

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA: CASO DE UMA ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO

Lisiane Caroline Rodrigues Hermes^A, Jorge Oneide Sausen^B, Gabriela Cappellari^C



ARTICLE INFO	RESUMO
<p>Article history:</p> <p>Received 26 June 2023</p> <p>Accepted 21 September 2023</p>	<p>Objetivo: Este artigo propõe-se a investigar práticas de governança corporativa adotadas por uma escola pública estadual de ensino médio que potencializam conflitos de agência.</p> <p>Referencial teórico: O arcabouço teórico deste estudo está centrado no clássico estudo de Jensen e Meckling sobre governança corporativa, e os conflitos de agência.</p>
<p>Palavras-chave:</p> <p>Práticas de Governança Corporativa; Conflitos de Agência; Setor Público; Escola Pública.</p> <div data-bbox="172 987 480 1234" style="text-align: center;">  </div>	<p>Desenho/Metodologia/Abordagem: Trata-se de uma pesquisa descritiva e documental, com abordagem qualitativa dos dados. Os dados foram coletados por meio de questionário estruturado. A Escola Alfa pesquisada está localizada no interior do estado do Rio Grande do Sul, e está sob jurisdição do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.</p> <p>Resultados: Como principal resultado, vindo de encontro com os preceitos da governança corporativa, pode-se constatar que a partir do aumento da burocracia, dos controles, e das normativas, potencializaram-se os conflitos na Escola Alfa. Conflito entre Escola e Governo, diferentes interesses para aplicação de recursos e processo pedagógico não convergente com os preceitos do Governo.</p> <p>Implicações da pesquisa, Práticas sociais: Como proposição para estudos futuros, sugere-se uma pesquisa que englobe todos os membros da cadeia educacional, ou seja, Governo, Coordenadoria e Escola, de maneira a aprofundar quais são os conflitos existentes em cada órgão, para que se possam aplicar práticas de governança corporativa que os minimizem. Além disso, realizar estudos comparativos entre as escolas públicas pertencentes à mesma coordenadoria ou não. E, realizar estudos quantitativos mensurando as possíveis implicações do custo destes conflitos.</p> <p>Originalidade/Valor: O trabalho aponta para algumas contribuições dentre elas a discussão de aspectos ligados à governança corporativa no setor público, em especial uma organização de ensino estadual.</p> <p>Doi: https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i9.3848</p>

GOVERNANCE PRACTICES: CASE OF A STATE PUBLIC HIGH SCHOOL

ABSTRACT

Objective: This article aims to investigate corporate governance practices adopted by a state public high school that potentialize agency conflicts.

Theoretical benchmark: The theoretical framework of this study is centered on Jensen and Meckling's classic study of corporate governance, and agency conflicts.

^A Doutora em Desenvolvimento Regional. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: lisianehermes@upf.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3485-8764>

^B Doutor em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Joinville, Santa Catarina, Brasil. E-mail: josausen@unijui.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3684-1410>

^C Doutora em Desenvolvimento Regional. Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Joinville, Santa Catarina, Brasil.

E-mail: gabriela.cappellari@ufsm.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0263-6822>

Design/Methodology/Approach: This is a descriptive and documentary research, with a qualitative approach to the data. The data was collected by means of a structured questionnaire. The Alpha School researched is located in the interior of the state of Rio Grande do Sul, and is under the jurisdiction of the Government of the State of Rio Grande do Sul.

Results: As the main result, coming in line with the precepts of corporate governance, it can be seen that from the increase of bureaucracy, controls, and regulations, the conflicts in the Alpha School have increased. Conflict between School and Government, different interests for the application of resources and pedagogical process does not converge with the precepts of the Government.

Research Implications, Social Practices: As a proposition for future studies, it is suggested that research encompasses all members of the educational chain, i.e. Government, Coordination and School, in order to deepen what are the conflicts existing in each organ, so that corporate governance practices can be applied that minimize them. In addition, carry out comparative studies between public schools belonging to the same or not coordinators. And, to carry out quantitative studies measuring the possible implications of the cost of these conflicts.

Originality/Value: The work points to some contributions among them the discussion of aspects linked to corporate governance in the public sector, in particular a state education organization.

Keywords: Corporate Governance Practices, Agency Conflicts, Public Sector, Public School.

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA: CASO DE UNA ESCUELA ESTATAL DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

RESUMEN

Propósito: Este artículo propone investigar las prácticas de gobierno corporativo adoptadas por una escuela secundaria estatal que apalancan los conflictos entre agencias.

Referencia teórica: El marco teórico de este estudio se centra en el estudio clásico de Jensen y Meckling sobre la gobernanza empresarial y los conflictos de agencia.

Diseño/Metodología/Enfoque: Se trata de una encuesta descriptiva y documental con un enfoque cualitativo de los datos. Los datos se recopilaron mediante un cuestionario estructurado. La Escuela Alfa encuestada está ubicada en el interior del estado de Río Grande del Sur, y está bajo la jurisdicción del gobierno del estado de Río Grande del Sur.

Resultados: Como resultado principal, en línea con los principios de la gobernanza corporativa, se puede ver que, como resultado del aumento de la burocracia, controles y normas, se aprovecharon los conflictos en la Escuela Alpha. Los conflictos entre escuelas y gobiernos, los diferentes intereses en el uso de los recursos y el proceso educativo no convergen con los requisitos del gobierno.

Las implicaciones de la investigación, Prácticas sociales: como propuesta para estudios futuros, se sugiere la investigación que abarque a todos los miembros de la cadena educativa, es decir, el Gobierno, la Coordinación y la Escuela, a fin de profundizar los conflictos existentes en cada órgano, de manera que puedan aplicarse prácticas de gobernanza empresarial que las reduzcan al mínimo. Además, deben realizarse estudios comparativos entre escuelas públicas que pertenezcan o no a la misma coordinación. Y realizar estudios cuantitativos que midan las posibles implicaciones del costo de estos conflictos.

Originalidad/Valor: El trabajo apunta a algunas contribuciones entre ellas el debate sobre aspectos relacionados con la gobernanza empresarial en el sector público, en particular una organización estatal de educación.

Palabras clave: Prácticas de Gobernanza Empresarial, Conflictos de Organismos, Sector Público, Escuelas Públicas.

INTRODUÇÃO

A governança corporativa articula os mais diversos atores sociais e arranjos institucionais, exigindo a transparência e a ética por parte dos gestores, ultrapassando assim, a dimensão operacional das organizações.

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta similaridade, contudo ambas possuem focos específicos, os quais devem assegurar os interesses dos acionistas e

proprietários e maximizar os resultados econômicos da organização. Entretanto, quando se trata de uma organização sem fins lucrativos e de ensino público, a governança passa a ter um papel de satisfazer as expectativas, de responsabilidade social e prestar contas para seu público exterior.

