

Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina

Managerial administration: the new configuration of educational management in Latin America

Administración gerencial: la nueva configuración de la gestión educativa en América Latina

ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO

Resumo: O artigo analisa a configuração que a gestão educacional vem assumindo na América Latina. Argumenta que recomendações do Projeto Principal de Educação (PPE) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC-2002) influenciaram a gestão educacional através das propostas de modernidade e de superação de paradigmas centralizadores. A avaliação dessas experiências revela uma crescente opção pela gestão descentralizada e a criação de espaços institucionais para mediar as relações entre Estado e sociedade civil, adotando práticas de gestão pública mais afeitas ao modelo gerencial das empresas privadas.

Palavras-chave: administração gerencial; gestão educacional; América Latina.

Abstract: The article analyzes the configuration of educational management being implemented in Latin America. It argues that the recommendations of the Principal Project of Education (PPE) and the Regional Project of Education for Latin America and the Caribbean (PRELAC-2002) have influenced educational management, as they brought into place modern decentralized practices to overcome more centralized paradigms. The evaluation of these experiences reveals an increasing option for decentralized management perspectives and institutional spaces to mediate the relationships between State and civil society, by adopting public management practices close to the managerial models of the private sector.

Keywords: managerial administration; educational management; Latin America.

Resumen: El artículo analiza la configuración que la gestión educacional viene asumiendo en América Latina, con el argumento de que las recomendaciones del Proyecto Principal de Educación (PPE) y del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC-2002) han influenciado la gestión educacional a través de prácticas de modernización y de superación de los paradigmas centralizados. La evaluación de estas experiencias revela una opción creciente por la gestión descentralizada y la creación de espacios institucionales que puedan mediar las relaciones entre Estado y sociedad civil, adoptando una gestión pública más de acuerdo con el modelo gerencial oriundo de las empresas privadas.

Palabras-clave: administración gerencial; gestión educacional; América Latina.

A gestão educacional na América Latina, nas últimas décadas do século XX e princípios do século XXI, vem assumindo uma nova configuração, tendo como referência o modelo recomendado nas declarações elaboradas nas reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação – PROMEDLAC, no âmbito do Projeto Principal de Educação – PPE.¹ E, mais recentemente (2002), no Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC).² Esses novos delineamentos têm influenciado a gestão educacional na região, trazendo uma noção de modernidade e a idéia de que é necessário superar os antigos paradigmas centralizadores de gestão, por não estarem mais adequados às novas configurações do mundo do trabalho. O artigo pretende analisar o modelo de gestão delineado nas diretrizes educacionais para a América Latina, evidenciando a sua articulação ao modelo de gestão gerencial adotado para o setor público.

Para a consecução desse objetivo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. A primeira permitiu uma caracterização do novo modelo gerencial para a administração pública (utilizado em substituição ao modelo burocrático weberiano) identificando suas principais características; e a segunda permitiu uma análise das principais declarações originárias das reuniões convocadas pelo PPE, no período de 1991 a 2001, e do novo Projeto elaborado para a Região PRELAC (2002), ressaltando a configuração que a gestão educacional vem assumindo nesse período e a sua articulação com o modelo gerencial adotado para a administração pública.

UM NOVO MODELO DE GERENCIAMENTO PARA O SETOR PÚBLICO E INFLUÊNCIAS NA GESTÃO EDUCACIONAL

Na reestruturação do sistema capitalista, nas últimas décadas, a procura da eficiência e da produtividade levou os responsáveis pela administração pública a buscarem, na iniciativa privada, uma nova forma de organização e gestão para os serviços públicos.

Os novos delineamentos relativos à administração no campo empresarial forneceram as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina. O principal argumento utilizado para sustentar a necessidade da edificação de novas formas ge-

¹ Criado em 1979, por iniciativa da CEPAL e da UNESCO, O Projeto Principal da Educação (PPE) vem realizando estudos para orientar a educação na América Latina. O seu objetivo principal era delinear uma política educacional para a região, que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento. Esse projeto tem se constituído em uma referência para a tomada de decisão no campo educacional no continente latino-americano.

² Novo Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe, elaborado pela UNESCO em 2002. Propõe estimular mudanças substantivas nas políticas públicas para fazer efetiva a proposta de Educação para Todos e assim atender às demandas do desenvolvimento humano da região no século XXI.

renciais funda-se na compreensão de que se devem superar os antigos paradigmas centralizadores de gestão, incorporando-se a noção de modernidade.

A gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos.

A Grã-Bretanha pode ser considerada o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Suas principais diretrizes baseiam-se na idéia de transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores e tornar a administração pública voltada para o cidadão-cliente. As primeiras iniciativas visaram reduzir o tamanho e o custo do setor público, buscando-se o gerenciamento financeiro do Estado. Nesse sentido, procurou-se também ampliar o sistema de informação gerencial dos departamentos. Objetivando tal alcance, o governo britânico passou a recomendar que o trabalho de cada departamento fosse organizado de forma a focalizar o serviço, visando à sua eficiência. Ao mesmo tempo, intensificava-se o processo de terceirização e se exigia que os servidores da jurisdição local competissem com os do setor privado para prestar serviços segundo um contrato definido, a custo menor.

