1975 | 2 de outubro de 1990 |
| Nº de turmas para os anos finais do ensino fundamental em 2017 | 11                  | 16            | 24                   |
| Nível de complexidade da gestão <sup>2</sup>                   | 6                   | 6             | 3                    |
| Docentes com formação em nível superior                        | 100%                | 100%          | 97,3%                |
| Indicador de regularidade docente <sup>3</sup>                 | 3,1                 | 3,7           | 4,2                  |

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em INEP (2014).

#### 1.4.4 Metodologia de identificação da estrutura definidora de governança para as escolas de Castanhal

A pesquisa de campo iniciou-se com a entrevista feita com o secretário municipal de educação de Castanhal. Seu intuito foi o de obter informações sobre o sistema público de educação da cidade, além da indicação dos documentos que o formalizam. O tipo de entrevista foi a semiestruturada, isto é, baseou-se em um roteiro de perguntas para garantir

<sup>2</sup> O nível de complexidade da gestão vai de 1 a 6 em ordem de menor para maior complexidade de gestão. Nível 1: Porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada; Nível 2: Porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada; Nível 3: Porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada; Nível 4: Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino Médio/profissional ou a EJA como etapa mais elevada; Nível 5: Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada; Nível 6: Porte superior a 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada (INEP, 2014).

<sup>3</sup> O indicador de regularidade docente vai de 0 a 5, quanto mais próximo de 0, mais irregular é o docente, e quanto mais próximo de 5, o contrário. O indicador reflete a pontuação por presença e regularidade do docente na escola por ano de atuação (INEP, 2015).

que todos os tópicos de interesse fossem abordados (Apêndice A). O conteúdo dado por dessa primeira etapa (Apêndice B) da pesquisa foi selecionado e incorporado às análises das etapas seguintes.

A partir dos documentos indicados pelo secretário, a saber: “regimento” e “portaria de lotação”, procedeu-se a pesquisa documental. Delas, foram extraídas informações sobre as escolas do município, em específico a respeito de como é composta e como funciona a dinâmica de sua estrutura organizacional. Sob a perspectiva dos processos de interação e de tomada de decisão entre os grupos de atores, obteve-se para além da estrutura organizacional, os componentes da estrutura definidora de governança.

Para identificar essa estrutura, utilizou-se como parâmetro a metodologia de Hufty (2010; 2008) a respeito da Estrutura Analítica de Governança (EAG). Foram excluídos da análise os componentes “problemas”, “processos” e “normas”, devido à complexidade que eles assumem dentro do contexto de instituições públicas, o que tornou temporal e operacionalmente inviável sua análise nesta etapa da pesquisa. Ademais, os componentes utilizados “atores” (a) e “pontos nodais” (pn) foram considerados como os pontos-chave da EAG de Hufty (2008).

A metodologia de EAG refere-se à distribuição do poder na organização. Para tanto, foram identificados os papéis que os atores assumem, relacionando-os: às categorias estratégico, relevante e secundário; às transações que se estabelecem entre os atores, nominando-as de diretivas, negociais e de reciprocidade; e, por fim, aos espaços onde o poder é compartilhado, chamados de pontos nodais. Entende-se, a partir de

Hufty (2010), que essa configuração fornece o formato relacional das estruturas capazes de gerar a governança e transformar marcos conceituais em observações empíricas (HUFTY, 2010).

No que se refere à classificação “atores”, estes foram relacionados às instâncias administrativas e pedagógicas das escolas de Castanhal, considerando que cada uma delas abrange um grupo de atores. Desse modo, as instâncias foram elencadas e, posteriormente, seus atores foram caracterizados de acordo com sua (s): responsabilidades (resp), categoria (categ), modo de acesso ao cargo (carg), tipo de transação realizada (trans), bem como os outros atores com quais ele interage (inter). Nessa etapa, não foram elencadas as transações do tipo de reciprocidade, pois levam em conta relações informais.

Para cada uma das instâncias identificadas, foram respondidas duas perguntas, com base no modelo proposto por Hufty (2010), quais sejam: Qual é a sua principal contribuição

para a implementação das políticas de educação? Quais contribuições essas instâncias podem dar para os pesquisadores das políticas de educação? As perguntas foram direcionadas aos documentos, em específico ao regimento.

Os “pontos nodais” são representados pelos espaços com capacidade para influenciar as regulações e decisões das políticas de educação dentro da organização. Eles foram identificados tanto na análise documental quanto no conteúdo obtido pela entrevista do secretário municipal de educação.

A discussão identificou e descreveu cada componente proposto, que foram caracterizados conforme interpretação da leitura do regimento e da portaria de lotação. A partir disso, foi possível dispor em um esquema a estrutura que demonstra essa caracterização, o que permite responder ao primeiro objetivo específico.

#### 1.4.5 Metodologia de identificação da estrutura definidora de governança das escolas selecionadas

Diante da estrutura dada pelos documentos oficiais e com base na literatura, sistematizaram-se as informações relevantes a serem elencadas para a observação do tipo sistemática. Nessa segunda etapa, buscou-se entrar em contato com a realidade vivenciada nas escolas em questão. Identificou-se como as instâncias estão dispostas na estrutura física, de maneira prática e enquanto correspondente à realidade, o que permitiu apenas visualizar a localização e proximidade entre elas.

O conteúdo obtido com essa observação levou – juntamente com aquele da primeira etapa – à elaboração de um questionário misto, com possibilidade de respostas do tipo binárias e com questões abertas (Apêndice C). Esse instrumento foi direcionado aos gestores de cada uma das escolas selecionadas. Objetivou-se com sua aplicação, o delineamento, a partir do ponto de vista deles, dos elementos interacionais que formam as três estruturas definidoras de governança. Com esses procedimentos, obteve-se a caracterização dos atores (a) e dos pontos nodais (pn) relativos à realidade de cada escola.

Além disso, questionou-se a concordância, ou não, em relação à adoção dos princípios da governança (BRASIL, 2014; IFAC, 2003). A percepção dos gestores sobre o modo de governança (BÁSCOLO; YAVICH, 2010), que pode ser burocrático, de incentivos ou cooperativo. E ainda, permitiu-se a citação das principais dificuldades para o exercício das funções de gestor da escola. Com isso, essa etapa respondeu ao segundo objetivo específico.

#### 1.4.6 Metodologia para apontar as particularidades das estruturas e confrontá-las com o desempenho das escolas no IDEB

Diante do desenho de cada uma das estruturas definidoras de governança, realizaram-se comparações descritivas, tendo como base as classificações anteriores que caracterizam os atores, pontos nodais, princípios, modos de governança, além dos demais dados obtidos nas etapas anteriores. Com isso, buscou-se identificar e analisar as particularidades, as similaridades e as diferenças entre as organizações. Ao lidar com essa “[...] variedade completa de provas – documentos, artefatos, entrevistas e observações [...]” (YIN, 1994, p. 18), esse procedimento pode ser definido como triangulação das fontes dos dados e de referenciais teóricos.

Por envolver casos múltiplos, este estudo é definido, conforme Yin (2010), como múltiplo holístico, pois contempla uma análise da natureza global e de três organizações escolares. Os casos escolhidos foram contrastantes; acredita-se que esse tipo fornece uma riqueza e melhor cruzamento de dados. A teoria de governança sustentadora deste estudo, é em si, de natureza holística.

Um estudo de caso é um inquérito empírico que investiga um fenômeno contemporâneo, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claras evidentemente (YIN, 2010). Deste modo, adota-se como estratégia a investigação compreensiva. Ela visa relacionar os elementos da estrutura definidora da governança entre si e com a qualidade da educação, a qual foi realizada a partir da explicação dos elos causais entre tais questões, quando foi possível.

A compreensão de parte da realidade escolar que diz respeito à governança e a alguns aspectos da gestão, permitiu inferir quais elementos dessa realidade podem representar fragilidades e potencialidades frente ao desempenho da política de educação representado pelo IDEB. Tais análises atenderam ao terceiro objetivo específico desta pesquisa.

## 2 ORIGEM DA GOVERNANÇA

O conceito de governança trata sobre as maneiras como a sociedade, o governo e as organizações são liderados e gerenciados. Por ser aplicável em vários contextos, o termo pode ser usado a partir de diferentes perspectivas, a depender do aspecto de análise. Entre as definições mais conhecidas, estão aquelas relacionadas à governança corporativa e pública.

Conforme discutem Andrade e Rossetti (2012), governança corporativa nasceu na iniciativa privada, e diz respeito a um conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que regem o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas. Esses mecanismos têm como objetivo atender e equilibrar os propósitos das partes interessadas (investidores, acionistas, fornecedores etc.). Sua contribuição está diretamente relacionada à perenidade da organização.

A Governança pública possui os mesmos preceitos da governança corporativa, diferindo apenas quanto aos atores envolvidos (cidadãos, governantes, gestores). Outra particularidade é, quando aplicada a esse contexto, de acordo com Kissler e Heidemann (2006), que sua orientação volta-se para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a governança pública objetiva a prevalência do bem da coletividade.

De acordo com Edwards et al. (2012), no cenário público têm-se os diferentes níveis de concepção de governança. São eles: sociedade (macro), governo (meso) e organização (micro). Esses níveis são complementares, o que significa que, na perspectiva de Santos; Pinheiro; Queiroz (2014), para ocorrer um processo adequado de elaboração de políticas públicas (macro) é fundamental que governo (meso) e organizações públicas (micro) atuem de acordo com os princípios de governança.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também destaca perspectivas interdependentes de observação nesse mesmo setor, são elas: 1) sociedade e Estado; 2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; 3) órgãos e entidades; e 4) atividades intraorganizacionais (BRASIL, 2014). Entende-se ser possível estabelecer uma correspondência entre o nível macro e a primeira perspectiva de observação, entre o nível meso e a segunda e terceira, e, por fim, entre o nível micro e a quarta perspectiva de observação.

Essas classificações ajudam a localizar o nível de análise da governança que, neste caso, deram maior ênfase à perspectiva micro. Por isso e para atender o objetivo deste trabalho, optou-se pelo aprofundamento do conceito, primeiramente com a definição de

governança corporativa, posto que é contexto das organizações privadas que são estabelecidos os modelos e princípios que baseiam os seus desdobramentos. Nesse sentido, se irão debater alguns estudos como de Dami et al.(2006), Enciso e Martins (2016), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) e de Zorzal (2015).

Posteriormente, serão realizadas descrições teóricas acerca da governança pública e da estrutura de governança. Isso a partir de Ckagnazaroff (2009), Edwards et al. (2012), Gonçalves (2005), Hufty (2010; 2008), Kissler e Heidemann (2006), Matias-Pereira (2010). Desse modo, num terceiro momento, serão abordadas as conceituações necessárias à discussão acerca das políticas, gestão e qualidade da educação. Nesta perspectiva trabalhou-se com autores como Gadotti (2013; 2000), Oliveira; Dourado; Santos (2007), Soares e Xavier (2013), dentre outros.

## **2.1 Origem da Governança Corporativa**

Governança surge, no contexto das organizações privadas, na tentativa de expressar a complexidade que as relações de poder foram adquirindo dentro delas. A diversificação de atividades e operações em uma empresa a levaram a expandir-se para além do controle do proprietário ou pequeno grupo de proprietários. Tal configuração teve seu início na década de 1930, segundo Zorzal (2015), quando o processo de dispersão do capital das empresas e a separação entre a propriedade e a gestão levaram a delegação de poder ou competência a um administrador.

Nesse contexto, novos atores passaram a dividir o espaço das organizações e dessas novas relações emergiram conflitos de interesse, objeto de estudo da Teoria da Agência ou Teoria do Agente-principal de Jensen e Meckling (1976). Em síntese, a teoria discute a existência de dois papéis dentro de uma organização: o do ‘principal’, detentor do capital, que contrata o ‘agente’, para o qual são delegadas funções gerenciais e cuja tarefa é de maximizar os resultados.

Ao renunciar a gestão de seu patrimônio, segundo Enciso e Martins (2016), o ‘principal’ deposita no ‘agente’ a expectativa de empreendimento de esforços para o atendimento dos seus interesses. No entanto, percebe-se uma tendência entre os ‘agentes’ de agir pelo seu próprio interesse e não somente em atendimento aos interesses do ‘principal’, conforme explica Álvares (2008). A assimetria de informações, a racionalidade limitada e o oportunismo que favoreciam o descumprimento do contrato inicialmente estabelecido entre esses atores levam a problemas de colaboração.

De acordo com Zorzal (2015), para limitar essas divergências de interesses, alinhando-os, e garantir que a organização e o ‘principal’ lograssem seus objetivos, fora sugerida a implantação de mecanismos como monitoramento, controle e ampla divulgação das informações. Tudo isso representa um conjunto de práticas que podem ser entendidas como governança. Mais especificamente chamada de Governança Corporativa, esta nasce no contexto das corporações.

Esta modalidade de governança representa, portanto, um “[...] conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência” (MARQUES, 2007, p. 13). Isto é, busca regular a difusão do poder e definir com clareza os objetivos e as estruturas organizacionais. A teoria da agência – retomando Enciso e Martins (2016) – tem como foco o contrato que orienta o relacionamento entre o ‘agente’ e o ‘principal’ e objetiva encontrar maneiras eficientes de gerenciá-lo, problemática que contribui para aprofundar as ações que fazem parte do exercício da governança.

A respeito disso, existem teóricos que chamam a atenção para os limites que devem ser estabelecidos quando se faz uma relação entre a teoria da agência e a governança corporativa (ÁLVARES, 2008). Tais teóricos argumentam que a governança corporativa ultrapassa a ação racional instrumental. Essa modalidade de governança envolve relações interpessoais e políticas que não se reduzem ao conceito de contrato pessoal, além de serem regidas por uma série de bons princípios.

Não obstante a essas ressalvas, entende-se que a aproximação entre a teoria e o conceito revela um interesse comum em alcançar um sistema mais equilibrado de decisões, capaz de contribuir para a longevidade das organizações. Tal orientação se deu com mais intensidade, segundo Dami et al. (2006), nas últimas décadas do século XX, momento no qual se aprofunda o debate sobre a gestão. Esse debate contrapôs aquilo que preconizava o século anterior, segundo Álvares (2008), caracterizado pelo empreendedorismo; o atual, por sua vez, anuncia preponderância da governança corporativa.

Dessa maneira, o movimento de governança corporativa, apesar da dificuldade de se precisar o momento de seu começo, ganhou destaque entre as décadas de 1970 e 1980. Neste momento, como explicam Enciso e Martins (2016), houve a influência dos escândalos contábeis ocorridos nos Estados Unidos, colapsos corporativos e excessos cometidos pelos conselhos de algumas empresas em vários outros países. Após, espalhou-se pela Inglaterra e, posteriormente por toda Europa, chegando ao Brasil já na década de 1990.

Segundo Dalmácio (2009), a governança surge como um instrumento para aumentar a credibilidade dos investidores e dar a eles maior controle e monitoramento das ações dos gestores. A intenção provocou, de fato, efeito positivo. Pois, segundo o referido autor, as pesquisas sobre o resultado da adoção de práticas revelam a sua contribuição direta para o desempenho e valor de mercado das empresas.

No Brasil, o cenário econômico até os anos de 1990 era caracterizado por uma política intervencionista do Estado, em que menos de 10% dos investimentos das empresas eram financiados pelo mercado de capitais. Dalmácio (2009) informa que era o governo a principal fonte de capital. A partir de então, intensificou-se o movimento de privatizações e de fusão e incorporação de empresas, no intuito de estimular o mercado.

De acordo com Borges e Serrão (2005), o controle das empresas deixou de ser majoritariamente familiar e estatal para tornar-se compartilhado. Tal fenômeno anunciou o surgimento no mundo de organismos que buscassem discutir a governança corporativa. Exemplos nesta direção são: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a *International Federation of Accountants* (IFAC) e o Banco Mundial.

No Brasil, algumas instituições como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) procuram estimular as práticas de governança corporativa. Assim:

Governança Corporativa é o sistema que assegura aos sócios-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 assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*). No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedade e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a globalização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão (IBGC, 2015).

A definição acima descrita tem como base uma visão contratualista das organizações, priorizando o modelo *shareholder*, ou seja, prioriza a figura dos seus sócios. E ressalta-se que, segundo Fontes (2003), para elaboração das estratégias da organização há de se considerar as influências e limitações não só internas, como também externas. Essa afirmação faz parte de um dos eixos de modelo de governança apresentados pelo autor.

Destaca-se que, com base nas discussões de Fontes (2003) e Silva (2005), no âmbito empresarial dois são os eixos paradigmáticos no quais estão dispostos os modelos de governança: o anglo-saxão e o nipo - germânico. Em relação ao primeiro, prevalente nos EUA e Reino Unido, é dado destaque para a consolidação do controle do proprietário e para a

seleção de estratégias a serem empreendidas. Já no segundo eixo, que predomina no Japão, Alemanha e na maioria dos países da Europa Continental, amplia-se a relação principal-agente, ao considerar a influência e importância de outros atores (*stakeholders*), e admite-se o esforço em equilibrar o poder entre multi-principal-agente.

Sob a segunda perspectiva, a governança corporativa estaria relacionada à gestão de uma organização, sua relação com os acionistas e demais partes interessadas: clientes, funcionários, fornecedores, comunidade, entre outros (BORGES; SERRÃO, 2005). Houve, portanto, uma evolução das relações entre empresa e sociedade, que incorporou exigências novas que vão além do lucro, conforme defendem Andrade e Rossetti (2012), o que ampliou o escopo da boa governança.

A consideração do modelo nipo-germânico em detrimento do anglo-saxônico, que passou a ser questionado no final da década de 1980, foi atribuída, segundo Silva (2005), à crescente perda de competitividade das empresas americanas frente às japonesas. Os dois modelos, no entanto, sofreram várias evoluções, de modo que não se encontram em sua configuração “pura”. Diante disso, Borges e Serrão (2005) orientam que eles servem atualmente apenas como referência analítica.

A preocupação com o impacto da empresa sobre a vida de diversos públicos que ela envolve começa a emergir, de acordo com Berdardi (2008), como marca da *performance* corporativa. Esse processo está estritamente vinculado à conduta dos seus atores. Entretanto, não a nível individual, como bem ressalta o referido autor, mas a nível coletivo.

No Brasil, a referência nessa temática é o já mencionado Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que publicou em 1999, pela primeira vez, o seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. Nele estão dispostos, entre outros, os princípios básicos de boa governança, que são: ‘transparência’, ‘equidade’, ‘prestação de contas’ (*accountability*) e ‘responsabilidade corporativa’. O documento não tem um caráter impositivo e permite que cada organização o adapte à sua realidade.

Cada um dos princípios oferece uma via para aprimorar a relação entre os integrantes de um sistema de governança, conforme expressa o IBGC (2015). O primeiro deles, da ‘transparência’, consiste na disponibilização de toda informação que for de interesse dos envolvidos. A ‘equidade’ caracteriza-se pelo tratamento isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), considerando seus direitos, deveres, necessidades e expectativas.

A ‘prestação de contas’ (*accountability*) se refere ao ato de prestar contas de modo claro, compreensível e tempestivo. E, a ‘responsabilidade corporativa’ defende que os agentes de governança devem zelar pela perenidade e sustentabilidade da empresa e incorporar questões de ordem social e ambiental. Todos esses são princípios que se expressam por meio de comportamentos e estruturas que deem condições a eles.

Tendo passado por diversas edições, o código do IBGC, em sua última versão do ano de 2015, deu destaque para as partes interessadas (*stakeholders*) e explicitou a imprescindibilidade da ética nos negócios. Essa última é defendida como elemento central no processo de tomada de decisão. Ao ser incorporada, a ética representará uma deliberação capaz de absorver tanto a identidade da organização quanto os impactos das decisões sobre o conjunto de partes interessadas: sociedade e meio ambiente.

Corroborando com essa perspectiva a definição utilizada por Graaf e Herkströter (2007), que indica que a estrutura da governança é o resultado das características da empresa, sua identidade e suas demandas, impostas pelos *stakeholders* e pela lei e os regulamentos impostos pelas autoridades. Andrade e Rosseti (2012) adicionam que, partindo de um modelo de gestão que define sua abrangência, a governança corporativa é um conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas.

A distribuição do poder na organização inclui para além das empresas mercantilistas, de acordo com Fontes (2003), também as sem fins lucrativos, comunitárias e estatais. Uma das questões, segundo o autor, é “Como as diversas forças se articulam no controle e que consequências isso traz para as estratégias e práticas organizacionais?” (FONTES, 2003, p. 2). A reflexão pontua a necessidade de compreender a existência de dois movimentos dentro de uma organização: o da inter-relação entre os atores que as estão determinando; e, em como o resultado disso influencia no ambiente organizacional.

Essa articulação configura a estrutura definidora da governança de qualquer entidade, inclusive pública, que apesar de operar em um contexto diferente, possui em comum com o setor privado, a natureza de seus desafios de gestão. Por fim, entende-se que a governança corporativa nada mais é que, um somatório de práticas que auxiliam a gestão organizacional das empresas, garantindo os direitos de todas as partes interessadas. Seu objetivo, segundo Silveira (2002), é a otimização do desempenho do empreendimento e o seu valor de mercado, a fim de promover nestas organizações um desempenho melhor que as demais.

## 2.2 Origem da Governança pública

Ao acompanhar as inovações e exigências presentes no setor privado, também o setor público se viu diante da importância de garantir o equilíbrio de poder entre os envolvidos em uma organização. Matias-Pereira (2010a) afirma que a governança no contexto público possui origem, princípios e estrutura bem parecidos com os do setor privado. Sob o primeiro aspecto, pode-se entender, de maneira análoga, que a relação entre o gestor e o cidadão, assim como a que existe entre o administrador e o acionista, é caracterizada como uma relação de agência.

A transposição da teoria do ‘agente-principal’ para o setor público é discutida por Andrade e Rosetti (2012), os quais apresentam o cidadão como os contribuintes que destinam seus recursos para o Estado, no intuito de receber dele bens e serviços que atendam ao interesse público. No entanto, também entre esses atores pode haver conflitos de interesses. Enquanto, de um lado, os cidadãos esperam a prestação de serviços de excelência, com qualidade, produtividade, conformidade e transparência absolutas, de outro, os gestores, aos quais o poder foi delegado pelos governantes, muitas vezes agem em prol de projetos particulares e da visibilidade política.

É relevante a influência do pressuposto comportamental nas organizações que, independentemente de serem públicas ou privadas, possuem agentes oportunistas. Além disso, a assimetria no acesso à informação dificulta a aferição por parte do cidadão do adequado uso do recurso público pelo gestor. Quanto ao meio de delegação de poder, apesar de os cidadãos deterem a soberania, compete aos gestores decidirem as regras que os governados devem seguir, o que representa a função de coerção do Estado.

Fiscalizar e controlar as ações dos gestores para mitigar esses conflitos, comumente não é uma tarefa fácil. No entanto, essas práticas foram estimuladas pelo avanço tecnológico e globalização que trouxeram consigo o movimento de democratização. A adoção de princípios da administração burocrática foram os primeiros caminhos adotados para trazer à gestão pública a impessoalidade, avaliação baseada em critérios objetivos e profissionalização.

A partir desse movimento, se tornou evidente a urgência de modernização das instituições públicas. Surgiram exigências como agilidade, eficácia na implementação de políticas públicas e sustentabilidade dos processos organizacionais. Esse cenário novo levou a reformas administrativas diversas.