Nas escolas públicas, a demanda por melhores práticas de gestão é uma realidade. Isso se dá em virtude do aumento dos custos, tanto administrativos e estruturais quanto assistenciais, além do cumprimento das exigências legais, oriundas do poder público, nesse caso em específico, da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

As escolas estaduais estão sob jurisdição do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e percebe-se que existe um esforço por parte do Governo em articular as decisões. As deliberações partem da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEDUC/RS) e em primeira instância chegam às Coordenadorias Regionais do Estado, e na sequência até as escolas. No entanto, o que se evidencia é um desgaste de esforços pela falta de convergência, uma vez que, as ações em muitos casos não convergem para o mesmo ponto, em virtude das práticas exercidas na ponta desta cadeia. Esse desgaste, ocasionado pela falta de convergência, pode gerar os chamados conflitos de agência onde os gestores com poder de tomada de decisão podem ter objetivos, interesses e ideias conflitantes sobre o mesmo assunto.

Neste contexto, esta investigação se propõe a responder à seguinte problemática: quais são as práticas de governança corporativa adotadas por uma escola pública estadual de ensino médio que potencializam conflitos de agência? Como objetivo, tenciona-se investigar as práticas de governança corporativa adotadas por uma escola pública estadual de ensino médio que potencializam conflitos de agência.

A contribuição da pesquisa visa no desenvolvimento de um olhar ou perspectiva de abordagem do tema governança corporativa, principalmente pela escolha do objeto de pesquisa, que é uma escola pública estadual. Oliveira e Pisa (2015) enfatizam que pesquisas acerca da governança auxiliam a explicar os pressupostos para que o estado seja menos burocrático e mais gerencial.

Desse modo, a justificativa está centrada na necessidade de estudar as questões de governança corporativa no setor público, especialmente em organizações de ensino, no qual a governança tem sido associada à gestão das políticas governamentais, incluindo o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Neste sentido, Alcântara, Pereira e Silva (2015) asseveram que o contexto público deve priorizar a gestão eficiente.

Em sentido complementar, entende-se que tem sido pauta na administração pública a avaliação de processos e resultados. A discussão de aspectos ligados à governança corporativa no setor público reforça a intenção de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz na prestação de um serviço público de qualidade a toda sociedade.

O estudo ocorre sob o arcabouço teórico da governança corporativa e conflitos de agência. Dessa forma, a contribuição acadêmica está centrada na articulação da discussão sobre as práticas de governança corporativa e o setor de educação pública. Isto posto, esta pesquisa pretende dar respostas a algumas perguntas discutidas pela literatura de governança corporativa, tais como: (1) Qual a dinâmica organizacional de uma escola pública estadual? (2) Quais são as práticas de governança adotadas pela estrutura organizacional de uma escola pública estadual?; e (3) Estas práticas de governança potencializam conflitos de agência?

Assim, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa caracterizam-se como pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo, realizada em uma Escola Estadual de Ensino Médio, localizada no interior do Estado do Rio Grande do Sul (RS).

Para que o objetivo do estudo fosse atingido, o estudo foi organizado em quatro seções além desta introdução. Na sequência, apresenta-se o referencial teórico, seguido da metodologia e da análise e apresentação dos resultados. Por fim, as considerações finais e algumas proposições de pesquisas futuras.

REFERENCIAL TEÓRICO

Governança Corporativa

A governança corporativa surge de um cenário propício que demandava por uma necessidade de maior controle na gestão e administração das relações contratuais, através da qual possibilita melhor controle sobre o oportunismo dos agentes, os conflitos de interesses, e outros fatores internos e externos e melhor acompanhamento da evolução das práticas de negócio (JENSEN; MECKLING, 1976; STOKER, 1998; DAVIES, 2006).

Segundo a International Federation of Accountants (IFAC) (2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Para fins de conceito, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2017) afirma que a governança corporativa trata-se de um conjunto de instrumentos de natureza pública e privada, que incluem leis, normativos expedidos por órgãos reguladores,

regulamentos internos das companhias e práticas comerciais que organizam e comandam a relação, numa economia de mercado, entre os controladores financeiros e administradores de uma determinada empresa.

Convém destacar que algumas teorias foram importantes na composição das bases da governança corporativa como a teoria da firma e a teoria da agência. A teoria da firma trata principalmente do comportamento oportunista que surge pela tentativa individual de maximização do esforço pessoal que pode comprometer o trabalho de toda a equipe, necessitando, portanto, a adoção de controles regidos por relações contratuais bem definidas por parte das organizações, elevando seus custos de transação (COASE, 1937). A teoria da agência é a base teórica que busca analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (MACHADO; FERNANDES; BIANCHI, 2016).

A governança corporativa pode ser entendida como um sistema que, usando principalmente o conselho de administração, a auditoria externa e o conselho fiscal, estabelece regras e poderes para conselhos, comitês, diretoria e outros gestores, procurando prevenir abusos de poder e criando instrumentos de fiscalização, princípios e regras que possibilitem uma gestão eficiente e eficaz (ANDRADE; ROSSETTI, 2004). Desse modo, a governança corporativa corresponde à afixação de mecanismos, estruturas e incentivos, que compõem o sistema de controle de gestão, e que devem direcionar o comportamento dos administradores para o cumprimento dos objetivos estipulados pelos acionistas (BEVIR, 2012), além de assegurar que os executivos não se afastem deles (ROBICHAU, 2011).

Já o enfoque proposto por Carvalho (2002) é de que a governança corporativa deve ser considerada como um conjunto de mecanismos pelos quais os fornecedores de capital são assegurados de que receberão retorno adequado sobre os seus investimentos, chamando a atenção ao fato de que a governança corporativa, do ponto de vista de proteção a todos, é regido por princípios básicos.

Vários são os conceitos que visam explicar a governança corporativa. Estes afirmam que trata-se de um sistema, conjunto de mecanismos ou estrutura de poder que conduz e controla as organizações (FREITAS *et al.*, 2018). No entendimento do IBGC (2017), os princípios básicos de governança corporativa são:

- **Transparência:** a administração deve cultivar o desejo de informar, pois a comunicação interna e externa deve ser sempre da melhor qualidade. Quando a comunicação é espontânea, clara e rápida ela gera um clima de confiança, tanto

internamente como externamente. A comunicação deve ocorrer em todos os setores da empresa, desde o econômico-financeiro até os fatores intangíveis que conduzem à criação de valor.

- **Equidade:** o significado dessa palavra é igualdade. Logo, é o tratamento justo e igualitário dos grupos minoritários, sejam de capital ou das demais partes interessadas, como colaboradores, clientes, fornecedores ou credores. Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são inaceitáveis.
- **Prestação de contas (*accountability*):** é o princípio segundo o qual todos os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.
- **Responsabilidade corporativa:** os conselheiros e os executivos devem zelar pela perenidade das organizações e que eles devem incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. Ela é uma visão mais ampla da estratégia empresarial, contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade atua.

As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade. As práticas de governança são designadas para abranger os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais (IBGC, 2017).