Segundo Bresser Pereira (2003), apesar de a reforma da administração pública ir buscar sua inspiração na administração privada, dela se diferencia

Por não visar o lucro, mas o interesse público, porque o critério político é nela mais importante do que o critério de eficiência e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio de empresas capitalistas (BRESSERT PEREIRA, 2003, p. 109).

Ainda segundo o autor, a reforma gerencial objetiva aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública.

Algumas características, no entender do autor, permitem uma melhor compreensão do que seja a reforma gerencial; entre elas, podemos destacar: a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controles, quais sejam: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos

de caráter competitivo); e) a terceirização dos serviços e f) o fortalecimento da alta burocracia.

A concepção de modernização da gestão de caráter gerencial vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar. A ênfase nos resultados e nos indicadores de desempenho constitui um fator crucial de modernização da gestão educativa. Essa concepção tem-se fortalecido a partir da última década do século XX. Em todo o setor público, passa-se a admitir o modelo de gestão descentralizada, com participação dos usuários/clientes, que vão influenciar a formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional.

A configuração que o novo modelo de gestão educacional vai assumir toma como referência as orientações homogeneizadoras, elaboradas a partir de orientações dos organismos internacionais, entre eles a CEPAL, que revolucionou as políticas da região ao apresentar, em 1990, o documento intitulado *Transformación productiva con equidad*, no qual a centralidade da educação aparece como a principal estratégia para que os países possam alcançar o progresso técnico e se inserir em um mundo globalizado e em constante desenvolvimento.

O documento foi amplamente discutido na Conferência de Jomtien, realizada em 1990, e deu origem a Planos Decenais de educação que contemplavam, entre outras medidas, a modernização da gestão como fator fundamental para a consecução dos objetivos da escola. O novo modelo gerencial busca estabelecer uma nova cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade, orientada para a racionalização, a eficiência e a eficácia.

Uma forma de articular, acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pelos países da América Latina, para a concretização das recomendações da Conferência de Jomtien, foi a incorporação da temática nas reuniões do Projeto Principal de Educação – PPE, por meio das reuniões do Comitê Regional Intergovernamental, que se realizavam periodicamente, de dois em dois anos, e nas quais se avaliava a marcha das políticas educacionais implementadas e se traçavam novos planos de ação.

Este artigo pretende analisar o modelo de gestão educacional que se foi delineando na década 1990, com base nas referências às declarações elaboradas nas reuniões do PROMEDLAC (período de 1991-2001) e sedimentadas com o novo Projeto definido para a Região – Projeto Regional de Educação para a América Latina (PRELAC – 2002).

DELINEAMENTOS DA GESTÃO EDUCACIONAL NA ÓTICA DO PPE (1991– 2001)

Os documentos de avaliação da reforma educacional na América Latina, produzidos pela UNESCO (entre eles o “Balanço dos 20 anos do Projeto Principal da Educação na América Latina e Caribe” – 2001), reconhecem que a maioria das

reformas implementadas na região a partir de 1990 foram coerentes com as orientações e propostas originadas da reunião dos ministros, promovida pelo PPE. As diretrizes formuladas, nesse conjunto de reuniões (PROMEDLACs), forneceram as bases para o delineamento de um projeto educacional com características comuns para todo o continente latino-americano, no que se refere aos novos modelos de gestão, à descentralização dos sistemas educacionais, à flexibilização curricular, às políticas compensatórias, a programas focalizados e ao financiamento da educação.

Essas reuniões, chamadas de PROMEDLAC, antecederam as reformas implementadas na década de 1990 e se realizaram no México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1980), Quito (1991), Santiago (1993), Kingston (1996), Cochabamba (2001) e Havana (2002). Não obstante, para efeito do estudo, tomamos como ponto de partida o ano de 1991, por ser considerado o marco da reorganização do PPE em função de alcançar as metas e objetivos previstos na Conferência de Jomtien.

Na Declaração de Quito (1991) – o PROMEDLAC IV – os ministros da América Latina (Educação e Planejamento) reconhecem não só os importantes ganhos alcançados na expansão educativa na última década, mas ainda o fato de que as estratégias tradicionais que têm sustentado os sistemas educativos da região estão esgotando suas possibilidades de harmonizar quantidade com qualidade. Portanto, para fazer frente aos novos desafios da reestruturação produtiva, da equidade social e da democratização da política, era preciso criar um novo estágio de desenvolvimento educativo. No campo da gestão educacional, fica evidenciado que é necessário produzir uma transformação profunda na gestão educativa tradicional, que permita articular, efetivamente, a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, rompendo com o isolamento das ações educativas.

Nesse contexto, assinala-se a necessidade de impulsionar o processo de descentralização, de regionalização e de desconcentração; de desenhar ágeis mecanismos de avaliação de resultados, programas eficazes de compensação educativa, programas de emergência; de desenhar sistemas de informação e investigação para a tomada de decisão, como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade de gestão.

Ao analisar as proposições para a área da gestão educacional, fica evidente o reconhecimento de que, à semelhança do que ocorria nos demais setores públicos, havia a necessidade de mudar o estilo burocrático de administração, que trazia uma visão a curto prazo na tomada de decisões, um isolamento dos demais setores e uma oferta educativa homogênea para populações heterogêneas. O modelo weberiano, centralizado, não estava à altura das exigências da globalização e do desenvolvimento; pelo contrário, era responsabilizado pelos fracassos existentes no campo da administração educacional.