No Brasil, a reforma do Estado foi iniciada em 1995, diante de um diagnóstico de crise fiscal, crise do modelo de intervenção e crise do modelo gerencial, que ainda comportava a administração burocrática, considerada obsoleta pelo seu caráter formalista e hierarquizado,

conforme explica Angelis (2015). Admite-se a presença de fatores tanto exógenos quanto endógenos nesse processo. Para Santos (2001), os primeiros se referem à crise do petróleo e da dívida externa, que impuseram ajustes como novos padrões de relações econômico-financeiras, e os segundos ao esgotamento do modelo desenvolvimentista, gerando a exigência de uma nova ordem político-institucional.

Conforme expressa Diniz (1996), havia um descompasso entre o Estado e a sociedade:

O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade (DINIZ, 1996, p. 7).

A insatisfação da sociedade redonda da qualidade dos serviços ofertados, o que afeta a crença na capacidade unilateral de gestão do Estado. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) defende que o governo brasileiro não demanda “governabilidade”, ou seja, poder para governar, visto que possui legitimidade democrática e apoio da sociedade civil. O Plano encara, entretanto, este problema de governança, dado que sua capacidade de implementar políticas é limitada, pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

A proposta de novo modelo de Estado, segundo Ckagnazaroff (2009), está orientada para a redefinição das relações de poder e redesenho das estruturas. Tal perspectiva geraria mudanças em relação ao tipo de articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais. Percebe-se que a preocupação se volta para a capacidade de governo do Estado, visto que as dimensões de comando, coordenação e articulação de políticas públicas são consideradas aspectos relevantes para o funcionamento de arranjos de governança. Adiciona-se a ela a ideia de aprofundamento da democratização da administração pública, o que versa sobre o seu método de interação com a sociedade civil.

Assim, o momento refere-se a uma transição do papel do Estado, o qual, de acordo Kissler e Heidmann (2006): a) deixa de ser produtor do bem público para garantir a produção do bem público; b) passa de um Estado ativo para um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; c) substitui sua ação como dirigente ou gestor por ações cooperativas, ou seja, realizadas em conjunto com outros atores. A governança, expressa a crença de que o Estado depende de outras organizações para assegurar suas intenções, entregar suas políticas e estabelecer um padrão de governo.

A progressiva difusão de poder e autoridade, dada pela reforma para atores não estatais, demandou que o Estado considerasse novos modos de se posicionar. Nesse sentido, Ckagnazaroff (2009) afirma existir uma realidade que não comporta nem a ideia de um Estado que se retira unilateralmente, nem a crença na capacidade de autogoverno de outros atores sociais. A governança pública, portanto, busca equilibrar essas interações organizando as estruturas que emergem delas, com o intuito de promover a satisfação da coletividade.

Nos termos de Gonçalves (2005), não se trata de reduzir ou extinguir o papel do governo, este que, segundo a discussão trazida pelo autor, representa a autoridade formal, dotada de poder para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura, e prover serviços sociais mínimos. Ao invés, governança permite a flexibilidade e descentralização dos atores não estatais. Ao mesmo tempo ela fortalece o Estado, conduzido pelo seu respectivo governo, como ator principal do sistema.

Além da Reforma do Estado em âmbito nacional, o Banco Mundial foi um importante fomentador da discussão sobre governança pública em âmbito global. Esse organismo, na década de 1990, amplia sua concepção quanto ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, conforme discute Santos (2001), ele passa a estimular o redirecionamento das preocupações das organizações de temas econômicos e técnicos para questões relacionadas a interações entre elas, adoção de valores éticos, controle da corrupção, envolvimento dos *stakeholders* e modo de exercício de autoridade.

Borges (2003) ressalta que para realizar a ponderação de diversos interesses, a governança considera o mercado e a sociedade civil como atores capazes de ajudar na descentralização e desburocratização dos serviços do Estado. Ao se diluir as decisões das mãos da Administração, ainda conforme defende Borges (2003), aumenta-se a possibilidade de adequação da oferta de serviços à realidade local. Desse modo, tem como consequência o aumento da eficiência.

Coadunam-se com essa visão as reflexões de Sabel (2004), quando ressalta que arranjos institucionais mais inclusivos oferecem oportunidades para uma pluralidade de atores. Nesse ambiente, os atores poderão usar seus conhecimentos, criatividade e recursos na busca de novas e melhores condições para produzir políticas públicas. Além disso, será possível julgar e rever os processos de implementação de modo a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais às condições locais.

Sob a ótica de um novo modelo organizacional, o modelo de ‘governança pública’ até então discutido, se configura pela parceria entre os cidadãos e organizações (públicas ou

privadas) junto ao setor público. Para Secchi (2009), eles proporcionam o surgimento de modelos horizontais de relacionamento e coordenação. O modelo de governança pública está orientado para o processo participativo e equitativo de elaboração de políticas públicas, definição que corresponde ao nível macro de análise da governança dado por Edwards et al. (2012).

O foco da avaliação também pode se concentrar na atuação do governo, o que inclui as interações entre os diversos níveis governamentais e grupos sociais. Nesse caso, trata-se daquilo que Edwards et al. (2012) denomina de ‘governança do setor público’, nível meso de análise. A partir dessa perspectiva, a capacidade do governo seria analisada não só pelos resultados de suas políticas, mas também pela sistemática como o governo exerce o seu poder, controle, autoridade e gestão.

Esse viés acaba por despertar, dentre outras, a preocupação com questões ligadas ao formato político - institucional dos processos decisórios. As discussões trazidas pelo Banco Mundial perpassam por essas questões, ou seja, a maneira pela qual o processo decisório é articulado entre os interessados na administração de recursos sociais e econômicos (WORLD BANK, 1992). E ainda, quanto é fraca a capacidade do governo de planejar, implementar e controlar políticas e cumprir funções.

Tal conclusão foi expressa no documento chamado *Governance and Development*, produzido pelo World Bank (1992). Nele, são descritas a experiência com diversos bons programas e projetos que o banco ajudou a financiar, mas que não apresentaram o resultado esperado. Esse organismo, portanto, passou a preocupar-se ainda mais com o aumento da efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

A interpretação trazida pela *Australian National Audit Office* (ANAO, 2003) corrobora com essa perspectiva, pois destaca o adequado comportamento organizacional que o governo deve possuir na condução de atividades administrativas típicas de Estado. Sendo assim, a ‘governança do setor público’ refere-se ao funcionamento adequado da estrutura governamental e representa a maneira pela qual as organizações assumem suas responsabilidades e tomam decisões na gestão e execução de seus programas. Isto é, evidencia o papel de direção do governo sobre a sociedade.

### 2.2.1 Governança corporativa pública

Inserido no universo da ‘governança pública’, o estudo da ‘governança do setor público’ pode ser ainda mais detalhado ao se levar em conta a atuação das organizações não só de modo geral, mas em setores de governo. Edwards et al. (2012) sugere este como o *nível* micro de observação, denominando-o de ‘governança corporativa pública’. O enfoque desta última está nas relações e interações (internas e externas) das entidades

Retorna-se à inicial discussão trazida por Matias-Pereira (2010a), afinal, este autor também assume a ideia de ‘governança corporativa pública’, ao abordar os aspectos relativos às semelhanças das estruturas e dos princípios no setor privado e no público. No que se refere às primeiras, assim como na iniciativa privada, são criadas para promover o desempenho organizacional, alinhar ações e trazer mais segurança para os interessados. Quando bem definidas no setor público, essas estruturas, segundo a IFAC (2003), garantem a sustentabilidade e a qualidade dos serviços públicos.

O TCU (BRASIL, 2014) define que os aspectos que refletem a capacidade de uma organização do setor público devem ser adequadamente governados e geridos em prol do interesse da sociedade. Esses aspectos dariam condições mínimas para o exercício da governança e são expressos pelos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Além de identificados, esses elementos precisam ser padronizados e formalizados para tornar mais acessível à sociedade informações sobre desempenho, funções de avaliação e direcionamento de ações das organizações.

A “liderança” se refere um conjunto de práticas de natureza comportamental organizadas em quatro componentes: Pessoas e competências; Princípios e comportamentos; Liderança organizacional; Sistema de governança (BRASIL, 2014). De acordo com a IFAC (2003), os órgãos governamentais das entidades do setor público geralmente são responsáveis por determinar os valores e padrões que servirão para definir a cultura da entidade e governar o comportamento de todos dentro dela. Sendo assim, reforça-se a necessidade de políticas adequadas no que se refere aos processos de seleção, capacitação, divisão de poder, responsabilização, entre outros.

O mecanismo “estratégia” envolve os aspectos relacionados ao alinhamento de ações com as expectativas das diversas partes interessadas, avaliação do ambiente interno e externo, definição e monitoramento de objetivos. Seus componentes são: Relacionamento com partes interessadas; Estratégia organizacional; Alinhamento transorganizacional (BRASIL, 2014). É de suma importância que as organizações tenham suas metas e as medidas que utilizará para o

atingimento delas. Vale ressaltar que o plano de ações precisa considerar as expectativas das diferentes partes interessadas e o alinhamento com os objetivos dos órgãos que tiver relação.

O “controle” diz respeito à importância de se considerar, avaliar e tratar riscos inerentes a processos, o mecanismo é expresso pelos componentes: Gestão de riscos e controle interno; Auditoria Interna; *Accountability* e Transparência. O risco pode ser definido como uma medida de incerteza e compreende os fatores que podem facilitar ou impedir o alcance de objetivos organizacionais. Outro fator que precisa ser monitorado é o cumprimento da legislação e de procedimentos apropriados, de modo que a execução se realize eficiente e eficazmente.

Semelhantemente aos mecanismos propostos pelo TCU, Lewis e Pettersson (2009) discutem sobre as condições para a boa governança em organizações de educação, quais sejam: padrões, incentivos, informações e prestação de contas. O primeiro trata de critérios transparentes para avaliar a política e o desempenho da educação. Incentivos são fatores financeiros, ou não, que motivam um tipo específico de comportamento ou ação, a depender se é positivo ou negativo.

Ao falar de informações, os autores propõem que essas devem ser claras e precisas no momento em que expressarem resultados sobre o desempenho. A condição prestação de contas se refere ao ato de responsabilizar servidores ou prestadores de serviço por processos e resultados e impor sanções. Essas propostas colocam em relevo duas questões: a preocupação em alinhar a conduta dos atores e a importância em divulgar o andamento e os resultados do trabalho da gestão.

O intuito desses mecanismos é garantir que as relações e interações nos órgãos e entre as entidades da administração pública possam conduzir as políticas públicas e prestar serviços de interesse à sociedade com presteza. Lewis e Pettersson (2009) entendem que, quando aplicados numa perspectiva micro de análise de governança, os mecanismos podem promover a eficiência dos serviços, de modo a melhorar o desempenho e, em última instância atingir os objetivos e aumentar a produtividade do trabalho.

O que garante a definição e adequação contínua dessas condições é a adoção, por parte das organizações, dos gestores e demais atores, de princípios que norteiem boas práticas de ‘governança corporativa pública’. “Transparência”, “Integridade” e “*Accountability*” são princípios básicos propostos pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2003). O TCU (BRASIL, 2014) destaca, além desses: “Legitimidade”, “Equidade”, “Responsabilidade”, “Eficiência” e “Probidade”.

**Quadro 2** - Princípios de governança corporativa pública.

| <b>Princípio</b>      | <b>Característica</b>   |
|-----------------------|---|
| Legitimidade          | Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Orientada para o alcance do atendimento ao interesse público e bem comum. |
| Equidade              | Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais.  |
| Responsabilidade      | Zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.  |
| Eficiência            | É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível.   |
| Probidade             | Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.  |
| Transparência         | Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações precisam ser divulgadas de forma efetiva e oportuna.   |
| <i>Accountability</i> | Obrigação que têm as pessoas ou organizações públicas de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Processo pelo qual se responde pelas decisões e ações adotadas.                       |
| Integridade           | Baseia-se na honestidade, na objetividade e em altos padrões de probidade na administração dos recursos públicos e na gestão dos assuntos de uma entidade. Reflete-se tanto nos procedimentos de tomada de decisão da entidade quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.          |

**Fonte:** Elaborado com base em Brasil (2014) e IFAC (2003).

Apesar de esses princípios serem semelhantes àqueles adotados pelo setor privado, a função daquilo que constitui a boa governança nas organizações públicas requer o atendimento permanente do interesse público. Para tanto, de acordo com a United Nations (2007), dois elementos precisam ser reforçados: a) Forte compromisso com os valores éticos, com o Estado de direito; b) Abertura e envolvimento das partes interessadas.

Graham; Amos; Plumtre (2003) ressaltam que os princípios se sobrepõem não são absolutos e podem conflitar entre si, o que exige equilíbrio no julgamento de sua aplicação. O contexto social (história, cultura e tecnologia) é um fator primordial na determinação de como esses princípios se desenvolvem na prática. Eles são ainda, tanto sobre os fins quanto sobre os meios, ou seja, sobre os resultados do poder, bem como sobre a maneira como ele é exercido.

Ademais, a evolução dos princípios, conforme Marques (2007), incorporou diversas questões. Dentre elas, métodos alternativos de solução de conflitos, responsabilidade social,

políticas de *e-governance* e também aquelas relacionadas ao meio ambiente. Para Peters (2012), todo esse movimento de aperfeiçoamento é requerido para dar visibilidade à capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente na resolução de problemas públicos.

O nível de análise, os mecanismos e os princípios que se referem a governança demonstram a complexidade que esse conceito carrega. Ela representa uma estrutura ou ordem que não pode ser externamente imposta, mas que, segundo Kooiman (2003), é resultado da interação de uma multiplicidade de atores que se influenciam mutuamente. Essa nova configuração da administração, com enfoque nas redes de organização ou atores sociais mais autônomos e regulados, favorece a participação e, conseqüentemente promove o compartilhamento sobre a responsabilidade de atuação da gestão pública.

### **2.3 Estrutura de Governança**

De acordo com seus objetivos e ramo de atuação, as organizações adotam um modo de distribuição de autoridade, de especificação de atividades e de delineamento de sistemas de comunicação. Essa definição resultará, conforme Calia e Guerrini (2006), na estrutura organizacional. Representada comumente por um organograma que mostra as inter-relações entre os vários setores e funções de uma organização, a estrutura organizacional de uma escola, por exemplo, está geralmente prevista, de acordo com Libâneo (2001), em um regimento escolar ou legislação específica do estado ou município.

O sentido desta estrutura, ainda segundo Libâneo (2001) é o de ordenar a disposição das funções que asseguram o funcionamento de um todo, no caso a escola. Uma vez pertencente ao setor público, essa ordenação pode resultar, de acordo com Báscolo e Yavich (2010), em três modos de governança. São eles: o hierárquico ou burocrático, o de incentivos e o cooperativo.

O primeiro modo baseia-se em mecanismos de regulação ancorados em regras e normas burocráticas da organização. O contexto da governança de incentivos tende a orientar os interesses dos indivíduos e grupos, em direção aos objetivos da organização. O modo cooperativo se refere à regulação da ação coletiva mediante a existência de valores e princípios que orientam o comportamento dos atores.

Tradicionalmente, a administração pública convive com estruturas organizacionais predominantemente do tipo burocráticas, com especialização de funções, regras e procedimentos pré-definidos. Com o enfoque da governança, contudo, a esse tipo de estrutura,

requer-se um novo olhar sobre o modo de interação entre os atores, o que envolve, além dos mecanismos do modo burocrático, aqueles relativos ao de incentivos e cooperativo. Vale ressaltar que, para North (1990), quando se trata do ambiente de tarefa no qual as políticas públicas são conduzidas, a visão de mundo e as crenças ideológicas dos indivíduos e do líder são de extrema importância.

Storper e Harrison (1991) fazem uma abordagem interessante a respeito da governança, por meio da análise das hierarquias. Analogamente ao que os autores discutem, pode-se entender que essas hierarquias são formadas dentro das cadeias de processos e de prestação de serviços públicos. Para tanto, são constituídas estruturas de coordenação organizadas a partir das interações que se dão ao longo dessas cadeias. Nesse contexto, se verificam relações verticais e horizontais entre as unidades que resultam na governança.

Nesse sentido, para além da mera disposição das funções, quando o que se observa na estrutura organizacional é o conjunto de processos de interação e de tomada de decisão entre um grupo ou grupos de atores, estando a organização orientada à criação, reforço ou reprodução de normas e instituições sociais, trata-se, de acordo com Hufty (2011), de uma análise da estrutura definidora de governança. Ela se refere, ratificando Mendes (2012) a um arranjo organizativo uni ou pluri-institucional que permite a gestão de todos os componentes desses espaços, de modo a gerar um excedente cooperativo entre os atores em questão.

O desenho de uma organização exerce grande influência sobre o equilíbrio de poder dos seus atores. Lashgari (2004) afirma que governança se refere ao resultado do gerenciamento das relações entre diversas partes interessadas, firmadas mediante acordos contratuais tanto formais quanto informais. O processo de documentação da estrutura que gera a governança em uma organização pode, de acordo com Baret et al. (2013), auxiliar os gestores a estabelecer o equilíbrio de objetivos, a definição de responsabilidades, a alocação adequada de recursos e a criação de soluções.

Apesar de seu intuito ser de aperfeiçoar o atingimento de objetivos, a simples existência de uma estrutura não necessariamente implicará em eficiência. Por isso, ao se definir a estrutura que gera a governança, a organização pode avaliar o seu estado atual e definir o seu estado futuro desejado, bem como os passos para alcançá-lo. Hufty (2010) preconiza que não há um modelo ideal de governança a ser promovido; sendo assim, cada sociedade ou organização desenvolve seus modos de decisão, de resolução de conflitos entre seus membros, regras e instituições.

Para Hufty (2010), se trata, além de conceber uma descrição realista do comportamento humano no seio das organizações, de observar e teorizar os mecanismos concretos que permitem a coordenação entre as unidades de uma organização, mediação de divergências e manutenção da coesão. A descrição das estruturas de governança, conforme Granja (2016), parte do reconhecimento dos mecanismos de cooperação horizontal, vertical, regulação social (hierárquica) e sua influência sobre os atores envolvidos na organização dos processos sociais de produção de bens ou serviços.

De acordo com Flores e Sánchez (2010), existem dois enfoques a respeito da governança: o analítico e o normativo. O primeiro se dá quando existe ênfase na aplicação de instrumentos analíticos e metodológicos para entender os processos de troca e interação entre os atores, a dinâmica dos processos e das regras, formais e informais. Por meio dele a sociedade ou organização implementa suas decisões. Uma segunda perspectiva, ainda segundo Flores e Sánchez (2010), é a normativa, que, ao ser utilizada, faz um juízo de valor acerca das práticas dos atores sociais e das organizações, ou seja, detém-se à avaliação da boa governança.

## **2.4 Estrutura Analítica de Governança**

A Estrutura Analítica de Governança (EAG) proposta por Hufty (2010) se trata de um método analítico. Desse modo, é centrada nos atores e se propõe a uma investigação situacional do poder relativo deles. Ela observa seus comportamentos, interações, recursos disponíveis, sua capacidade de influenciar a natureza da teia de relações, normas e procedimentos, para mobilizá-los de acordo com seus próprios interesses.

Os atores, segundo o Hufty (2010), são indivíduos ou grupos, cuja ação coletiva, acordos ou decisões conduzem à produção de normas, regras do jogo e decisões que orientam seus comportamentos e modificam a ação coletiva. Eles são analisados por meio da construção de um mapa de atores, no qual são caracterizados em função das responsabilidades em relação à implementação das políticas da instituição, do nível de interferência na tomada de decisão, dos espaços formais e informais que ocupam, dos níveis regional, municipal, local, e das modalidades de interação, cooperação e competência.

A metodologia de EAG (HUFTY, 2008) propõe uma classificação entre atores estratégicos, relevantes e secundários. Os primeiros são os indivíduos, organizações ou grupos com recursos de poder suficiente para impedir ou modificar o funcionamento das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos. Os relevantes estão

envolvidos na trama institucional e, em que pese possuam recursos necessários para serem considerados estratégicos, não os mobilizam ou se veem dominados pelo processo. Os secundários não têm poder para determinar as regras do jogo, as normas da organização.

A categorização de interação entre os atores pode ser considerada, de acordo com Hufty (2010), a partir da economia institucional clássica (COMMONS, 1934) e antropologia social (MAUSS, 2002) em três tipos. O primeiro deles é a transação de negociação, na qual o poder é igualmente distribuído. Contudo, a relação de transação depende do poder de convencimento de cada um dos atores.

Na transação diretiva, o poder é desigual, analogamente a uma relação entre patrão-empregado. Nesse segundo tipo, o poder pode ser garantido, ou não, por um terceiro, como por exemplo, uma autoridade política. E ainda, a transação de reciprocidade, que se refere a um sistema de dívida moral e de reciprocidade geradas pela afinidade. Essa última, geralmente é informal e reforça as relações sociais; as redes consistem como um exemplo disso.

Outro componente da EAG proposto por Hufty (2008) são os pontos nodais que correspondem a espaços físicos e virtuais, como mesa de negociação e conselhos, para onde convergem vários processos, atores e normas que produzem efeitos, isoladamente ou não na interação com outros. Constituem interfaces sociais com capacidade de influenciar as regulações e decisões do processo de implementação das políticas de educação. Por meio deles, são possíveis as tomadas de decisão, a elaboração de acordos e de normas sociais.

Ao se identificar a estrutura de governança, pode-se acompanhar e conhecer as necessidades, as limitações e as boas práticas dos atores. A divulgação e determinação de estratégias, diretrizes e políticas por meio da figura dos gestores, por mais esforço que utilizem nessas práticas, nem sempre consegue a articulação e os resultados almejados. Desse modo, os gestores precisam também estar atentos, conforme Baret et al. (2013), para o nível de compreensão e motivação das pessoas, bem como, se elas possuem os meios para implementar e avaliar as estratégias e políticas propostas.

### 3 POLÍTICA EDUCACIONAL, GESTÃO ESCOLAR E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Para discussão do tema que envolve as políticas, gestão e qualidade, faz-se imprescindível apresentar a concepção de educação, aqui entendida como processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem. As vias dessa socialização podem ser diversas. Segundo Gadotti (2000), o traço mais original da educação desse século é o deslocamento do enfoque individual para o social, político e ideológico.

Urge a necessidade de se encontrar um novo paradigma que, de acordo com Gadotti (2013), seja capaz de renovar os sistemas de ensino e lhes dar sentido, além de torná-los sustentáveis. A complexidade de tal paradigma é evidente, por isso, sua busca deve ser permanente e incluir questões como a da governança. Os elementos que resultam na governança nesse âmbito constituem-se como um elo entre os atores que fazem parte do processo educacional.

Diante de uma perspectiva escolar da educação, tem-se que a democratização e participação do processo de aprendizagem são atributos defendidos por Freire (1980) como sendo indispensáveis para que ela se torne libertadora e transformadora da realidade social. Nesse sentido, o autor se contrapõe a visão tecnicista na qual, de acordo com Lima (2002), a educação é subordinada à adaptação e ao ajustamento. As ideias de Freire (1980) ultrapassam as relações estritamente relacionadas ao ensino-aprendizagem e propõem mudanças nas estruturas que o organizam.