As boas práticas de governança corporativa vêm contribuir para que os agentes cumpram o seu papel no sentido de alcançar os objetivos desejados pelos proprietários evitando que eles foquem seus próprios interesses. A adoção de boas práticas de governança corporativa indica que a organização está aderindo a padrões de conduta superiores aos exigidos pela lei.

O relatório Cadbury (1992) apresenta como melhores práticas de governança as recomendações sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese do Código Cadbury de melhores práticas de governança corporativa.

Aplicação	Recomendações
Conselho de Administração	<ul style="list-style-type: none"> - reunir-se regularmente, manter o pleno e eficaz controle sobre a organização; - divisão clara de responsabilidades para manter o equilíbrio de poder e da autoridade; - é imprescindível que o presidente do conselho não seja membro da diretoria executiva; - deve ter um procedimento formal para assuntos reservados para as decisões para garantir a direção e o controle da organização; - deve haver um procedimento de conduta para os diretores no cumprimento de suas obrigações para tornar o conselho independente; - todos os diretores devem ter acesso às informações e serviços do secretário,
Diretores não Executivos	<ul style="list-style-type: none"> - a maioria deve ser ter independência na gestão e livre de qualquer relação comercial ou outra relação que interfira na independência de julgamento; - devem ser selecionados por um processo formal e suas nomeações devem ser um assunto a ser discutido pelo Conselho de Administração.
Diretores Executivos	<ul style="list-style-type: none"> - os contratos dos diretores não devem exceder três anos sem aprovação dos <i>shareholders</i>; - deve ser completa e transparente a remuneração dos diretores e do presidente; - a remuneração dos diretores executivos deve ser objeto de recomendações de um comitê de remuneração constituído exclusivamente de diretores não executivos.
Informações e Controles	<ul style="list-style-type: none"> - é obrigação do conselho apresentar uma avaliação clara e equilibrada da situação da empresa; - o Conselho deve assegurar manter uma objetiva e profissional relação com os auditores; - os diretores devem justificar suas responsabilidades pela elaboração das demonstrações financeiras em conjunto com o parecer dos auditores sobre as informações; - os diretores devem reportar sobre o sistema interno de controle da organização; - os diretores devem informar sobre a atividade do negócio, com responsabilidade ou qualificação, conforme necessário.

Fonte: Adaptado a partir do relatório de Cadbury (1992).

De acordo com Hitt, Ireland e Hskisson (2012), a governança é uma técnica de gerenciamento avançada que visa a eficiência no processo decisório e eliminar conflitos de interesses. No Brasil, as melhores práticas de governança corporativa são sugeridas por órgãos como: IBGC, CVM e a BM&FBOVESPA.

Conforme o IBGC (2009), as melhores práticas de governança são focadas na propriedade, conselho de administração, gestão, auditoria independente, conselho fiscal e conduta e conflito de interesses, conforme demonstrado de forma sintética no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Síntese do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC.

Aplicação	Recomendações
Propriedade	<ul style="list-style-type: none"> - cada sócio é um proprietário da organização de forma proporcional à sua participação no capital social; - Assembleia Geral ou reunião de sócios, órgão soberano, com competência para aumentar ou reduzir o capital social, eleger ou destituir, a qualquer tempo, conselheiros tanto de administração quanto fiscais, tomar as contas dos administradores e deliberar sobre as demonstrações financeiras, transformação, fusão, incorporação. Convocação deve ser feita

	<p>com no mínimo 30 dias de antecedência, preferencialmente, favorecendo a presença do maior número de sócios possível por meio de instrumentos (webcast, transmissão <i>on line</i>, votação eletrônica e voto por procuração, dentre outros) e com tempo para as deliberações;</p> <p>- os conflitos entre os sócios devem ser resolvidos de forma preferencial por meio de mediação e, caso não haja acordo, por meio de arbitragem.</p>
Conselho de Administração	<p>- recomendado para todas as organizações;</p> <p>- deve se responsabilizar pela discussão, aprovação e monitoramento de decisões que abrangem: estratégia; estrutura de capital; perfil de risco; fusões e aquisições, contratação, dispensa, avaliação e remuneração do diretor-presidente e demais executivos; escolha e avaliação da auditoria independente; processo sucessório dos conselheiros e executivos; práticas de governança corporativa; relacionamento com os <i>stakeholders</i>; sistemas de controles internos; política de gestão de pessoas e código de conduta;</p> <p>- deve prestar contas aos sócios incluindo um parecer sobre o relatório da administração e as demonstrações financeiras além de propor, via Assembleia, a remuneração anual dos administradores condicionada a um processo de avaliação;</p> <p>- o presidente do conselho é responsável por estabelecer objetivos e programas do órgão, presidir as reuniões, organizar e coordenar a agenda, coordenar e supervisionar as atividades dos demais conselheiros, atribuir responsabilidades, prazos e monitorar o processo de avaliação do conselho de acordo com os princípios de governança corporativa;</p> <p>- as atividades do conselho devem estar normatizadas no Regime Interno;</p> <p>- outras unidades de apoio ao Conselho são aconselháveis como: o Comitê de Recursos Humanos (discussão de processo sucessório, remuneração e desenvolvimento de pessoas), ouvidoria e canal de denúncias (com meios próprios para colher opiniões, críticas, reclamações e denúncias), secretaria do conselho (apoiar processo e informações sobre governança corporativa, auxiliar o presidente, pauta de reuniões e agenda, ata) e auditoria interna (monitoramento e avaliação adequada do ambiente de controles internos e das normas e procedimentos estabelecidos pela gestão, atuando de forma proativa);</p>
Gestão (diretoria)	<p>- o diretor-presidente, responsável pela gestão e coordenação da diretoria, deve indicar os demais diretores e as respectivas remunerações (vinculadas a resultados) submetendo-as à aprovação do Conselho de Administração;</p> <p>- deve garantir, em conjunto com os demais diretores, um relacionamento transparente e de longo prazo com os <i>stakeholders</i>, utilizando para tal uma estratégia de comunicação apropriada;</p> <p>- deve garantir prestação de informações tempestivas, além das obrigatórias por lei ou regulamento, aos <i>stakeholders</i> com linguagem acessível;</p> <p>- deve elaborar sistema de controles internos, zelar pelo cumprimento do código de conduta, submeter-se a avaliação pelo Conselho de Administração;</p> <p>- deve facilitar o acesso dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal às instalações, informações, arquivos e documentos necessários ao desempenho de suas funções.</p>
Auditoria Independente	<p>- toda organização deve ser auditada por auditor externo independente, contratado por período pré-definido;</p> <p>- deve se manifestar sobre a adequação da posição patrimonial e financeira e os resultados do período reportando-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração;</p> <p>- em organizações que não possuam Conselho de Administração, devem se reportar aos sócios.</p>
Conselho Fiscal	<p>- forma de eleição dos membros definida em lei;</p> <p>- em organização com controle definido, a maioria dos membros deve ser eleita pelos sócios não controladores;</p> <p>- deve ter agenda mínima de trabalho com foco de suas atividades no exercício;</p> <p>- deve introduzir um Regimento Interno que não iniba a liberdade de ação individual prevista em lei;</p> <p>- deve ter responsabilidade com a organização, respaldada por equidade, transparência, independência e confidencialidade;</p>