O PROMEDLAC IV anunciava, ainda, que o modelo burocrático de administrar os sistemas de ensino estava em decadência, tendência aceita mundialmente, diante da grande crise econômica iniciada em meados de 1970, quando a economia e a sociedade experimentaram um vertiginoso processo de mudança, provocado pelo

avanço tecnológico e pela globalização da economia, que definiram novos padrões de organização do trabalho.

Para fazer frente a esses desafios, e em articulação com o novo modelo gerencial que se implantava em todo o setor público, o PROMEDLAC IV prometia, como uma das estratégias para responder a esse desafio, melhorar a eficácia e a eficiência dos sistemas educativos, desenvolvendo a capacidade de otimizar o uso dos recursos.

Essa nova estratégia permitiria a participação dos agentes educativos (que deveriam assumir a responsabilidade pelos resultados), a concentração dos recursos nos setores mais necessitados da população e o desenvolvimento de responsabilidade e criatividade dos docentes. A descentralização é apontada como uma estratégia capaz de possibilitar o envolvimento dos atores educacionais na consecução dos objetivos educacionais.

Na reunião de Santiago (1993, PROMEDLAC V), quando foram avaliados os avanços na região, a partir das reformas implementadas, havia o reconhecimento, por parte dos ministros da Educação e dos chefes de Estado da América Latina, de que a evolução, em matéria de qualidade da educação tinha sido muito lenta. Na oportunidade, reconheceram que as respostas às atuais exigências requeriam uma transformação profunda da gestão educativa tradicional.

Assim, para os ministros reunidos, o desenvolvimento dos países da região dependerá, no futuro próximo, da modernização dos sistemas educativos e das melhorias que puderem introduzir nesses processos. Reconhecem, também, a necessidade de modernizar não só a gestão da escola, mas também dos sistemas intermediários, como secretarias e ministérios.

No que se refere à modernização da gestão, torna-se explícito que a qualidade e o desenvolvimento de uma gestão responsável deve estar baseada em resultados. Segundo o documento (UNESCO, 1993, p. 32),

Una calidad de gestión que se hace responsable de los resultados y logros de su propio desempeño constituye un factor crucial en la modernización de la administración educativa. Este nuevo estilo de gestión implica una gran capacidad de la administración para definir dentro de sus planes y programas, logros e indicadores de rendimiento que en cada caso espera alcanzar y aplicar sistemáticamente procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos en cada programa o proyecto de trabajo (UNESCO, 1993, p. 32).

Na concepção do documento, é esse sistema de gestão que permite retroalimentar e aperfeiçoar permanentemente o sistema de administração e introduzir incentivos que contribuam para a eficiência de seu desempenho. Para profissionalizar a ação dos administradores, o comitê entende ser necessária a definição de novas competências humanas, políticas e técnicas, nos níveis centrais, desconcentrando e descentralizando as ações, com vistas a desenvolver um ato de gestão responsável

mediante um eficaz sistema de avaliação, decisão e desenho de instrumentalização de políticas.

Em busca dessa modernização, entendida na ótica empresarial como crença nas capacidades reguladoras do mercado, na concorrência e na competitividade, nas ideologias meritocráticas e no sucesso, a Declaração de Santiago (1993) orienta, como eixos de ação nos diversos níveis administrativos do sistema educacional: a profissionalização da ação dos ministérios da Educação (os quais devem dirigir e articular um novo ciclo de políticas educativas, caracterizado por uma crescente redistribuição de competências entre as instâncias centrais, intermediárias e locais, sendo necessário, para tanto, uma adaptação dos recursos humanos, financeiros e materiais aos novos modelos); a profissionalização da ação da escola (sendo necessário, para isso, promover uma nova cultura de organização que consista no desenvolvimento de práticas de gestão compartilhadas, definição de indicadores de desempenho e na estimulação de uma cultura que valorize o desempenho acadêmico); o destaque à função estratégica do diretor da escola e às novas competências desse gestor.

Ao analisar os eixos institucionais propostos para a gestão educacional nos países da América Latina, percebe-se uma evolução no sentido de que, aos aspectos quantitativos, sejam acrescidos os aspectos qualitativos, e de que é necessário formar quadros para exercerem, com competência, o novo modelo de gestão, possibilitando, assim, que os serviços públicos sejam realizados com mais eficiência e eficácia.

Existe uma preocupação em adaptar não só os macrossistemas mas, também, os microssistemas, que, na verdade, são os *locus* em que se operacionalizam e se concretizam as ações do Estado, pensadas como políticas. É evidente, ainda, o fato de que os sistemas educacionais também devem se preocupar com a otimização dos custos e a melhoria da qualidade da prestação de serviços, para um cidadão/cliente, colocando a ênfase das políticas de administração nos processos e nos resultados. Está muito claro o caráter descentralizador das decisões, não no sentido de democratizar o processo mas, sim, no sentido de dividir as responsabilidades pelos êxitos e fracassos da escola.