Nesse sentido, destaca-se que as ideologias gerencialistas de centralização e despolitização da organização escolar precisam, segundo o autor, dar lugar para a uma administração de tipo dialógico (FREIRE, 1980). Nesta última, segundo Lima (2002), dá-se relevo à ação e às lutas políticas, aos atores coletivos, à ação comunicativa e, às práticas reflexivas e de decisão compartilhada. Entende-se ainda, que a democratização da organização e administração escolares estão imbricadas com os processos de construção da escola democrática.

Vale ressaltar que, na concepção de Freire (2000), as instituições não se desfazem da figura da liderança. O autor defende, no entanto, que ela estaria desprovida de autoritarismo dirigista e marcada pela autoridade democrática:

Estruturas administrativas a serviço do poder centralizado não favorecem procedimentos democráticos. Um dos papéis das lideranças democráticas é, precisamente, superar os esquemas autoritários e propiciar tomadas de decisão de natureza dialógica. O centralismo brasileiro, contra que tanto lutou Anísio Teixeira, expressa nossas tradições autoritárias e as alimenta (FREIRE, 2000, p. 45).

A gestão democrática, segundo Gadotti (2000), incide positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer ainda, com base no referido autor, que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. Diante disso, sua influência se estende na qualidade da educação e nas políticas públicas.

Destaca-se que a educação escolar compõe um sistema no qual sua criação e regulação se dão por meio de políticas públicas. As políticas foram criadas, de acordo com Lynn (1980), como um conjunto de ações que irão produzir efeitos específicos. Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2010), as políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões e ações do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem.

Quando se trata de políticas públicas, a compreensão de seu significado, de modo geral, exige considerar os dois vieses que ela possui, de acordo com Leite e Heuseler (2011). O primeiro viés é o técnico-administrativo, que busca verificar os meios que levam à eficiência e ao resultado prático para a sociedade. O outro é político e reconhece que toda política pública é uma maneira de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Essas duas perspectivas coexistem dessa maneira. Na medida em que as políticas públicas são direcionadas a programas sociais, de modo a garantir direitos, especialmente das classes menos privilegiadas, os desafios à gestão das organizações públicas aumentam e precisam corresponder a elas. Foi a Constituição de 1988 que consagrou, conforme expressa Teixeira (2016), o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil. Uma manifestação da política social são as políticas de educação que têm, assim como as demais, o Estado como principal responsável pela sua formulação e efetivação.

Vieira (2007) corrobora com essa visão ao acrescentar que, para uma análise profunda das políticas de educação, requer-se uma compreensão que vai além do estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas (União, Estados, Municípios). Além disso, o autor afirma que as políticas públicas devem alcançar a escola e seus agentes. E, num movimento de ida e volta, ele procura apreender como as ideias se materializam em ações, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional e escolar.

As políticas, em si, não são objetivamente mensuráveis, conforme discute Werle (2016), o que as leva a serem inferidas a partir de ações e comportamentos intencionais das estruturas administrativas e dos agentes. Quanto às questões estruturais, sabe-se que são definidas por leis, planos e programas norteados por determinadas concepções político-

pedagógicas. Esses documentos institucionalizam as diretrizes e as metas que formam os sistemas de educação.

No Brasil, a reforma educacional ocorrida a partir da década de 1990 reflete a atual configuração da política, gestão e qualidade da educação. Um de seus marcos é a LDB de 1996 que, conforme explicam Costa; Akkari; Silva (2011), trouxe uma série de modificações na gestão da educação, no financiamento, nos programas de avaliação educacional e nas políticas de formação de professores. Mais uma inovação trazida pela LDB foi a garantia dada aos municípios em optar por integrar o sistema estadual de ensino ou de compor um sistema único de educação básica.

Outro normativo que subsidiou a consolidação desse novo projeto de educação foi a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído. O financiamento é um importante meio de realização da política educacional, além de ser ele próprio uma política. Martins (2010) defende que há uma ambiguidade ou hibridismo nas políticas públicas de financiamento da educação, visto que são determinadas pelas políticas educacionais ao mesmo tempo em que são determinantes.

Esse movimento de reforma, portanto, defende a descentralização dos processos político-administrativos, o que vai ao encontro da proposta de Freire (1980). Segundo Santos e Paz (2012), a descentralização estipula o compartilhamento de atribuições nos planos político - administrativo também financeiros. Com efeito, os entes federados passam a ter a capacidade técnica para deliberar sobre as políticas públicas e autonomia financeira para implementar o que foi deliberado.

Valente (2009) aponta que, apesar do discurso descentralizador, no que se refere às ações, à divisão de responsabilidades e tarefas, os processos de tomada de decisão e de avaliação continuaram centralizados. Às escolas é concedida a liberdade de elaborar e propor os seus projetos pedagógicos, no entanto, são submetidas a sistemas de avaliação padronizados em âmbito nacional. Desse modo, ficaram evidentes que algumas contradições podem dificultar a ação dos entes.

No que se refere à gestão educacional, ao considerar o ambiente em que se encontra, ela não deve se restringir à mera aplicação dos métodos e técnicas da administração empresarial. Precisa considerar, conforme discute Dourado (2007), a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias. Sendo assim, a gestão educacional

escolar possui características particulares que precisam nortear as responsabilidades específicas para as escolas, trazidas pela LDB de 1996 no seu art. 12 incisos de I a VII:

[...] elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos e das horas-aula estabelecidas legalmente; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento; articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; informar pais ou responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Entende-se que uma boa gestão escolar é potencializadora da qualidade da educação. Inclusive, Sousa (2009) sustenta que somente um planejamento de longo prazo, com garantias efetivas de continuidade das ações estabelecidas, com monitoramento, avaliação e controle social das políticas públicas, poderá criar as condições para imprimir a tão necessária qualidade à educação. Lück (2009) argumenta que a gestão escolar é um enfoque de atuação, um meio e não um fim em si mesmo; o seu fim é a aprendizagem efetiva e significativa dos alunos.

A gestão é uma das condições que Oliveira; Dourado; Santos (2007) pontuam como um elemento constituinte da qualidade da educação, como se observa:

As pesquisas e estudos, sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola, dentre outros (OLIVEIRA; DOURADO; SANTOS, 2007, p. 20).

Ainda segundo os autores, esses elementos se distribuem em dimensões intra e extraescolares da qualidade da educação. No que se refere às primeiras, os autores sugerem que elas estão relacionadas aos processos educativos e aos resultados escolares. Já as segundas têm importância devido à influência direta nos processos de organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, dentre outros.

Essas dimensões, ainda segundo Oliveira; Dourado; Santos (2007), afetam de modo positivo ou negativo a aprendizagem dos alunos. Nestes termos, reforça-se que a consideração delas deve ser feita de maneira articulada. Isso tornará possível o estabelecimento e atendimento de políticas educativas, programas de formação e gestão pedagógica.

Vale ressaltar a diferença existente entre gestão e governança. A primeira é inerente aos processos organizacionais, responsável pelo planejamento, execução e controle, ação, ou

seja, pelo manejo dos recursos existentes na organização (BRASIL, 2014). A governança provê o direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, além da qualidade e efetividade do processo decisório.

Alves (2012) ratifica que não há desenvolvimento social sustentável sem a adequada governança dos sistemas e organizações educacionais. A configuração desse sistema vem no sentido de regular o atendimento à diversidade e aos interesses de todos, particularmente das minorias. Desse modo, ela contribui para a efetividade das ações educativas, dos resultados da gestão e das políticas públicas.

O esforço da gestão em obter bons resultados na aprendizagem pressupõe uma decisão política de valorização dessa como razão e meta da educação. Essa responsabilidade é dividida com a sociedade, na medida em que ela incorpora a educação como um valor social e que as organizações exprimem esse valor por meio de práticas que geram a governança. Com base nessas discussões, compreende-se a inter-relação entre as questões políticas, democráticas, de gestão e da qualidade da educação.

### **3.1 Descentralização dos recursos da educação**

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921. Sua efetivação na história da educação brasileira ocorreu, de acordo com Davies (2004), apenas em períodos ditos democráticos. Nos períodos autoritários, por sua vez, houve a desvinculação de recursos para educação.

O Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países, inclusive Argentina, Chile e Uruguai, resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo (SAVIANI, 2008). Para enfrentar esse problema, a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os Estados e os Municípios) deveriam pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. No entanto, decorrido o prazo, pouco havia sido feito.

Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) direcionado ao ensino fundamental, com prazo de mais dez anos para a mesma finalidade. Acrescentou-se como meta a remuneração condigna do magistério e aumentou-se o percentual para 60% dos recursos.

O FUNDEF não trouxe, conforme cita Davies (2006), praticamente, não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo. De fato, apenas redistribuiu, entre o governo estadual e municipal, uma parte dos impostos que eram centralizados antes da criação do Fundo. O critério estabelecido tinha por base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais.

De acordo com Dourado (2006), a vinculação dos recursos da educação a apenas uma etapa da educação básica provocou muitas discussões, não só por parte da sociedade civil e movimento dos educadores, como também por parte do poder público. Afinal, as demais etapas e modalidades de ensino não estavam sendo contempladas pela política de financiamento. Muitos municípios, por exemplo, alegaram a insuficiência de recursos para a implementação da educação infantil e da educação de jovens e adultos.

Esse contexto provocou propostas de implantação de uma política que atendesse a toda educação básica. Em 2006, uma nova emenda à constituição foi aprovada e criou, em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Dourado (2006) explica que o mecanismo de captação e redistribuição na proposta do FUNDEB é similar ao do FUNDEF. Isso significa que o FUNDEB capta parte dos recursos dos estados e municípios, redistribuindo-os de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica da rede pública.

A primeira qualidade do FUNDEB, conforme salienta Fernandes (2009), é a de obrigar, mais do que induzir, os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos instituídos especificamente para esse fim.

A fragilidade do FUNDEB, assim como do outro fundo, é que redistribui apenas 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras. Embora os fundos tragam quase nenhuma (FUNDEF) ou pouca (FUNDEB) receita nova para o conjunto nacional das redes estaduais e municipais da educação básica, muitos governos terão ganhos expressivos, porém muitos outros terão perdas significativas. Essa é a lógica desses fundos, baseada na redistribuição de acordo com o número de matrículas.

As emendas que aprovaram os fundos, a LDB e a CF/88, são os principais atos normativos que impulsionaram a redistribuição dos recursos financeiros dos estados e das regiões brasileiras. A descentralização financeira veio acompanhada da descentralização pedagógica e de gestão, conforme preconizou o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio de sua lei nº 13.005/2014. Silva (2013) defende que nesse contexto, a primeira deve contribuir para mudanças na cultura escolar, de modo a influenciar na participação dos processos de tomada de decisão e em mudanças das relações de poder.

Desde a sua origem, o financiamento da educação brasileira esteve atrelado aos interesses econômicos das classes hegemônicas e do Estado. Por isso, foram e são necessárias diversas políticas que induziram o processo de descentralização. Outra iniciativa adotada para reforçar esse processo foi o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com última alteração em 2009.

O PDDE, criado em 1995, tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, conforme o censo escolar do ano anterior ao do repasse.

Para Silva (2013), da mesma maneira que o FUNDEF e o FUNDEB, os recursos do PDDE não atendem toda a demanda relativa à promoção da qualidade do ensino. No entanto, trazem duas questões importantes. A primeira delas se refere à diferenciação de recursos para as regiões mais carentes; e a segunda se refere ao aumento dos recursos nos últimos anos.

Apesar de existirem diversos normativos responsáveis por institucionalizar o financiamento da educação, a aplicação dos percentuais mínimos dos impostos tem sido burlada sistematicamente, conforme ressalta Davies (2006). Nesse sentido, ainda segundo o referido autor, não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos. Os instrumentos de financiamento, de acordo com Martins (2010), precisariam atender ao objetivo de garantir a universalização do acesso (e permanência), qualidade e equidade.

### **3.2 IDEB e qualidade da educação**

A construção de uma valiosa base de dados para elaboração de diagnósticos precisos sobre problemas relativos ao desempenho dos estudantes brasileiros e sobre a política educacional em geral, se deu somente no final dos anos iniciados em 1980 (VIDAL; VIEIRA, 2011). Uma das primeiras expressões das práticas de avaliação da educação surgida nesse período foi a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse sistema teve seus objetivos modificados ao longo do tempo.

Atualmente, o SAEB é composto por duas avaliações: 1) Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) – divulgada com o nome de SAEB, aplicada a uma amostra de estudantes das redes públicas e privadas do país, localizados na área rural e urbana e matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio; e 2) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) – divulgada e conhecida com o nome de Prova Brasil – aplicada censitariamente a alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo vinte alunos matriculados na série avaliada.

Ao buscar a sistematização dos dados provenientes das duas avaliações, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou, em 2007, o IDEB. De acordo com Nota técnica divulgada pelo INEP, este índice configura-se como um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação, reprovação e abandono). Para que o IDEB de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente as aulas.

O índice é divulgado a cada dois anos e tem metas projetadas em longo prazo. De acordo com Soares e Xavier (2013), o IDEB, sem questionar a necessidade de novos recursos e expansões, propõe o aprendizado e a regularidade na trajetória escolar dos alunos como elementos essenciais de um sistema educacional. Essa discussão colocou ainda mais em evidência a questão da qualidade educacional trazida pelo movimento de reforma.

Em sua primeira aplicação, esse instrumento revelou o índice médio brasileiro de 3,8. À luz dessa constatação, foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir, em 2022, a média 6,0. Tal índice foi obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo. O ano de 2022 foi definido, segundo Saviani (2008), não apenas em razão da progressividade das metas, mas à vista do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da independência política do Brasil.

As metas projetadas podem ser indutoras de determinadas ações pela gestão da escola. Além de outras, seu foco deve estar voltado para ações de promoção da participação, do acesso, da permanência, do sucesso escolar e da qualidade da educação (MELO, 2014). Diante disso, não há como separar os três eixos gestão-IDEb-qualidade de ensino, pois fornecem mais informações sobre os sujeitos e as suas tomadas de decisões acerca da avaliação da educação básica.

O índice, conforme Soares e Xavier (2013), tornou-se o único indicador da qualidade do sistema de ensino fundamental brasileiro. As políticas públicas educacionais passaram a ser orientadas por ele. Não há dúvidas sobre a importância de um indicador como o IDEB para monitorar a qualidade da educação, no entanto a sua simples existência não assegura nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias.

Além disso, Libâneo; Oliveira; Toshi (2005) ressaltam ser insuficiente a avaliação apenas do aluno, uma vez que outros componentes devem ser levados em conta, como as condições das escolas, a formação dos professores. Para Bryk e Hermanson (1993), um conjunto de indicadores é uma possibilidade de descrever o sistema e não uma ferramenta de gestão da escola. Para isso, é preciso considerar cada processo da escola – administrativo, interação com a sociedade e de ensino/aprendizagem – e escolher as informações de estrutura e resultado adequadas para o monitoramento de cada processo.

Em pesquisa feita por Vidal e Vieira (2011) sobre os resultados do IDEB em dez municípios do Ceará, constatou-se uma realidade considerada comum. Nela, a evolução do IDEB nas séries finais não está se dando na mesma velocidade do crescimento do IDEB nas séries iniciais do ensino fundamental. Os autores discutem que os estudos até o momento realizado não permitem identificar as variáveis que expliquem tal fato.

As constatações da referida pesquisa proporcionaram a indagação acerca da ênfase na capacitação dos professores e na gestão dos diretores, que estaria acontecendo em maior parte nas séries iniciais. Esses fatores foram apontados pelos gestores municipais como fatores críticos de sucesso para a melhoria do IDEB. Outra questão levantada foi a complexidade do processo de ensino-aprendizagem desse período, que faz com que os resultados sejam mais lentos.

Apesar das suas fragilidades e diferentes implicações, o IDEB é considerado como primeiro passo para o processo de revisão das questões internas das escolas. Seu intuito é de proporcionar a elas reflexões que as induzam a buscar os mecanismos que condicionem melhores e mais efetivas práticas pedagógicas e, por que não, administrativas.

## 4 GOVERNANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE CASTANHAL

### 4.1 Estrutura de governança identificada para as escolas de Castanhall

O sistema de educação municipal na esfera pública envolve o conjunto organizado de estruturas e instituições dentre os quais destacam-se as escolas. Para falar das escolas, no entanto, torna-se imprescindível mencionar um dos atores que possuem papel relevante dentro desse sistema, que é a secretaria municipal de educação. Seu papel, a partir de uma perspectiva meso de análise da governança, é o de realizar a articulação entre as escolas municipais e os demais órgãos da administração.

No município de Castanhall, esta secretaria é chamada de SEMED e, de acordo com o atual secretário, tem se empenhado em aproximar o diálogo com escolas que, até então, se demonstrava frágil, pelo comportamento autônomo delas. Tal fato, segundo ele, “[...] é bom por um lado, pois as escolas vivenciam um processo de auto-gestão e definição de uma identidade, no entanto, revelam alguns vícios<sup>4</sup> que comprometem o desempenho da instituição escolar”<sup>5</sup>. Entende-se, a partir de Ckagnazaroff (2009), que o equilíbrio entre a autonomia completa e a presença de uma força articuladora corresponde a um dos propósitos da governança.

Sobre a estrutura organizacional das escolas, foi possível identificar junto ao secretário que ela está determinada por dois documentos, o “regimento” e a “portaria de lotação”. Esses documentos estão sob a responsabilidade da secretaria e têm passado por revisões. Apesar de preverem um “exercício compartilhado entre as escolas e a SEMED”, ainda cabe, segundo o entrevistado, um poder maior de determinação da SEMED.

E isso de modo a evitar os desvios de finalidade e a “manipulação dos dirigentes”, nas palavras do secretário da SEMED. Essa discussão remete, conforme discutem Andrade e Rosetti (2012), à presença do conflito de interesses, um dos fatores motivadores do surgimento do conceito de governança. A coletividade é portadora, de acordo com Freitas (2008), de uma diversidade de identidades, interesses e objetivos, sendo a prática do individualismo um entrave grande para a noção de comunidade.

Compreendeu-se, diante da reflexão proporcionada pelo secretário, que o sistema de educação do município é composto não só pela secretaria e escolas, mas envolve o conselho de educação do município, as conferências e fóruns de educação e, inclusive, a câmara de

---

<sup>4</sup> Inobservância frequente a algumas diretrizes da SEMED, gerando resultados discrepantes do IDEB entre escolas do mesmo município, por exemplo.

<sup>5</sup> A transcrição integral da entrevista encontra-se no Apêndice B.

vereadores. Juntos, estes atores ocupam importantes espaços de representação democrática para tomada de decisão em relação à gestão e ao controle social. Essa discussão, em nível meso de análise, considera o contexto que insere as organizações, para então observá-las mais particularmente em nível micro de análise.

Quando se trata da estrutura organizacional das escolas, tem-se elas que são formadas, de acordo com o regimento, por seis núcleos: núcleo administrativo, pedagógico, docente, discente, de apoio administrativo e de apoio pedagógico. Além dessas instâncias, a unidade de ensino abrange as organizações escolares que correspondem ao conselho escolar, associação de pais e mestres e grêmio estudantil. O regimento define a composição e as atribuições, o que auxiliou na caracterização e construção da estrutura de governança esperada para as escolas de Castanhal, com base na metodologia de EAG de Hufty (2008).

‘Núcleo administrativo’. Formado pelo diretor e vice-diretor. A responsabilidade principal (resp)<sup>6</sup> desta instância é gerenciar as atividades administrativas e pedagógicas da unidade de ensino. Visa atender às necessidades da comunidade escolar, resguardando a sua interação com ela. Ainda tem como incumbência prestar contas das atividades de cunho administrativo, pedagógico e financeiro desenvolvidas na unidade de ensino, especialmente para o conselho escolar.

Entende-se que os dois atores que compõem essa instância possuem atribuições que os inserem na categoria relevante (categ). Eles estão diretamente envolvidos na consecução das principais atividades da escola. No entanto, sem o poder de definir regras.

O modo de acesso ao cargo (carg), tanto de diretor quanto de vice, pode ser por meio de eleição direta, sob julgamento da SEMED, baseado no espaço físico e número de discentes matriculados. A depender da instância com a qual interage, identificaram-se transações do tipo negocial e direta (trans), essa última sendo somente em relação ao conselho escolar e à SEMED. Além dessas duas últimas, formalmente, o núcleo administrativo interage com o núcleo pedagógico, núcleo discente e docente (inter).

De acordo com o regimento, depreende-se que a principal contribuição dessa instância em relação à implementação da política de educação é a de manter e administrar os recursos humanos, materiais e financeiros. Também deve ter em vista a articulação, a construção e a execução do projeto político- pedagógico nas unidades de ensino, com objetivo de assegurar o cumprimento do calendário letivo e de atividades que possam servir aos fins dessa unidade.

---

<sup>6</sup> As classificações (resp), (carg), (categ), (trans) e (inter) estão descritas na metodologia, capítulo 1, na página 25.

Por fim, ela avalia o desempenho em relação aos objetivos da unidade de ensino para propor e coordenar ações de melhoria.

Quanto às contribuições que o núcleo administrativo pode dar para os pesquisadores das políticas de educação, entende-se que um primeiro passo seria a disponibilização de algumas informações para o monitoramento das suas ações. Esses dados dariam maior embasamento à comunidade científica, também, proporcionariam maior participação da sociedade na gestão da escola.

Diante do exposto no regimento, compreende-se que esses dados seriam relativos a: demandas de pessoal, infraestrutura e materiais; qualidade e desempenho dos serviços prestados pelos profissionais do quadro da organização; impacto das atividades de ensino no desempenho dos alunos; controle de estoque da merenda escolar; situação estatística escolar anual de discentes; alternativas para a resolução de problemas; e registros e providências quanto a casos de violência, evasão e repetência no âmbito escolar.

‘Núcleo pedagógico’. Possui como atores os chamados especialistas em educação representados pelas figuras do supervisor, do orientador educacional e do psicopedagogo. Quando o núcleo não existir na escola, suas funções, de acordo com o regimento, serão executadas pela SEMED. Sua responsabilidade é de dinamizar o processo educativo, promovendo e assessorando as atividades de natureza técnico-científica e pedagógica em ação integrada com a comunidade escolar (resp).

Todos os seus atores foram considerados pertencentes à categoria relevante (categ), visto que, não possuem poder para modificar ou impedir o funcionamento das regras, conforme Hufty (2010). Em relação ao modo de acesso ao cargo (carg), nesse caso, se dá por meio de lotação, ou seja, de designação pela SEMED de servidores efetivos ou contratados. Considera-se estabelecer transações somente do tipo negocial (trans), visto que as condições estão distribuídas entre os atores que nele interagem, quais sejam: o núcleo administrativo, discente, docente, o núcleo de apoio pedagógico e o conselho de classe pertencente a este último (inter).

O núcleo pedagógico é imprescindível para a eficiente implementação da política de educação, em razão de lidar com a atividade fim da unidade de ensino, e tem como principal instrumento o projeto político- pedagógico (PPP). Sua atuação gera alto impacto na qualidade do processo de ensino-aprendizagem, pois tem como função acompanhar, avaliar e identificar as barreiras que possam impedir ou dificultar as ações e estratégias desse processo. Também, está voltado para a identificação e o atendimento de necessidades específicas dos alunos.