	- deve ser incluído na política de divulgação de informações o parecer fiscal sobre as demonstrações financeiras e demais documentos que devem ser divulgados.
Conduta e Conflito de Interesses	<ul style="list-style-type: none">- toda organização deve ter um código de conduta que comprometa administradores e funcionários, elaborado pela diretoria de acordo com a política e princípios definidos e aprovados pelo Conselho de Administração;- o código deve refletir adequadamente a cultura da empresa e enunciar os princípios em que está fundamentado, apresentando meios para denúncias ou resolução de dilemas de ordem ética;- deve-se prezar pela separação de funções e definição clara de papéis e responsabilidades associadas aos mandatos de todos os agentes de governança, com definição de alçadas;- devem-se afastar os envolvidos em conflitos de interesses temporariamente;- deve ser enquadrado no Código de Conduta como violação ao princípio da equidade, o uso de informações privilegiadas (<i>inside information</i>);- deve ser implantada uma política de divulgação de informações para satisfazer o princípio da transparência, como também uma política sobre contribuição voluntária dos sócios e uma política com conceitos e diretrizes para a prevenção e combate a atos ilícitos.

Fonte: Elaborado a partir de IBGC (2017).

Pode-se observar que as práticas de governança corporativa sugeridas pelo IBGC e o Relatório Cadbury possuem interseções de valores e princípios e são destinadas a padronizar e contribuir, de certa forma, para o desenvolvimento, o aprimoramento e a perpetuidade das organizações com vistas à minimização de riscos, agregando valor e alinhando os interesses das partes envolvidas aos objetivos do negócio.

Conflitos de agência

O problema da agência surge no contexto organizacional quando os proprietários / acionistas têm a possibilidade / necessidade de contratar administradores. Bianchi (2005) denota que as investigações culminaram na chamada Teoria da Agência, a partir do estudo de Adolph Berle e Gardiner Means em 1932. Mais tarde, foi aprofundada por Coase (1937), Alchian e Demsetz (1972), Mitnick (1973), Ross (1973) e Jensen e Meckling (1976).

A teoria expressa por Jensen e Meckling (1976) diz respeito à relação do contrato de agência que se manifesta entre o proprietário externo da empresa (o principal) e o gestor contratado pelo proprietário da empresa (o agente). A teoria expõe que se a parcela do capital do agente cair (dado que na maioria dos casos o capital é negociado com investidores externos), isso implica que aqueles que utilizam ao máximo o agente têm de ser incentivados e obter uma maior parte dos recursos do agente.

O setor público é fundamentado em leis e regras que tendem o serviço, em alguns casos, ser exercido de forma em que o interesse de quem o executa seja divergente de quem o contratou. A teoria da agência afirma que a possibilidade de se contratar e delegar poderes a gestores que não necessariamente possuam alguma participação no capital societário da

empresa acarreta um problema de partição entre propriedade e controle, em que os interesses do proprietário, no caso, chamado de principal, acaba não se tornando os mesmos dos gestores contratados, no caso, o agente. Desse modo, ratifica-se o papel da governança corporativa que deve acompanhar o relacionamento entre a administração (agentes) e os proprietários (principais) e reduzir as diferenças existentes entre eles, principalmente em relação a assimetria de informações (MARTINS et al., 2015).

Teoria da agência tem suas origens, segundo Eisenhardt (1989) desenvolvendo-se em duas principais linhas: a) a positivista, preocupada em estudar os conflitos de objeto do principal e agente; e, b) do agente/principal, que procura, por meio de uma abordagem matemática, o efeito de três fatores que compõem os contratos entre o principal e o agente (estrutura de preferência das partes do contrato, natureza da incerteza e estrutura de informações da empresa e do seu ambiente).

As relações econômicas de uma organização envolvem o agente que é o administrador do capital e o principal que é o proprietário deste capital e, são resultados da condução da organização por parte dos indivíduos, cabendo tanto ao agente como ao principal eliminar ou diminuir os conflitos e os custos de agência. Para uma organização e seus investidores, problemas de agência estão diretamente relacionados à consecução dos objetivos dos gestores desta organização (LAMEIRA, 2000).

Para a teoria da agência a empresa é um encontro entre os diferentes atores: administradores, governo, credores e funcionários. Jensen e Meckling (1976) definem o relacionamento de agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) contrata outra pessoa (agente) para realizar alguma atividade em seu nome ou a seu mando, delegando autoridade ao agente. Toda vez que alguém — chamado de agente — é posto para administrar os interesses de outro — chamado de principal — surge a relação de agência.

Jensen e Meckling (1976) explicam que os problemas de agência surgem em todos os níveis da empresa, nas relações com as partes interessadas. Os conflitos entre interesses dos acionistas e gestores dizem respeito às ações dos acionistas e gestores, principalmente relacionadas à remuneração, benefícios, diversificação de atividades, preço, contratos, entre outros custos de agência, que podem levar a empresa a deixar de definir seu foco e atingir seus objetivos em razão de ações impensadas e até mesmo oportunistas por parte de alguns gestores (CASADESUS-MASANELL, 2004).

Bianchi (2005), em sentido complementar, ressalta que o principal pode desejar potencializar o resultado pessoal em detrimento do agente, gerando assim conflitos entre eles.

Caso o principal almeje prejudicar a organização, prejudicará o agente, que possui na maioria das vezes dependência econômica com a instituição. Ainda, Cunha (2012) alerta que caso o principal apenas tenha acesso às informações da empresa após o agente ou por intermédio dele, o agente pode arguir decisões automotivadas fundamentadas na agilidade ou persuadir o principal para decidir rapidamente, evitando que o principal reflita sobre a melhor alternativa.

Esse desalinhamento entre gestores e os interesses dos acionistas leva a duas categorias de custo de agências, conforme Andrade e Rossetti (2004): (i) custos atribuíveis ao oportunismo dos gestores à aplicação do juízo gerencial que lhe é outorgado para decisões que o beneficiem, em detrimento das mais diversas formas de expropriação da riqueza dos acionistas; (ii) custos incorridos pelos acionistas para controle da gestão.

Conforme Jensen e Meckling (1976), a teoria de agência tenta explicar as relações contratuais entre os participantes de uma empresa, considerando como premissa que estes têm como motivação exclusiva os seus próprios interesses, ou seja, essa teoria consiste em uma conexão contratual em que o principal atribui ao agente algum serviço em seu benefício, delegando alguns poderes para tomada de decisão. Esses participantes atuam de forma cooperativa, mas possuem metas diferentes e comportamentos diversos em relação ao risco. Assim, a eventual distância existente entre o que o principal espera e o que efetivamente é realizado pelo agente se dá essencialmente porque o agente tem interesses próprios — sua satisfação pessoal e a maximização de seus benefícios, dentre outros (GODOY; MARCON, 2006).