Nesse sentido, há a necessidade de incluir no modelo gerencial, além do critério de eficiência, a avaliação da efetividade dos serviços públicos, que até então não tinha recebido a devida importância. A efetividade pode ser conceituada como o grau em que se atingiu o resultado esperado (OSBORNE e GAEBLER *apud* ABRUCIO, 2003). Não é um conceito econômico, mas é um conceito que visa detectar a qualidade dos serviços. Para Abrucio (2003), recupera-se com o conceito de efetividade a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial.

As constatações presentes na Declaração de Quito (1991) e de Santiago (1993) estão articuladas com o movimento geral da reforma das administrações burocráticas. Ao elencar critérios para modernizar a gestão nos diversos níveis administrativos, ficam patententes os primeiros indícios da reforma gerencial, na sua forma inicial, em

que a ênfase é a redução dos custos e o aumento da produtividade; a preocupação com a gestão voltada para a racionalização dos processos e para a busca da otimização com os custos do processo educacional.

Essas recomendações vão encontrar respaldo no modelo inglês de gerenciar o setor público, no qual se propunha, como estratégia, a definição precisa das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais; a clara determinação dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo; e o aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos” públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas (ABRUCIO, 2003).

Nessa perspectiva, fica evidente que, dos gerentes, são exigidas novas habilidades e, ainda, criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência pelos modelos de avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos.

A discussão em torno do modelo gerencial ganhou nova dimensão a partir da década de 1980, trazendo basicamente duas transformações: uma ligada à dinâmica intra-governamental, que priorizou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; a outra ligada à adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes consumidores.

É a sedimentação da fase chamada *Consumerism* ou foco no consumidor. Nessa fase, é incorporado o conceito de qualidade aos serviços públicos. Mesmo no setor privado, houve modificações no que se refere à antiga visão meramente quantitativa de avaliar o sucesso e o desempenho dos empregados e da organização. No setor público, a introdução da perspectiva de qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava as suas atenções aos clientes/consumidores. Essa estratégia é reforçada por meio de três medidas para tornar o poder mais leve, ágil e competitivo: a descentralização, o incremento da competição entre as organizações do poder público e o modelo contratual para os serviços públicos.

Discutindo sobre as relações contratuais no setor público, Abrucio (2003) faz a seguinte colocação:

a criação de relações contratuais origina-se de três pressupostos. O primeiro é que, numa situação de falta de recursos, como a atual, a forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo, quase consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o último pressuposto refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual (ABRUCIO, 2003, p. 26).

Essa nova tendência vai tomando forma na conferência realizada em Kingston/Jamaica – PROMEDLAC VI – em 1996. Essa conferência delineia a educação como política de Estado, uma forma de assegurar a continuidade das políticas públicas. Para

a consecução desse objetivo, é necessário mobilizar a opinião pública (para a prioridade da educação) e criar mecanismos que possam garantir uma participação mais eficaz da sociedade civil, incluindo organizações tais como a classe política, os empresários, os sindicatos, as organizações familiares e outros atores sociais.

Dessa forma, haverá um maior controle sobre os serviços prestados à população, bem como uma evolução nas questões gerenciais, com a preocupação da administração pública voltada para as atenções aos clientes/consumidores, o que seria intitulado paradigma do consumidor.

Um outro delineamento proposto é a melhoria da capacidade de gestão, para dar maior protagonismo à comunidade educativa local e um papel mais estratégico à administração central. Nesse sentido, traçam-se, entre outras diretrizes: a) a criação pelo Estado de condições para que as escolas cheguem a um nível adequado de autonomia; b) a garantia da atualização permanente de diretores, salientando e respeitando suas competências como líderes da instituição; c) o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a gestão participativa das famílias e o fortalecimento da escola; e d) a otimização do tempo e do horário letivo efetivo para melhorar as oportunidades de aprendizagem.

Dessa forma, pode-se perceber que se estão sedimentando, cada vez mais, as estratégias de competitividade, de estabelecimento de parcerias, de envolvimento e de participação ativa da comunidade local na definição e avaliação das atividades da escola. O novo modelo de reforma gerencial procura estimular o cidadão para participar ativamente dos serviços educacionais, bem como para interferir na qualidade e na avaliação dos serviços públicos.

Na Declaração da Cochabamba (2001), na VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do PPE (PROMEDLAC VII), realizada em 2001, é feita uma avaliação dos trabalhos realizados pelo Projeto Principal de Educação na América Latina. Os ministros reconhecem que a execução das ações advindas de suas diretrizes, durante duas décadas, representou o mais importante esforço dos países para fazer da educação uma prioridade nas suas agendas de desenvolvimento.

As recomendações para o início do século XXI, no que se refere à gestão educacional, são assim elencadas: a) a implantação de um processo de gestão a serviço das aprendizagens e da participação; b) a realização periódica de avaliações e investigações sobre os processos de descentralização e desconcentração educativas para determinar seus avanços e insuficiências; c) a formulação de estratégias para que os centros educativos desenvolvam suas atividades com autonomia pedagógica necessária para favorecer o trabalho dos professores com os alunos; c) a capacitação de equipes diretivas, tanto no nível de sistema como da escola; e d) a estimulação da participação da família, dos organismos de Estado, de outros setores de governo e de toda a sociedade na educação.