Quanto às informações que poderiam contribuir para uma visualização do desempenho do núcleo pedagógico, entende-se que seriam: nível de participação da comunidade escolar na construção e revisão do PPP e nas ações educativas da unidade de ensino; frequência e grau de rendimento dos discentes; grau de atendimento da proposta pedagógica pela unidade de ensino; identificação dos principais obstáculos do processo de aprendizagem; levantamento de necessidades de capacitação docente; e principais demandas geradas no processo de inclusão dos discentes com deficiências, transtornos globais e altas habilidades.

‘Núcleo docente’. É constituído por docentes que têm como competência o desenvolvimento das atividades escolares de maneira contextualizada e interdisciplinar em consonância com o PPP da unidade de ensino, numa abordagem crítica do conhecimento (resp). Atua em conjunto com os segmentos da comunidade escolar, contribuindo no sentido de superar as dificuldades e propor métodos alternativos de atuação para avanços na educação. Os docentes pertencem à categoria relevante, pois assim como os núcleos anteriores, estão envolvidos no processo, no entanto, não possuem poder de interferência nas regras (categ).

O acesso ao cargo, assim como no núcleo pedagógico, se dá por lotação, obedecendo uma ordem de prioridade (carg). Na portaria de lotação, são definidas quatro categorias de discentes: i) profissionais que ocupam cargo efetivo; ii) profissionais que ocupam cargo suplementar permanente (PEB I); iii) profissionais que ocupam cargo estatutário não estável; iv) profissionais temporários, de acordo com a portaria de lotação. Quanto às transações (trans), estas são, em sua maioria, do tipo negocial, sendo que, a respeito de sua relação com o conselho escolar, ocorrem transações do tipo diretiva.

Em relação aos atores com os quais o núcleo docente interage (inter), têm-se, além do conselho escolar, o núcleo de apoio pedagógico, mais diretamente com o conselho de classe, o núcleo pedagógico, o núcleo administrativo e o núcleo discente. Juntamente com o núcleo pedagógico, essa instância possui alta interferência no alcance dos objetivos da política da educação, pois ele detém recursos de transmissão e transformação do conhecimento e da aprendizagem. A partir das condições dadas pelos demais núcleos, cabe ao docente cumprir e ser ativo na execução das ações pedagógicas, orientado para obtenção do melhor desempenho dos discentes.

A seguir serão citadas informações fundamentais para o desenvolvimento de pesquisas e projetos nesse núcleo: o número de docentes lotados na unidade de ensino; a formação de todos eles; os docentes habilitados para atender discentes com deficiências ou outras

especificidades; as metodologias utilizadas nas salas de aula; os aprimoramentos e qualificações realizados; as participações em eventos ligados à área educacional; a maneira de utilização do material didático para o desenvolvimento das disciplinas; nível de atendimento ao preenchimento do diário de classe; e a pontualidade e assiduidade às aulas e demais atividades escolares.

‘Núcleo discente’. É composto pelos alunos da rede, não existindo no regimento uma responsabilidade geral, assim como é definida para os demais núcleos. Descrevem-se os direitos, deveres e aquilo que é vetado a eles. Disso, pode-se inferir que a responsabilidade do discente é de ser assíduo e pontual na frequência das aulas e atividades pedagógicas, mantendo atitudes dignas de respeito e atenção (resp).

Todavia, ressalta-se a garantia que o regimento dá ao discente, de acesso dos instrumentos documentais como o próprio regimento e o PPP da sua escola, bem como da sua subordinação aos demais núcleos e ao conselho escolar para aprovação e ciência das suas iniciativas. Nesse sentido, entende-se que está inserido na categoria secundário (categ), pois isoladamente não possuem poder para determinar as regras. Quando inseridos como membros de um conselho, no entanto, essa configuração muda para a categoria estratégico.

O acesso se dá por matrícula (carg). Estabelece transações do tipo negocial (trans), com o núcleo pedagógico, núcleo administrativo, núcleo docente e grêmio estudantil, isto para citar os atores com os quais interage (inter).

O discente é o principal cliente da política de educação. É no atendimento de suas necessidades em relação à aprendizagem que estão pautadas todas as ações dos demais núcleos. Portanto, eles devem colaborar e assumir o protagonismo desse processo, exercendo atitudes condizentes e usufruindo de todo o contexto escolar.

Podem auxiliar nas pesquisas e demais projetos, informações como: participação nas atividades extra sala; acesso de recursos didáticos diferenciados; calendário de reuniões, atividades escolares, esportivas, culturais e artísticas; requerimentos de revisão e de segunda chamada de atividade avaliativa; faltas; presença de associações e grêmio estudantil; e advertências recebidas.

‘Núcleo de apoio administrativo’. É composto pela secretaria e serviços de apoio geral, em que a primeira delas possui como atores o secretário e agente administrativo, e o segundo, o auxiliar em administração, o servente, a merendeira e o zelador. Esse núcleo é responsável por articular com os demais núcleos da unidade de ensino a manutenção das dependências, equipamentos e móveis da escola, com vistas a colaborar para o

desenvolvimento do processo pedagógico e da vida escolar do discente (resp). Pertence à categoria secundário, de modo que os seus atores apenas executam decisões já tomadas por outras instâncias (categ).

Para acessar o cargo (carg), é necessário haver lotação de servidor, contratado efetivamente ou por contrato temporário. As transações que realiza são do tipo negocial (trans) pelo caráter colaborativo que precisa existir entre os núcleos. Interage com todos eles, em específico com o núcleo administrativo e núcleo pedagógico (inter).

Em uma esfera mais operacional que o núcleo administrativo, ao núcleo de apoio administrativo cabe a execução das rotinas administrativas e das ações referentes à merenda escolar. Seu objetivo é o de subsidiar as atividades da área fim. Assegura, portanto, o ferramental documental, a organização do arquivo, do almoxarifado, do fluxo das pessoas na unidade, a manutenção e zelo do prédio escolar, a produção e distribuição da merenda, de modo a contribuir para as atividades educativas.

O núcleo de apoio administrativo possui dados e documentos importantes que podem retratar a realidade da escola no sentido pedagógico e administrativo. São relativos a: resultados avaliativos, certificados, diários de classe, históricos, transferências, livros de ponto, entre outros. Desse modo, a sistematização e a conformidade legal desses dados são fundamentais para a pesquisa, tomada de decisão, distribuição de recursos e participação da comunidade.

‘Núcleo de apoio pedagógico’. É constituído pelo docente auxiliar e outras três instâncias, como: o conselho de classe, o serviço da sala de leitura e o serviço da sala de informática educativa. Sua responsabilidade é analisar, deliberar e oferecer questões relacionadas ao ensino-aprendizagem, de modo a avaliar o trabalho que se está realizando e proporcionar mudanças e adequações nas estratégias de aprendizagem (resp).

Existem duas categorias de atores nesse núcleo: aquela identificada no docente auxiliar e serviços de sala de leitura e de informática educativa é secundária; já o conselho de classe se encontra numa categoria estratégica, tendo em vista o seu poder de deliberar sobre questões de ensino-aprendizagem (categ). O modo de acesso ao cargo é por lotação, seguindo a mesma lógica dos anteriores (carg). Em relação ao tipo de transação, tem-se a negocial (trans). Os atores com os quais interagem são: discentes, docentes, núcleo administrativo e núcleo pedagógico (inter).

Esse núcleo envolve, por meio do conselho de classe, a participação de representantes das principais instâncias dentro da unidade de ensino. Assim, compartilha o acompanhamento

das dificuldades encontradas entre os discentes e os docentes no processo de ensino-aprendizagem e sugere as providências. A figura do docente auxiliar leva em conta as necessidades de apoio ao docente titular e as necessidades específicas dos discentes.

As salas de leitura e de informática educativa são estratégias paralelas ao modelo de sala de aula. Elas podem aprimorar o desempenho dos alunos nas disciplinas. Desse modo, o apoio pedagógico se estabelece no sentido de auxiliar e fomentar o atingimento de bons resultados das tarefas pedagógicas.

Para pesquisas e acompanhamento da sociedade, seria relevante a divulgação de informações como: as metodologias de estudos para recuperação; os índices de progressos individuais dos discentes; as autoavaliações dos docentes; os indicadores que subsidiam a tomada de decisão quanto a aprovação, reprovação e recuperação de discentes; o impacto da presença do docente auxiliar na autonomia, independência e desempenho do discente com deficiência; o acervo bibliográfico e materiais pedagógicos da sala de leitura e de informática; os projetos de leitura e escrita; e registro das atividades desenvolvidas nas salas de leitura e de informática.

‘Conselhos escolares’. Representativo de toda comunidade escolar, de natureza deliberativa, consultiva e fiscal. É formado pelo diretor, vice-diretor, docentes, discentes, pais ou responsáveis, funcionário do núcleo pedagógico, funcionário do núcleo do apoio administrativo e representante da comunidade local. Sua responsabilidade é promover a integração entre os vários atores do processo educativo, viabilizando práticas democráticas e dialógicas na unidade de ensino (resp).

Pertence à categoria estratégico, tendo em vista o seu poder de determinar e modificar regras, os procedimentos de tomada de decisões e de resolver conflitos (categ). O acesso ao conselho é por meio de eleição (carg). Os tipos de transação são negocial, em relação à SEMED, e diretiva em relação as demais instâncias da unidade de ensino, atores com os quais interage (trans), (inter).

Cabe ao conselho a importante tarefa de prestar contas dos recursos financeiros utilizados na unidade de ensino perante a SEMED. Vale ressaltar, que o papel do conselheiro está restrito às reuniões do conselho, não cabendo interferência no trabalho dos demais profissionais da unidade de ensino. Ele é quem assegura que o desempenho dos demais núcleos esteja voltado para o atendimento do interesse coletivo, e a qualidade do ensino.

Diante do caráter político, social, administrativo e pedagógico, reconhece-se a relevância de uma boa atuação do conselho escolar. Para identificá-la, por meio de estudos,

seria necessário elencar: os mecanismos garantidos por ele, de participação da comunidade escolar; a metodologia utilizada para o acompanhamento da execução PPP da unidade de ensino; os recursos usados para resolução de impasses de natureza administrativa e pedagógica; e o grau de adequação do plano de aplicação dos recursos financeiros por ele aprovado.

‘Associações de pais e mestres’. É uma instância composta pelos pais dos discentes e pelos profissionais das unidades de ensino. Sua função é de colaborar com o aperfeiçoamento do processo educacional, visando a assistência ao discente por meio da participação da família e garantindo a representatividade dos pais e mestres junto aos órgãos de natureza administrativa e pedagógica (resp). Por essa característica de auxiliar nas decisões, sua categoria é relevante (categ).

Para participar dessa associação, é necessário ser eleito (carg). Quanto ao tipo de transação que existe entre essa e as demais instâncias, depreende-se que seja do tipo negocial (trans). Entende-se que sua interação se dá com todas as instâncias da unidade de ensino, em específico por meio do núcleo administrativo e núcleo pedagógico (inter).

As associações equivalem a entidades de representatividade colegiada que podem existir dentro da unidade de ensino, desde que não haja nela o conselho escolar. Elas representam a importância da integração permanente entre a comunidade e o processo de ensino-aprendizagem. A troca entre pais, mestres e escola é considerada pelo regimento como um instrumento de transformação desse processo.

Para que as pesquisas pudessem investigar o grau cumprimento da sua função, caberia coletar dados que: demonstrassem o nível de interferência dessas associações nos processos decisórios administrativos e pedagógicos na escola; os encaminhamentos e deliberações descritos nas atas de suas reuniões; e os eventos da escola nos quais é envolvida.

‘Grêmios estudantis’. Representativo dos discentes, tendo sua função genericamente descrita no regimento como educacional, cultural, desportiva e social (resp). A partir das informações dadas pelo regimento, depreende-se que sua categoria é secundário (categ). Cita-se que o modo de acesso ao grêmio é por meio de eleição (carg). O tipo de transação que ele estabelece é negocial (trans). E, por fim, entende-se que o grêmio interage com o núcleo discente (inter).

Ao descrever toda essa teia de relações, pôde-se depreender que os espaços têm capacidade de influenciar as regulações e decisões das políticas de educação dentro da organização, ou seja, os pontos nodais (pn)<sup>7</sup> (HUFTY, 2011). São referentes: ao conselho

---

<sup>7</sup> Classificação descrita na metodologia, capítulo 1, página 25.

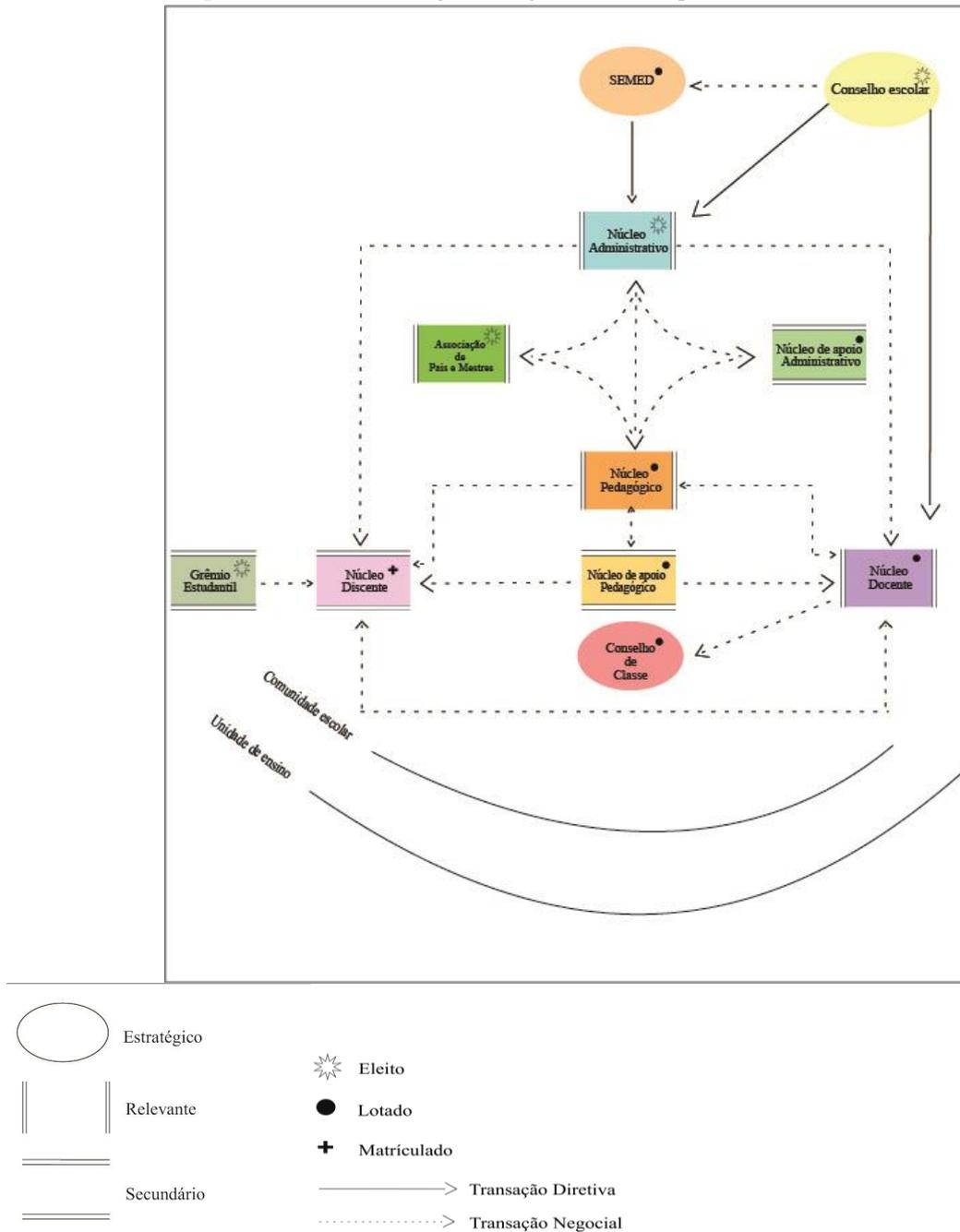
escolar, ao conselho de classe e à associação de pais e mestres. Apesar de o documento não citar diretamente as atribuições da SEMED, entende-se que ela também se constitui como um ponto nodal dentro desse processo.

E ainda, no conteúdo da entrevista, o secretário de educação aponta outras instâncias, para além da comunidade escolar, mas que interagem com ela. Nessa perspectiva, podem ser classificados como pontos nodais: a câmara dos vereadores e as conferências e fóruns municipais de educação. O papel do primeiro é fundamental na implantação de reformas, na proposição de leis; já às conferências e fóruns é atribuída a função de incluir e rever metas para a educação.

Os pontos nodais são meios pelos quais se estabelece a comunicação e a possível troca de opiniões entre os atores (HUFTY, 2011). São as motivações e os posicionamentos ideológicos prevalentes que irão guiar as decisões proferidas nesses espaços. A atuação dos atores estratégicos nos pontos nodais identificados é desafiada pelos limitados recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento das prioridades em políticas de educação. A análise documental permitiu, no entanto, apenas nomeá-los.

A leitura a respeito da proposta de inter-relação entre as instâncias e os atores que compõem as estruturas das escolas de Castanhal levou ao seguinte Esquema:

**Esquema 1** - Estrutura de governança identificada para as escolas de Castanhal.



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

Quando se observam as categorias dos atores, definidas por meio de Hufty (2008), percebe-se que o papel de impedir ou modificar o funcionamento das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos está concentrado em três das dez instâncias nomeadas no Esquema 1. Destaca-se duas delas, o conselho escolar e o conselho de classe,

como entidades representativas e constituídas por diversos atores da comunidade escolar. Tal configuração pode favorecer a tomada de decisão baseada em interesses coletivos.

As instâncias compostas por esses atores estratégicos articulam questões que influenciam diretamente no alcance dos propósitos da comunidade escolar, cada uma em um âmbito. A SEMED é o órgão máximo de gestão da política de educação, o conselho escolar é quem delibera no nível da unidade de ensino e o conselho de classe no âmbito da comunidade escolar. A tendência desse arranjo, que envolve diversos níveis, é de favorecer decisões e resolução de conflitos de modo mais sustentável, gerando a configuração defendida em Gadotti (2013).

Além de estarem estruturalmente bem localizadas, deve-se atentar para a atuação dos atores das instâncias. Considerar se o comportamento deles volta-se à conciliação dos diversos interesses (HUFTY, 2008). E ainda, se suas condutas, tanto individuais quanto coletivas, estão pautadas em valores éticos e alinhados aos princípios de governança.

Entende-se que, inegavelmente, as relações são perpassadas por trocas interpessoais e políticas, conforme discute Álvares (2008). Lima (2014) ressalta a influência negativa dessas questões nos conselhos da cidade de Castanhal, enfatizando que essas instâncias são atingidas pela falta de autonomia política e administrativa. Desse modo, frisa-se a necessidade de o sistema de educação de Castanhal institucionalizar os instrumentos para a avaliação e o monitoramento das práticas organizacionais.

Apesar de o regimento determinar o diálogo das instâncias com a comunidade escolar e defender valores democráticos, não foram identificados suficientes instrumentos ou indicadores que sistematizem informações sobre o desempenho da organização em relação a seus objetivos. E os que existem, não possuem previsão adequada de disponibilização das informações. Um exemplo é a prestação de contas dos recursos utilizados pela escola, feita somente para com a SEMED.

A observância da qualidade da informação dada pelos indicadores e a previsão de sua ampla divulgação proporcionam um controle favorecedor da atuação da gestão e gerador da governança. De acordo com Brasil (2014), o controle também proporciona o gerenciamento dos riscos que podem afetar o alcance dos objetivos organizacionais. E ainda, garante a conformidade legal dos atos.

Outra proposta de análise foi a interação entre as instâncias. Nesse aspecto, observou-se que a maioria dos tipos de transação que se realizam na unidade de ensino estão ligadas à

categoria negocial. De acordo com Hufty (2011), esse tipo de transação prevê uma relação de igualdade de direitos entre as instâncias, pesando o poder de persuasão na tomada de decisões.

Portanto, se por um lado pode ser positivo que grande parte das relações considere o diálogo entre os atores, por outro, há o favorecimento daqueles que têm maior acesso à informação e domínio do funcionamento do sistema. O que reforça a necessidade da adoção de instrumentos de acompanhamento das ações da organização por qualquer interessado. É preciso dar espaço, conforme Lima (2002), às lutas políticas, a atores coletivos, às práticas reflexivas, à ação comunicativa e à decisão compartilhada.

Quando se trata da transação do tipo diretiva, a literatura afirma que ela representa relações baseadas no poder de exigência de um ator em relação a outro, ou seja, um define e o outro cumpre. Isso não impede, no entanto, que essa exigência seja representativa de interesses coletivos. Tal visão foi proporcionada a partir da leitura do regimento, no qual foram identificadas transações desse tipo partindo do conselho escolar e da SEMED, mas que se propunham guiar por interesses coletivos.

Na ocasião em que, por meio de transações diretivas se determinam normas e regras a serem atendidas pelas demais instâncias, consolida-se a atuação da figura da liderança em uma organização. O líder deve compor estruturas administrativas, segundo Freire (2000). As lideranças democráticas propostas pelo autor vão ao encontro da proposta da governança e sugerem a superação de esquemas autoritários.

Destaca-se que a estrutura esperada para as escolas de Castanhal serve às políticas públicas de educação. O exercício de sistematizar essa estrutura corrobora com o pensamento de Werle (2016), quando discute que as políticas em si não são objetivamente mensuráveis. Tal fato as leva a serem inferidas, a partir das ações e comportamentos intencionais das estruturas administrativas e dos agentes.

Nestes termos, o Esquema 1 permitiu descrever os componentes da governança relativos à interação entre os atores, propostos para as escolas da cidade de Castanhal. Ressalta-se que, neles estão garantidos espaços de decisão formados por atores representantes de diversos interesses em relação à política de educação. A identificação da estrutura esperada para as escolas, portanto, serviu para verificar as relações verticais e horizontais entre as unidades que resultam na governança.

## 4.2 Estruturas de governança das escolas selecionadas

Considera-se, com base na discussão de Hufty (2011), que não há um modelo ideal de governança a ser promovido. Para o referido autor, cada organização desenvolve seus modos de decisão, de resolução de conflitos entre seus membros, de criação de regras e de instituições. Com esta perspectiva, além da identificação da estrutura de governança formalmente proposta pelo município de Castanhal, assinala-se, nesta dissertação o modo como três das suas escolas dispõem essas estruturas. Isto é feito tanto em relação à disposição física, quanto de acordo com as classificações da EAG aqui adotadas.

### 4.2.1 Disposição física das instâncias nas escolas

As visitas às escolas selecionadas possibilitaram um contato inicial com suas realidades. O principal objetivo foi a observação sistemática da disposição física das suas instâncias. Teve-se como base a estrutura de governança identificada para as escolas, contando com a possibilidade do surgimento de outras instâncias. Entende-se que o grau de proximidade e a localização das instâncias podem facilitar ou dificultar o contato e a interação no dia a dia escolar.

No contato com a escola A, que é a de menor espaço físico das três, destaca-se que os atores que constituem o núcleo administrativo e o de apoio administrativo estão localizados bastante próximos, logo na entrada da escola. A biblioteca, chamada no regimento de sala de leitura, é ampla e também está localizada na entrada da escola, fato que pode contribuir para o seu uso ser mais frequente. Observou-se ainda, que a sala de atendimento escolar especializado (AEE), destinada a alunos com dificuldades de aprendizagem, fica em um lugar pouco visível, configurando um espaço reservado em relação a possibilidade de interação com os demais núcleos.