Na tentativa de encontrar uma solução para eliminar, ou pelo menos reduzir uma eventual distância existente entre o que o principal espera e o que efetivamente é realizado pelo agente, ocorrem alguns custos, chamados de custos de agência. Jensen e Meckling (1976) classificam tais custos em custos de controle (*monitoring costs*), custos de obrigação (*bonding costs*) e custos residuais (*residual loss*). (i) Custos de controle ou de vigilância — são as despesas suportadas pelo principal com o objetivo de verificar e acompanhar se o agente atua para defender os seus interesses; (ii) custos de obrigação ou de justificação — são os encargos que o principal assume perante o agente para justificar que suas decisões foram do interesse deste, e; (iii) custos residuais — derivam dos dois tipos anteriores e correspondem à noção de custos de oportunidade. Esse tipo de custo decorre do fato de o principal não exagerar no controle, ou seja, o custo do controle não pode ser superior ao ganho gerado pelo controle; desse modo, pode ocorrer certo abandono do controle, dando origem aos custos residuais.

METODOLOGIA

O presente estudo tem por objetivo investigar práticas de governança corporativa adotadas por uma Escola Pública de Ensino Médio que potencializam conflitos na agência. Para tanto, o delineamento adotado caracteriza-se como pesquisa de abordagem qualitativa (STAKE, 2000), de caráter descritivo (ONWUWGBUZI; LEECH, 2005). Quanto ao procedimento técnico, constitui-se em relato de um caso, o qual segue os pressupostos de Yin (2010). Além disso, o estudo também se embasou em documentos da escola, fontes primárias, por isso também se configura como uma pesquisa documental (GIL, 2002).

O caso selecionado para este estudo foi de forma intencional. Trata-se de uma Escola Estadual de Ensino Médio, aqui denominada Escola Alfa, localizada na no interior do Estado do Rio Grande do Sul. A escola está em atuação desde o ano de 1988 e possui média anual de 800 alunos, 64 professores e 9 funcionários.

A Escola Alfa pertence a 7ª Coordenadoria Regional de Educação (7ª CRE) do Estado do Rio Grande do Sul, de um total de 39 coordenadorias. Todas as coordenadorias estão sob jurisdição da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC/RS), que tem uma estrutura ligada diretamente ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Cada coordenadoria é responsável pelas políticas relacionadas às suas regiões, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria.

Convém destacar que a estrutura educacional do Brasil atende aos preceitos do Governo Federal, que outorga as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) pelo Ministério da Educação (MEC). Assim, a SEDUC/RS está subordinada ao MEC, conseqüentemente a 7ª CRE, e a Escola Alfa situa-se na ponta dessa cadeia.

A Escola Alfa possui uma estrutura organizacional composta por: um diretor, um vice-diretor para cada um dos turnos de funcionamento da escola, um responsável financeiro, um coordenador pedagógico por turno, um orientador educacional por turno, quadro de professores e funcionários necessários para atender a demanda da escola. Além disso, também fazem parte das decisões escolares os órgãos: Conselho de Pais e Mestres (CPM); Conselho Escolar e a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE).

Para obtenção dos dados optou-se por uma amostra por conveniência e intencional (GIL, 2002) na qual a proximidade com os pesquisados permitisse o acompanhamento do retorno dos questionários (VELUDO, 2001). A amostra foi composta pela diretora, pela presidente do CPM, pela presidente do Conselho Escolar, pela responsável financeira, uma funcionária, um

professor, e um coordenador pedagógico. O critério de escolha dos entrevistados foi o cargo em que ocupa e o tempo de atuação na mesma escola. A definição da amostra se deve ao fato de que estes são os principais agentes da governança, abarcando informações suficientes para responder ao objetivo deste estudo.

O instrumento de coleta de dados adotado foi o questionário com perguntas abertas e fechadas. O questionário estruturou-se por questões elaboradas por frases afirmativas e divididas nas dimensões; governança, práticas de governança corporativa e conflitos. A construção do questionário se deu a partir do levantamento bibliográfico sobre o tema, com base em questões sobre práticas de governança corporativa, e atendem às recomendações de Yin (2010) para estudos de caso.

O *corpus* gerado a partir dos questionários e de alguns documentos disponibilizados pela Escola Alfa, sendo utilizado assim o método da descrição (Bardin, 2000). Dessa forma, os dados coletados foram tratados pela análise de conteúdo. Na sequência foi gerada uma síntese, como orienta Bauer e Gaskell (2002).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dinâmica Organizacional e as Práticas de Governança da Escola Alfa

A seguir apresentam-se as boas práticas aferidas na Escola Alfa, as quais são denominadas de normas e diretrizes que estão dispostas documento denominado Regimento Escolar:

- a) Objetivo geral da escola: oportunizar uma vivência integradora entre a Escola e a Comunidade conduzindo o processo ensino-aprendizagem na busca da melhoria da sua qualidade, promovendo a realização humana e profissional, preservando e expandindo seu patrimônio cultural, cultivando valores na busca de formas específicas para a solução dos problemas da sua realidade. Proporcionar aos segmentos da comunidade escolar condições de participar com eficácia do processo educativo, a fim de que a liberdade com responsabilidade, a solidariedade humana, a compreensão do social, do econômica, do política e do cultural no contexto com vistas a valorização da pessoa como ser sujeito capaz de promover mudanças sociais.
- b) Organização pedagógica e administrativa (gestão da escola): a administração do estabelecimento de ensino será exercida pelo diretor e pelos vice-diretores em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais. A estrutura da escola é um espaço em que as decisões pedagógicas e

administrativas são tomadas coletivamente, por todos os segmentos da comunidade escolar, adequada aos seus interesses, facilitando a estimulação e participação dos membros dessa comunidade nas decisões tomadas, garantindo assim a atuação do diretor como o dinamizador das ações da escola (Quadro 3).

c) Normas de convivência: a participação da comunidade escolar no processo de elaboração das normas de convivência na escola se realiza através de encontros, debates e questionamentos democratizando o processo educativo, respeitando as disposições do Estatuto da Criança e do adolescente e demais legislação vigente. As normas de convivência são flexíveis, elaboradas de acordo com as necessidades da comunidade escolar, no início de cada ano letivo.

d) Ordenamento do sistema escolar: a escola é um espaço social dinâmico em constante movimento, onde decisões administrativas pedagógicas e políticas são tomadas no dia-a-dia. A integração de todos os segmentos da comunidade escolar: escola – família – sociedade, todos se comprometendo no processo educativo, elaborado assim o seu Projeto Político Pedagógico em consonância com a realidade que a escola está inserida. O Projeto Político Pedagógico revela intenções, princípios e ações coletivas da escola, tem caráter provisório, pois está em constante processo de avaliação e reconstrução.