Também nessa declaração a ênfase colocada na autonomia da gestão, na participação dos pais no processo educativo e na busca pela equidade social aproximam

as decisões de uma terceira fase evolutiva do modelo de administração gerencial. Tal fase está relacionada com a defesa da substituição do conceito de cliente para o conceito de cidadão, por ser este mais amplo e por implicar direitos e deveres, e não só a liberdade de escolher os serviços. A cidadania está relacionada com o conceito de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Esse conceito, relativamente novo no campo da gestão pública no Brasil, desponta como uma das principais estratégias de prestação de contas e responsabilização dos gestores pelos serviços prestados à população.

No que se refere ao conceito de *accountability* e ao sentido de responsabilização dos serviços (tomando como referência o entendimento do Conselho Científico do Centro Latino Americano para el Desarrollo – CLAD), constata-se ser esse um conceito de origem das nações anglo-saxônicas, que se tornou central nos Estados Unidos. Significa que o governo tem de prestar contas à sociedade. No entanto, para a sua efetivação, algumas condições fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, é necessário que os indivíduos atuem na definição de metas coletivas para a sociedade; em segundo lugar, é necessário construir mecanismos institucionais que garantam o controle público e as ações dos governantes, não somente no período das eleições mas também ao longo do mandato de seus representantes (CLAD, 1997).

Nessa lógica, o conceito de participação passa a ter uma conotação política, e deve ser apreendido como um conceito mais amplo – o da esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo. O espaço público passa a ser o *locus* de transparência e de aprendizagem social e deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento da elaboração das políticas públicas.

O conceito de competição entre agências públicas é repensado. Não que se negue a competição como princípio utilizável no setor público, mas é mais ressaltada a possibilidade de cooperação entre as agências, de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos.

A nova tendência da gestão pública tem como uma das suas idéias-chave a conjugação entre *accountability* e o binômio justiça–equidade. Para tanto, é preciso que, no processo de aprendizado social na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos. Esse é um modelo pensado dentro dos parâmetros do poder local, em que os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos.

Essas concepções ainda estão muito distantes do cotidiano da gestão escolar. Apesar do enorme esforço realizado durante a implantação do Projeto Principal de Educação e da difusão de programas de reforma educativa e de melhoria de qualidade, o balanço feito recentemente mostra um conjunto de aspectos pendentes ou carências que continuam afetando a educação na região. No que se refere especifi-

camente à gestão educacional, existe uma grande dificuldade para que os gestores, sem uma devida qualificação, incorporem determinados conceitos e novas formas de gerir a escola. Essa constatação feita pelos organismos internacionais e pelos governos nacionais levou à proposta de um novo projeto de assessoria técnica para a região da América Latina.

CONSOLIDANDO O NOVO MODELO DE GESTÃO EDUCACIONAL: PROJETO REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA (PRELAC–2002)

Após 20 anos de atuação, o Projeto Principal de Educação foi finalizado e, no seu lugar, elaborado pela UNESCO, colocou-se um novo projeto para a região, denominado Projeto Regional de Educação para a América Latina (PRELAC–2002). Com duração de 15 anos, o projeto propõe estimular mudanças significativas nas políticas públicas para fazer efetiva a proposta de educação para todos e atender, assim, às demandas de desenvolvimento humano da região no século XXI. Nesse sentido, as mudanças educativas na região devem fundamentar-se nos seguintes princípios: dos insumos e das estruturas às pessoas; da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas; da homogeneidade à diversidade; e da educação escolar à sociedade educadora.

As recomendações do PRELAC (2002) foram sedimentadas, inicialmente, na Declaração de Havana (2002). Em relação à implantação do novo modelo de gestão na região, o entendimento é o de que a gestão centralizada ainda continua sendo utilizada nas instituições escolares, apesar das várias orientações realizadas ao longo das últimas décadas e do esforço realizado pelos países para a sua modificação. A gestão centralizada não abriu espaços suficientes para que os atores do processo educativo pudessem participar ativamente das atividades educacionais e, conseqüentemente, pudessem contribuir para que a oferta educativa se aproximasse melhor das necessidades de seus usuários. A descentralização de algumas responsabilidades não tem estado acompanhada de uma destinação de recursos suficientes e de um apoio técnico-administrativo e pedagógico que permita criar escolas autônomas e efetivas.

Dessa forma, é imprescindível que as políticas educativas voltem-se para o fortalecimento da escola pública, já que esta pode favorecer uma maior igualdade e a construção de sociedades mais inclusivas e equitativas. Esse fortalecimento da escola pública requer a criação de condições para melhorar sua qualidade e a adoção de medidas que evitem sua competição desigual com as escolas privadas.

O Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe deve mobilizar e articular a cooperação multilateral e horizontal entre os países da região para promover mudanças substantivas nas políticas e práticas educativas a fim de alcançar as metas adotadas no Marco de Ação de Educação para Todos de Dakar para 2015.

Em razão disso, são criados novos focos estratégicos, dos quais três se referem diretamente à forma de organização e gestão da escola.

O primeiro foco está centrado na cultura das escolas, para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação. Isso requer um novo marco organizativo e normativo que promova uma maior e real autonomia na tomada de decisões pedagógicas e de gestão, que facilite a colaboração entre os membros da comunidade e a conexão com outras escolas e instâncias de aprendizagem. Para Nóvoa (1999), a discussão sobre a cultura organizacional da escola é mais um dos termos transplantados da iniciativa privada para a gestão educacional, parte do pressuposto de que, apesar da articulação desta com os contextos macros, a escola também produz sua cultura interna, expressa pelas expectativas, valores e crenças de seus membros. É preciso, pois, conhecer esses elementos que influenciam diretamente a gestão da escola, uma vez que eles são determinantes do sucesso ou fracasso de qualquer instituição.