Na escola B, a maior das três, as salas dos docentes estão próximas às salas dos atores do núcleo pedagógico, do apoio pedagógico, do núcleo administrativo e do apoio administrativo. Assim, formam um corredor favorecedor de trocas imediatas. O destaque visual dá-se para a sala de informática educativa, que, ao contrário da sala de leitura, é bastante ampla e acessível aos alunos, estando bem no centro do espaço onde ficam as salas de aula.

A escola C é a única das três que não possui sala para o AEE. Apesar de não estar descrito explicitamente no regimento, entende-se que o AEE pertenceria ao núcleo de apoio

pedagógico e possui papel fundamental para a efetividade do processo de ensino-aprendizagem e inclusão. Assim como a escola B, a escola C reúne os núcleos: administrativo, de apoio administrativo, pedagógico, de apoio pedagógico e núcleo docente, em um espaço onde o contato pode se estabelecer com facilidade.

Devido seus trabalhos acontecerem em reuniões pontuais e programadas, o lugar de encontro dos conselhos escolares e de classe nas três escolas não é fixo. Quanto aos discentes, em todas elas esses atores dispõem dos locais de sala de aula, espaço para merenda escolar, recreativo, e nas escolas B e C existe a quadra de esportes. Ainda sobre os discentes, em nenhuma das escolas estão organizados em grêmios estudantis.

Considerando a observação dessas disposições físicas, partiu-se para a apreensão da dinâmica de interação existente nos arranjos organizativos das escolas A, B e C, com base na EAG. Isso foi feito em um segundo momento de contato com as escolas e, a partir da perspectiva dos atores do núcleo administrativo. Por meio de um questionário, foi possível compreender o fenômeno da governança na realidade das organizações estudadas.

#### 4.2.2 Estrutura de governança identificada para a escola A

As informações obtidas na pesquisa de campo permitiram a construção do esquema que expressa dois componentes da EAG de Hufty (2008): atores e ponto nodal. Em relação ao primeiro, foi possível sua caracterização de acordo com os tipos de transação e as categorias dos atores. Referente ao ponto nodal, assinalaram-se as instâncias que oferecem o espaço para seu exercício. Essa estrutura é mostrada no Esquema 2.



acordo com a visão dos gestores da escola A, essas transações acontecem entre grande parte das suas instâncias.

Relações baseadas na reciprocidade podem ser julgadas como resultado de uma norma social internalizada ou como um princípio de troca social caracterizado pela vontade de cooperar. A cooperação, favorece a superação ou redução de interesses egoístas (SABOURIN, 2010). Conforme Cordovil e Amim (2016), reciprocidade e cooperação são alguns dos elementos fundamentais para compreender como se constroem as relações definidoras de governança.

Quanto às relações diretivas, essas foram apontadas como estabelecidas pela SEMED, o que confere somente a ela a conduta determinadora das ações. As que se referem ao tipo negocial estiveram atribuídas àquelas que são estabelecidas com o núcleo discente. Nesse caso, o gestor compreende que os atores discentes são incluídos no processo de negociação dentro da escola, podendo ter maior ou menor grau de influência nas decisões da organização, a depender do seu nível de informação.

É importante ressaltar que a perspectiva apresentada revela a intenção de incluir o aluno. Este sujeito é o cliente principal da política de educação, como participante das discussões atinentes à organização escolar. Freire (1994) aponta que só a prática recorrente de uma participação crítica e cidadã pode democratizar a democracia ou contribuir para sua construção.

No que se refere à categoria, três são os atores estratégicos, conforme compreendem seus gestores. Quanto a essa classificação, houve consonância entre a visão dos gestores e aquela obtida na estrutura de governança identificada para as escolas de Castanhal. Os atores que exercem papel estratégico dentro da organização para ambos são: a SEMED, o conselho escolar e o conselho de classe.

Em relação aos pontos nodais ou espaços de interação reservados para a tomada de decisão e resolução de conflitos, a escola A apontou a reunião com os pais e responsáveis como o principal dentre os outros de que dispõe. Nesse sentido, essa perspectiva possibilita o compartilhamento da responsabilidade pelos rumos da organização com todos pais e responsáveis interessados na efetividade do processo de aprendizagem. Os demais pontos nodais seriam as reuniões do conselho escolar e do conselho de classe.

Além da investigação sobre os componentes da EAG, questionou-se aos gestores o atendimento aos princípios norteadores de boas práticas de governança<sup>8</sup>. São eles:

---

<sup>8</sup> Classificação descrita na metodologia, capítulo 1, página 26.

transparência, equidade, eficiência, probidade, prestação de contas, legitimidade, responsabilidade e integridade. Na opinião dos gestores da escola A, todos eles são por ela atendidos.

Quando dada a possibilidade de discorrer sobre alguns assuntos relativos à gestão escolar, apontaram-se dificuldades relacionadas aos limitados recursos financeiros e no relacionamento com a SEMED nas circunstâncias em que é necessária a busca pela solução de determinados problemas. Consideraram que sua comunidade é bastante participativa e orientada pelo esforço em alcançar resultados positivos. Ressaltaram como favorável a prática de acompanhamento do planejamento pedagógico pelo seu conselho escolar.

Como discutido anteriormente, Báscolo e Yavich (2010) defendem que a ordenação das funções de uma organização pública pode resultar nos modos de governança hierárquico ou burocrático, de incentivos e também cooperativo<sup>9</sup>. Esses modos podem coexistir, havendo a possibilidade de um ou outro se sobressair como predominante. As respostas dos gestores da escola A sugerem que ela se organiza muito mais por meio dos modos de incentivo e cooperativo.

Cabe salientar que a concepção daqueles que gerem a escola A vai ao encontro do novo olhar requerido para as estruturas organizacionais do setor público. Eles reconhecem a necessidade de orientar-se por normas e regras, ou seja, a conveniência de obedecer a valores burocráticos. Todavia, a burocracia não supera a percepção do quanto é primordial o exercício de uma coordenação dialógica das interações que ocorrem ao longo de cadeias de processos das organizações.

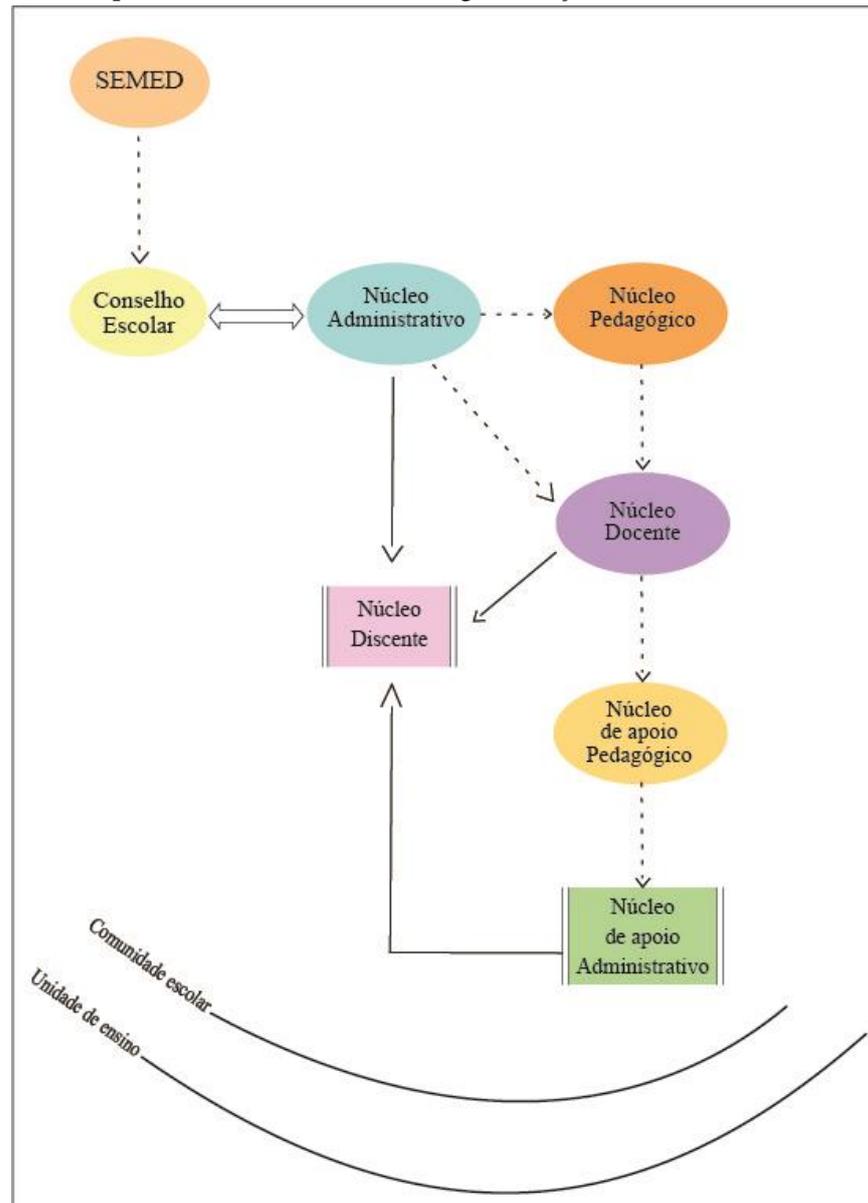
#### 4.2.3 Estrutura de governança identificada para a escola B

Revela-se no Esquema 3 a estrutura analítica de governança para a escola B, construída a partir das mesmas premissas utilizadas para a escola A, já explicitadas no item anterior.

---

<sup>9</sup> Classificação descrita na metodologia, capítulo 1, página 26.

**Esquema 3 -** Estrutura analítica de governança da escola B.



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

Os três tipos de transações foram apontados como presentes entre as instâncias da escola B. No que diz respeito à de reciprocidade, ela dá-se, de acordo com os seus gestores, no âmbito do conselho escolar. Assim como a escola A, a escola B também citou essa instância como estabelecadora de transações de reciprocidade. As duas, portanto, possuem

visão divergente do regimento, o qual sugere que a atuação do conselho escolar deve se basear em transações do tipo diretivas.

Compreende-se que ao definir um tipo de transação, se está sugerindo qual delas é a predominante. É possível, portanto, que ocorram diferentes tipos de transação entre os mesmos pares de instâncias. No caso do conselho escolar, convém analisar qual postura ele precisa assumir dentro de cada dinâmica organizacional para que possa contribuir com os seus objetivos.

Outra questão a destacar é o ponto de vista apresentado pelos gestores da escola B, quanto às transações dirigidas ao núcleo discente. Diferente do que ocorreu nas demais escolas para essa instância, assinalou-se que em relação aos discentes são estabelecidas transações do tipo diretiva. Conforme Commons (1934) e Mauss (2002), nelas as relações são permeadas pela distribuição desigual do poder, em que um lado determina e o outro cumpre.

Esse olhar sobre o aluno o coloca em uma posição passiva dentro da estrutura organizacional da escola, condição extremamente criticada por Freire (1994). Nesse caso, corre-se o risco, com base na discussão do autor, de tornar alienada a participação do discente. E ainda, sendo os alunos o alvo principal da política de educação, caberia considerar transações que os integrassem, como a negocial, apontada nas duas estruturas mostradas nos Esquemas 1 e 2.

Em relação à composição da estrutura organizacional, de acordo com os gestores da escola B, nela não está presente o conselho de classe, nem mesmo a associação de pais e mestres que seria o ator substituto, conforme orienta o regimento. O conselho de classe é um dos atores do núcleo de apoio pedagógico, formado por representantes de diversas instâncias da escola e responsável por acompanhar as dificuldades do processo de ensino-aprendizagem. A falta dele, contudo, não exclui a possibilidade de haver um esforço dos outros atores ou existência de outros espaços que cumpram a função desse conselho.

Seis das dez instâncias foram identificadas como pertencentes à categoria estratégico. De acordo com a teoria, essa classificação implica em atribuir a atores a possibilidade de modificar regras ou os procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos. Na estrutura da escola B, portanto, esse poder está distribuído, mas exclui os discentes e os atores do núcleo de apoio administrativo.

A descentralização da determinação sobre os rumos e os modos de atuação da organização pode conferir o desejado compartilhamento de responsabilidades. Uma parte significativa dos atores da escola B são vistos pelos gestores como capazes de participar das

decisões que afetam a vida escolar. Tal fato pode favorecer o atendimento de interesses coletivos.

Todavia, contraditoriamente à ideia dada pela classificação da categoria dos atores, os gestores da mesma escola assinalam que se veem no exercício do papel de maior autoridade da escola. Esse fato revela a forte presença do pensamento de ordenação dos mecanismos de regulação com base no modo de governança burocrático e hierárquico de Báscolo e Yavich (2010). Kooiman (2003) afirma que, embora o modelo hierárquico seja em alguns contextos necessário, ele tem perdido a sua glória e cedido espaço para a cooperação.

Quanto aos pontos nodais, foram indicadas as reuniões realizadas pelo conselho escolar e também com os pais e responsáveis. As deliberações da reunião do conselho foram consideradas contendo maior influência na escola. O conselho escolar reúne membros eleitos e representantes dos diversos interesses escolares e é visto como emissor de transações de reciprocidade. Toda essa configuração sugere essa instância como representante dos valores democráticos presentes nessa escola.

Assim como os gestores da escola A, na escola B alegou-se atender a todos os princípios de governança (princ). Observa-se que a orientação dos gestores contempla o compromisso com ações governamentais mais eficientes e transparentes. A preocupação em atentar para as crenças ideológicas do líder de uma organização está na importância dessas crenças e no impacto que elas causam, conforme discute North (1990).

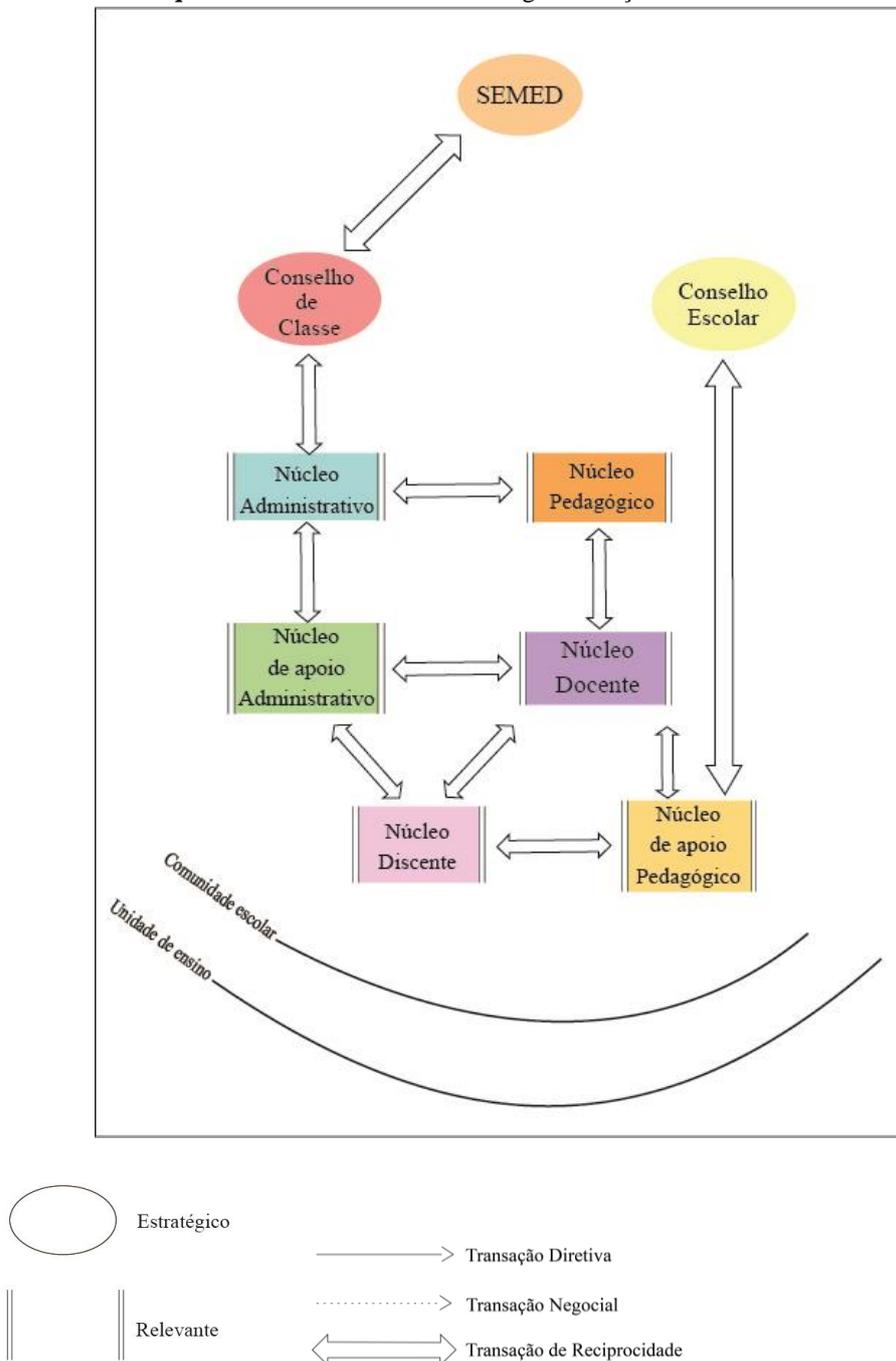
Ao responder sobre as dificuldades na gestão escolar, os gestores apontam a falta de recursos financeiros, como sendo a principal. Outra questão relatada é a baixa participação dos pais e responsáveis no dia a dia da escola e de seus filhos. E ainda, ponderam sobre o baixo desempenho de alguns atores do processo educacional, alegando, inclusive, que ele é afetado pelo desconhecimento sobre o ambiente e a realidade da escola.

Observa-se nesses posicionamentos e nas interações existentes na escola B, a presença de barreiras internas e externas relacionadas à participação dos clientes do negócio escolar. Além disso, nota-se que a disposição física entre os atores corrobora com a visão do gestor que sugere uma interação muito mais vertical que horizontal. E ainda, no que diz respeito ao modo de tomadas de decisão, a escola B resguarda a importância do conselho escolar, sua principal instância representativa.

#### 4.2.4 Estrutura de governança identificada para a escola C

O contato com a terceira escola estudada também permitiu a configuração de suas relações de poder, levando à construção do Esquema 4. Assim como para as demais escolas, a construção da estrutura analítica de governança da escola C tomou como base os componentes propostos por Hufty (2008).

**Esquema 4** - Estrutura analítica de governança da escola C.



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017.

O único tipo de transação identificado na escola C é de reciprocidade. De acordo com seus gestores, os atores das instâncias dessa escola se relacionam primordialmente com base na afinidade e na vontade de retribuir ao outro um benefício. Apesar das inúmeras vantagens desse tipo de transação, entende-se que sua predominância pode, em algum momento, ser prejudicial à dinâmica da estrutura.

Nesse contexto, emerge o perigo de as relações nortearem-se apenas pela dívida moral em detrimento dos interesses coletivos. Ao invés de haver a coordenação e articulação das ações, a falta da referência para a determinação das normas e decisões pode provocar a dispersão dos atores em relação aos objetivos organizacionais. Como se depreende de Lashgari (2004), o equilíbrio e a coesão são elementos fundamentais da governança e, portanto, exigem o estabelecimento de relações não só informais, mas também formais.

Assim como na escola A, as três instâncias apontadas como pertencentes à categoria estratégico foram a SEMED, o conselho escolar e o conselho de classe. Exatamente os mesmos apontados na estrutura dada pelo regimento do município. Nesse sentido, também os gestores da escola C conferem a essas instâncias o poder de modificar as regras e procedimento de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos. Isto evidencia um consenso no entendimento de tais atribuições a essas instâncias.

Sobre as demais instâncias da escola C, todas elas foram denominadas como pertencentes à categoria relevante, como definido na escola A. Essa categoria, conforme Hufty (2008), refere-se àqueles que estão envolvidos no dia a dia da instituição, mas não são participantes do processo de tomada de decisão, por que não se mobilizam para tanto ou por se verem dominados pelo processo. Os próprios gestores da escola C se incluem nessa categoria.

As semelhanças na identificação nas categorias das instâncias das escolas A e C não estão presentes na definição dos tipos de transações que nelas existem. Entende-se que as categorias da EAG tratam do modo como os atores são vistos em relação à organização, já as transações se referem a como interação entre si os atores da organização. Ao reunir a configuração dada por essas duas definições, compreende-se que na escola C o papel de tomador de decisão é centralizado nos atores das instâncias estratégicas.

Quanto aos pontos nodais, os apontados para a escola C foram as reuniões do conselho escolar, do conselho de classe e dos pais e responsáveis (pn). O espaço de interação indicado como o que possui maior influência nessa escola é o das reuniões do conselho escolar. Assim,

os atores que dela participam possuem grande responsabilidade de levar para esse local os interesses coletivos.

Em relação aos princípios de governança, também os gestores da escola C identificam atender a todos eles: transparência, equidade, eficiência, probidade, prestação de contas, legitimidade, responsabilidade e integridade (princ). De acordo com o IBGC (2015), os critérios éticos fundamentam-se nesses princípios que, por sua vez, constituem elementos da própria identidade da organização. A clareza dessa identidade é fundamental para que os agentes de governança possam exercer adequadamente seus papéis, alinhando os objetivos traçados e a ética.

De acordo com o que foi apontado pelo gestor da escola C, a ordenação da disposição das funções exercidas na escola, demonstra a existência do modo de governança cooperativo. Tendo em vista, a percepção dos gestores de que seus atores se relacionam de modo a compartilhar valores e retribuir benefícios. A ênfase nessa ordenação pode enfraquecer os modos de governança que buscam diluir os interesses pessoais, tanto por meio de normas e regras quanto pela ênfase no alcance dos objetivos organizacionais.

Sobre as dificuldades, citou-se a carência de mais servidores, os desafios em lidar com pessoas de diferentes posturas e com os problemas sociais e familiares dos alunos. Citou-se também a resistência de alguns servidores em se envolver nos processos decisórios. Além disso, destacou-se o desinteresse dos atores em participar do conselho escolar.

O cenário da escola C definido pelos seus gestores revela a inexistência de transações diretivas e de negociação, o que enfraquece a figura da liderança. Dessa maneira, o predomínio das transações de reciprocidade pode influenciar na dispersão do poder conferido às instâncias que exercem função estratégica. Nota-se ainda, que as dificuldades enfrentadas pelos gestores da escola C centram-se exatamente nas relações com os atores, ratificando a importância de conhecer o poder relativo deles.