No Quadro 3 a seguir, estão descritas as atividades referentes a cada cargo que compõem a gestão escolar.

Quadro 3 – Descrição de cargo/atividade da gestão escolar.

Cargo	Descrição/Atividade
Diretor	Diretor é o sujeito que representa legalmente a Escola e tem a seu cargo a administração do estabelecimento de ensino, dirigindo e supervisionando todas as atividades realizadas, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais. O provimento e competências do cargo estão contidos na Legislação vigente.
Vice-diretor	Os Vice-Diretores são sujeitos co-participantes da Direção. O provimento e competências do cargo estão contidos na Legislação vigente.
Coordenador/a de turno	O Coordenador/a de Turno é o professor/a que tem a função de assessorar o/a Vice-Diretor/a nos assuntos relacionados ao seu respectivo turno. Está a cargo de um/a professor/a indicado/a pelo/a vice-diretor/a.
Pedagógico	A Supervisão Escolar acompanha o desenvolvimento pedagógico, assessorando o professor na orientação do processo de aprendizagem do aluno. A Supervisão Escolar é exercida por profissional com habilitação específica para a função.

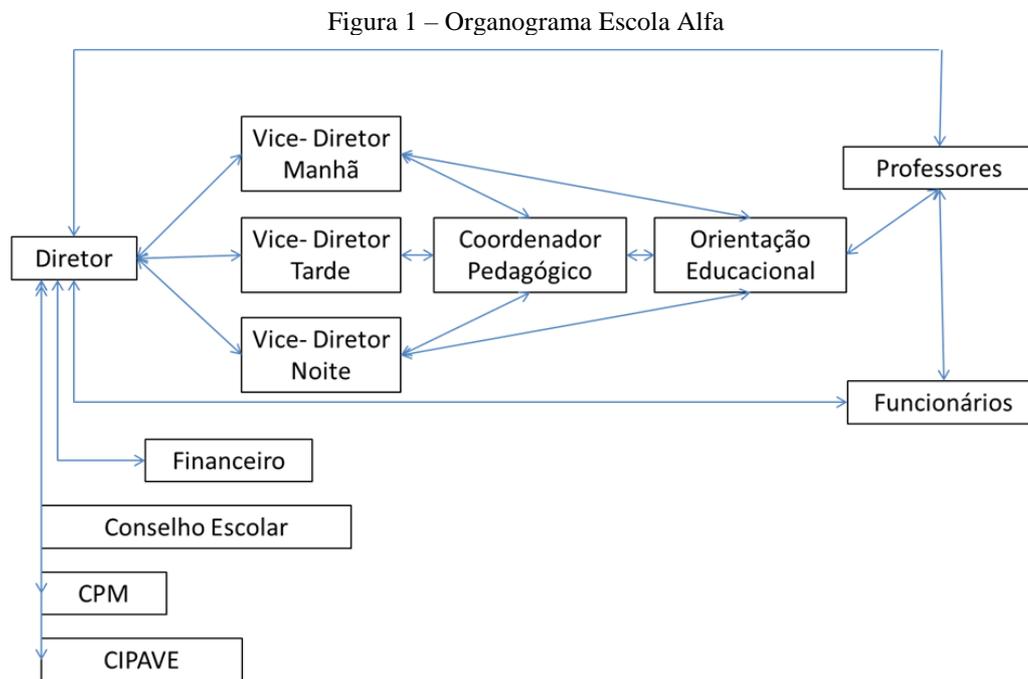
Orientação educacional	A Orientação Educacional é exercida pelos Orientadores Educacionais habilitados, assessorados pelos Professores Conselheiros de Turmas e Supervisor Escolar. A Orientação Educacional coordena a ação que visa integrar o aluno ao processo ensino-aprendizagem e ao meio, como também proporcionar condições que facilitem a integração entre a escola, a família e a comunidade.
Assistente administrativo financeiro	É exercido por professor/a designado pela Direção. Suas funções e responsabilidades são constantes na legislação vigente.
Círculo de pais e mestres (CPM)	A associação tem como objetivo integrar a comunidade, o poder público, a escola e a família, buscando o desempenho mais eficiente e auto-sustentável do processo educativo. A associação compõe-se de assembleia geral, diretoria, conselho fiscal e comissões. A assembleia geral é o órgão máximo de decisão da entidade, devendo dela participar os sócios natos com direito a voz e voto. As assembleias gerais são soberanas em suas resoluções. A diretoria é composta por um presidente, um vice-presidente, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros e o diretor da escola membro nato. O conselho fiscal é eleito na mesma assembleia que a diretoria, sendo composto, no mínimo, por dois pais, mães de alunos ou responsáveis por alunos e um professor.
Conselho Escolar	O Conselho Escolar exerce atribuições previstas na legislação específica. São funções do Conselho Escolar: consultiva, deliberativa e fiscalizadora. O Conselho Escolar atua nas decisões referentes à aplicação de verbas enviadas pelo Governo Federal e Estadual.
Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE).	A comissão é formada por um professor, um funcionário, pais/mães ou responsáveis de alunos, sendo todos voluntários. A comissão é composta por um Diretor, um Presidente da comissão, um Vice-presidente, primeiro e segundo secretário, um Representante do conselho escolar, Professores, Alunos, Funcionários e Pais. Sua principal função é atuar na prevenção de acidentes na dentro e nas áreas próximas da escola. Além de preocupar-se com campanhas educacionais, soluções de problemas encontrados na escola.
Funcionários	São responsáveis pela organização e limpeza das salas de aula, bem como da escola. Também tem como responsabilidade fazer a merenda escolar nos turnos em que a escola funciona.

Fonte: Adaptado de documentos da Escola Alfa (2021).

O regimento escolar passa de uma gestão para outra, podendo ele ser alterado, acrescido de alguma diretriz, ou reescrito, conforme a gestão do momento. Também é importante destacar que a cada quatro anos, quando acontecem as eleições estaduais a SEDUC passa por reformulações e isso afeta diretamente nas gestões escolares.

Como é possível evidenciar, a Escola Alfa possui práticas de governança que estão consolidadas na forma de regimento escolar e, configuram-se na estrutura escolar, nas responsabilidades da gestão escolar, e nos conselhos e comissões como propõe as práticas de governança corporativa sugeridas pelo IBGC (2017). Para fins de melhor elucidação da

dinâmica organizacional do modelo de gestão escolar, na Figura 1 apresenta-se o organograma da Escola Alfa.



Fonte: Elaborado pelos autores, (2021).

No organograma apresentado da Escola Alfa reforça a estrutura organizacional e a presença de práticas de governança. Entretanto, foi possível constatar a presença de conflitos, gerados a partir do modelo de governança que é desencadeado pelo Governo do Estado do RS, passando pela SEDUC até a chegada à Escola Alfa, que serão discutidos na sequência.