Dentro dessa lógica, é necessário formar os diretores das instituições educativas de modo que desenvolvam as capacidades necessárias para dar sentido e coesão à ação pedagógica da equipe docente, facilitar os processos de gestão e mudança educativa e ganhar um clima institucional harmônico. O desenvolvimento de comunidades de aprendizagem e de participação torna necessário um trabalho colaborativo, que se realize não somente entre os docentes mas que envolva o seu entorno, propiciando a participação de toda a comunidade escolar. Conseguir a plena participação de todos exige o estabelecimento de canais de governo democrático nas escolas, de forma que todos os envolvidos na tomada de decisão que os afeta possam não só participar, mas definir níveis de responsabilidade de cada um.

O segundo foco está centralizado na gestão e na flexibilização dos sistemas educativos, com o propósito de que estes possam oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva ao longo da vida. Compreende-se que fazer efetivo o direito de todos à educação e oferecer oportunidades de aprendizagem ao longo da vida requer uma transformação profunda na organização normativa dos atuais sistemas educativos, que se caracterizam por sua estrutura rígida e por oferecer opções e propostas homogêneas para necessidades educacionais heterogêneas.

Em geral, há uma grande distância entre o discurso e as medidas que se adotam, o que influi nos escassos resultados obtidos, apesar dos esforços realizados. O desafio está em orientar a gestão a serviço da aprendizagem e da participação e não da estrutura do sistema, como tem ocorrido até agora. Isso significa romper com a cultura centralista e burocrática dos níveis intermediários do sistema educativo, que, muitas vezes, resistem em aceitar as mudanças devido a rotinas já instaladas, assim como pelo medo de perder o poder.

O modelo de gestão vertical, baseado em uma divisão entre aqueles que desenharam e planejam e os que executam, não é mais adequado para conseguir mudanças nas atitudes e práticas, principalmente se não existir comunicação entre os distintos níveis. Por isso é preciso avançar para um modelo de gestão sistêmico, centrado nos

contextos reais e nas pessoas que neles atuam, definindo uma rede de comunicações com direções múltiplas e diversas.

Avançar para uma gestão a serviço das aprendizagens e da participação supõe prestar atenção, entre outros, nos seguintes aspectos: na reestruturação dos processos formais de educação; na utilização das novas tecnologias da comunicação e da informação, porque permitem personalizar as trajetórias formativas individuais; nas características de cada escola, criando condições de estabilidade das equipes docentes; na construção de um conjunto amplo de indicadores que sirva para tomar decisões de políticas educativas baseadas em necessidades reais e com objetivos de largo prazo; na introdução de mudanças no enfoque dos sistemas de avaliação, de forma que considerem a avaliação da aprendizagem no sentido amplo, e no envolvimento dos pais e alunos na avaliação do processo educativo.

Os objetivos e metas do PRELAC (2001) avançam teoricamente para um modelo de gestão e organização da escola que busca satisfazer ao cidadão que utiliza seus serviços, numa tentativa de promover, cada vez mais, a autonomia da escola. Nota-se também um avanço no conceito de descentralização. Se antes era valorizada como um meio de tornar mais eficazes as políticas públicas, ou se ela, cada vez mais, aproximava o centro das decisões dos serviços públicos do consumidor, no atual modelo, é vista como uma estratégia para que o cidadão participe ativamente de todas as atividades que lhe interessam, exercendo seus direitos e deveres.

A Declaração de Havana (2001), em articulação com as diretrizes do PRELAC, detalha quais os indicadores que se deve buscar para atingir uma gestão mais flexível e descentralizada, na qual a participação dos usuários dos serviços educacionais é de fundamental importância. Há, nesse sentido, um deslocamento da preocupação de uma gestão voltada para a eficiência dos insumos para uma preocupação com as pessoas, o que indica uma redescoberta do papel da participação. Não no intuito de que as pessoas participem do processo de gestão em todas as etapas, mas para que haja uma maior pacificação nas relações de trabalho.

Fica, pois, evidente que a participação e a autonomia, nesse modo de entender a gestão educacional, têm sido utilizadas pelos organismos internacionais como uma maneira de repassar poderes administrativos e financeiros para as unidades escolares. Para o Banco Mundial (1997), o aumento das oportunidades de participação tem como efeito o melhoramento da capacidade estatal de elaborar políticas, pelos seguintes motivos: a) quando os cidadãos podem expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade para governar bem; b) como na maioria dos bens públicos não existem os mecanismos de mercado, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e diminuir os custos transacionais; e c) por maior que seja a dedicação e o empenho do poder público, as autoridades estatais não podem prover todos os bens e serviços que os cidadãos desejam.