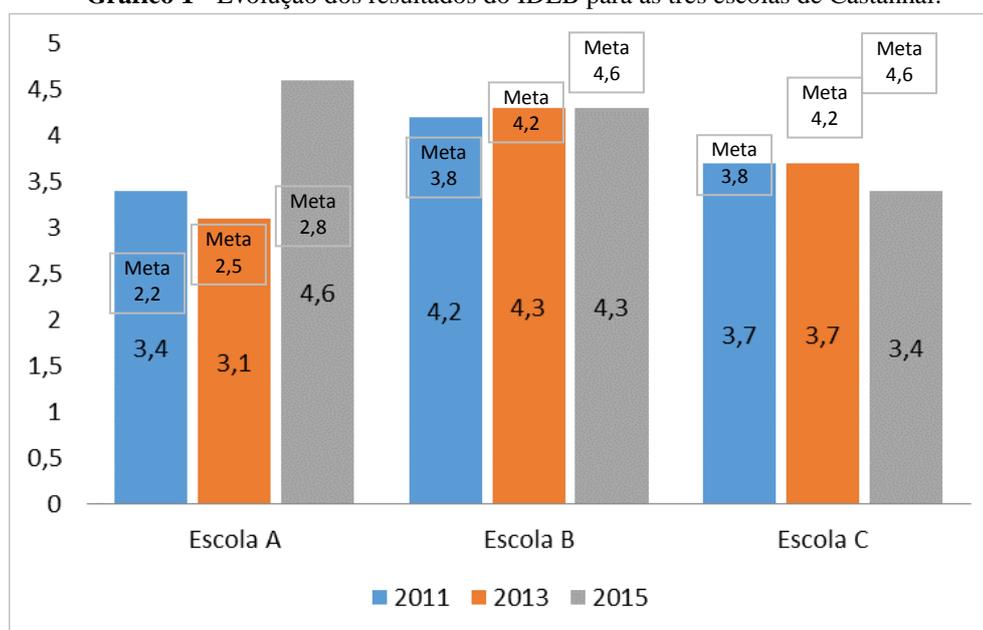
### **4.3 Governança e qualidade da educação**

O tema da governança nas políticas públicas, de acordo com Figueiredo (2013), tem ganhado cada vez mais destaque na literatura internacional. O pensamento central dessa discussão está voltado para os arranjos entre os atores e para os mecanismos de acompanhamento do processo decisório, estando amparados por um desenho institucional. Juntos, esses aspectos interferem fortemente no desempenho das políticas públicas.

Ao tratar da governança no âmbito da educação, Lewis e Pettersson (2009) corroboram com o pensamento de Figueiredo (2013). Pois, afirmam que o desempenho dos serviços de educação é determinado pela natureza das relações entre os atores, pelas políticas e procedimentos adotados e pelo atendimento da burocracia educacional. No momento em que cada ator assume suas responsabilidades, é possível diminuir, segundo Lewis e Pettersson (2009), as distâncias entre os formuladores das políticas, seus executores e seus beneficiários.

A observância do desempenho da política de educação requer a avaliação da sua qualidade. Adota-se o IDEB como o índice que fornece parâmetros quantitativos para tanto. Para o município de Castanhal a evolução do IDEB está demonstrada no gráfico 1.

**Gráfico 1** - Evolução dos resultados do IDEB para as três escolas de Castanhal.



**Fonte:** INEP (2008).

Pode-se observar que as três escolas apresentam cenários de avanço, constância e retrocesso no alcance das metas do IDEB. O objetivo dessas metas, conforme Melo (2014), é de incentivar a realização de ações que promovam a participação, o acesso, a permanência e o sucesso escolar. Visto isoladamente, o indicador é apenas uma forma de descrever o sistema. Para se tornar uma ferramenta de gestão, conforme Bryk e Hermanson (1993), é necessário relacioná-lo aos demais processos da organização.

O IDEB monitora diretamente duas variáveis do ensino-aprendizagem: o desempenho dos alunos em exames padronizados e o rendimento escolar (taxa média de aprovação, reprovação e abandono). A perspectiva da governança se ocupa não só de conhecer os

resultados da política educacional, como também de identificar determinadas condições para que esse processo de ensino-aprendizagem aconteça. Diante das discussões apresentadas nesta dissertação, depreendeu-se a presença de dois elementos geradores da governança: elementos qualitativos e funcionais.

Definiu-se os elementos qualitativos como aqueles mais subjetivos, relacionados aos arranjos entre os atores, processo de interação, participação, princípios e relações de poder. Eles foram elencados a partir das definições dadas pela literatura e identificados por meio do contato com as escolas. Esses elementos, em suma, caracterizam o comportamento dos atores, que é observado pela governança como uma questão fundamental e atinente ao aspecto político da organização.

Os mecanismos de monitoramento, avaliação e direção dos comportamentos e processos organizacionais reportam-se a aspectos mais gerenciais e correspondem aos elementos funcionais da governança. Eles também são definidos com base nas teorias já discutidas. Nesse caso, a pesquisa documental foi a fonte mais expressiva para obtenção de informações, permitindo nomear os atores responsáveis por esses elementos.

A partir da triangulação de dados, reuniram-se as informações correspondentes ao desempenho da política educacional, dado pelo IDEB e pela configuração dos elementos de governança para as escolas de Castanhal (Quadro 3).

**Quadro 3-** Sistematização dos resultados relativos às metas do IDEB e dos elementos de governança para as escolas selecionadas do município de Castanhal.

|                                      |  | Escola A   | Escola B   | Escola C   |
|--------------------------------------|--|--|--|--|
| Desempenho da política educacional   | Comportamento dos resultados para o IDEB nos anos de 2011, 2013 e 2015 | Resultados <b>aumentaram</b> entre as últimas avaliações e <b>superam as metas</b> . | Resultados <b>mantiveram-se</b> quase os mesmos ao longo do tempo e no último ano a meta não foi atingida. | Resultados <b>diminuíram</b> ao longo do tempo e <b>não atingiram as metas</b> . |
| Elementos qualitativos de governança | <sup>(I)</sup> Tipo de transação predominante entre os atores          | Reciprocidade  | Negocial   | Reciprocidade  |
|                                      | <sup>(II)</sup> Principal ponto nodal                                  | Reuniões dos pais e responsáveis   | Conselho escolar   | Conselho escolar   |
|                                      | Modo predominante de tomada de decisão <sup>(II)</sup>                 | Descentralizada  | Centralizada   | Descentralizada  |
|                                      | Atores de maior influência no processo decisório <sup>(II)</sup>       | Núcleo discente  | Núcleo administrativo  | Conselho Escolar   |
|                                      | Princípios de governança <sup>(III)</sup>                              | Atende a todos   | Atende a todos   | Atende a todos   |
|                                      | Modo predominante de ordenação das estruturas <sup>(IV)</sup>          | De incentivo e cooperativo.  | Burocrático/ hierárquico   | Cooperativo.   |
| Elementos funcionais de governança   | Ator que estabelece as estratégias <sup>(V)</sup>                      | Conferência municipal de educação  | Conferência municipal de educação  | Conferência municipal de educação  |
|                                      | Ator que monitora as estratégias <sup>(III)</sup>                      | Conselho Escolar   | Conselho Escolar   | Conselho Escolar   |
|                                      | Ator que realiza a avaliação das estratégias <sup>(VI)</sup>           | Fórum municipal de educação  | Fórum municipal de educação  | Fórum municipal de educação  |
|                                      | Ator que realiza a prestação de contas <sup>(III)</sup>                | Conselho Escolar   | Conselho Escolar   | Conselho Escolar   |
|                                      | Ator responsável pela definição dos papéis <sup>(V)</sup>              | SEMED  | SEMED  | SEMED  |

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nas definições propostas por Báscolo e Yavich (2010) <sup>(IV)</sup>; Baret et al. (2013) <sup>(VI)</sup>; Brasil (2014) <sup>(III)</sup>; Commons (1934) e Mauss (2002) <sup>(I)</sup>; Fontes (2003) <sup>(V)</sup>; Hufty (2008) <sup>(II)</sup>.

Os resultados obtidos para os elementos qualitativos decorreram da perspectiva dos gestores. Nesse sentido, entende-se ser possível realizar análises causais entre os elementos qualitativos e o desempenho da política por meio do IDEB apenas para a escola B. Visto que, ela é a única na qual seus gestores atuam há mais de quatro anos na organização, tendo-a gerido no período em que duas avaliações do IDEB foram realizadas. Para as escolas A e C, realizaram-se projeções sobre o impacto da estruturas identificadas nos resultados das próximas avaliações.

Os esforços dirigem-se no sentido de melhorar o desempenho da escola a cada ano, no entanto, a nota da escola B manteve-se a mesma nos últimos anos e não atingiu a meta nas duas últimas avaliações. As variáveis tocantes à governança sugerem uma estrutura em que os arranjos entre os atores valorizam a figura do gestor. Percebe-se que esse arranjo privilegia o modo formalista e hierarquizado já não mais defendido desde a reforma administrativa dos anos de 1990.

Desse modo, a configuração da escola B sugere o fraco potencial de incorporação política para a organização. A estrutura social atual é mais complexa e exige um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses que vai de encontro ao padrão do controle hierarquizado (DINIZ, 1996). Nesse cenário, são altos os riscos de prevalência dos interesses particulares em detrimentos dos coletivos.

Entende-se que a estrutura de governança identificada para a escola B é marcada por uma estrutura pouco equilibrada das interações e que se reflete na frágil participação dos pais e responsáveis, como apontado pelos próprios gestores da escola. Os esforços esbarram na concentração do poder, interferindo na orientação pelo atendimento da missão da organização escolar. Todas essas questões podem contribuir potencialmente para um desempenho linear dos atores e, conseqüentemente, dos resultados relativos ao processo de ensino-aprendizagem.

Quanto à escola A, esta delinea sua estrutura no que se refere aos elementos qualitativos de governança, baseada em uma visão descentralizadora e inclusiva dos atores. O envolvimento da comunidade propicia a compreensão da realidade contextual, favorecendo a definição de ações pertinentes (FREITAS, 2008). Logo, na medida em que as relações entre os atores organizacionais atentam para os clientes, elas contribuem muito mais positivamente para os resultados a serem entregues a eles. Essa estrutura permite o bom desempenho dos atores e contribui para as variáveis do IDEB para essa escola, cuja tendência, portanto, é de manter-se em crescimento.

A escola C possui em seus elementos qualitativos um apontamento para uma estrutura favorecedora de tomadas de decisão compartilhadas. No entanto, o modo como o poder decisório é diluído nas relações entre seus atores necessita de uma coordenação que lhe dê sentido. A falta dessa coordenação pode ocasionar a dispersão em relação aos objetivos e resultados esperados dessas relações. Entende-se que esse cenário pode influenciar no direcionamento organizacional ao atendimento de interesses coletivos e não ser capaz de contribuir positivamente para os processos avaliados pelo IDEB.

Foi possível particularizar o comportamento dos elementos qualitativos nas escolas. Em relação aos funcionais, notou-se que são compartilhados pelo sistema educacional, visto que são os planos e normas do município que os mencionam direta ou indiretamente. Sendo assim, os atores e os espaços correspondentes a eles se repetem para as escolas.

O estabelecimento de estratégias é feito por meio do plano municipal de educação (2011-2020), que foi reformulado na última conferência municipal de educação, ocorrida em Castanhal no ano de 2010. Compete ao fórum municipal de educação organizar pelo menos duas conferências durante a vigência do plano, que devem avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros das estratégias. Este fórum, no entanto, de acordo com o secretário de educação de Castanhal, está desarticulado e pouco conseguiu exercer o seu papel nesse sentido.

Entende-se que, nos termos de Brasil (2014), essas instâncias externas de apoio à governança são responsáveis por definir o direcionamento estratégico a nível municipal. Caberia às escolas, portanto, incorporar esse direcionamento e dispor de instrumentos- padrão de mensuração e acompanhamento das estratégias determinadas. Elas possuem o conselho como o ator responsável por monitorar os resultados, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Formalmente, no entanto, essa função de monitoramento limita-se ao uso do instrumento de prestação de contas pelo conselho escolar. Como uma importante instância interna de governança, ele tem entre seus membros eleitos, representantes dos diversos atores da escola. Ao estabelecer o equilíbrio de poder na tomada de decisão, o conselho contempla a presença do elemento qualitativo de governança; todavia, carece de indicadores que auxiliem na sua função de monitoramento em diversos âmbitos da gestão escolar.

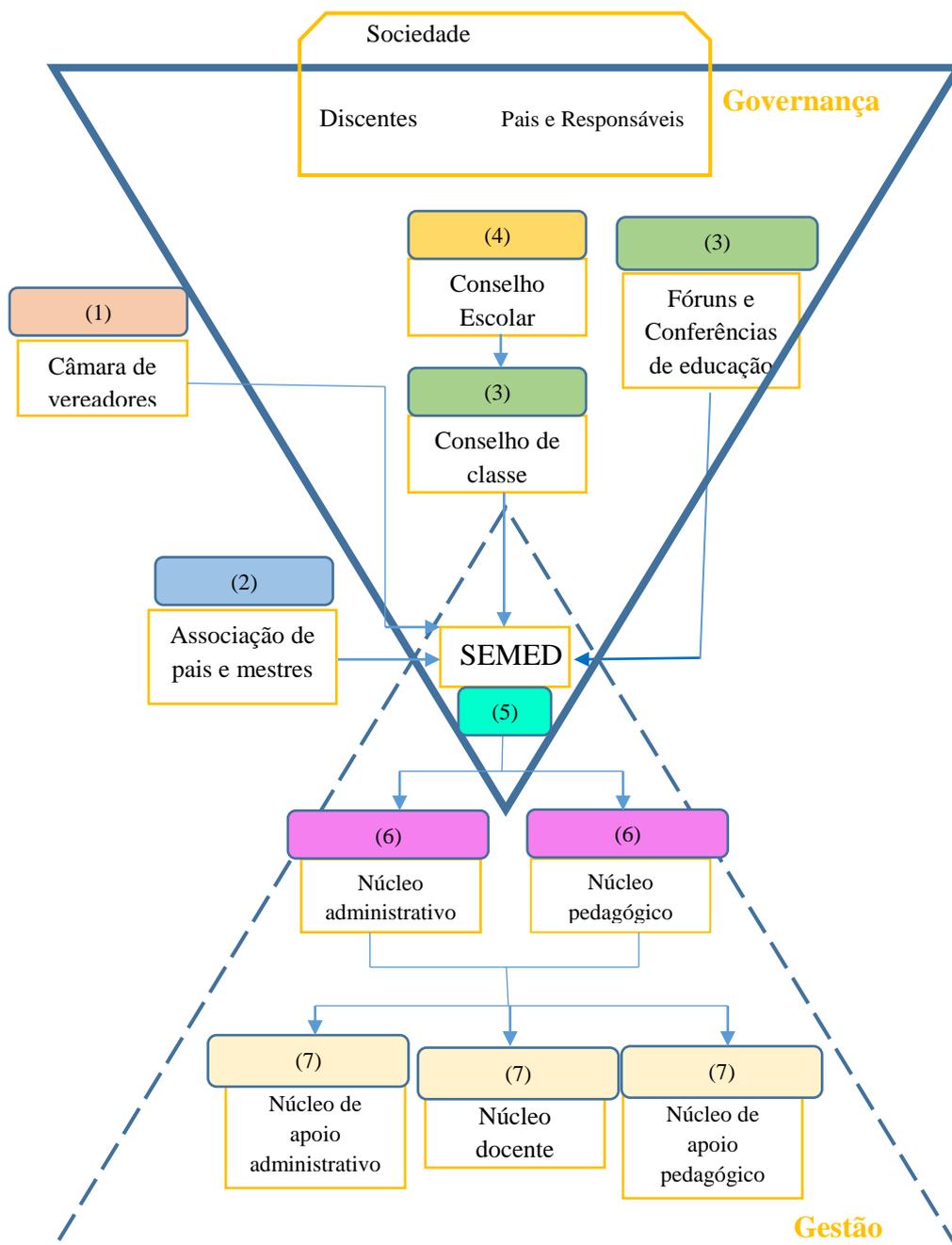
Compreende-se que o elemento funcional serve ao elemento qualitativo, na medida em que promove, ou não, a configuração de arranjos mais participativos entre os atores. Para que as escolas de Castanhal o contemplem precisariam corresponder às responsabilidades e papéis dos atores, dos espaços de decisão e às estratégias de indicadores mensuráveis, que permitissem acompanhar o nível de atendimento das principais ações. Com afirma Brasil (2014), a supervisão da gestão é função da governança.

Os elementos de governança identificados equivalem aos mecanismos concretos que permitem a coordenação entre as unidades de uma organização. Além disso, conforme Hufty (2010), proporcionam a mediação de divergências, manutenção da coesão e alinhamento das

ações. Eles se materializam por meio de pessoas e das estruturas que sistematizam suas interações.

Identificou-se, nesta dissertação, o conjunto de instâncias que regem o sistema de poder e os processos de gestão das organizações escolares de Castanhal. Diante disso, pôde-se depreender a maneira como os diversos atores que integram o sistema de educação de Castanhal se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança. O esquema 5 mostra o sistema de governança identificado para as escolas de Castanhal.

**Esquema 5** - Sistema de governança das escolas de Castanhal.



Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL (2014).

Em Brasil (2014), tem-se que esse sistema é composto por instâncias administrativas e de governança com suas subdivisões. Àquela correspondente à instância externa de governança está sinalizada pelo número (1), e é tida como responsável pela fiscalização, pelo controle e pela regulação. Elas são autônomas e independentes e não estão vinculada apenas a uma organização. Um exemplo desse tipo de instância identificado no estudo de caso é a Câmara de Vereadores.

A instância externa de apoio à governança é quem realiza a avaliação, auditoria e monitoramento independente; nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Ela pode ser identificada pelo número (2) no esquema. As auditorias e o controle social organizado, nesse caso a associação de pais e mestres é um exemplo.

No que se refere à definição e avaliação das estratégias e das políticas, estão as instâncias internas de governança. Além disso, são responsáveis por monitorar a conformidade e o desempenho daquelas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. A garantia de que as estratégias e as políticas formuladas atendam ao interesse público e sirvam de elo entre a administração e a sociedade também é função dessas instâncias, que estão sinalizadas pelo número (3) no Esquema 5. Exemplos delas são o conselho de classe, os fóruns e conferências de educação, e, na falta desses, a administração executiva (SEMED).

Outro tipo de instância que compõe a dinâmica da governança é representado pela instância interna de apoio à governança. Identificada pelo número (4), corresponde àquela que realiza a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. O conselho escolar pode ser compreendido como o que representa essa instância de apoio à governança.

Já no que concerne às instâncias de gestão, está a administração executiva, correspondida à SEMED e sinalizada pelo número (5). De acordo com o disposto em Brasil (2014), essa instância tem como tarefa estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização, nesse caso, a organização escolar. E ainda, é quem estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais.

A função de coordenar a execução das políticas e objetivos estabelecidos pela administração executiva é da gestão tática (BRASIL, 2014). Estão representadas no Esquema 5 pelo número (6), que apresenta os núcleos administrativo e pedagógico. Essas instâncias gerem a atuação da gestão operacional, ou seja, daqueles responsáveis pela execução de

processos produtivos finalísticos, sendo eles os núcleos de apoio administrativo, pedagógico e o núcleo docente, conforme sinalizado pelo número (7).

A construção do sistema de governança proporciona um retorno à perspectiva meso de análise das interações, conceituada no capítulo 2. Neste sistema, é possível visualizar atores envolvidos e sua posição dentro da estrutura que serve à política de educação da cidade de Castanhal. A divisão entre aqueles que correspondem à governança e à gestão reforça a ênfase do controle de uma sobre a outra.

Percebe-se que as instâncias denominadas como internas e externas de governança são as mesmas identificadas nas estruturas anteriores como pontos nodais. Assim, fica claro que é delas o papel de influenciar nas regulações e decisões das políticas de educação para as organizações de Castanhal. Sua contribuição para o atingimento dos objetivos de ensino-aprendizagem depende, portanto, do alinhamento das suas ações com vistas a assegurá-lo e do acompanhamento das instâncias de gestão nesse mesmo sentido.

## 5 CONCLUSÃO

O ponto de partida da pesquisa é a preocupação com as condições dadas pelas estruturas organizacionais para que se atinjam as metas da educação definidas pelo IDEB. Os caminhos para a discussão dessa temática podem ser diversos, então optou-se por explorar uma questão até então pouco discutida no âmbito da educação: a governança. Nesse sentido, pôde-se identificar como os elementos de governança se delinham a partir das estruturas das escolas dos municípios de Castanhal e assim, contribuem para a qualidade da educação.

Apesar do enfoque organizacional e, portanto, uma análise voltada para o nível micro de governança, não foi possível desconsiderar os contextos meso e macro. Nesse sentido, para observar a organização escolar, precisou-se recorrer à compreensão da dinâmica dada pelo sistema no qual ela está inserida, coordenado pela SEMED. Além disso, essa modalidade de organização é perpassada por uma política que visa o alcance da qualidade na educação, cuja avaliação pode ser indicada pelo IDEB.

No que se refere à relação entre as escolas e a SEMED, espera-se que ela seja orientada pelo equilíbrio de poder e pelo consequente compartilhamento das decisões (CKAGNAZAROFF, 2009; HUFTY, 2010; LASHGARI, 2004). Esse modo cooperativo de interação, no entanto, ainda não é vivenciado plenamente no município de Castanhal, de acordo com o secretário de educação. A autonomia, apesar de ser importante para as escolas, acaba se sobressaindo e gerando grande possibilidade de desalinhamento com as propostas dadas pela SEMED.

Esse é um fator que pode ser observado, segundo o secretário, pelos resultados discrepantes do IDEB entre as escolas do mesmo município. Nessa perspectiva, tem-se que a frágil articulação entre atores é influenciada pela descrença no poder da liderança e pode afetar o equilíbrio no desempenho das escolas. Tal consideração é corroborada quando se constata que, entre as escolas pesquisadas, aquela em que os gestores reconhecem o poder de determinação da SEMED é a que possui melhor desempenho do IDEB.

Para compreender como se configuram as estruturas capazes de gerar a governança nas escolas, partiu-se da identificação das instâncias e dos atores que as compõem e, da definição dos papéis de cada uma delas. Diante disso, foi possível perceber, com base na caracterização proposta por Hufty (2008), como se propõe que ocorra a distribuição de poder nas interações entre os atores pertencentes às escolas do município. A apreensão dessas questões foi extraída do texto de documentos oficiais.

A definição clara dos papéis dos atores é um dos fatores que contribui para a governança em seu aspecto funcional. Essa tarefa está, em parte, atendida para o município de Castanhal, pois seus normativos apresentam a caracterização dos atores escolares de forma detalhada, exceto para o grêmio estudantil. Além disso, para que esse elemento de governança seja integralmente contemplado pelas escolas, é necessário implantar e difundir mecanismos de acompanhamento sistemático da atuação dos papéis.

Ao serem observadas as interações que ocorrem entre os atores e os arranjos formados por elas, tem-se o elemento qualitativo da governança. Sabe-se que, por estarem diretamente relacionados ao comportamento dos atores, esses modos de interação são particulares e mutáveis. Nesse sentido, entende-se que, apesar de singulares, os modos de interação precisam orientar-se pelo favorecimento, em cada caso e circunstância, para o necessário equilíbrio de poder e para o atendimento a interesses coletivos.

O regimento é o principal documento propositor dos arranjos a serem seguidos pelas escolas. Percebe-se que ele confere papel estratégico e espaços de acordos e decisões, em sua maioria, a instâncias representativas dos diversos atores da unidade escolar. Esse fato revela a preocupação do sistema educacional de Castanhal em incluir as visões diferentes na definição das regras e dos procedimentos de tomada de decisão, indo ao encontro do expresso em Borges (2003) e Sabel (2004).

Para que o processo democrático e o compartilhamento de poder se estabeleçam, não basta garantir a representatividade na tomada de decisão. A governança propõe que a participação também advém da possibilidade de acompanhamento do desempenho dos atores nos processos organizacionais (ENCISO; MARTINS, 2006; DALMÁCIO, 2009). Assim, a necessária institucionalização de instrumentos de controle, que favoreçam a obtenção de informações tanto para os gestores quanto para a sociedade, não acontece de modo satisfatório no contexto estudado.