Práticas de Governança que Potencializam Conflitos de Agência na Escola Alfa

Por meio da análise e interpretação dos dados obtidos neste estudo constatou-se que embora exista um modelo de governança que é aplicado a “toda” a rede de escolas públicas estaduais, que são regulamentadas pelas Coordenadorias, e regimentadas individualmente, existem conflitos potencializados pelos interesses individuais dos gestores e pelo aumento da burocracia.

É da relação entre Governo do Estado e Escola e sua estrutura que surge o conflito 1. Inicialmente, quando se indagou aos respondentes se havia exigência do cumprimento do regimento escolar. Dentre os respondentes do questionário é unânime a afirmação de que existe a exigência do cumprimento do regimento escolar e das normativas oriundas do processo seletivo que contratou o servidor. Entretanto, pode-se constatar que em determinadas gestões

escolares (direção), a mesma favoreceu o não cumprimento às regras determinadas pelo Governo do Estado, e isso se deve a postura da direção da escola e do próprio servidor. É importante destacar que também existe uma relação de agência entre o Governo do Estado e a Escola, e sua estrutura. Um exemplo citado é da não realização de total de horas trabalhadas, o funcionário foi contratado para trabalhar 8h/dia e realizava 6h/dia com o consentimento da direção escolar. Ficou evidente o conflito a partir da troca da direção escolar no ano de 2018, pois no momento de assumir o cargo e cobrar pelos preceitos reguladores surgiram estes “acordos informais” feitos com a direção anterior. A abordagem da estabilidade dos servidores públicos também é um dos pontos que influencia na eficiência do serviço público. Enquanto no setor privado não existe estabilidade, em que os funcionários são medidos constantemente, no setor público tal estabilidade é garantida em lei, fazendo com que qualquer fator que o vincule, torna-se sem sentido. Este conflito em si, vai de encontro com as respostas dadas pelos respondentes, quando questionados se o regimento escolar reflete os princípios de transparência, integridade e responsabilidade (**conflito 1**).

Na sequência perguntou-se em relação a medidas de desempenho que assegurem que os recursos federais e estaduais sejam utilizados com eficiência. Houve discrepância nas respostas, pois a direção, o financeiro e o coordenador pedagógico afirmaram que adotam medidas para demonstrar e assegurar que os recursos sejam “bem aplicados”. Já a presidente do CPM, a presidente do Conselho Escolar e o professor afirmam que “não sabem responder”. Destaca-se que este conflito ocorre em virtude de diferentes interesses para a aplicação dos recursos, ocorre que no momento da votação para o direcionamento do benefício algum membro dos conselhos, professores, funcionários ou comunidade fica descontente com a decisão. O que se pode observar é que nem todo conflito entre funcionários da Escola pode ser classificado como conflito de agência. Neste caso, entender a informatização é uma medida de governança, vinculada ao controle e não necessariamente como geradora de conflito.

Na sequência perguntou-se em relação a medidas de desempenho que asseguram que os recursos federais e estaduais são utilizados com eficiência. Houve discrepância nas respostas, pois a direção, o financeiro e o coordenador pedagógico afirmaram que adotam medidas para demonstrar e assegurar que os recursos são “bem aplicados”. Já a presidente do CPM, a presidente do Conselho Escolar e o professor afirmam que “não sabem responder”. Destaca-se que este conflito ocorre em virtude de diferentes interesses para a aplicação dos recursos, ocorre que no momento da votação para o direcionamento do benefício algum membro dos conselhos, professores, funcionários ou comunidade fica descontente com a decisão (**conflito 2**). Em

função de diferentes visões de mundo, o que o Governo talvez entenda como correto ou eficiente, não seja visto do mesmo modo que os sujeitos na base, ou seja, na Escola. Isto leva a conflitos de visões que sim, suscitam relações de governança e devem ser trabalhados pela governança. Para Ahmed, Ali e Hágen (2023) as organizações devem prever os riscos, quando o plano de aplicação de rendas trabalha com o interesse dos diretores e gestores.

As recentes mudanças no sistema educacional vêm ocasionando conflitos entre direção escolar, pedagógico, professores, pais e alunos. Estas mudanças estão relacionadas à cultura de um modelo educacional tradicional onde o papel independente do professor é de transmissor do conhecimento. Nesse aspecto a prática de governança apresenta-se na função do professor. Esse é convidado a participar de treinamentos e aperfeiçoamentos para a melhoria da condução do seu trabalho. E nesse ponto é retratada a resistência por parte do professor, algumas vezes dos pais. Isso gera um conflito com o setor pedagógico, direção da escola e alunos (**conflito 3**). O conflito 3 reside no modo como o professor assume conduzir seu processo pedagógico, executando de um modo que não é convergente com o que pensa o Principal, no caso o Estado ou mais especificamente a Secretaria da Educação.

Em relação ao órgão interno, Cipave (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar) é oportuno frisar que de acordo com o relatório de gestão do ano de 2019, a estrutura de controles internos da Escola Alfa, a Cipave, encontra-se em fase de aprimoramento. Devido à situação atual de consolidação e adaptação às novas regras do sistema educacional, que repercute em modificações e ampliações em diversas áreas, o quadro de colaboradores necessita de treinamento para desempenharem suas funções de forma adequada.

Como a Escola Alfa possui uma estrutura composta pela (i) direção escolar; (iii) conselho escolar; (iii) CPM e, (iv) Cipave identificou-se que dentre os componentes dos mecanismos das práticas de governança, destacou-se positivamente a transparência entre estes órgãos internos. Para Alam e Chouaibi (2022) a avaliação de ferramentas de governança está entre os fundamentos importantes do seu sucesso, só assim podem ser alcançados bons resultados através da melhoria dos conceitos de transparência, responsabilidade legal, credibilidade e ativação eficiente e eficaz de instituições estatais e empresas do setor público.

A Escola Alfa possui o compromisso com a franqueza em suas atividades e vem aprimorando ao longo dos anos a qualidade das informações divulgadas à sociedade, bem como os seus canais de comunicação. No que se refere à transparência e franqueza em todas as suas atividades, a Escola Alfa cumpre o seu papel, seja por meio da divulgação de relatórios anuais, em reuniões, de prestação de contas e da disponibilização de informações aos órgãos internos

e externos. Isso pode ser evidenciado na fala da diretora e do professor que afirmam, respectivamente, “total transparência dos gastos e verbas recebidas pela escola”, “ confiável”.

Em relação aos canais de comunicação com os órgãos interessados e a comunidade, de forma a disponibilizar informações referentes à missão, papéis, objetivos e desempenho, a Escola Alfa divulga tais dados através de reuniões, com prévio agendamento. Conforme a fala do funcionário, "as reuniões de direção, de direção escolar, CPM e Cipave são planejadas no início do ano, isso facilita para se organizar e participar”.