O terceiro foco é o entendimento de que, além da escola, a sociedade também exerce o papel de educadora, numa clara menção de que a responsabilidade pela

educação dos cidadãos não é só do Estado, mas também da sociedade civil. Isso nos remete a uma nova ressignificação do termo participação, por meio do qual se procura estabelecer novas relações entre o Estado e a sociedade civil, privilegiando novas formas institucionais de engajamento. Esse aspecto está articulado com as estratégias gerenciais propostas para a nova gestão pública. É inegável o modo como se vem propondo a adoção de mecanismos de responsabilização ou *accountability*, como eixo central da política de gestão dos sistemas públicos de ensino.

As diretrizes para a gestão educacional, no âmbito dos Projetos elaborados pela CEPAL para a América Latina, foram importantes no processo de redirecionamento da gestão centralizadora e burocrática para um modelo de gestão mais dinâmico e adequado à lógica de mercado. É consenso, tanto entre os organismos internacionais como nos órgãos elaboradores de políticas em nível nacional, o fato de que as formas de gestão descentralizada promoverão o empoderamento dos pais e dos alunos, beneficiando sobretudo os grupos socialmente desfavorecidos

Ao realizar um balanço sobre a adoção de novos modelos de gestão pelos sistemas educacionais da América Latina, as pesquisas feitas por Gajardo (1999) indicam um resultado positivo. Na opinião da autora, foi implantado um novo modelo de gestão do sistema educacional e da escola por meio da descentralização e da autonomia escolar. Esse modelo está ancorado na transferência de responsabilidades e de atribuições aos estados, províncias e/ou municípios, na delegação (para as escolas) de responsabilidades de atividades que tradicionalmente seriam desenvolvidas pelo âmbito central e na inclusão da comunidade local na gestão e no financiamento das unidades escolares.

Segundo Gajardo (1999), evidenciou-se, do ponto de vista institucional, a existência de uma maior descentralização e uma tendência para ampliar os espaços de decisão em nível dos estabelecimentos de ensino. Gradualmente, avança-se no fortalecimento da autonomia administrativa, curricular e pedagógica, mantendo-se no nível central a concepção e a supervisão das políticas, a regulação da equidade, a coordenação e a provisão de informação pública e a avaliação dos resultados.

Apesar dos pontos positivos e avanços apresentados pela autora no modelo de gestão educacional adotado na região, e embora se perceba um grande esforço dos países em mudar o cenário do sistema educacional via uma maior descentralização e flexibilização da gestão, na prática percebe-se que esses objetivos ainda estão muito longe de serem alcançados nos cotidianos escolares. De modo geral, o que se verifica é a dificuldade de institucionalização de uma gestão democrática participativa em contextos educacionais marcados por relações de clientelismo e de corporação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise das declarações elaboradas pelo PPE e, mais recentemente, pelo PRELAC, fica evidente que, no âmbito da reforma educacional, existe a necessidade de

mudar o modelo centralizador da gestão escolar para buscar a melhoria da qualidade do ensino. O entendimento de que o sucesso e a produtividade das escolas dependem, em boa parte, da forma como estas são organizadas e geridas foi determinante para que os organismos internacionais, a partir (principalmente) de 1990, passassem a definir novos caminhos organizacionais para as escolas básicas, ancorados em estratégias de descentralização, participação e autonomia. Dessa forma, a educação é atualmente um espaço privilegiado de políticas de racionalização de custos e de uma reestruturação das formas de organização burocráticas weberianas.

O novo modelo de gestão em implantação diferencia-se das abordagens burocráticas, tayloristas e vai adotar a nova forma de gerenciamento do setor privado. Nas Declarações elaboradas pelos países participantes dos PROMEDLAC, é evidente que a gestão educacional deve estar articulada com o modelo gerencial que vem sendo utilizado nas administrações públicas.

De uma perspectiva inicialmente preocupada com a eficiência e a produtividade, evolui-se para a ótica da qualidade, esta entendida pela visão do consumidor. No processo de gerenciamento, são incorporadas novas teorias gerenciais que vão surgindo no âmbito da empresa como elementos da teoria das relações humanas, teoria contingencial, do desenvolvimento organizacional, que incorpora um conjunto de idéias e de propostas modernas, as quais, segundo Lima (2001), vêm produzindo, freqüentemente, situações de um certo encantamento e de uma certa adesão, mesmo em setores políticos e sociais de “oposição”.

Várias estratégias são propostas pelos documentos analisados; entre elas, merecem destaque: as políticas descentralizadas e a formação de diretores como fator determinante para a eficácia do atendimento escolar, pela capacidade de neutralizar o centralismo burocrático; a participação de todos os atores escolares, que devem se tornar protagonistas das atividades escolares; e o planejamento estratégico como um instrumento capaz de otimizar os recursos escolares.

Em relação ao modelo gerencial, as orientações, inicialmente, definem um caráter homogeneizador para todos os países da região, sem considerar as diferenças socioculturais e econômicas dos diferentes países. No entanto, as próprias avaliações realizadas nas reuniões dos PROMEDLAC revelam que muito pouco foi realizado em termos de mudanças efetivas no campo da gestão, o que suscita, na Declaração de Havana (2002), uma preocupação com o caráter heterogêneo da região. Consideramos isso um avanço, na medida em que abre margens para a negociação e a adaptação das políticas para cada país.