Percebe-se que a estrutura proposta para as escolas de Castanhal oferece possibilidades para a tomada de decisão compartilhada e organizam suas interações orientadas para a distribuição isonômica de poder entre os atores. No entanto, o exercício do controle sobre a consecução das estratégias definidas, ainda precisa ser melhor favorecido. Esse controle poderá contribuir para a identificação das fragilidades que atravessam o processo de ensino-aprendizagem.

Os mecanismos de liderança, estratégia e controle propostos pelo TCU (BRASIL, 2014) sugerem um conjunto de práticas que podem ser adaptadas para a realidade da

organização escolar. Ao serem perseguidos, oferecem condições para a boa governança. As escolas, portanto, podem tomar como referência as proposições dadas por esses mecanismos para estabelecer um modo de acompanhamento de sua gestão.

Nota-se que a governança se ocupa em garantir a boa ‘performance’ dos atores e, conseqüentemente, da organização, de modo a resultar em impactos positivos em relação a seu propósito (BERDARDI, 2008). Isso será favorecido, segundo as teorias aqui discutidas, fundamentalmente pelo modo como os cidadãos e interessados são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são distribuídos e exercidos. A qualidade das interações é de caráter subjetivo, mas se reflete em resultados objetivos.

Em um segundo momento da pesquisa, percebeu-se que, quando transposta para a realidade de cada escola, a estrutura obtida a partir da análise documental sofre algumas modificações. Em relação à presença ou não das instâncias, notou-se a inexistência do grêmio estudantil e associação de pais e mestres nas três escolas pesquisadas, sendo estas, instâncias que colaboram para a governança. Desse modo, as escolas em questão não contam com todas as possibilidades de envolvimento das partes interessadas.

Aponta-se como semelhança entre as estruturas identificadas para as escolas de Castanhal e aquelas obtidas para as três investigadas, a categorização das instâncias conselho escolar e SEMED. Nesse sentido, todos conferem aos atores dessas instâncias o papel de modificar as regras e os procedimentos de tomada de decisão. Tal fato revela a clareza do papel esperado para o conselho e para a SEMED e designa essas instâncias como grandes detentoras de poder na comunidade escolar.

Um dos espaços que oferecem possibilidade de diálogo capaz de influenciar a regular as decisões da política de educação, chamado de ponto nodal, também é reconhecido de modo similar pelas estruturas identificadas na pesquisa documental e de campo. Neste caso, o conselho escolar. Essa consonância é importante, na medida em que permite um alinhamento na atuação das escolas que compõem o sistema de educação da cidade.

Com base na perspectiva oferecida pela definição dos elementos qualitativos de governança, tem-se que, dentre as escolas pesquisadas, é a escola A quem oferece melhor estrutura para que esses elementos sejam promovidos. Isso se deve à orientação para a tomada de decisão descentralizada, por conferir poder decisório aos discentes, por privilegiar como espaço de resolução de problemas a reunião com pais e responsáveis e ainda, dispor suas instâncias de modo pouco burocrático e hierarquizado. Como posto por Souza (2009), esses fatores são capazes de auxiliar em bons resultados ao processo de ensino-aprendizagem.

Percebe-se que a escola C almeja as mesmas condições encontradas para a escola A. No entanto, precisa atentar para o necessário equilíbrio de poder, de modo que não se desvirtue o sentido do seu compartilhamento. Assim, guiados e envolvidos para o atendimento das metas da organização, a escola possuirá esse como fator que poderá contribuir no seu desempenho no IDEB.

A relação de influência das estruturas de poder sobre os resultados do IDEB foi obtida para escola B. Percebe-se que suas estruturas não asseguram como primordial o compartilhamento da tomada de decisão, além de ainda ordenarem-se pelo modo burocrático/hierarquizado. A tendência é de haver uma desejável ordenação de incentivo, ou seja, da coordenação das ações dos atores para o atingimento dos objetivos organizacionais. Essa tendência é comprovada quando se observa a estagnação entre os últimos resultados do IDEB para a escola B.

Nota-se que os elementos qualitativos se estabelecem diferentemente para cada escola, gerando estruturas de governança particulares. A observação delas leva à compreensão dos processos relativos ao compartilhamento da gestão escolar. Ainda, sugere-se que muitos ganhos em relação ao atingimento dos objetivos escolares podem ser obtidos na medida em que essa estrutura é organizada de modo realizar a articulação de diversos interesses, assim como se verifica na escola A.

O processo de ensino-aprendizagem mensurado pelo IDEB expressa não só a capacidade do aluno de aprender, mas todo o aparato institucional em que isso se desenvolve. Sabe-se que no decorrer das avaliações variam os atores que constituem as escolas. Por isso, sugere-se ser fundamental a padronização dos elementos funcionais de monitoramento.

No que diz respeito aos fatores avaliados pelo IDEB em relação ao desempenho dos alunos, tem-se que poderiam ser obtidos de modo descentralizado. Nesse sentido, propõe-se a institucionalização de indicadores municipais da 'performance' do alunado da cidade de Castanhal. Por exemplo, com a adoção de questões avaliativas da aprendizagem padrão para todas as escolas. Essa medida forneceria resultados comparáveis entre as escolas da cidade, além de atender a eficiência do gasto público.

A divisão de responsabilidade pelo funcionamento adequado da organização é um efeito esperado a partir da apreensão do sistema de governança pelos atores. A proposta é que o compartilhamento ocorra tanto entre aqueles que fazem parte da estrutura organizacional, não só se centrando no gestor, como também acabe envolvendo os clientes-cidadãos e sociedade. Como se depreende em Kissler e Heidemann (2006), a questão fundamental da

governança é diminuir o atendimento a interesses particulares, dando ênfase para os interesses coletivos.

A cooperação e colaboração entre os atores da trama organizacional é facilitada pela adoção de princípios de governança. Os valores trazidos por eles precisam ser disseminados e assimilados pelos gestores, para minimizar a sobreposição de interesses nas escolas, em especial na escola B. Caberia identificar, em pesquisas futuras, as ações que comprovem a adoção de cada princípio de governança dentro das escolas.

Propõe-se ainda que, para o atendimento completo ao elemento funcional da governança, os planos, projetos pedagógicos e as decisões tomadas nos pontos nodais tenham indicadores a eles correspondidos. A responsabilidade pelo acompanhamento de cada indicador seria distribuída entre as instâncias de governança. A transparência dada para as informações obtidas por eles permitiria o controle que entende-se ser propulsor para o alcance dos objetivos organizacionais. Essas questões foram pontuadas nas diretrizes propostas para a adoção de boas práticas de governança.

As categorias processos e normas, presentes na EAG de Hufty que não foram investigadas nessa dissertação, podem ser tratadas por trabalhos futuros. Nesse caso, poderiam mapear os processos principais e definir quais as normas constituem o sistema de educação. Além disso, pode-se construir, a partir dos papéis e responsabilidades já identificados, os indicadores que possibilitem o monitoramento do desempenho das ações esperadas para as escolas em vista dos seus objetivos. E, ainda, identificar a atuação do conselho escolar, a instância entendida como uma das mais importantes nesse contexto.

Com essa dissertação, se pode conhecer como as escolas de Castanhal organizam as interações entre seus atores, tomam suas decisões e estabelecem o controle sobre elas. A partir dessa perspectiva, foi possível identificar como se comportam e se estruturam alguns dos elementos que geram a governança. Entende-se que esses elementos são o elo de ligação dos atores entre si e com a oferta de serviços de educação de qualidade.

A análise situacional do poder relativo entre os atores permitiu identificar quais são as pessoas, grupos, organizações ou instituições com capacidade ou poder para obstaculizar ou facilitar o processo de implementação de uma política. Depreende-se dessa análise que a construção do poder e, a disputa por arranjos de governança dentro dos quais se organizam a atuação dos atores são longos processos sócio- históricos. Assim sendo, os cenários elucidados refletem as construções interferidas pela cultura até então construída no sistema de educação de Castanhal.

## 6 RECOMENDAÇÕES

Diante da discussão até então realizada, entende-se que a produção de boas práticas de governança nas estruturas identificadas das escolas A, B e C pode pautar-se por diretrizes como:

- 1- Definir indicadores mensuráveis para as estratégias estabelecidas nos planos de educação;
- 2- Divulgar periodicamente os resultados dos indicadores definidos para as estratégias estabelecidas nos planos de educação;
- 3- Definir as diretrizes para os desdobramentos, revisões e ajustes das estratégias, indicando a sua imediata comunicação aos atores;
- 4- Manter alinhadas as estratégias das organizações com as políticas e diretrizes nacionais para educação;
- 5- Compartilhar as iniciativas de sucesso entre as organizações escolares da cidade;
- 6- Envolver outras organizações para auxiliar na execução de ações que contribuam para os objetivos da educação;
- 7- Identificar os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais, juntamente com os recursos críticos que os subsidiarão;
- 8- Informar, periodicamente, à administração executiva sobre as dificuldades na gestão dos processos críticos;
- 9- Identificar e gerir os principais riscos que podem interferir no alcance das metas pedagógicas e institucionais;
- 10- Supervisionar o equilíbrio na orientação da gestão quanto ao atendimento à normas e regras, aos objetivos organizacionais e ao compartilhamento de valores e princípios de governança;
- 11- Garantir o favorecimento da autonomia política e administrativa das instâncias de decisão;
- 12- Considerar e alinhar os diversos níveis de interesse na tomada de decisão (política educacional, metas da organização e expectativas dos pais e alunos);
- 13- Realizar consultas ampliadas para a tomada de decisão que envolvam e afetem diretamente o dia a dia escolar;
- 14- Disponibilizar as atas das reuniões realizadas;
- 15- Garantir a qualidade nas informações prestadas, avaliando a satisfação pelas partes interessadas com essas informações;

- 16- Estabelecer canais formais de comunicação entre a escola e qualquer interessado em realizar denúncias, reclamações e representações;
- 17- Propagar a cooperação entre os atores internos e externos à organização na execução das ações;
- 18- Garantir a participação pelos principais interessados nos espaços destinados à tomada de decisão compartilhada e de resolução de conflitos, garantindo o atendimento aos interesses coletivos em detrimento de interesses privados;
- 19- Realizar medição do desempenho relativo à atuação dos servidores;
- 20- Acompanhar o desempenho dos alunos a cada avaliação escolar e compará-los com as metas estabelecidas;
- 21- Garantir a priorização ao suporte de atividades que impactem diretamente no alcance das metas do IDEB, ou seja, que contribuam para o desempenho dos alunos em testes padronizados e no rendimento escolar;
- 22- Dispor da instância auditoria, cuja função seja de avaliar as operações da organização, oferecendo as possibilidades de melhorar a eficácia dos processos de controle.

Para que essas diretrizes façam parte do dia a dia do sistema de educação de Castanhal, é necessário difundir entre os atores que correspondem às instâncias de governança a responsabilidade pelo exercício compartilhado de supervisão da gestão. Trata-se de garantir que a influência mútua entre os atores seja direcionada pelo atendimento de interesses coletivos. Ao assumir os mecanismos que permitem a coordenação entre as instâncias, mediação de divergências e manutenção da coesão, elas compõem estruturas favorecedoras de governança nas escolas.

## REFERÊNCIAS

- ÁLVARES, E. *Governança corporativa: um modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ALVES, M. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUIMARÃES-IOSIF, R. M. (Org.) *Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania*. Brasília, DF: Univera: Líber Livro, 2012. p. 129-144.
- ANDRADE, A. ; ROSSETTI, J. P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANGELIS, C. T. de. A Emergência da Reforma do Estado Brasileiro: A Governança Compartilhada e o Modelo do novo Serviço Público. *Planejamento e políticas públicas*, n. 45, p. 13-46, jul./dez., 2015.
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE - ANAO, *Public sector governance: better practice guide*. Commonwealth of Australia, Canberra, 2003.
- BARET, S. et al. *Developing an effective governance operating model: A guide for financial services boards and management teams* Deloitte Development LLC, 2013.
- BÁSCOLO, E. ; YAVICH, N. Gobernanza del desarrollo de la APS em Rosario, Argentina. *Rev. Salud Pública*, v. 12, n. 1, p. 89-104, 2010.
- BERDARDI, P. C. *A evolução do conceito de governança corporativa à luz da ética: uma análise longitudinal*. 2008. 149 f. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- BORGES, A. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 125- 138, jun., 2003.
- BORGES, L. F. X. ; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de Governança Corporativa moderna no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez., 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília, DF: MP, 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília, DF: 2014.

BRYK, A. S. ; HERMANSON, K. L. Educational indicator systems: observations on their structure, interpretation and use. *Review of Research in Education*, Itasca, v. 19, p. 451-484, 1993.

CALIA, R. C.; GUERRINI, F. M. Estrutura organizacional para a difusão da produção mais limpa: uma contribuição da metodologia seis sigma na constituição de redes intra-organizacionais. *Gestão & Produção*, v.13, n. 3, p.531-543, set./dez., 2006.

CKAGNAZAROFF, I. B. et al. Governança em planejamento e Desenvolvimento local: uma análise teórica. *Revista de Ciências Humanas*, v. 8, n. 2, p. 171-191, jul./dez., 2008

COMMONS, J. R. *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. New York, NY: Macmillan, 1934.

CORDOVIL, B.; AMIM, M. M. O programa Pará rural e o desenho institucional para a governança. *Revista de Estudos Sociais*, UFMT, v. 18, p. 50-68, 2016.

COSTA, A. S. F. ; AKKARI, A. ; SILVA, R. V. S. Educação Básica no Brasil: Políticas Públicas e Qualidade. *Práxis Educacional*. v. 7, n. 11, p. 73-93, jul./dez., 2011.

DALMÁCIO, F. Z. *Mecanismos de Governança e acurácia das previsões dos analistas do mercado brasileiro: uma análise sob a perspectiva da teoria da sinalização*. 2009. 232 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 2009.

DAMI, A. B. T. et al. Governança Corporativa e Estrutura de Propriedade no Brasil: Causas e Conseqüências. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE FINANÇAS, 6., 2006, Vitória. 2006. Disponível em: <<http://www.pablo.prof.ufu.br/artigos/ebf3.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2017.

DAVIES, N. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. FUNDEB: A Redenção da educação básica? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 753-774, out., 2006.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. *Dados*, v. 38, n.3, 1995.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out., 2007.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos escolares. *Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil*. Brasília, DF: 2006.

EDWARDS, M. et al. *Public sector governance in Australia*. Australian National University e-press, 2012. Disponível em: <<http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/07/whole1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ENCISO, L. F. ; MARTINS, V. A. Perspectivas sobre a Avaliação da Qualidade da Governança Pública: um ensaio teórico. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – AdCont, 17. 2016 28 e 29 de outubro, Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <<http://adcont.net/index.php/adcont/adcont2016/schedConf/presentations>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FERNANDES, F. das C. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun., 2009.

FIGUEIREDO, J. O. A. *Governança da educação no estado de São Paulo: reestruturação da secretaria e federalismo*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.

FLORES, W. ; SÁNCHEZ, I. G. La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. *Rev. Salud Publica*, , v. 12, n. 1, p. 138-150, 2010.

FONTES, J. R. F. *Governança organizacional aplicada ao setor público*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

FREIRE, P. *Cartas a Cristina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. *Conscientização: Teoria e Prática da Libertação – Uma Introdução ao Pensamento de Paulo Freire*. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da Indignação. Cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: UNESP, 2000.

FREITAS, H. Análise de dados qualitativos: aplicações e as tendências mundiais em Sistemas de Informação. São Paulo/SP: Revista de Administração da USP, *RAUSP*, v. 35, n. 4, p.84-102, out./dez., 2000.

FREITAS, N. M. da S. *Desenvolvimento local e capital social: uma análise interdisciplinar do processo de indução do DLIS no estado de Roraima*. 2008. 296 f. Tese (Doutorado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, Pará, 2008.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais da educação. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 14, n. 2, p. 3-11, 2000.

\_\_\_\_\_. M. *Qualidade da educação: uma nova abordagem*. Congresso de Educação Básica. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2013. Disponível em: <[http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14\\_02\\_2013\\_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2017.

GERHARDT, T. E. ; SILVEIRA, D. T. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. *O Conceito de Governança*. CONPEDI, Manaus, Anais, 2006. Disponível em:<<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>> . Acesso em: 09 jun. 2016.

GRAAF, F. J. de; HERKSTRÖTER, C. A. J. How corporate social performance is institutionalised within the governance structure. *Journal of Business Ethics*, v. 74, n. 2, p. 177-189, aug., 2007.

GRAHAM, J. ; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. *Governance principles for protected areas in the 21th century*, CA, 2003. Disponível em: <<http://iog.ca/publications/governance-principles-for-protected-areas-in-the-21st-century/>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

GRANJA, G. F. *Governança na Rede de Atenção às Condições Crônicas: Estudo de Caso em Parelheiros, Região Sul do Município de São Paulo*. 2016. 231 f. (Tese). São Paulo: Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo, 2016.

GUIMARÃES, C. Instituições Participativas na Educação: Entre a Governança Democrática e a Captura de Recursos. In: SEMINÁRIO NACIONAL E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 3. *Anais*, Florianópolis, 2010.

HOYLER, T. et al. Governança ajuda ou atrapalha? Reflexões sobre a gestão educacional local, *Revista interdisciplinar de gestão social*, v.3, n. 2, maio / ago., 2014.

HUFTY, M. Gobernanza en salud pública: hacia um marco analítico. *Rev. salud pública*, v. 12, sup 1, p. 39-61, 2010.

\_\_\_\_\_. Investigating policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). In: WIESMANN, U. ; HURNI, H. (Ed.). *Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives*. Berna: Geographica Bernensia, 2011. p. 403-424.

\_\_\_\_\_. Una propuesta par concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza. In: MAZUREK, H. (Ed.). *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz, IFEA-IRD, 2008.

IBGE. *Indicadores municipais*. Brasil, 2010/2016.

INEP. *Nota técnica nº 040/2014*. Brasília-DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *Nota técnica CGCQTI/DEED/INEP nº 11/2015*. Brasília-DF, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. (IBGC), *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). *Towards competent professional accountants*. New York: Ifac Education Committee, 2003.

JENSEN, M. C. ; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: Epu, 1980.

KERN, A. P. *Evidências da relação entre governança municipal e qualidade da educação: uma análise exploratória*. 2012. 89 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Curitiba, 2012.

KISSLER, L. ; HEIDEMANN, F. G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun., 2006.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. Sage Publications, 2003. 249 p.

LASHGARI, M. Corporate Governance: theory and practice. *The Journal of American Academy of Business*, p. 46-51, 2004.

LEITE, G. ; HEUSELER, D. Breves considerações sobre as políticas educacionais brasileiras. Postado em 17 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/brevesconsidera%C3%A7%C3%B5es-sobre-pol%C3%ADticas-educacionais-brasileiras>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

LEWIS, M. ; PETTERSSON, G. *Governance in education: raising performance*. World Bank, Human Development Network Working Paper. Available at SSRN. Disponível em:<<https://ssrn.com/abstract=1992404> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992404>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

LIBÂNEO, J. C. O sistema de organização e gestão da escola. In: \_\_\_\_\_. *Organização e Gestão da Escola: teoria e prática*. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, F. W. C. *Controle Social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal-PA*. 2014. 284 f. Tese (Doutorado), Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

LIMA, L. C. *Organização Escolar e Democracia Radical. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

LÜCK, H. *Dimensões da gestão escolar e sua competência*. Curitiba: Positivo, 2009.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. *RBPAAE*, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez., 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social* (APGS), Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a.

\_\_\_\_\_. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010b.

MAUSS, M. Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. *L'Année Sociologique*. 2002. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/mauss\\_marcel/socio\\_et\\_anthropo/2\\_essai\\_sur\\_le\\_don/essai\\_sur\\_le\\_don.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/mauss_marcel/socio_et_anthropo/2_essai_sur_le_don/essai_sur_le_don.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

MELO, D. V. *Qualidade da Educação e o Ideb: O olhar da equipe gestora no município de Olinda*. Artigo apresentado no V Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco. Garanhuns, PE, 2014. Disponível em <[http://www.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/V\\_EPEPE/EIXO\\_8/DanilaVieiradeMelo-CO08.pdf](http://www.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/V_EPEPE/EIXO_8/DanilaVieiradeMelo-CO08.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2017.

MENDES, E.V. *O cuidado das condições crônicas na Atenção Primária à Saúde: o imperativo da consolidação da Estratégia da Saúde da Família*. Brasília, DF: Organização Pan- Americana da Saúde, 2012.

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge U. Press, 1990.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS). Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2017.

OLIVEIRA, A. F. Políticas Públicas educacionais: conceitos e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F. de; PIZZIO, A. ; FRANÇA, G. (Org.). *Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Goiás: PUC, 2010, p. 93-99.

OLIVEIRA, J. F. de; DOURADO, L. F.; SANTOS, C. de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: MEC/INEP, 2007. Disponível em: <[http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala4\\_leitura2.pdf](http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala4_leitura2.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2017.

OLIVEIRA, L. H. H. de. Processo democrático e visões da democracia no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, n. 32, p. 399-437, jan., 2002.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PLUMPTRE, T. ; GRAHAM, J. *Governance and good governance: international and aboriginal perspectives*. 1999. Disponível em: <<http://www.iog.ca/en/publications/governance-and-good-governance-international-and-aboriginal-perspectives>>. Acesso em: 08 maio 2017.

PNUD; IPEA; FJP. 2013. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Perfil do Município de Castanhal. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

PRAIS, M. Democratização da gestão e qualidade social da educação: fundamentos da boa governança. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 167-176, jul./dez., 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SABEL, C. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELN, E. ; HO, M. (Ed). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat*. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004, p. 01-24.

SABOURIN, E. Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 143-158, 2010.

SANTOS, M. H. C. *Governabilidade, governança e capacidade governativa*. Brasília, DF: ENAP, 2001.

SANTOS, M. J. A. ; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. A. S. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et al. (2012) vis-a-vis as Contribuições Teóricas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., Rio de Janeiro, *Anais*. 2014.

SANTOS, T. F. A. M. dos ; PAZ, V. O. Autonomia Municipal e Gestão das Políticas Públicas educacionais a partir da lógica dos sistemas de ensino: perspectivas de criação e implantação no Estado do Pará. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 30, n.1, p. 283-304, jan./abr., 2012.

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun., 2008.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr., 2009.

SERGIOVANNI, T. J. et al. *Educational Governance and Administration*. 6. ed. Pearson, 2008.

SILVA, A. L. C. *Governança Corporativa e decisões financeiras no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

SILVA, A. Z. da. *A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico, o caso de Santo André*. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2013.

SILVEIRA, A. D. M. *Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil*. 2002. 162 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SIMONIAN, L. T. Pesquisa em ciências humanas e desenvolvimento entre as populações tradicionais amazônicas. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, v. 1, n. 2, p. 117-134, maio/ago., 2005. (Série Ciências Humanas).

SOARES, J. F. ; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educ. Soc.* Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set., 2013.

SOUSA, B. J. R. de. *Os Planos e a Gestão da Educação Básica no Brasil – O Pde em Análise*. Artigo completo apresentado no XXIV Simpósio Brasileiro de Política Administração da Educação. Vitória, ES, 2009. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/49.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2017.