Por fim, no que concerne ao sistema de governança corporativa, a Escola Alfa demonstra esforços no sentido de consolidar o efetivo estabelecimento de práticas de governança que atendam aos princípios básicos de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade.

CONCLUSÃO

O enfoque proposto neste estudo foi de investigar práticas de governança corporativa adotadas por uma escola pública estadual de ensino médio que potencializam conflitos de agência. E como principal resultado, vindo ao encontro com os preceitos da governança corporativa, pode-se constatar que a partir do aumento da burocracia, dos controles, e das normativas, potencializaram-se os conflitos na Escola Alfa. Assim, pode-se notar que o modelo de gestão pode ser um fator que induz ou restringe o crescimento organizacional. Dependendo da forma como ele for constituído, pode ser um indutor ou um redutor dos conflitos; no momento em que o modelo de gestão incentiva a fidelidade, a centralização de poder ao invés de eficácia, de capacidade criativa e outros atributos favoráveis a um ambiente de progresso, de desenvolvimento e de obtenção de resultados otimizados, ele tende a permitir um crescimento organizacional limitado.

Através da descrição da dinâmica organizacional e das práticas de governança da Escola Alfa se fez possível identificar os conflitos de agência e a falta de alinhamento entre os órgãos internos da escola. Como se trata de uma organização pública os preceitos da gestão pública ficam evidentes na gestão. Desse modo, o relacionamento entre o principal e o agente está caracterizado pela existência de assimetria nas informações. Neste caso, a Escola Alfa, representada pela direção escolar, e com o papel de agente, possui mais informações a respeito do nível de esforço diante dos assuntos da organização por esta inserida nesta do que o próprio principal (Governo), o qual não possui as melhores possibilidades de averiguação e precisão

das ações e decisões tomadas pelos agentes. Assim, as ações do agente, esforçadas ou não, não são inteiramente acompanhadas pelo principal.

Em suma, a partir dos dados empíricos, entende-se que na administração das entidades públicas há carência na fiscalização do comportamento do agente. Isto posto, a eficiência das entidades públicas é resultante do comportamento de agentes, que nem sempre é supervisionado. Já o principal defronta-se com a ausência de controle sobre a máquina governamental.

O trabalho aponta para algumas contribuições no âmbito acadêmico, dentre elas a discussão de aspectos ligados à governança corporativa no setor público, em especial uma organização de ensino estadual. Desse modo, a contribuição acadêmica está centrada na articulação da discussão sobre as práticas de governança corporativa e o setor de educação pública. Todavia alguns aspectos limitam o âmbito de análise da pesquisa, dentre eles o fato de ser único e em uma cidade do interior do estado e a falta de estudos comparativos.

Como proposição para estudos futuros, sugere-se uma pesquisa que englobe todos os membros da cadeia educacional, ou seja, Governo, Coordenadoria e Escola, de maneira a aprofundar quais são os conflitos existentes em cada órgão, para que se possam aplicar práticas de governança corporativa que os minimizem. Além disso, realizar estudos comparativos entre as escolas públicas pertencentes à mesma coordenadoria ou não. E, realizar estudos quantitativos mensurando as possíveis implicações do custo destes conflitos.

REFERÊNCIAS

ALAM, A. A.; CHOUAIBI, J. Sound Governance and Its Role in Promoting Efficiency Performance of Government Units in Telecommunication Sector. **International Journal of Professional Business Review**, v. 7, n. 5, p. e0890-e0890, 2022.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70>. Acesso em: 30 mar. 2023.

AHMED, A. M; ALI, M. N; HÁGEN, I. Corporate Governance and Capital Structure: Evidence from Europe. **International Journal of Professional Business Review**, v. 8, n. 7, p. e01663-e01663, 2023.

ALCHIAN, A.; DEMSETZ, A. Production, Information Costs, and Economic Organization. In: **The American Economic Review**. 1972. p. 777 –795.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** São Paulo: Atlas, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2000.

BEVIR, M. **Governance: a very short introduction.** United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

BIANCHI, M. **A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente.** 159 f. Dissertação (mestrado) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2005.

BUAER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CADBURY, Committee. Report of The Committee on The Financial Aspect of Corporate Governance. London: Cadbury Committee, 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2017.

CARVALHO, A. G. Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, p. 19-32, jul/set., 2002.

CASADESUS-MASANELL, R. Trust in agency. **Journal of Economics & Management Strategy**, v. 13, n. 3, p. 375-404, 2004.

COASE, R. H. **The Nature of Firm.** Oxford University Press. New York, 1937.

CUNHA, A. F. **Políticas de Combate à Corrupção: Corrupção no Setor Público sob a Perspetiva da Teoria da Agência.** Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito. Universidade do Porto. 2012.

DAVIES, A. **Best practice in corporate governance: building reputation and sustainable success.** England: Gower, 2006.

EISENHARDT, K. Agency Theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v.14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FREITAS, G. A.; SILVA, E. M.; OLIVEIRA, M. C.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. Governança corporativa e desempenho dos bancos listados na B3 em ambiente de crise econômica. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 21, n. 1, p. 100-119, jan./abr. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, P.; MARCON, R. Teoria da agência e os conflitos organizacionais: A influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 7, n. 4, p. 168-210, 2006.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Strategic management cases: competitiveness and globalization.** Cengage Learning, 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). International framework: good governance in the public sector. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf> . Acesso em: 17 jan. 2017.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the the firm: managerial behavior, agency costs and owership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

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

LAMEIRA, W. J. **Governança Corporativa**. São Paulo, Atlas, 2000.

MACHADO, D. G.; FERNANDES, F. C.; BIANCHI, M. Teoria da Agência e Governança Corporativa: Reflexão acerca da Subordinação da Contabilidade à Administração. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v.4, n.10, p.39-55, 2016

MARTINS, V. A.; BOSIO, Q. F. F.; JUNIOR, J. J.; ENCISO, L. F. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. In: Congresso de Contabilidade, 2015, Florianópolis. **Anais ...** Florianópolis, 2015.

MITNICK, B. M. Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences. **Annual Meeting of the American Political Science Association**. New Orleans. 1973.

NASCIMENTO, L. S.; AGUIAR, J. E. Governança corporativa aplicada à gestão pública: uma análise das práticas de governança no processo de gestão da Universidade Federal de Uberlândia. In: Congresso UFU de Contabilidade, 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. I. GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018

ONWUEGBUZIE, A. J.; LEECH, N. L. **Sampling designs in qualitative research: Making the sampling process more public**. Paper presented at the 497 The Qualitative Report September 2006 annual meeting of the Southwest Educational Research Association, New Orleans, LA, 2005.

ROSS, S. The economic theory of agency: the principal's problem. **American Economic Review**. 1973.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, mar. 1998.

VELUDO, T. M. O. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. **Administração On Line**, Fecap, v. 2, n. 3, 2001.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. S1, p. 113-131, 2011.

STAKE, R.E. **Case studies**. In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). Handbook of qualitative research. London: Sage, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.