Algumas críticas podem ser feitas a essa forma de gerenciamento sugerida pelos organismos internacionais e operacionalizada pelas unidades escolares. Nesse quadro de transformação dos modelos de gestão escolar, opera-se uma ressignificação de vários termos, como, por exemplo, autonomia, descentralização e participação, agora despojados de seu sentido político. A autonomia passa a ser entendida como consentimento, como forma de construir uma cultura de organização de empresa;

a descentralização passa a ser mais uma desconcentração de responsabilidades de poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência econômica; a participação é, essencialmente, uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso.

Esses conceitos são discutidos e analisados, destituídos de seus significados socioeconômicos e políticos, e não conduzem a uma discussão mais efetiva dos problemas educacionais e de como estes chegam a interferir na melhoria da qualidade do ensino. Essa constatação levaria Lima (2001) a afirmar que a organização e a administração escolares surgem progressivamente despolitizadas e desideologizadas, naturalizadas como instrumentos técnico-rationais, (auto) justificadas e legitimadas na base dos imperativos de modernização e de reforma educativa.

Desse modo, ao transformar em determinismo econômico as opções sociais subjacentes às medidas implementadas, o discurso de modernização tende a instituir uma grelha de leitura da realidade, que, impondo-se aos indivíduos e grupos sociais, também oculta a conflitualidade dos interesses dos grupos intervenientes na definição da política educativa.

Discutindo as reformas implantadas na América Latina, Boron (2003), por exemplo, assinala que as reformas no campo educacional podem ser consideradas como contra-reformas, pois o termo “reforma”, na tradicional filosofia ocidental, sempre teve uma conotação de caráter progressista, com o objetivo de promover uma maior igualdade e liberdade. Na tradição ocidental, segundo o autor, falar de reforma significa um processo de mudança para uma sociedade mais igualitária, uma sociedade mais justa e potencialmente mais democrática.

No caso da reforma implementada na América Latina, como assinala Boron (2003), ocorreu um processo de destruição e de “des-cidadania”. Na concepção do Banco Mundial, as tarefas do Estado com a educação devem limitar-se a assegurar a educação básica; o resto deixa de ser direito do cidadão e se converte em um serviço. Essa é uma ideologia que vai sendo assumida gradativamente pelos governos da região.

A existência de uma nova proposta mundial gerou uma orientação homogeneizadora para a América Latina, apesar da diversidade cultural, econômica, política e social da região. A reforma educacional, baseada em paradigmas neoliberais, foi estruturada por meio de um núcleo comum de diagnósticos da situação do continente e da apresentação de propostas elaboradas por organismos internacionais sem considerar as características particulares dos diversos países.

A análise realizada ao longo do trabalho permite-nos compreender que o conjunto de propostas para a educação na América Latina impõe a substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços em favor de funções de coordenação e regulação legal. Nesse cenário, a atual reforma compreende o redimensionamento da relação entre o Estado e a sociedade e o desenvolvimento das condições institucionais para implementar a reorganização de todo o sistema educa-

cional. Essa, portanto, é a lógica que embasa as concepções de reformas educativas propostas para a América Latina.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, p. 7-54, 1997.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. *Reforma do estado e a administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. World Bank. Washington, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

BORON, Atilio A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org). *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BROOK, Nigel. *Accountability educacional en Brasil*. Una visión general. Oficina Regional de la UNESCO. Diciembre, 2005.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, mai-ago/2006.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. *O Público e Privado*, Fortaleza, ano 3, n. 5, jan-jun/2005.

CENTRO Latino Americano para el Desarrollo. La responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. *Conselho Científico do CLAD*. 1997. Disponível em <<http://unpan1.un.org>>. Acessado em 22/01/2007.

GAJARDO, Marcela. *Reformas Educativas en América Latina*. Balance de una década. PREAL, Santiago do Chile, n. 15, set/1999. Disponível em <<http://www.preal.cl>>. Acesso em mar/2004.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, Associados, n. 9, jan-fev-mar-abr/2002.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na administração da educação. In: _____. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTTA, Fernando Prestes; BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2004.

NÓVOA, Antônio (Org). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Edições Dom Quixote, 1999.

OREALC. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina e el Caribe*. Santiago do Chile: UNESCO, 2001.

UNESCO. Proyecto Principal de Educación. *Declaração de Quito*. Santiago do Chile. Boletín n. 24, abr/1991. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acessado em 12/01/2005.

_____. Proyecto Principal de Educación. *Declaração de Santiago*. Santiago do Chile. Boletín n. 31, ago/1993. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acessado em 12/01/2005.

_____. Proyecto Principal de Educación. *Educação, Democracia, Paz e Desenvolvimento*. Recomendações do MINEDLAC VII. Santiago do Chile. Boletín n. 40, ago/1996. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acessado em 28/02/2005.

_____. Proyecto Principal de Educación. *Declaración de Cochabamba y Recomendaciones sobre políticas educativas al inicio Del siglo XXI*. Bolívia, mar/2001. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acessado em 28/02/2005.

_____. *Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI*. Bolívia, 2001. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em dez/2004.

_____. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Primera reunión intergubernamental del proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe*. La Habana, Cuba, 2002. Disponível em <<http://www.fronesis.org>>. Acessado em 12/03/2005.

📄 ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO é graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Sergipe; mestre e doutora em Educação, área de Políticas Educacionais, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é professora adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN. E-mail: alda@ufrnet.br

Recebido em novembro de 2007

Aprovado em outubro de 2008