STORPER, M. ; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, North-Holland, v. 20, n. 5, 1991.

UNESCO. “Los países de América Latina y el Caribe adoptan la declaración de Cochabamba sobre educación”. In: OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Anais...* 2001. Disponível em:< <http://www.iesalc.org>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

UNITED NATIONS. *Public Governance Indicators: A Literature Review*. Department of Economic and Social Affairs . New York, 2007. Disponível em: <[https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators\\_a%20Literature%20Review.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

VALENTE, L. de F. *Política e Gestão da Educação Brasileira no contexto atual: Elementos Conceituais e Desafios*. Artigo completo apresentado no V Simpósio Internacional: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia, MG, 2009. Disponível em:

<<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC37.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

VIDAL, E. M. ; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, p. 419-434, 2011.

WERLE, F. O. C. Institucionalização de políticas educacionais em âmbito municipal. *Acta Scientiarum Education* Maringá, v. 38, n. 2, p. 155-164, abr./jun., 2016.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington D. C.: World Bank, 1992.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução Ana Thorell; revisão Técnica Cláudio Damacena. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Estudo de Caso: Desenho e Métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.

ZORZAL, L. *Transparência das informações das Universidades Federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal*. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília-Unb, Brasília, DF, 2015.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA****AO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CASTANHAL****Dados Gerais**

NOME:

FORMAÇÃO:

TEMPO NA GESTÃO:

TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM CARGO DE GESTÃO:

Perguntas:

- 1- O Plano Municipal de Educação e suas modificações. Como tem sido feito o acompanhamento deste plano?
- 2- Existe algum documento que determine a estrutura organizacional das escolas municipais? Como ela está disposta?
- 3- Como se dá a relação da Secretaria com as Escolas municipais?
- 4- Quais as instâncias de decisão a respeito da educação municipal?
- 5- Quais as respostas você acredita que a sociedade espera de uma escola do ensino fundamental?

## APÊNCIDE B - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO

E<sup>10</sup>: Existe algum documento que determine a estrutura organizacional das escolas?

S<sup>11</sup>: Bom, eu estou secretário há 4 meses. A própria rede ainda é uma novidade, mas eu tive acesso a dois documentos que acho que fazem parte desse processo. É o regimento interno da secretaria que traz as atribuições das diversas unidades e temos a portaria de lotação com os quadros que compõem o corpo técnico da escola e diz como ele está organizado, se há eleições ou não, se tem vice diretor ou não, podem ser um ou dois, de acordo com número de alunos, se tem um professor responsável que não é o diretor, no caso de escolas menores. Aí você tem a estrutura pedagógica que é o especialista que geralmente trabalha 6 horas, além do pessoal de apoio técnico, geralmente agente administrativo, nos quais um deles é nomeado secretário escolar e tem o auxiliar em administração que pode atuar na secretaria ou fica dando apoio no corredor, uma espécie de faz um pouco de tudo. Na cozinha tem serventes e merendeiras, eventualmente existe a figura de uma espécie de porteiro ou “braçal”, um servente que também faz serviços gerais. Além disso, os professores que trabalham em sala de aula ou espaço pedagógico, tem a informática educativa, os AEE que trabalham com educação especial, algumas escolas tem profissionais que atendem crianças com necessidades especiais, tem a sala de leitura e biblioteca. Há escolas que conseguem aprovar o “mais educação” que é contra turno. Tem uma escola que tem o PRO JOVEM e outras atividades desenvolvidas na escola ligadas a hora-atividade que são língua estrangeira, inglês ou espanhol, as vezes os dois, educação física, temos a educação ambiental e libras, essas cinco áreas compõe uma política na qual o professor tem o direito de ficar um dia nas atividades, ou seja, 4 horas.

E: Isso tudo está descrito no regimento?

S: Eu sei que questões normativas estão no regimento e outras estão na portaria de lotação, esse desenho.

E: poderia ter acesso a esses documentos? Não existe um organograma desenho ne?

S: Nas escolas é isso, temos a secretaria que está em reestruturação para atender as demandas da rede. Hoje nós temos uma coordenadoria administrativas, de ensino, recursos humanos, educação especial, merenda escolar, infraestrutura e de juventude, tem uma assessoria de transporte escolar, também tem uma espécie de núcleo de educação no campo e de relações étnicos raciais. Propusemos agora a criação do NAI, que é o núcleo de avaliação institucional e também propomos também a coordenadoria de educação infantil. Uma das características da rede municipal de educação é que a única área que expandiu realmente foi a educação infantil que é formada pelas crianças de creche a pre escola. Na tua pesquisa tu vai perceber isso, até

---

<sup>10</sup> “E” refere-se à fala do entrevistador.

<sup>11</sup> “S” refere-se à fala do secretário.

porque a política nacional tornou obrigatória pro estado a universalização e metas mais ambiciosas para a educação infantil e com a política federal do Brasil Carinhoso financiou-se a construção de muitas creches. Em castanhal chegou-se a aprovar 10 creches e metade foram ou estão sendo construídas. Então decidimos induzir a criação da coordenadoria da educação infantil. Outra demanda foi a ausência de fluxos administrativos e políticas que avaliem o desempenho institucional, então daí a necessidade de criar um núcleo de avaliação institucional para assessorar a secretaria nessas dimensões. Um pouco desse teu trabalho é o que gostaríamos de entender de modo mais sistêmico. O que que justifica o desempenho o que na estrutura falta em uma escola do campo. Por que que as escolas são 78 entre escolas e anexos, todas diferentes entre si, temos escolas que atendem quilombolas e duas escolas do campo e mesmo na área urbana você tem uma variedade enorme de infraestrutura, de espaço físico e também dos perfis de formação. Dia 23 próximo convocamos todos os diretores, todas as unidades e coordenadores pedagógicos para um planejamento estratégico. Nós fizemos um primeiro exercício com as equipes técnicas da SEMED, em torno de 70 pessoas, representantes de cada uma das coordenadorias, e agora vamos submeter ao olhar dos dirigentes e especialistas da área pedagógica para justamente fazer um diagnóstico e partir para um plano com um prazo de pelo menos 5 a 10 anos de modo a integrar mais aquilo que se faz entre o setor meio e a atividade fim. Nós sabemos que há uma certa distancia entre o que a SEMED propõe e o que as escolas fazem, arriscaria dizer que as escolas tem um processo de auto-gestão que é muito variado, isso é bom por um lado porque as escolas se revelam sua identidade, autonomia, mas também alguns vícios que comprometem institucional. Por exemplo, quando você fala dos resultados do IDEB, um não estabiliza e outra consegue. É uma amostra de como a própria secretaria não consegue muito intervir nesse processo ou mediar, o que também é claro, o IDEB não vai reduzir o projeto pedagógico da escola, mas a gente consegue perceber uma marca da secretaria. Não tem um eixo que converge, não tem um fio condutor, nesse sentido nós estabelecemos alguns princípios para essa gestão, o primeiro deles é a criança, coloca-las no centro do processo, tudo o que a secretaria constrói, o fundamento é atender a criança, alimentação escolar, o transporte, tudo voltado para atendê-lo melhor. Inclusive atendendo melhor as crianças, estruturando, você valoriza os professores, o ambiente. Para nós é central o foco na criança, tudo que deve ser pensado na educação no município deve primeiro partir do ponto com a criança, favorecer o desenvolvimento, a aprendizagem e a participação como exercício de cidadania. As escolas enfrentam um desafio que é a violência, urbana ou no meio rural. Entendemos que o momento de estar na escola precisa ser um momento muito rico de experiências, mas precisa estar organizado, ter um projeto consistente que também valorize as inovações e isso é um processo que meche com a cultura organizacional da escola e que estamos dispostos a enfrentar. Outro eixo importante é o zelo com o recurso público, no momento de uma crise fiscal, econômica e política, tem sido recorrente a diminuição de recursos e a forma como se mantém a infraestrutura das escolas não é pequena, então essa é outra questão importante, o cuidado pra gerar eficiência com os recursos disponíveis.

E: Relação da secretaria com as escolas...

S: na portaria de lotação prevê critérios para quando a escola quer desenvolver um projeto, ela não pode simplesmente desenvolver aleatoriamente, dedicar carga horária. O processo de lotação é um exercício compartilhado entre a escola e a SEMED, mas a determinação é da secretaria, de modo a evitar prevaricações, nepotismo, ainda assim acontece. Por isso, estamos tentando encontrar critérios públicos para que temos uma lotação que responda aos desafios da escola, mas que isso não seja uma manipulação do dirigente.

E: então seria uma comunicação documental?

S: tem outras estratégias, temos reuniões periódicas, a cada mês... em geral é isso, eu tentei não cristalizar essa relação, mas geralmente mensal, separamos em três grupos: educação infantil e creches, escolas do campo e escolas urbanas que são as maiores, de modo a dar um olhar mais específico pra elas. Os meios tecnológicos também são um forma de se relacionar, nós temos um grupo de whastapp só formado pelos gestores da rede e da secretaria. Temos uma assessoria de comunicação que mantém um site que está em revisão, mas tem uma fanpage no facebook. Temos também a relação através das visitas institucionais, as equipes ligadas ao ensino tem autonomia de fazer as visitas, e agora estamos buscando integrar para que essas visitas sejam feitas de maneira mais sistemática, juntar as coordenadorias e fazer visitas mais densas, de modo a não quebrar muito a rotina da escola. Junho iniciamos o programa de avaliação institucional, até o final do ano a meta é que 100% das escolas tenham a avaliação externa, mas também buscar o convencimento da auto avaliação, sensibilizar para importância de avaliar o que se executou na escola, apontando as fragilidades, sempre na perspectiva de dar subsídios para melhorar, fazer com que as escolas entendam que estamos numa rede, precisamos de regras comuns, assim como valorizar as diferenças, as escolas devem ter marcas de gestão, mas isso não pode comprometer aquilo que é o fundamento das escolas que é propiciar um ensino de qualidade para as crianças. Esse é um desafio. A formação de professores, temos um dado interessante, temos no Pará um dos melhores indicadores na formação, acho que 93% dos professores da rede tem formação superior, só que isso na nossa avaliação não reflete no mesmo padrão de qualidade que nós esperávamos.

E: qual a relação da secretaria com o conselho?

S: na verdade são vários, temos o da alimentação escolar, do FUNDEB e inclusive analisa a prestação e contas e temos o conselho municipal de educação. Eu sou membro nato nesses conselhos e tenho feito questão de ter ampla frequência e fortalecer os conselhos na sua essência, de acompanhar, fiscalizar, regular o processo. Em particular o CME, zela não só pela rede municipal pública, mas também pela rede privada, de credenciamento...

E: então o conselho tem esse poder de questionar os atos da secretaria?

S: tem. Por exemplo, se tem a denúncia que uma sala está super lotada, na portaria de lotação tem uma definição. Quando isso é extrapolado, o conselho faz visitas técnicas. A questão da inclusão, se o aluno não teve a vaga garantida, o ministério público e os conselhos são

acionados. Quando há alguma inércia da SEMED o conselho é autônomo e ela pode determinar as visitas, na verdade ele tem feito a pedido do secretário. Ele pode apurar a denúncia, ele é uma instância superior, é representativo da sociedade.

E: Em relação ao PME...

S: 2012 foi a primeira versão, fruto da conferência municipal. Esse ano é o ano das conferências novamente, para preparar para as conferências nacionais que será ano que vem.

E: E o acompanhamento do plano?

S: é justamente o núcleo de avaliação institucional que vai ficar responsável por esse instrumento. Havia um fórum ou há um fórum criado chamado fórum permanente da educação, mas a partir de 2012 ele não teve uma atuação, que era quem deveria estar organizando a conferência. Nós estamos reconstituindo os membros e as representações para que este fórum assuma a avaliação do plano, mas é claro que paralelamente, as metas estabelecidas no PME são indicadores de como anda a secretaria, além desses os dados de matrícula do senso. Nós temos já vários bairros identificados, vários distritos de Castanhal sem cobertura de matrícula, isso tá forçando o poder municipal executivo a alugar espaços. Nós temos 14 espaços locados, aonde as crianças estudam. Teve um bairro no fonte boa que nós tivemos que locar duas escolas para atender 400 alunos, mais uns 300, que saiam do bairro para estudar. Isso porque o “minha casa minha vida” entregou dois conjuntos residenciais no bairro. As construtoras não são fiscalizadas.

E: no momento então o plano não tem sido acompanhado de forma mais específica?

S: De forma sistêmica não. Nós os dirigentes já fizemos uma apropriação, mas ainda não tornamos isso uma ferramenta, esse era um papel do fórum permanente, que seria o controle social, mas nós iniciamos o controle de gestão. A implementação das metas do plano é uma obrigação do gestor, foi baseado nesse entendimento que começamos a pagar o piso nacional dos professores e isso implicou em 19% do orçamento de pessoal da secretaria. Também avançamos para a criação do fundo municipal da educação que é uma condição para a gestão plena no município.

E: Quais as principais instâncias de decisão?

S: acredito que duas. A de gestão que envolve o prefeito, secretário e sua equipe. Na legislação temos o conselho que tem uma atribuição de regular e regulamentar e até a própria câmara dos vereadores, por iniciativa popular, por iniciativa dos vereadores, implementar reformas. Não temos ainda um canal mais representativo das mudanças, sempre é o modelo representativo, não é participação direta. Dentro das conferências se elegem os delegados, quando expira o prazo é feita uma nova eleição. Os pais, alunos, elegem seus pares e esse modelo não tem muito feed back, pretendemos sacudir um pouco mais, em que temas possam

ter maior participação, haja vista que esse modelo representativo está em crise, crise no congresso.

E: as conferências também tem o poder de decisão?

S: dentro daquilo que prevê a lei sim, elas podem incluir metas, rever metas. Rever o plano, subtrair, ampliar.. a dificuldade é a credibilidade que esses eventos tiveram. Se participa, se planeja , mas o ritmo de implementação dos direitos frustra um pouco a população. Temos também uma imprensa muito sensacionalista que discute a consequência, mas não discute a causa. Um município com 200 mil habitantes ainda não ter a gestão plena é um retrocesso.

E: Quais respostas você acredita que a sociedade espera de uma escola do ensino fundamental?

S: a sociedade assim como eu que faço parte dela, espera consolidar o acesso, a inclusão, há muita evasão, retenção, dependência, isso revela que a escola não tem sido um espaço muito estimulante para quem frequenta, em particular o grupo de jovens e adultos... no âmbito da infantil e fundamental há uma clara demanda por vagas. Devemos ter um déficit de 5000 vagas, os pais acabam se virando, mas não é oferecido. O que tem crescido também é a demanda pelo atendimento para crianças com necessidades especiais, pessoas vem de outras cidades morar aqui. Essa é uma questão difícil de gestar por conta dos limites orçamentários. O que a sociedade espera é maior transparência dos recursos, tenho certeza que a cada 10 castanhalense vem dizendo pra ampliar o número de escolas e melhorar aquelas que já existem. Todos querem que seu filho ascenda, aprenda, tenha condições pelo menos iguais para avançar nos estudos e isso passa pela qualidade pedagógica, daí uma política de formação permanente dos professores, liberamos 10 professores para fazer mestrado.

Nós fizemos a licitação na merenda e no transporte o que não era feito há muito tempo, obviamente isso mexeu muitos interesses, tem sido um desafio dar transparência e esse processo. Mas já é perceptível os reflexos positivos dessa decisão do prefeito e da secretaria. Isso tem estremecido as relações.

## APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO AOS GESTORES DAS ESCOLAS



Este questionário é o instrumento de coleta de dados da pesquisa que tem como objetivo **“Identificar as estruturas geram a governança e nas escolas públicas municipais de Castanhal e sua relação com a qualidade da educação”**, da mestranda Aline Marques Casimiro, do PPGGP/NAEA-UFPA. A finalidade deste estudo é exclusivamente acadêmica.

As respostas individuais serão mantidas sob sigilo.

Obrigada pela sua participação!

Definição de **governança**: mecanismos de avaliação, às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos para gerar os resultados das políticas públicas.

### I- Identificação do gestor e da escola:

Nome do gestor: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Tempo na gestão: \_\_\_\_\_

Forma de acesso ao cargo: ( ) eleição, quando? \_\_\_\_\_ ( ) indicação

Data de inauguração da escola: \_\_\_\_\_

Número de alunos em 2016: \_\_\_\_\_

Nº de turmas do segundo período do ensino fundamental em 2016: \_\_\_\_\_

### II- Identificação da estrutura definidora de governança nas escolas:

Responda as perguntas 01 a 04, assinalando com um “X” nas opções de “SIM” e “NÃO”:

| Na função de gestão da escola você exerce o papel de...                        | SIM | NÃO |
|--|-----|-----|
| 01. orientar-se e orientar os demais com base em normas e regras               |     |     |
| 02. exercer o papel de maior autoridade da escola                              |     |     |
| 03. dar ênfase aos objetivos da organização ao lidar com diferentes interesses |     |     |
| 04. orientar-se e orientar os demais com base em valores e princípios          |     |     |

| 05. Em sua opinião, os princípios abaixo são atendidos pela sua escola?                         | SIM | NÃO |
|---|-----|-----|
| a. Transparência (dar acesso as informações da gestão da escola à comunidade)                   |     |     |
| b. Equidade (a todos, de modo igualitário, é dado acesso aos serviços da escola)                |     |     |
| c. Eficiência (fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada e o menor custo possível) |     |     |

|  |  |  |
|--|--|--|
| d. Probidade (demonstração de valores de retidão, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos pelos servidores)                                   |  |  |
| e. Prestação de contas (de quanto gasta às instâncias controladoras e aos interessados)  |  |  |
| f. Legitimidade (busca-se o atendimento não só da lei como também do interesse público)  |  |  |
| g. Responsabilidade (olhar com a perspectiva de futuro, considerando questões sociais e ambientais)  |  |  |
| h. Integridade (demonstração de valores de honestidade e objetividade na gestão dos recursos e nos assuntos educacionais, expressa nos relatórios de desempenho) |  |  |

| <b>06. São espaços de interação entre os atores da escola para tomada de decisão, resolução de conflitos ou divulgação de informações ?</b> | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|---|------------|------------|
| a. Conselho Escolar   |            |            |
| b. Conselho de Classe   |            |            |
| c. Associação de pais e mestres   |            |            |
| d. Conferências municipais de educação  |            |            |
| e. Câmara dos vereadores  |            |            |
| f. Reunião com os pais/encontro familiar  |            |            |

Existem outros espaços para decisão/conflitos/informações?

- ( ) SIM, quais? \_\_\_\_\_
- ( ) NÃO.

| <b>07. Coloque esses espaços em ordem de influência na tomada de decisão, resolução de conflitos ou divulgação de informações na sua escola? Ex: 1º, 2º, 3º</b> | <b>Ordem</b> |
|---|--------------|
| a. Conselho Escolar   |              |
| b. Conselho de Classe   |              |
| c. Associação de pais e mestres   |              |
| d. Conferências municipais de educação  |              |
| e. Câmara dos vereadores  |              |
| f. Reunião com os pais/encontro familiar  |              |
| Outro:  |              |

**08. Marque um X no tipo de relação/transação predominante com as instâncias com as quais a gestão interage.**

(TN) Transação de negociação: o poder é igualmente distribuído, mas no final um lado acaba tendo maior influência sobre o outro.

(TD) Transação diretiva: o poder é desigual, ou seja, um lado determina e o outro deve cumprir.

(TR) Transação de reciprocidade: relações influenciadas pela afinidade e vontade de retribuir o outro um benefício.

| <b>Instância</b>                           | <b>TN</b> | <b>TD</b> | <b>TR</b> | <b>Não existe</b> |
|--|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| a. Núcleo pedagógico                       |           |           |           |                   |
| b. Núcleo docente                          |           |           |           |                   |
| c. Núcleo discente                         |           |           |           |                   |
| d. Núcleo de apoio administrativo          |           |           |           |                   |
| e. Núcleo de apoio pedagógico              |           |           |           |                   |
| f. SEMED                                   |           |           |           |                   |
| g. Conselho Escolar                        |           |           |           |                   |
| h. Conselho de Classe                      |           |           |           |                   |
| i. Associação de Pais e mestres            |           |           |           |                   |
| j. Grêmio estudantil                       |           |           |           |                   |
| k. Mais educação                           |           |           |           |                   |
| l. AEE (atendimento escolar especializado) |           |           |           |                   |
| m. Conselho tutelar                        |           |           |           |                   |
| n. CRAS                                    |           |           |           |                   |
| o. Ministério Público                      |           |           |           |                   |
| p. Outro:                                  |           |           |           |                   |
| q. Outro:                                  |           |           |           |                   |

**09. Marque um X na categoria de atores que constituem as instâncias.**

(AE) Ator estratégico: tem poder de modificar as regras ou os procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos.

(AR) Ator relevante: envolvido no dia a dia da instituição, podendo opinar, mas não determinar regras.

(AS) Ator secundário: não tem poder para determinar regras.

| <b>Instância</b>                  | <b>AE</b> | <b>AR</b> | <b>AS</b> |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| a. Núcleo administrativo          |           |           |           |
| b. Núcleo pedagógico              |           |           |           |
| c. Núcleo docente                 |           |           |           |
| d. Núcleo discente                |           |           |           |
| e. Núcleo de apoio administrativo |           |           |           |
| f. Núcleo de apoio pedagógico     |           |           |           |
| g. SEMED                          |           |           |           |
| h. Conselho Escolar               |           |           |           |
| i. Conselho de Classe             |           |           |           |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| j. Associação de Pais e mestres            |  |  |  |
| k. Grêmio estudantil                       |  |  |  |
| l. Mais educação                           |  |  |  |
| m. AEE (atendimento escolar especializado) |  |  |  |
| n. Conselho tutelar                        |  |  |  |
| o. CRAS                                    |  |  |  |
| p. Ministério Público                      |  |  |  |
| q. Outro:                                  |  |  |  |
| r. Outro:                                  |  |  |  |

**10. Escreva de modo pontual quais as principais dificuldades encontradas para exercer as funções relacionadas abaixo relacionadas.**

|  |
|--|
| <b>01.</b> gerenciar as atividades administrativas, pedagógicas e financeiras da escola  |
|  |
| <b>02.</b> prestar contas das suas atividades com o Conselho Escolar, associação de pais e mestres e grêmio estudantil   |
|  |
| <b>03.</b> estar em constante comunicação com a comunidade escolar   |
|  |
| <b>04.</b> liderar processos e buscar as soluções mais adequadas para os problemas   |
|  |
| <b>05.</b> dar condições de pessoal, material e financeira para execução do projeto político pedagógico, com vistas a assegurar o cumprimento do calendário letivo e demais atividades escolares |
|  |
| <b>06.</b> monitorar o cumprimento de decisões dispostas pelas instâncias de decisão   |
|  |
| <b>07.</b> mediar as relações entre a família, aluno e escola  |
|  |
| <b>08.</b> tomar decisões e resolver conflitos de modo compartilhado com os demais atores da escola  |
|  |

|  |
|--|
|  |
| <b>09.</b> atender e fazer cumprir as determinações da SEMED e Conselho Escolar  |
|  |
| <b>10.</b> elaborar projetos juntamente com o núcleo pedagógico e outros         |
|  |
| <b>11.</b> zelar pela qualidade da merenda escolar e fazer o controle de estoque |
|  |